Sentencia C-1067/01

MINISTERIO PUBLICO-Ejercicio

PERSONERIA MUNICIPAL-Naturaleza jurídica/PERSONERO MUNICIPAL-No calidad de agente del Ministerio Público

PERSONERIA MUNICIPAL-Categorización

PERSONERO MUNICIPAL Y FUNCIONARIO JUDICIAL-Requisitos no uniformes/FUNCIONARIO JUDICIAL-Servidor del orden nacional/PERSONERO MUNICIPAL-Servidor del orden local

El personero no tiene la calidad de agente del ministerio público, en los términos del artículo 280 superior, por lo cual, no tiene por qué tener los mismos requisitos que los funcionarios judiciales. Además, los personeros son funcionarios del orden municipal, mientras que los funcionarios judiciales tienen carácter nacional, a pesar de que ejerzan sus atribuciones conforme a un reparto territorial de competencias. Por ello, es normal que la ley establezca requisitos uniformes nacionalmente para ser juez, por tratarse de servidores públicos del orden nacional, mientras que ese principio no se aplica a los personeros municipales, que son servidores de carácter local.

PERSONERO MUNICIPAL-Calidades según categorización

Teniendo en cuenta que el artículo 320 de la Constitución reconoce la posibilidad de categorizar los municipios, es también posible que la ley establezca diferentes clases de personerías y, en consecuencia, exija calidades distintas en esos diversos municipios.

Referencia: expediente D-3487

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 173 de la Ley 136 de 1994.

Actor: Luis Alfredo Venegas Martínez

Magistrado Sustanciador:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., diez (10) de octubre de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, el ciudadano Luis Alfredo Venegas Martínez presentó demanda contra el artículo 173 de la Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.377 del 2 de junio de 1994:

"LEY 136 DE 1994

(junio 2)

por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Artículo 173. Calidades. Para ser elegido personero en los municipios y distritos de las categorías especial, primera y segunda se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y ser abogado titulado.

En los demás municipios se podrá elegir personeros a quienes hayan terminado estudios de derecho".

III. LA DEMANDA

El actor considera que la norma demandada desconoce el artículo 280 superior, de conformidad con el cual “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”. Explica que, en virtud del artículo 118 de la Constitución, los personeros municipales son agentes del Ministerio Público, lo cual resulta confirmado por los artículos 168 y 169 de la Ley 136 de 1994. Por lo mismo, el Legislador debió haber señalado, para acceder a tales cargos, requisitos y calidades idénticos a los establecidos para los magistrados y jueces ante quienes cumplan sus funciones.

Sin embargo, a juicio del demandante, la norma acusada estableció, para quienes aspiren a ser personeros municipales, requisitos mucho menos exigentes que los señalados por los artículos 127 y 128 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia para los magistrados y jueces de la República. Además, precisa el actor que de conformidad con el artículo 84 de la Ley 201 de 1995, en materia penal el Ministerio Público es ejercido por los personeros municipales, “razón por la cual no puede ser consecuente ni constitucional que quien actúa como Ministerio Público, en dicha materia en particular, tenga calidades inferiores a las de los jueces en cabeza de quienes se encuentra la dirección de las investigaciones o causas, trátese de jueces municipales, del circuito o incluso promiscuos municipales”. Así, por ejemplo, mientras que para ser juez municipal es necesario tener título de abogado y experiencia profesional no inferior a dos años, la norma que se demanda sólo le exige a los personeros municipales el haber terminado estudios de derecho, lo cual va en detrimento de la función que tales servidores públicos ejercen.

Por otra parte, señala el actor que el legislador tampoco podía, para efectos de determinar las calidades que deberá llenar quien aspire a ser personero municipal, tomar en cuenta la categoría de los municipios, ya que “no existen dentro de la estructura de la rama judicial, magistrados o jueces para municipios de categoría especial, primera, segunda, tercera, cuarta o quinta” puesto que “la función de administrar justicia tiene su razón de ser en proteger y hacer efectivos los derechos, las libertades y las garantías de la población entera”.

Solicita, por último, que en caso de declararse la inconstitucionalidad del artículo

demandado, la Corte se pronuncie sobre las consecuencias jurídicas que ello generaría para los personeros municipales que se encuentren ejerciendo su cargo sin contar con las calidades propias de los agentes del Ministerio Público, de conformidad con la Constitución y la Ley.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, obrando en su condición de apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino en este proceso para oponerse a los argumentos de la demanda.

