TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-214/24

PROCURADOR JUDICIAL II-Derecho al mismo número de días de permiso remunerado al mes que tienen magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejercen el cargo/AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO-Alcance de la regla de equiparación

(i) el artículo 280 constitucional contiene un mandato de equiparación; (ii) los procuradores judiciales grado II son sujetos a equiparar con los funcionarios judiciales ante los cuales intervienen, a saber, los magistrados de tribunal; (iii) el artículo demandado prevé, sin embargo, un número menor de días por concepto de permisos remunerados para los procuradores judiciales II que el que reciben los magistrados de tribunal; y (iv) el legislador no aportó razones para sustentar el incumplimiento a la regla constitucional. Por ello, y para adecuar la norma al artículo 280 constitucional, la Corte condicionó el inciso segundo del artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000, en el entendido que los procuradores judiciales II tienen derecho al mismo número de días de permiso remunerado al mes por causa justificada que tengan los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Configuración

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Integración

TEXTO CONSTITUCIONAL-Generalmente tiene textura abierta a diversas interpretaciones

Las normas constitucionales suelen emplear un lenguaje más indeterminado y abierto, para así dar cuenta de los consensos sociales fundamentales. Además, en su rol guardián del texto constitucional, este tribunal ha entendido que las disposiciones deben ser tenidas en cuenta en su integridad, eludiendo la hermenéutica descontextualizada de normas aisladamente consideradas. De ahí que la idea de resolver problemas constitucionales mediante la simple subsunción normativa de una disposición aisladamente considerada no es un método de decisión que, en principio, sea el adecuado en función de la obligación de guardar la integridad de la Constitución.

MINISTERIO PUBLICO-Naturaleza

MINISTERIO PUBLICO-Agentes

El concepto de agente del ministerio público también comprende, para efectos del artículo 280 constitucional, a los procuradores delegados y judiciales, quienes, por mandato legal, intervienen de manera permanente ante las autoridades judiciales. Pero no incluye a los personeros municipales o distritales que no quedan cobijados por el mandato de equiparación, aunque sean parte del Ministerio Público en un sentido amplio.

PROCURADOR JUDICIAL-Naturaleza del cargo

Los procuradores judiciales, por su parte, también tienen la condición de agentes del Ministerio Público cuando intervienen ante las autoridades judiciales, pero, a diferencia de los procuradores delegados, son empleados de carrera. Asimismo, se diferencian con respecto a las autoridades judiciales ante las cuales intervienen, en tanto que los procuradores judiciales actúan ante los tribunales superiores, administrativos y de arbitramento, así como los juzgados de circuito y municipales, en las distintas áreas del derecho, según se desprende de los artículos 41 a 48 del Decreto Ley 262 de 2000

DELEGADOS Y AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO-Límite a la regla de equiparación con jueces y magistrados

(…) la regla de equiparación (i) no implica extender a los procuradores delegados el período previsto para los magistrados ante quienes ejercen el cargo (Sentencia C-245 de 1995); (ii) aplica a los servidores de la Procuraduría General de la Nación que asumen, por encargo o de manera transitoria, las funciones de agente del Ministerio Público, pero no a los que lo asumen de manera ocasional (Sentencia C-146 de 2001); (iii) comprende el derecho de los procuradores judiciales a ser funcionarios de carrera al igual que lo son los magistrados y jueces ante quienes ejercen el cargo (Sentencia C-101 de 2013) y (iv) exige atender el carácter transitorio y especial de la Jurisdicción Especial para la Paz ante la cual interviene el Ministerio Público (Sentencia C-371 de 2019).

PROCURADORES JUDICIALES Y DELEGADOS-Función de intervención en procesos judiciales

PROCURADOR DELEGADO Y AGENTE DEL PROCURADOR-Diferencias

Mientras el delegado es un alter ego del procurador, quien hace sus veces y sus actuaciones lo vinculan plenamente; el agente obra en desarrollo de una función antes que en nombre de una persona. En virtud de esta distinción, todo delegado es un agente, pero no todo agente es necesariamente un delegado.

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Alcance

DERECHO AL PERMISO REMUNERADO-Alcance

DERECHO AL PERMISO REMUNERADO-Finalidad

Por medio de los permisos remunerados se busca entonces que los servidores públicos puedan atender circunstancias apremiantes de orden personal o familiar, sin que ello les ocasione desmedro de su salario o genere la vacancia en el empleo.

TRABAJO Y FAMILIA-Armonización

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Procedencia

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-214 DE 2024

Referencia: expediente D-15555.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 132 (parcial) del Decreto Ley 262 de 2000 "[p]or 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".

Demandante: Juan Carlos Velásquez Rojas.

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional asumió el estudio de una demanda ciudadana contra la expresión "delegados", contenida en el artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000, referente al sistema de permisos remunerados dentro de la Procuraduría General de la Nación. El único cargo admitido planteó que esta disposición desconocía el artículo 280 de la Constitución, que contiene una regla de equiparación entre los agentes del Ministerio Público y los magistrados y jueces de mayor jerarquía, ante quienes los primeros ejerzan el cargo. Para el demandante, tal regla de equiparación se desconoció en lo referente al máximo de días de permisos remunerados que pueden solicitar los procuradores judiciales II.

De manera preliminar, la Corte efectuó la integración normativa del inciso segundo del artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000. Esto, en tanto que el cargo propuesto no cuestiona el régimen de permisos remunerados para los procuradores delegados, sino para los procuradores judiciales II.

Asimismo, ante el cuestionamiento que uno de los intervinientes formuló contra la aptitud de la demanda, la Corte explicó que ésta era apta en la medida que identificaba la disposición acusada y la norma superior que estimaba infringida. Además, el actor expuso de manera razonable los motivos por los cuales, posiblemente, trasgredía la Constitución.

A continuación, como problema jurídico, la Corte se preguntó si el inciso segundo del artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000 vulnera el artículo 280 de la Constitución Política, al equiparar la categoría de procuradores judiciales II a los "demás empleados" y con ello fijar

sus permisos remunerados en un máximo de hasta tres días al mes.

Para abordar este asunto, la Sala se refirió al alcance del artículo 280 constitucional a la luz de la jurisprudencia. De este recuento, destacó que la regla de equiparación (i) no implica extender a los procuradores delegados el período previsto para los magistrados ante quienes ejercen el cargo (Sentencia C-245 de 1995); (ii) aplica a los servidores de la Procuraduría General de la Nación que asumen, por encargo o de manera transitoria, las funciones de agente del Ministerio Público, pero no a los que lo asumen de manera ocasional (Sentencia C-146 de 2001); (iii) comprende el derecho de los procuradores judiciales a ser funcionarios de carrera al igual que lo son los magistrados y jueces ante quienes ejercen el cargo (Sentencia C-101 de 2013) y (iv) exige atender el carácter transitorio y especial de la Jurisdicción Especial para la Paz ante la cual interviene el ministerio público (Sentencia C-371 de 2019).

Luego, al resolver el problema jurídico, la Sala concluyó que el cargo prosperaba con base en las siguientes premisas: (i) el artículo 280 constitucional contiene un mandato de equiparación; (ii) los procuradores judiciales grado II son sujetos a equiparar con los funcionarios judiciales ante los cuales intervienen, a saber, los magistrados de tribunales; (iii) el inciso demandado prevé, sin embargo, un número menor de días por concepto de permisos remunerados para los procuradores judiciales II que el que reciben los magistrados de tribunal; y (iv) el legislador no aportó razones para sustentar el incumplimiento a la regla constitucional de equiparación.

Por ello, y para adecuar la norma al artículo 280 constitucional, la Corte condicionó el inciso segundo del artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000, en el entendido que los procuradores judiciales II tienen derecho al mismo número de días de permiso remunerado al mes por causa justificada que tengan los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

I. ANTECEDENTES

1. §1. El ciudadano Juan Carlos Velásquez Rojas presentó, el 9 de octubre de 2023, acción pública de inconstitucionalidad en contra de las expresiones “delegados” y “auxiliares”, contenidas en el artículo 132 del Decreto-ley 262 de 2000, a las que acusa de transgredir los artículos 13 y 280 de la Constitución y el artículo 24 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos (CADH). El accionante formuló dos cargos: el primero por vulneración del derecho a la igualdad (arts. 13, CP y 24, CADH) por cuanto "es contrario a la igualdad de trato jurídico que los magistrados de Tribunal tengan derecho a 5 días de permiso remunerado mientras que los procuradores judiciales II solo tengan derecho a tres días". El segundo, por infracción del artículo 280 de la Constitución bajo el cual argumenta que si, en virtud del citado artículo, "el empleo de Procurador Judicial II tiene los mismos derechos de los que son titulares los magistrados de Tribunal, es contrario a dicho precepto que el permiso remunerado de Procurador Judicial II no sea de 5 días como si lo es el del funcionario judicial ante el cual actúa".

§2. La demanda fue inadmitida mediante el Auto del 27 de noviembre de 2023. Luego, el actor presentó escrito de corrección, en el que (i) circunscribió la acusación a la expresión "delegados", (ii) desistió del cargo por violación del derecho a la igualdad y (iii) presentó argumentos para subsanar las deficiencias advertidas en el cargo por infracción del artículo 280 superior. Una vez efectuado el estudio exigido por el ordenamiento, la demanda fue admitida mediante el Auto del 19 de diciembre de 2023 por el cargo de infracción del artículo 280 de la Constitución.

§3. En la misma providencia (i) se corrió traslado por 30 días a la procuradora general de la Nación; además, se ordenó (ii) fijar en lista la disposición acusada por el término de diez (10) días, con el objeto de que cualquier ciudadana o ciudadano la impugne o defienda; (iii) comunicar la iniciación del proceso al presidente de la República, al presidente del Congreso y a la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, y al Departamento Administrativo de la Función Pública; e (iv) invitar a emitir concepto al Consejo Superior de la Judicatura, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a las facultades de derecho de las universidades Externado de Colombia, los Andes, Rosario, del Norte, de Cartagena, de Nariño y Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

§4. En cumplimiento del Auto del 19 de diciembre de 2023, la secretaría general de la Corte Constitucional fijó en lista el proceso en la página web de la Corporación a partir de las 8:00 am del 22 de enero de 2024 y por el término de diez (10) días.

§5. El 29 de febrero de 2024, la procuradora general de la nación allegó su concepto y la

secretaría general de la Corte remitió el expediente digital al despacho de la magistrada sustanciadora e informó sobre los términos para la elaboración y estudio del proyecto de fallo en el presente proceso de constitucionalidad.

§6. De esta forma, cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda.

II. NORMA DEMANDADA

§7. A continuación, se transcribe la disposición y se destaca la expresión acusada según la demanda:

"Decreto Ley 262 de 2000

(febrero 22)

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.

El Presidente de la República de Colombia

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 4 del artículo primero de la Ley 573 de 2000, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

DECRETA:

(…)

Artículo 132. Permisos. Los servidores de la Procuraduría General tendrán derecho a permisos remunerados en un mes, por causa justificada, siempre y cuando no se soliciten los últimos días de un mes acumulados a los primeros del mes siguiente, así:

El Procurador General, el Viceprocurador General, los procuradores delegados, los procuradores auxiliares, el secretario general hasta por cinco (5) días, los demás empleados, hasta por tres (3) días.

Si un servidor ha disfrutado de permiso, y le sobreviene una calamidad doméstica, tendrá derecho a tres (3) días más, para lo cual deberá aportar la prueba pertinente dentro de los diez (10) días siguientes.

Los permisos no generan vacancia del empleo".

III. LA DEMANDA

§8. Como resultado del estudio de aptitud de la demanda, solamente se admitió el cargo relacionado con la presunta vulneración del artículo 280 de la Carta Política. A continuación, se resumen los argumentos que soportan este cargo.

§9. Conforme al artículo 280 superior, "los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categorías, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo". El demandante señala que dicho mandato constitucional expresa una regla que "se aplica todo o nada".

§10. Explica que (i) los procuradores judiciales II intervienen ante los magistrados de Tribunal; (ii) conforme al Decreto reglamentario 1660 de 1978, los magistrados de Tribunal tienen derecho a cinco días de permiso remunerado al mes; mientras que (iii) la norma acusada, al asimilar a los procuradores judiciales II a los "demás empleados", les reconoce sólo tres días de permiso remunerado al mes.

§11. Con fundamento en estas premisas sostiene que, "si en virtud del artículo 280 de la Constitución, el empleo de Procurador Judicial II tiene los mismos derechos de los que son titulares los magistrados de Tribunal, es contrario a dicho precepto que el derecho al permiso remunerado de un Procurador Judicial II no sea de 5 días como sí lo es el del funcionario judicial ante el cual actúa".

§12. Por tanto, solicitó condicionar la constitucionalidad de la palabra "delegados", de manera que se entienda que dentro del grupo de procuradores a los que se reconoce el derecho de permiso remunerado de 5 días también se encuentran las procuradoras y los

procuradores judiciales grado II.

IV. INTERVENCIONES

§13. Durante el trámite de constitucionalidad se recibieron dos intervenciones dentro del término de fijación en lista: una de ellas cuestiona la aptitud de la demanda y plantea argumentos en defensa del precepto acusado, de lo que se infiere que la solicitud formulada a la Corte es de inhibición y, en subsidio, de exequibilidad simple. La segunda intervención coadyuva la pretensión del demandante en el sentido de condicionar la norma.

Solicitud de inhibición y, en subsidio, exequibilidad simple

§14. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) se ocupa de descalificar la aptitud de la demanda. Al respecto, señala que ésta no satisface "los requisitos específicos señalados por la jurisprudencia constitucional cuando se formulan pretensiones de exequibilidad condicionada: (i) que el cargo plantee un problema de control abstracto de constitucionalidad; y (ii) que la parte actora justifique mínimamente la decisión de no solicitar la inexequibilidad total o parcial de la disposición demandada". Sostiene, además, que la acusación formulada no se sustenta en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes; pero no desarrolla estos cuestionamientos.

§15. Pese a los presuntos defectos advertidos, el Departamento Administrativo de la Función Pública no pide expresamente a la Corte proferir fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda, sino que concluye señalando que "la norma demandada no transgrede el ordenamiento constitucional". En apoyo de esta conclusión el interviniente destaca, en primer lugar, el margen de configuración que le asiste al legislador en materia laboral y, seguidamente, el principio de remuneración proporcional a la cantidad y calidad de trabajo. A continuación, se refiere a las funciones que desempeñan los procuradores delegados y los procuradores judiciales, señalando que los primeros son funcionarios de libre nombramiento y remoción, dependen directamente del Procurador General de la Nación, a quien prestan labores de asesoría y apoyo, mientras que los procuradores judiciales son funcionarios de carrera y sus funciones se determinan en la ley. Sobre esta base, señala que el alcance del artículo 280 constitucional se circunscribe a los delegados y agentes del Procurador ante la rama Judicial y "al aspecto económico vinculado a su situación laboral".