Señala, en primer lugar, que no asiste razón al demandante cuando asimila los personeros municipales a los agentes del Ministerio Público. Explica que, al interpretar armónicamente los artículos 118, 275 y 277 de la Constitución, se concluye que es el Procurador General de la Nación quien dirige y ejecuta tal función de Ministerio Público, por sí mismo o a través de sus agentes, los cuales deben estar vinculados orgánicamente a la Procuraduría General de la Nación. Asimismo, existen otros servidores que si bien no tienen dicha vinculación orgánica, cumplen funciones de ministerio público bajo la dirección del procurador. Así, con fundamento en los artículos 118 y 313-8 de la Carta, el interviniente considera que aunque los personeros municipales o distritales cumplen atribuciones de agentes del Ministerio Público, por ejemplo cuando intervienen en los procesos penales, sin embargo "no tienen la condición de verdaderos agentes porque sus funciones se ejercen dentro del ámbito local; además, las personerías no forman parte del organismo de control del nivel nacional, sino que pertenecen a las entidades territoriales del nivel municipal o distrital como una manifestación de la descentralización de la función de control, bajo las directrices del Procurador General de la Nación".

En segundo lugar, señala que no se viola la Carta al someter a las personerías y personeros a una clasificación según las distintas categorías de municipios puesto que, si de conformidad con el artículo 320 superior, el legislador puede categorizar los municipios, también puede crear categorías de personerías y personeros. En su sentir, la distinción prevista no vulnera el artículo 13 de la Constitución, ya que "refleja distintos supuestos de hecho porque se basa en la categorización de los municipios fundada en la existencia de diferentes condiciones

materiales del orden presupuestal, fiscal o poblacional entre otras y al ser las personerías y personeros entidades y funcionarios de la estructura orgánica y administrativa de ese nivel están sujetos al mismo régimen diferencial de las entidades territoriales de las cuales forman parte".

Por último, indica que el Legislador cuenta con la facultad de señalar las calidades para ser elegido personero, lo cual fue ratificado por la Corte Constitucional en la sentencia C-267 de 1995.

2. Intervención del Ministerio del Interior

La ciudadana Nancy L. González Camacho, actuando como representante del Ministerio del Interior, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de la norma demandada. Considera que el Legislador cuenta con la atribución de señalar los requisitos que deberán cumplir los personeros municipales, de conformidad con la sentencia C-267/95, por lo cual bien podía hacerlo por medio de la Ley 136 de 1994, que se acusa.

Asimismo, expresa que los personeros municipales no son, en sentido estricto, agentes del Ministerio Público, sino que simplemente ejercen las funciones de Ministerio Público, de conformidad con el artículo 168 de la misma Ley 136/94, por lo cual "mal podría predicarse de ellos la aplicación de los mismos requisitos de las autoridades judiciales ante quienes actúan"; en consecuencia, no hay violación de la Carta Política.

Además, precisa el interviniente que no sería razonable ni justo "exigir altas calidades a quien se va a desempeñar como personero en un municipio apartado y de escaso presupuesto, por cuanto ningún ciudadano con título y ciertos años de experiencia, estaría en disposición de asumir tal dignidad".

3. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública.

El ciudadano Antonio Medina Romero, actuando como apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de la disposición acusada. Según su parecer, aunque la personería y el personero son órganos del nivel municipal, que forman parte del Ministerio Público, sin embargo "no se puede asimilar al personero a la condición de delegado o agente del

Ministerio Público dependiente del Procurador General de la Nación, en los términos de los artículos 118, 277 y 280 de la C.P.". Por lo mismo, considera que el artículo 280 de la Constitución únicamente se aplica a quienes cuentan con el carácter de agentes del Ministerio Público, dependientes del Procurador, que actúan en forma permanente ante los funcionarios jurisdiccionales. En ese sentido, no asiste razón a las acusaciones del demandante.

4. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, en su calidad de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, intervino en este proceso para justificar la constitucionalidad de la disposición atacada.

Precisa que el artículo 280 de la Carta no alude a cualquier tipo de integrantes del Ministerio Público, sino únicamente a los agentes del mismo ante la Rama Jurisdiccional, entre los cuales no se incluyen los personeros municipales. Y, según su parecer, la Personería es una institución, "que tanto en sus orígenes como en su configuración actual se aparta sustancialmente del papel de agencia del Ministerio Público, en tanto lo ejerce apenas como uno de sus campos de acción, por lo demás no vocacional, necesario, sino más bien esporádico e impropio". Asimismo, concluye que se trata de una institución de carácter marcadamente local, mientras que los demás integrantes del Ministerio Público son funcionarios del orden nacional.

Por lo mismo, no existe violación del artículo 280 Superior.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2565 recibido el 5 de junio de 2001, intervino en este proceso para solicitar que la norma demandada sea declarada exequible.

Precisa que los personeros municipales no son en sentido estricto agentes del Ministerio Público, a pesar de que ejercen algunas funciones propias del mismo. Los agentes siempre tendrán una relación de dependencia jerárquica con el Procurador General, por virtud del artículo 277 superior, mientras que los personeros municipales o distritales están adscritos a

sus respectivas entidades territoriales, y no a la Procuraduría General de la Nación.