§16. En síntesis, y buscando la mejor interpretación posible de la intervención, la Sala entiende que esta entidad pide a la Corte proferir fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda y, en subsidio, declarar la exequibilidad simple del precepto acusado.

§17. La facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Nariño solicita condicionar la norma acusada. Recuerda que, en virtud del principio de supremacía constitucional, en caso de incompatibilidad entre la Constitución, la ley u otra norma jurídica se aplicarán las disposiciones constitucionales. Añade que, cuando la Constitución Política ha concedido derechos a través de su articulado, la ley debe elaborarse de tal forma que no transgreda el mandato constitucional. Dado que el artículo 280 superior otorga un trato igualitario a los agentes del ministerio público y a los jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo, "aplicar entonces, lo preceptuado por la ley objeto de la presente acción, resulta claramente contradictorio de la carta política".

§18. A juicio del interviniente, ante el vacío que resultaría de la inexequibilidad del precepto demandado, se hace necesario que la Corte Constitucional aclare el sentido del término "delegados", de tal forma que se incluya dentro de esta categoría a los procuradores judiciales II. De esta forma, el artículo 132 de la ley objeto de control se ajustaría al artículo 280 superior, equiparando el permiso otorgado a los procuradores judiciales II con el previsto para los magistrados de tribunal.

Intervención extemporánea

§19. El 6 de mayo de 2024, la facultad de Derecho de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo (Uniciencia) remitió su intervención. No obstante, al ser extemporánea no será tenida en cuenta.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

§20. La procuradora general de la Nación coincide con la demanda y solicita declarar la exequibilidad de la expresión "delegados" del artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000, bajo el entendido que los procuradores judiciales II tienen derecho a cinco días calendario de permiso remunerado al mes por causa justificada.

§21. Afirma que la Asamblea Nacional Constituyente incluyó “una regla de equiparación laboral” en el artículo 280 de la Carta Política que encuentra fundamento en que los delegados y agentes del procurador ante la rama jurisdiccional, como colaboradores activos en la labor de administrar justicia, deben poseer las mismas calidades de los magistrados y jueces ante quienes ejercen el cargo, e igualmente gozar, en lo que atañe al aspecto económico vinculado a su situación laboral, de las mismas categorías, remuneración, derechos y prestaciones.

§22. Tras fijar el alcance de la regla de equiparación prevista en el artículo 280 superior, la procuradora general explica que los magistrados de los tribunales tienen derecho a cinco días calendario de permisos remunerados al mes, en virtud de lo dispuesto en los artículos 144 y 204 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) y el artículo 102 del Decreto 1660 de 1978; entretanto, “los procuradores judiciales II, por mandato legal y reglamentario, son empleados de la Procuraduría General de la Nación que actúan en calidad de Ministerio Público ante los tribunales y tienen derecho hasta por tres días calendario de permisos remunerados al mes”. Concluye que este tratamiento diferencial en materia de permisos remunerados desconoce la regla de equiparación establecida en el artículo 280 superior. Añade que dicho tratamiento diferencial no se presenta en relación con los procuradores delegados, ya que estos sí reciben el mismo trato de los magistrados de las altas cortes, ante quienes ejercen sus funciones.

§23. Por último, asegura que el condicionamiento propuesto no implica una afectación al servicio público, por cuanto el permiso remunerado únicamente opera cuando existe una causa justificada; de modo que no se trata de una vacancia que pueda el servidor invocar cada mes por cualquier motivo.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia de la Corte Constitucional

§24. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre el asunto de la referencia, pues se demanda una disposición contenida en un decreto con fuerza de ley.

2. Cuestiones previas: aptitud de la demanda e integración normativa

§25. De manera preliminar, le corresponde a la Sala abordar dos asuntos. El primero, relacionado con la aptitud de la demanda. El segundo, referente a la necesidad de integrar la unidad normativa.

2.1. La demanda satisface los requisitos de aptitud frente al cargo admitido

§26. La Corte Constitucional ha enfatizado que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión del derecho de participación en una democracia, y que constituye un instrumento de control sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de la República. El ejercicio de dicho mecanismo, sin embargo, no está desprovisto de exigencias que, si bien no pueden constituirse en barreras para el acceso a la administración de justicia, están orientadas a dar cuenta (i) de la presunción de corrección de las leyes, con mayor precisión e intensidad de aquellas proferidas por el Congreso de la República, que deriva del carácter epistemológico del proceso democrático, y de la pretensión de estabilidad del ordenamiento jurídico en beneficio de la seguridad que debe brindar a sus destinatarios; y, (ii) del ejercicio ponderado de la competencia del juez constitucional, que, por un lado, no debe asumir por sí mismo la carga de formular acusaciones contra las normas que luego debe estudiar con imparcialidad; y, por el otro, debe garantizar un escenario en el que el escrito de la demanda permita orientar la participación y el debate ciudadano.

§27. Bajo tal premisa, y partiendo del contenido del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha precisado que, para que exista demanda en forma, el promotor del respectivo escrito de acusación debe (i) señalar las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) indicar las disposiciones superiores que estima infringidas, y (iii) exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad. El promotor de la acción, por supuesto, también debe explicar la razón por la cual estima que la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto (arts. 241, C.P. y 2, Decreto 2067 de 1991).

§28. En relación con el tercero de los anteriores requisitos, la exigencia se traduce en que la acusación presentada se apoye en razones (i) claras, esto es, cuando la acusación formulada

es comprensible y de fácil entendimiento; (ii) ciertas, cuando la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda; (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Constitución; (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia, y (v) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.

§29. En esta ocasión, uno de los intervinientes, el Departamento Administrativo de la Función Pública, cuestionó la aptitud de la demanda. De forma general, señaló que el texto presentado por el ciudadano "obedece a una interpretación subjetiva e irrelevante en cuanto al decreto ley demandado" y que "no cumple con los requisitos mínimos".

§30. Contrario a lo expuesto por el interviniente, la Sala Plena considera que la demanda es apta, en el cargo admitido, en la medida que identifica la disposición acusada y la norma superior que estima infringida. Además, expone de manera razonable los motivos por los cuales trasgrediría la Constitución.

§31. En efecto, el actor delimitó la acusación a la expresión "delegados" contenida en el artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000, y desistió del cargo por violación del derecho a la igualdad, de modo que el razonamiento se concentró en la infracción del artículo 280 superior. Esta estructura argumentativa sigue un hilo conductor plenamente definido que satisface el presupuesto de claridad.

§32. El cargo también cumple el criterio de certeza puesto que del texto de la disposición acusada se deriva que los procuradores judiciales II entran en la categoría de "los demás empleados" y, por lo tanto, solo tendrían derecho hasta por tres días de permiso remunerado. No se trata entonces de una lectura subjetiva de la norma. Además, dado que el artículo acusado no incluye una referencia expresa a los procuradores judiciales, el actor dirigió razonablemente su reproche hacia la expresión "delegados". Como se explicará más adelante, el análisis constitucional requiere integrar todo el inciso segundo de la norma

acusada, pero, en una etapa inicial y atendiendo el principio pro actione, era válido que el actor escogiera la expresión “delegados”, debido a que tanto los procuradores delegados como los judiciales son agentes del Ministerio Público que intervienen de manera permanente ante las autoridades judiciales.