Lo anterior no implica negar que los personeros municipales cumplen con la atribución constitucional de ejercer funciones del Ministerio Público, bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Sin embargo, precisa el concepto fiscal, el ejercicio de esas atribuciones "no les confiere per se a las personerías municipales y distritales la condición de funcionarios de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la Nación", ya que, tanto por su forma de designación como por el ámbito de sus funciones, "estos servidores quedan adscritos a la corporación de elección popular del nivel local en donde se ha producido tal designación".

Por otra parte, considera que sería desproporcionado exigir a los personeros municipales y distritales las calidades de los agentes del Ministerio Público, dadas las diferencias de naturaleza y de alcance que existen entre sus respectivas funciones: mientras que la función básica de las personerías es la de ejercer el control administrativo del municipio, sin perjuicio de sus atribuciones en materia de Ministerio Público, los agentes del Ministerio Público tienen como función básica el actuar ante las autoridades judiciales; por ello, sus órbitas funcionales no son equiparables. En consecuencia, no existe transgresión del artículo 280 de la Carta.

VI. CONSIDERACIONES

Competencia

1- Esta Corporación es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 173 de la Ley 136 de 1994, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 Superior, por tratarse de una demanda dirigida contra una norma que hace parte de una ley de la República.

El problema planteado

2- Para el demandante, el artículo 173 de la Ley 136/94, acusado, desconoce el mandato del artículo 280 de la Carta, en la medida en que establece para quienes quieran acceder al cargo de personeros municipales requisitos distintos a los que existen para los funcionarios judiciales ante los cuales éstos actúan, a pesar de que el citado precepto constitucional ordena que los agentes del Ministerio Público -entre los cuales considera se encuentran los personeros- deben llenar las mismas calidades y categorías de los funcionarios judiciales

citados. Los intervinientes y el Procurador, por su parte, consideran que los personeros municipales no cuentan con el carácter de agentes del Ministerio Público en el sentido estricto al que hace alusión el artículo 280 de la Constitución, por lo cual no existe la transgresión aludida.

Por otra parte, a juicio del actor, la norma vulnera la Carta, en cuanto establece requisitos diferenciales para los personeros municipales, dependiendo de la categoría de cada municipio, ya que no existe diferencia sustancial entre las funciones que cumplen los personeros adscritos a los distintos tipos de entidad territorial.

El problema jurídico que se plantea a la Corte es, entonces, doble. Por una parte, esta Corporación debe determinar si el artículo 280 de la Constitución cobija a los personeros municipales, por ser éstos, de conformidad con el artículo 118 Superior, agentes del Ministerio Público. Por otra, es necesario determinar si el Legislador cuenta con la facultad de establecer calidades y requisitos distintos para quienes aspiren a ocupar el cargo de personero municipal, dependiendo de la categoría del municipio del que se trate en cada caso. Ahora bien, la Corte constata que en anteriores oportunidades1, esta Corporación ha analizado no sólo la naturaleza jurídica de la personería sino que incluso ha estudiado los temas planteados por la presente demanda. En efecto, la sentencia C-223 de 1995, MP Antonio Barrera Carbonell, debatió específicamente si los personeros municipales tienen o no el carácter de agentes del Ministerio Público y si se les aplica o no el artículo 280 de la Constitución; igualmente, esa sentencia analizó si la ley podía o no señalar diferentes categorías de personeros que correspondieran a las diferentes categorías de municipios establecidas por la ley. Dada la identidad de la materia estudiada, la Corte se fundamentará en la doctrina desarrollada en esa sentencia con el fin de estudiar los cargos formulados por el actor.

La inaplicabilidad del artículo 280 de la Constitución a los personeros municipales.

3- La mencionada sentencia C-223 de 1995 explicó que 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. En términos genéricos, de conformidad con el artículo 118 Superior, corresponde al Ministerio Público ejercer la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos.

En consecuencia, precisó la Corte que los personeros municipales, si bien pueden considerarse como agentes del Ministerio Público, ya que en ciertos casos ejercen funciones propias de la órbita de dicha institución, no son en estricto sentido, para efectos de dar aplicación de los artículos 277 y 280 de la Carta, agentes permanentes del Procurador General de la Nación ante las autoridades jurisdiccionales. Dijo al respecto esa sentencia:

"El personero municipal, aun cuando puede considerarse como agente del Ministerio Público, en el sentido de que actúa o funge como tal al desarrollar funciones que pertenecen a la órbita de dicha institución, no es en sentido estricto y en los términos de los artículos 277 y 280 de la Constitución delegado inmediato, como lo son los procuradores delegados, ni agente permanente del Procurador General de la Nación ante las autoridades jurisdiccionales, no pertenece ni orgánica ni jerárquicamente a la estructura de la Procuraduría General de la Nación ni a la planta de personal de la misma; es un funcionario del orden municipal, aun cuando se encuentra sujeto a la dirección suprema del Procurador General de la Nación y, por lo tanto, sus funciones se desarrollan dentro de un sistema de articulación funcional y técnica, en virtud del cual, de alguna manera, se encuentra sujeto a la autoridad y al control de la Procuraduría y del Defensor del Pueblo.