§33. Por otra parte, el cargo es específico en la medida que plantea un reproche concreto contra la disposición acusada. El actor no propone un debate general sobre el principio de igualdad, cargo que de hecho fue desistido. Se concentra, más bien, en exigir el respeto por el mandato de equiparación previsto en el artículo 280 de la Constitución para un grupo de servidores específicos, los procuradores judiciales II. Y para ello, explica que, aunque los procuradores judiciales II intervienen ante los tribunales superiores, estos no reciben los mismos días de permiso remunerado a los que tienen derecho los magistrados de esa instancia.

§34. En estos términos, el cargo es pertinente debido a que se soporta directa y principalmente en un mandato de rango constitucional contenido en el artículo 280 superior. Visto así, en su conjunto, el actor logra presentar un cargo suficiente para motivar una duda sobre la constitucionalidad de la disposición.

2.2. Integración de la unidad normativa

§35. Con fundamento en el inciso 3º del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, la Corte ha considerado que excepcionalmente puede hacer uso de la facultad de acudir a la integración normativa, con el objeto de “ejercer debidamente el control constitucional y dar una solución integral a los problemas planteados por el demandante o los intervinientes”. Sin embargo, el ejercicio de esta facultad tiene un carácter excepcional, por cuanto –salvo en los eventos de control automático– la competencia de la Corte sólo se activa cuando los ciudadanos formulan sus demandas de constitucionalidad.

§36. La jurisprudencia ha diferenciado dos eventos en los cuales procede extender el objeto del control de constitucionalidad. El primero tiene lugar cuando la demanda se dirige contra una proposición jurídica incompleta, es decir, contra (i) palabras o expresiones de la norma que, tomadas de manera aislada no disponen de contenido normativo o contenido regulador,

es decir, no producen por sí mismas efecto jurídico alguno o (ii) porque, de declarar inexequibles dichas expresiones, la norma o alguna de sus partes, perdería sentido o contenido normativo. En este evento, la extensión del objeto de control tiene por objeto integrar la proposición jurídica completa para permitir el desarrollo del control de constitucionalidad, pues sólo es posible contrastar con la Constitución aquellos fragmentos del lenguaje del legislador que expresen un contenido normativo completo.

§37. El segundo evento se presenta cuando la demanda se dirige contra una proposición jurídica completa, pero esta forma unidad normativa con otras que no fueron demandadas. Esto ocurre cuando la norma demandada sí dispone de contenido normativo autónomo, pero (i) se encuentra reproducida en otra norma o (ii) tiene una relación directa y estrecha con otra de cuya constitucionalidad se tienen dudas. En estos casos, con la integración de la unidad normativa se busca que el fallo de inexequibilidad no sea carente de efectos, es decir, inocuo para garantizar la supremacía constitucional.

§38. En esta ocasión, la Sala Plena considera que se configura el primer supuesto que habilita la integración de la unidad normativa. En efecto, la expresión "delegados" contenida en el artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000 no ofrece, por sí sola y de manera aislada, una disposición de contenido claro y completo. Para poder desarrollar el análisis de constitucionalidad, se hace imprescindible entonces integrar la totalidad del inciso segundo artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000, pues solo así es posible identificar un contenido completo que determine los distintos sujetos que quedan comprendidos por la norma y el número máximo de días de permiso remunerado que pueden solicitar.

3. Planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión

§39. En atención al único cargo que fue admitido, con fundamento en los argumentos expuestos en la demanda –que fueron sometidos a un proceso participativo–, y valorando las consideraciones expuestas por los intervinientes, el problema jurídico por resolver consiste en establecer si: ¿el inciso segundo del artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000 vulnera el artículo 280 de la Constitución Política, al equiparar la categoría de procuradores judiciales II a los "demás empleados" y con ello fijar sus permisos remunerados en un máximo de hasta tres días al mes?

§40. Con tal objeto, la Sala efectuará algunas consideraciones sobre el alcance del artículo

280 superior y el mandato de equiparación allí previsto. Luego, estudiará el cargo propuesto.

4. El mandato de equiparación previsto en el artículo 280 de la Constitución, a la luz de la jurisprudencia

§41. Dentro del diseño constitucional previsto en la Carta Política de 1991, el Ministerio Público es tanto un órgano de control como una función pública que desempeñan distintos servidores. Así se deriva del artículo 118 superior que resumió sus principales representantes y funciones.

§42. El título X de la Constitución Política de 1991, por su parte, se refiere a la institución del Ministerio Público, y entre sus disposiciones se encuentra el artículo 280 que dispone lo siguiente: "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".

§43. El artículo 280 impone un mandato de equiparación entre dos categorías de servidores públicos que, a primera vista, no generaría mayores discusiones sobre su alcance. Sin embargo, como ya lo ha advertido este Tribunal, cualquier sistema jurídico debe lidiar con los problemas de indeterminación de sentido, propios de todo lenguaje natural, a saber: la ambigüedad, la vaguedad o la textura abierta. En últimas, toda expresión, aunque no sea ambigua ni vaga, tiene una textura abierta, por lo que, eventualmente, puede perder sus atributos de precisión en un determinado contexto.

§44. Las normas constitucionales no son la excepción. Por el contrario, estas suelen emplear un lenguaje más indeterminado y abierto, para así dar cuenta de los consensos sociales fundamentales. Además, en su rol guardián del texto constitucional, este tribunal ha entendido que las disposiciones deben ser tenidas en cuenta en su integridad, eludiendo la hermenéutica descontextualizada de normas aisladamente consideradas. De ahí que la idea de resolver problemas constitucionales mediante la simple subsunción normativa de una disposición aisladamente considerada no es un método de decisión que, en principio, sea el adecuado en función de la obligación de guardar la integridad de la Constitución.

§45. En esta ocasión, el parámetro de control constitucional -el artículo 280- contiene un mandato de equiparación con estructura de regla, pero su contenido y alcance son

cuestiones que se han venido precisando gradualmente en la jurisprudencia. Por ejemplo, para identificar quiénes son los agentes del Ministerio Público o cuál es el alcance y diferencias entre los conceptos de calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones a los que alude la citada disposición. Los siguientes párrafos resumen de manera cronológica el precedente relevante sobre esta materia.

§46. Como precisión inicial, es importante acotar el término de agentes del Ministerio Público. De manera general, el Ministerio Público, en tanto órgano de control del Estado, en virtud de lo dispuesto por los artículos 113 y 117 de la Carta, es ejercido por el procurador general de la Nación, el defensor del pueblo, los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, los personeros municipales y los demás funcionarios que establezca la ley.

§47. Sin embargo, para efectos de la equiparación que prevé el artículo 280, ha dicho la Corte que por agentes del Ministerio Público deben entenderse solo aquellos que "actúan de manera permanente con fundamento en las atribuciones señaladas en la Constitución y la ley ante los magistrados y jueces que ejercen la función jurisdiccional".

§48. Esta definición comprende, por ejemplo, a la figura del procurador general de la Nación quien, además de ser "el supremo director del Ministerio Público", le fueron encomendadas funciones de rango constitucional, algunas de las cuales puede realizar través de sus delegados o agentes, mientras que otras solo las puede cumplir directamente. Y, dentro de estas últimas, se encuentra la obligación de rendir conceptos dentro de todos los procesos de control abstracto de constitucionalidad. Así, para efectos del mandato de equiparación, se entiende que el procurador o procuradora general de la Nación debe tener las mismas calidades y derechos de los magistrados y magistradas de la Corte Constitucional, ante quienes interviene, de manera judicial y permanente, como representante del ministerio público.

§49. El concepto de agente del ministerio público también comprende, para efectos del artículo 280 constitucional, a los procuradores delegados y judiciales, quienes, por mandato legal, intervienen de manera permanente ante las autoridades judiciales. Pero no incluye a los personeros municipales o distritales que no quedan cobijados por el mandato de equiparación, aunque sean parte del Ministerio Público en un sentido amplio.

§50. Hecha esta precisión, un primer precedente relevante está dado por la Sentencia C-245 de 1995 que estudió una demanda contra el artículo 4º de la Ley 27 de 1992, el cual señalaba que los procuradores delegados ante las jurisdicciones Ordinaria y Contencioso Administrativa tendrían el mismo período de los funcionarios judiciales ante los cuales actuaban. Esta norma fue declarada inexequible pues, entre otros argumentos, el mandato de equiparación que prevé el artículo 280 de la Constitución "no puede llevarse hasta el extremo de consagrar el período para los delegados del procurador ante dichos funcionarios". Las normas constitucionales –explicó la Sala Plena– no deben interpretarse aisladamente, sino de "manera sistemática y armónica con las restantes disposiciones".

§51. El mandato de equiparación debe considerar, entre otras, las funciones que cumplen los procuradores delegados y agentes del procurador como colaboradores activos en la labor de administrar justicia, en cuanto ayudan al juez al discernimiento de lo que es justo y ajustado al imperio de la ley. Y por tal razón, deben poseer las mismas calidades de los magistrados y jueces ante quienes ejercen el cargo. Esta equiparación, sin embargo, no implica que los periodos que la Constitución previó para algunos servidores sean, en los términos del artículo 280, un derecho subjetivo extensible a otro grupo de funcionarios. Más que un derecho en cabeza de cada servidor, los periodos institucionales son, desde esta perspectiva, una garantía institucional para el cumplimiento de una función.

§52. Posteriormente, la Sentencia C-146 de 2001 conoció una demanda contra los artículos 180 y 182 del Decreto Ley 262 de 2000. Uno de los cargos cuestionaba la validez de la norma por no garantizar la misma remuneración de los jueces o magistrados, para aquellos servidores de la Procuraduría General de la Nación que, ocasional o transitoriamente, desempeñaran funciones de agente del Ministerio Público. Al respecto, la Sala Plena concluyó que el legislador extraordinario desconoció el mandato de equiparación previsto en el artículo 280 superior frente a los servidores que asumen plenamente las funciones de un cargo, por encargo o de manera transitoria. En estos eventos, la remuneración del agente del Ministerio Público debe ser la misma del juez o magistrado ante quien actúe. Esta regla de equiparación, sin embargo, excluye a los servidores de la Procuraduría General que apenas presten funciones de manera ocasional ante otras instancias, y sin que ello implique dejar su cargo.

§53. Luego, la Sentencia C-101 de 2013 estudió el artículo 182 del Decreto Ley 262 de 2000

a partir de un cargo que proponía extender el derecho de los jueces y magistrados de pertenecer a un régimen de carrera –y no ser de libre nombramiento y remoción– a los procuradores judiciales. La Sala Plena determinó que la carrera administrativa o judicial es un derecho de los servidores públicos y, por lo tanto, queda cobijado por el mandato de equiparación de "derechos" que trae el artículo 280 superior. El efecto útil de esta norma constitucional impide que se limite la equivalencia de unos y otros servidores, al salario y las prestaciones sociales. En palabras de la Corte:

§54. De modo que, los procuradores judiciales, en su condición de agentes del Ministerio Público que actúan ante jueces y tribunales, cuyos cargos han sido definidos por el legislador –mediante la Ley 270 de 1996– como de carrera, tienen el derecho a ser clasificados como de carrera administrativa, en aplicación del artículo 280 constitucional. Por tal razón, la Corte declaró inexequible la norma acusada y ordenó a la Procuraduría General de la Nación adelantar un concurso público de méritos para la provisión de tales cargos.

§55. La Procuraduría General de la Nación, sin embargo, elevó en su momento una solicitud de nulidad contra la sentencia, bajo el argumento de que la Corte habría incurrido en una incongruencia. Adujo que, si se buscaba implementar el mandato de equivalencia previsto en el artículo 280, no tenía sentido ordenar la realización de un concurso con base en las normas que rigen la carrera administrativa de la Procuraduría General de la Nación, las cuales divergen sustancialmente de las existentes para la carrera judicial a cargo del Consejo Superior de la Judicatura. Reiterando el mensaje de no llevar al extremo el mandato de equiparación, la Sala descartó la nulidad, y precisó que el artículo 280 superior no supone la equiparación de los sistemas de carrera:

"[F]rente a la afirmación de la Procuraduría de la imposibilidad de cumplir el mandato de igualdad del artículo 280 constitucional debido a la divergencia entre los regímenes de la carrera de la procuraduría y la carrera judicial, encuentra la Corte que ella surge como consecuencia de la interpretación errada que hace la solicitante, considerar que el mandato de igualdad contenido en el artículo 280 constitucional, se refiere a la equiparación de los regímenes de la carrera administrativa de la Procuraduría General de la Nación y el de la carrera judicial propia de los Jueces y Magistrados (LE.270/96), y no al "derecho" a que los

cargos de los Procuradores Judiciales sean considerados de carrera".

§56. Por último, en Sentencia C-371 de 2019, la Corte conoció una demanda contra el Decreto 1512 de 2018 que modificó la estructura de la Procuraduría General de la Nación, para crear unos cargos transitorios, de libre nombramiento y remoción, que desempeñaran sus funciones ante la Jurisdicción Especial para la Paz. En lo que resulta pertinente, la Sala explicó que el mandato de equiparación previsto en el artículo 280 superior debía considerar el marco especial de la justicia transicional, lo que "necesariamente implica que los cargos creados en este marco en la Procuraduría no se puedan asimilar a los ordinarios o de planta". La temporalidad de la Jurisdicción Especial para la Paz y de las funciones de implementación del Acuerdo Final asignadas al Ministerio Público justificaba entonces establecer excepciones al sistema de carrera dentro de la Procuraduría General de la Nación.

§57. De este recuento jurisprudencial, se observa que la regla de equiparación (i) no implica extender a los procuradores delegados el período previsto para los magistrados ante quienes ejercen el cargo (Sentencia C-245 de 1995); (ii) aplica a los servidores de la Procuraduría General de la Nación que asumen, por encargo o de manera transitoria, las funciones de agente del Ministerio Público, pero no a los que lo asumen de manera ocasional (Sentencia C-146 de 2001); (iii) comprende el derecho de los procuradores judiciales a ser funcionarios de carrera al igual que lo son los magistrados y jueces ante quienes ejercen el cargo (Sentencia C-101 de 2013) y (iv) exige atender el carácter transitorio y especial de la Jurisdicción Especial para la Paz ante la cual interviene el Ministerio Público (Sentencia C-371 de 2019).

§58. De este recuento jurisprudencial, la Sala extrae dos conclusiones centrales. Primera, el artículo 280 constitucional contiene un mandato de equiparación con una estructura de regla que, sin embargo, no debe aplicarse mecánicamente o de forma aislada. Segunda, para aplicar correctamente este mandato es necesario delimitar los sujetos a equiparar y los criterios para ello, de modo que la norma no lleve al extremo de instaurar una equiparación absoluta entre categorías de servidores públicos y desatienda otros preceptos constitucionales que puedan resultar relevantes para el análisis de un determinado asunto.

5. El artículo 132 (parcial) del Decreto Ley 262 de 2000 debe ser condicionado para ajustar su contenido al artículo 280 constitucional

§59. Para la Sala Plena, el inciso 2º del artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000, interpretado a la luz de la Constitución Política, implica una infracción al mandato de equiparación previsto en el artículo 280 superior. Por tanto, se requiere condicionarlo con el fin de emparejar el régimen de permisos remunerados de los procuradores judiciales grado II, con respecto a los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejercen su cargo.