(…)

Consecuente con lo expresado, si bien la personería y el personero son órganos institución y persona del nivel municipal, que forman parte del Ministerio Público, no se puede asimilar al personero a la condición de delegado o agente del Ministerio Público dependiente del Procurador General de la Nación, en los términos de los arts. 118, 277 y 280 de la C.P.

En este orden de ideas, la norma del art. 280 de la C.P. se aplica única y exclusivamente a quienes tienen el carácter de agentes del Ministerio Público dependientes del Procurador, los cuales 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".

4- Conforme a lo anterior, es claro que el personero municipal no es asimilable a los agentes del Ministerio Público, dependientes del Procurador General de la Nación, por lo cual a los personeros no les es aplicable el mandato del artículo 280 Superior. El cargo del actor será entonces desechado.

Los requisitos para ser personero según la categorización de los municipios.

5- La Corte considera que la doctrina desarrollada en la anterior sentencia también es suficiente para mostrar que carece de fundamento el segundo cargo, según el cual, es violatorio de la igualdad que la ley consagre requisitos distintos para ser personero en las distintas categorías de municipios. Así, el actor sostiene que el legislador no puede tomar en consideración la categoría de los municipios para determinar las calidades de los personeros, ya que en la estructura de la rama judicial no existen magistrados o jueces según los municipios en donde desempeñan sus funciones. Sin embargo, ese argumento no tiene sustento en la Carta pues, como ya se señaló, el personero no tiene la calidad de agente del ministerio público, en los términos del artículo 280 superior, por lo cual, no tiene por qué tener los mismos requisitos que los funcionarios judiciales. Además, los personeros son funcionarios del orden municipal, mientras que los funcionarios judiciales tienen carácter nacional, a pesar de que ejerzan sus atribuciones conforme a un reparto territorial de competencias. Por ello, es normal que la ley establezca requisitos uniformes nacionalmente para ser juez, por tratarse de servidores públicos del orden nacional, mientras que ese principio no se aplica a los personeros municipales, que son servidores de carácter local. La Corte comparte entonces los planteamientos de los intervinientes y de la Vista Fiscal, en cuanto consideran que si los personeros municipales no son, en sentido estricto, agentes del ministerio público, ni ejercen esencialmente funciones judiciales, tampoco puede predicarse de ellos la aplicación de los mismos requisitos de las autoridades judiciales ante quienes actúan.

6- En tal contexto, teniendo en cuenta que el artículo 320 de la Constitución reconoce la posibilidad de categorizar los municipios, es también posible que la ley establezca diferentes clases de personerías y, en consecuencia, exija calidades distintas en esos diversos municipios. La jurisprudencia de esta Corporación ya ha tenido oportunidad de reconocer esta situación en los siguientes términos2:

“Si la propia Constitución parte de la base de la falta de homogeneidad o de las diferencias entre los municipios, basadas en circunstancias reales de orden socioeconómico y fiscal, al permitir al legislador el establecimiento de categorías entre ellos, a través de una regulación normativa que prevea distintos regímenes para su organización y gobierno y administración acorde con los factores antes mencionados, no puede resultar extraño ni contrario al ordenamiento constitucional el que la ley determine igualmente diferentes categorías de personerías y de personeros. La personería, es una institución encajada dentro de la estructura orgánica y funcional municipal; por lo tanto, no puede sustraerse a las regulaciones que con fundamento en el art. 320 establezca el legislador para los municipios”.

7- Por último, es natural que el desempeño como personero en un municipio de primera categoría difiera, en ciertos aspectos, de la misma actividad en uno de cuarta o quinta categoría y, sin desconocer la importancia que ambos tienen dentro del marco constitucional, sí resulta razonable que las calidades del primero sean, relativamente, más exigentes frente a las del segundo.

VII. DECISION

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

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 173 de la Ley 136 de 1994.

Notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver, entre otras, las sentencias C-223 de 1995, C-431 de 1998 y C-481 de 1998 y C-200 de 2001.

2 Corte Constitucional, Sentencia C-223 de 1995 MP. Antonio Barrera Carbonell. En el mismo sentido Cfr. Sentencia C-540 de 2001 MP. Eduardo Montealegre Lynett.