§60. Para este análisis, la Corte abordará, en primer lugar, la estructura de la Procuraduría General de la Nación y las funciones de intervención que, en particular, realizan los procuradores judiciales y delegados. Luego, se referirá a los permisos remunerados, especialmente en el sector público, para entenderlos como un derecho de los trabajadores. A partir de estas premisas, desarrollará la conclusión sobre la vulneración del artículo 280 de la Constitución.

5.1. La función de intervención dentro de la estructura de la Procuraduría General de la Nación

§61. De conformidad con los artículos 113, 117 y 118 de la Carta Política, el Ministerio Público es un órgano de control del Estado, autónomo e independiente respecto de las ramas del poder público. Sus funciones se relacionan con "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" (art. 118, C.P.); y son ejercidas por el procurador general de la Nación, el defensor del pueblo, los procuradores delegados, los agentes ante las autoridades jurisdiccionales, los personeros y los demás funcionarios que determine la ley.

§62. Por su parte, el Decreto Ley 262 de 2000, proferido por el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias, actualizó la estructura de la Procuraduría General de la Nación. Según ha explicado la jurisprudencia, esta entidad cumple cuatro funciones principales:

Prevención: conforme a la cual se encarga de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos con fines preventivos y de control de gestión. También vigila el actuar de los servidores públicos.

Intervención: como sujeto procesal ante las autoridades judiciales, administrativas o de policía cuando sea necesario para defender el orden jurídico y los principios y derechos

constitucionales. Puede ser desarrollada por las procuradurías delegadas y los procuradores judiciales. En virtud de esta misión también ejerce funciones de conciliación, las cuales son desempeñadas por los procuradores judiciales.

Disciplinaria: conforme a la cual asume el conocimiento de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas. En estos casos, se le atribuyen funciones de policía judicial. Esta labor la desempeñan el procurador general de la nación, el viceprocurador, la Sala Disciplinaria, las procuradurías delegadas y los procuradores judiciales.

Protección, promoción y defensa de los derechos humanos: a la Procuraduría General de la Nación se le encomendó, de forma general, proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad. En particular, desde esta misión, defiende los intereses colectivos y promueve, ante las autoridades judiciales y administrativas, el cumplimiento de la normativa nacional y los tratados internacionales.

§63. Para efectos de esta providencia, es necesario detenernos en la función de intervención que desempeñan aquellos servidores del Ministerio Público que, de forma permanente, fungen como colaboradores en la labor de administrar justicia, en cuanto ayudan al juez al discernimiento de lo que es justo y ajustado al imperio de la ley. Por tal razón, estos servidores deben poseer las mismas calidades de los magistrados y jueces ante quienes ejercen el cargo, y, a su vez, gozar de las mismas categorías, remuneración, derechos y prestaciones. Es aquí donde cobra sentido el mandato de equiparación previsto en el artículo 280 constitucional, con relación a las autoridades judiciales frente a las cuales estos agentes del Ministerio Público intervienen.

§64. Asimismo, el Consejo de Estado ha explicado que los servidores de la Procuraduría General que intervienen en los procesos judiciales son sujetos procesales especiales, independientes y autónomos, que realizan una función de control jurídico y social, y por tanto, no pueden ser asimilados a un coadyuvante o tercero. Su actuación, más bien, “debe ser entendida y valorada, en esa dimensión, es decir, con todas las capacidades asignadas a las partes del proceso, pero en perspectiva de la defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales, como representante del interés

general y superior, por el poder que le ha conferido la sociedad".

§65. En el presente caso, y sin desconocer que hay otros agentes cobijados por el mandato de equiparación que trae el artículo 280 constitucional, la Corte destaca que la función de intervención es desempeñada, de manera principal y permanente, por los procuradores delegados y judiciales, los cuales hacen parte del nivel central de la Procuraduría General de la Nación. A pesar de sus similitudes, también hay diferencias relevantes entre estos sujetos, como pasa ahora a explicarse.

§66. Los procuradores delegados dependen directamente del procurador general y son empleados de libre nombramiento y remoción. Al respecto, la Sentencia C-245 de 1995 efectuó una distinción entre "delegados" y "agentes" del procurador general. Mientras el delegado es un alter ego del procurador, quien hace sus veces y sus actuaciones lo vinculan plenamente; el agente obra en desarrollo de una función antes que en nombre de una persona. En virtud de esta distinción, todo delegado es un agente, pero no todo agente es necesariamente un delegado.

§67. Los procuradores delegados que intervienen ante las autoridades judiciales tienen la condición de agentes del Ministerio Público y desempeñan sus funciones, especialmente, ante las altas cortes. Entre sus actividades, por ejemplo, se incluye presentar recursos de casación y revisión ante la Corte Suprema de Justicia, y participar de los procesos que se tramitan ante el Consejo de Estado.

§68. Los procuradores judiciales, por su parte, también tienen la condición de agentes del Ministerio Público cuando intervienen ante las autoridades judiciales, pero, a diferencia de los procuradores delegados, son empleados de carrera. Asimismo, se diferencian con respecto a las autoridades judiciales ante las cuales intervienen, en tanto que los procuradores judiciales actúan ante los tribunales superiores, administrativos y de arbitramento, así como los juzgados de circuito y municipales, en las distintas áreas del derecho, según se desprende de los artículos 41 a 48 del Decreto Ley 262 de 2000, cuyo alcance se resume a continuación, en lo relevante:

a. a) Los procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos penales actúan ante los tribunales superiores de distrito judicial, los juzgados especializados, penales y promiscuos del circuito, de ejecución de penas y medidas de seguridad.

b) Los procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos penales militares actúan ante las autoridades judiciales que conozcan estos procesos, distintas de la Corte Suprema de Justicia.

c) Los procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos contencioso administrativos actúan ante los tribunales, los juzgados administrativos y los tribunales de arbitramento.

d) Los procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos civiles actúan ante las salas civiles de los tribunales superiores de distrito judicial, los juzgados civiles de circuito y municipales, los tribunales de arbitramento que conozcan procesos civiles.

e) Los procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos agrarios actúan ante las salas civiles y agrarias de los tribunales superiores de distrito judicial y ante los juzgados de circuito y municipales, y los tribunales de arbitramento que adelanten procesos agrarios.

f) Los procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos de familia actúan ante las salas de familia de los tribunales de distrito judicial, los juzgados de familia, promiscuos de familia y de menores.

g) Los procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos laborales actúan ante las salas laborales de los tribunales superiores de distrito judicial, los juzgados laborales y los tribunales de arbitramento.

§69. La estructura de la Procuraduría General de la Nación ha sido diseñada de modo tal que los procuradores delegados ejercen funciones de coordinación y vigilancia respecto de los procuradores judiciales. En esa medida pueden, por ejemplo, desplazar a los personeros municipales, ordenando la intervención de procuradores judiciales en su lugar.

§70. Ahora bien, en el Decreto Ley 262 de 2000 no hay una explicación sobre las categorías de procurador judicial grados I y II, las cuales se tratan indistintamente. Para entender las diferencias entre estos grados hace falta descender al nivel reglamentario y, en particular, al Manual de Funciones expedido por la procuradora general de la nación. A partir de la versión

más actualizada de este documento, se comprende que los procuradores judiciales grado I intervienen ante los juzgados del circuito y municipales, mientras que los grado II lo hacen, además de los juzgados, ante los tribunales superiores, los tribunales administrativos y los tribunales de arbitramento.

§71. Esto permite entender que la estructura de la Procuraduría General de la Nación tiene particularidades que la diferencian de la rama Judicial, en la medida que el Ministerio Público no solo cumple funciones de intervención judicial sino también disciplinarias, de promoción de los derechos humanos y preventivas ante autoridades administrativas. En concreto, y por ser relevante para este expediente, la Sala destaca que hay un grupo de servidores –los procuradores judiciales II– que pueden desempeñar sus funciones tanto a nivel de juzgados como de tribunales, según las necesidades del servicio.

5.2. Los permisos remunerados son un derecho de los trabajadores que permiten generar un equilibrio entre la actividad laboral y los proyectos individuales y familiares

§72. La Carta de 1991 introdujo al trabajo desde el preámbulo y también a partir del artículo 1°, atribuyéndole la calidad de valor y principio fundante del Estado Social de Derecho. El trabajo, como actividad remunerada que permite satisfacer las necesidades personales y familiares, no solo actúa como un medio de supervivencia, sino que también opera como un elemento de bienestar que apunta al desarrollo y a la dignificación de cada individuo y al crecimiento y progreso de la sociedad. Por su parte, el artículo 25 superior dispuso que "[t]oda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas".

§73. En un Estado Social de Derecho –ha explicado este Tribunal– las relaciones de trabajo no dependen de la voluntad unilateral del empleador, sino que deben respetar las reglas básicas que se fijan en la Constitución Política y que apuntan a garantizar que la relación laboral se desenvuelva en condiciones de justicia y dignidad, dada la categorización del trabajo como valor, principio y derecho fundamental.

§74. Esto implica, en esencia, que los trabajadores no deben ser concebidos ni tratados como un simple factor de producción, o como un instrumento cuya valía depende del logro de un determinado objetivo corporativo. Los trabajadores son seres humanos con autonomía, que disponen de bienes tutelables dentro del ordenamiento jurídico y en relación con los cuales el Estado tiene un deber de protección. Desde sus primeras decisiones, la Corte Constitucional

recabó en tal consideración, y señaló que “ningún proyecto de desarrollo económico, ni esquema de organización social o empresarial pueden operar lícitamente si olvidan al hombre como medida y destino final de su establecimiento”.

§75. El trabajo, visto a la luz del concepto rector de la dignidad, implica reconocer la identidad de las personas como seres que existen y son más allá del trabajo. Esta comprensión supone, entre otros, garantizar los medios para la conciliación de la vida laboral y familiar, en la búsqueda de un equilibrio entre las responsabilidades profesionales y las derivadas del entorno familiar y la propia vida.

§76. Parte fundamental del equilibrio entre la actividad laboral, y la vida personal, familiar y social, está dado por el tiempo de descanso y desconexión del trabajo. Al respecto, la Corte Constitucional ha reivindicado que, por fuera de los horarios laborales, todas las personas tienen un derecho fundamental al descanso y al tiempo libre; entendido como un espacio autónomo en el que las personas deciden qué hacer o no, con el tiempo de su vida fuera de la actividad laboral. Esta consideración además es inmanente al propio concepto de dignidad humana de vivir bien y vivir como se quiere. El derecho al descanso escapa así de la órbita de la actividad laboral y blinda al trabajador frente a las intromisiones de su empleador en los momentos de descanso y ocio.

§77. Por otro lado, los permisos remunerados -objeto de esta decisión- también pueden entenderse como un medio para conciliar las obligaciones del trabajo con los proyectos y responsabilidades personales y familiares; y, en tal virtud, son formalmente una “situación administrativa”, pero materialmente equivalen a un auténtico derecho de los trabajadores. Precisamente, así los describe tanto la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, en el caso de los empleados y funcionarios judiciales, como el régimen de la Procuraduría General de la Nación, para los servidores de esa entidad; y de forma general, el Código Disciplinario Único, para todo servidor público.

§78. Sin embargo, a diferencia del simple descanso, los permisos ocurren dentro del marco de la actividad laboral, por lo que no pueden asumirse como una prerrogativa que el trabajador invoca libremente y bajo cualquier excusa. Los permisos remunerados deben estar soportados en una “causa justificada” que será sustentada y valorada ante el empleador o superior jerárquico.

§79. En su intervención ante la Corte, el Departamento Administrativo de la Función Pública explicó que el "el permiso remunerado es un derecho del empleado público y tiene por objetivo separarse temporalmente de las funciones a su cargo para atender situaciones de orden personal o familiar que se encuentren justificadas". Y como quiera que las normas condicionan los permisos a que medie una justa causa, es facultativo del jefe del organismo o su delegado analizar si concede o no el permiso remunerado. En la misma dirección, el concepto del Ministerio Público insistió en el carácter justificado de los permisos para los servidores públicos, bajo la idea de que, para su autorización, es preciso constatar la existencia de una situación "seria" y "grave" que física o emocionalmente impida la actividad laboral.

§80. Esta exigencia argumentativa cobra especial sentido en el sector público debido a que la concesión de este tipo de permisos compromete, eventualmente, la continuidad en la prestación de un servicio público o de una función pública, así como los recursos comunes con que se financian estos empleos.

§81. Por medio de los permisos remunerados se busca entonces que los servidores públicos puedan atender circunstancias apremiantes de orden personal o familiar, sin que ello les ocasione desmedro de su salario o genere la vacancia en el empleo. Circunstancias que no siempre pueden resolverse los fines de semana o esperar hasta que culmine la jornada laboral. Aunque no existe un listado taxativo de las causales que configuran esas circunstancias excepcionales dentro del sector público, algunos ejemplos serían la calamidad doméstica o los permisos para cumplir citas y procedimientos médicos.

§82. Para ilustrar la importancia que los permisos representan para el trabajador público, así como las tensiones que pueden surgir para garantizar la continuidad en la prestación de un servicio, podemos remitirnos a la Sentencia T-113 de 2015. Esta providencia estudió el amparo interpuesto por una escribiente de un juzgado de circuito, cuyo hijo menor de edad estaba gravemente enfermo; por lo que la madre, cabeza de hogar, debía ayudar en su cuidado, sacrificando con ello su trabajo dentro del despacho. Sin embargo, como empleada de la rama Judicial únicamente tenía derecho hasta tres días de permiso remunerado al mes y para las demás eventualidades debía acudir a la licencia no remunerada, lo que terminaba por afectar su mínimo vital, y el de su familia.

§83. Al respecto, la Sala Segunda de Revisión explicó que los permisos remunerados y las licencias no remuneradas permiten a los empleados y funcionarios de la rama Judicial contar con la posibilidad de "apersonarse de sus asuntos, ausentándose de sus cargos sin el riesgo de ser removidos". Y en el asunto específico, concluyó que se trató de un caso límite pues el permiso solicitado no era un "capricho" de la empleada judicial, sino la necesidad urgente y grave de cuidar a su hijo durante la recuperación de su salud. De todos modos, en atención a la salvaguarda de los recursos públicos, ordenó al juez accionado -su superior jerárquico- implementar las medidas necesarias para que no se viera afectada la prestación del servicio de justicia. Por ejemplo, permitiendo a la escribiente trabajar desde su casa, mientras su hijo se recuperaba.

§84. En suma, el trabajo es una faceta sustancial de la vida en comunidad que permite a las personas resolver sus necesidades y contribuir a la realización de sus proyectos de vida y de la sociedad en su conjunto. Todo trabajo conlleva la obligación de realizar personalmente la labor para la cual fue contratado, así como la de acatar y cumplir las órdenes e instrucciones que imparta el empleador. Pero el trabajo no debe llevar al extremo de absorber las demás facetas del ser humano. De lo que se trata, más bien, es de armonizar las responsabilidades laborales con la vida personal, familiar y social. Para este fin, el legislador ha previsto los permisos remunerados como un derecho de los trabajadores frente a las circunstancias que, en principio, escapan a su voluntad por una causa justificada, y que deberán sustentarse ante el superior jerárquico o responsable dentro de la entidad.

§85. La justificación que se exige en estos casos resulta fundamental, en tanto que permite ponderar, caso a caso, de un lado, los derechos del trabajador y sus facetas personal y familiar como ser humano en sociedad, y, del otro lado, la continuidad en la prestación de un servicio público o de una función pública, así como el buen uso de los recursos del erario común. De modo que los permisos remunerados son un derecho, pero para su ejercicio no basta con invocarlo bajo cualquier excusa; se requiere, por el contrario, acreditar una causa justificada que se valorará razonablemente, de acuerdo con las particularidades de cada caso.

5.3. El artículo 132 (parcial) del Decreto Ley 262 de 2000 vulnera el mandato de equiparación previsto en el artículo 280 constitucional

§87. En lo referente a los empleados de la rama Judicial, es la Ley 270 de 1996 la que establece, en su artículo 144, los permisos remunerados como un derecho, cuando medie una causa justificada. Pero esta ley no define la duración de los permisos. Para este punto, hay que remitirse al artículo 102 del Decreto 1660 de 1978, vigente por remisión expresa del artículo 204 de la Ley 270 de 1996. El Decreto 1660 de 1978 dispone que los funcionarios y empleados de la rama Judicial tienen derecho a permisos remunerados en un mes, por causa justificada; los cuales serán de hasta por tres o cinco días, dependiendo de la naturaleza del cargo, así: "[l]os Magistrados, Consejeros de Estado, Fiscales del Consejo de Estado y del Tribunal, Procurador General de la Nación, Viceprocurador, Procurador Auxiliar, Secretario General, Procuradores Delegados, Agrarios y Regionales, y Directores de Instrucción Criminal, hasta por cinco (5) días calendario; los demás funcionarios y empleados, hasta por tres (3) días calendario. En ningún caso el derecho a estos permisos es acumulable".

§88. En lo que respecta a la Procuraduría General de la Nación, el artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000 -ahora demandado- señala que el derecho a los permisos remunerados se reconocerá así: el "Procurador General, el Viceprocurador General, los procuradores delegados, los procuradores auxiliares, el secretario general hasta por cinco (5) días, los demás empleados, hasta por tres (3) días".

§89. De lo anterior resulta que, para el caso de los procuradores judiciales II, no existe correspondencia entre los días de permiso remunerados a los que tienen derecho, en comparación con los de la máxima autoridad judicial ante la cual intervienen, a saber, los magistrados de tribunal superior. Dicho de otro modo, los procuradores judiciales II deberían gozar de condiciones equivalentes a los magistrados de tribunales superiores, quienes tienen hasta cinco días de permiso por causa justificada, pero los primeros solo reciben hasta tres días de permiso.

Funcionarios

Ante qué autoridad judicial intervienen

Máximo de días de permiso remunerado al mes para el procurador

Procuradores delegados

Altas cortes

5 días

Procuradores judiciales grado II

Tribunales, juzgados del circuito y municipales

3 días

Procuradores judiciales grado I

Juzgados del circuito y municipales

3 días

§90. Los procuradores judiciales grado II cumplen una misionalidad polivalente, en el sentido de que pueden intervenir ante jueces como ante tribunales. En tal sentido, responden a una función que no corresponde totalmente a la estructura de la rama Judicial que sí mantiene una jerarquía y separación más clara entre estas instancias.

§91. De todos modos, el artículo 280 superior contiene un mandato de equiparación lo suficientemente amplio para cobijar las particularidades de los procuradores judiciales II, al ordenar la equiparación entre los agentes del Ministerio Público con los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes los primeros ejerzan el cargo. En este caso, el referente de mayor jerarquía para los procuradores judiciales II serían los magistrados de los tribunales.

§92. La regla de equiparación constitucional, sin embargo, no se cumple frente al máximo de días de permisos remunerados, con causa justificada, que pueden solicitar los procuradores judiciales II, los cuales quedan equiparados, para estos efectos, con los jueces municipales y de circuito, y no con los magistrados de tribunal ante los cuales también intervienen.

§93. La norma acusada, que hace parte de un decreto con fuerza de ley proferido con facultades excepcionales por el presidente de la República, no aporta razón alguna para justificar el incumplimiento a la regla de equivalencia. Durante el proceso de participación

que antecedió a esta decisión tampoco se identificaron argumentos que pudieran sustentar una excepción al mandato de equiparación constitucional.

§94. En suma, (i) el artículo 280 constitucional contiene un mandato de equiparación; (ii) los procuradores judiciales grado II son sujetos a equiparar con los funcionarios judiciales ante los cuales intervienen, a saber, los magistrados de tribunal; (iii) el artículo demandado prevé, sin embargo, un número menor de días por concepto de permisos remunerados para los procuradores judiciales II que el que reciben los magistrados de tribunal; y (iv) el legislador no aportó razones para sustentar el incumplimiento a la regla constitucional. Por ello, el cargo prospera.

6. El remedio constitucional a adoptar

§95. Ahora bien, como consecuencia de este vicio material de constitucionalidad, podría considerarse que procede la declaratoria de inexequibilidad de la norma parcialmente demandada. Sin embargo, tal posibilidad sería contraria al ordenamiento jurídico pues excluiría todo el inciso segundo del artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000, el cual regula el sistema de permisos remunerados frente a varias categorías de servidores y funcionarios de la Procuraduría General de la Nación que no fueron objeto de discusión en esta providencia. De modo que la inexequibilidad de todo el inciso segundo generaría inconsistencias o vacíos normativos.

§96. Al respecto, ha dicho la Corte que las sentencias integradoras, en cualquiera de sus modalidades –interpretativas, aditivas o sustitutivas–, "encuentran un claro fundamento en el carácter normativo de la Carta Política (art. 4, C.P.) y en los principios de efectividad (art. 2, C.P.) y conservación del derecho (art. 241, C.P.), llamados a gobernar el ejercicio del control de constitucionalidad", ya que facilitan la labor de "mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador".

§97. Siguiendo esta aproximación, la Corte hará un condicionamiento de la disposición para que, en adelante, se entienda que los procuradores judiciales II tienen derecho al mismo

número de días de permiso remunerado al mes, por causa justificada, que tengan los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

§98. Esta decisión no implica que este grupo de servidores tengan, per se, un derecho a un permiso remunerado de hasta por cinco días cada mes. El total de días de permiso es un asunto que le corresponde definir al legislador en el marco de sus competencias y que podría, en un futuro, modificarse. Más aún, tiendo en cuenta que las funciones específicas que cumplen los procuradores judiciales II se detallan en una norma de carácter reglamentario. Sin embargo, para el momento en que se profiere esta decisión, y en atención a la regulación vigente para los magistrados de tribunal superior, el número de días de permiso para los procuradores judiciales II debe ser de hasta cinco días al mes, previa valoración de la causa justificada.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Único. Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el inciso segundo del artículo 132 del Decreto Ley 262 de 2000, en el entendido que los procuradores judiciales II tienen derecho al mismo número de días de permiso remunerado al mes, por causa justificada, que tengan los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Ausente con comisión

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General