

Sentencia C-113/07

## PERIODO DE PERSONERO MUNICIPAL Y DISTRITAL-Prórroga

Los párrafos acusados son constitucionales. Ellos persiguen facilitar una transición y por ello extendieron el período de los personeros por el término estrictamente requerido, que, por otra parte, se ajusta a la modificación del período de los concejos efectuada por reforma constitucional. Además, la prolongación no implica que los Concejos hayan perdido su facultad constitucional de elegir a los personeros, la prórroga tiene un carácter general y neutro, y fue adoptada por el Congreso de la República en ejercicio de su competencia específica en la materia. Finalmente, el cargo de personero tiene un origen político, pero no obedece a un mandato popular sino a una naturaleza y funciones que lo inscriben dentro del Ministerio Público. Todo lo anterior permite definir que la prolongación de los períodos de los personeros en ejercicio no constituye un acto de elección, sino una norma instrumental para facilitar una transición.

Referencia: expedientes acumulados D-6435 y D-6458

Demandantes: Carlos Edward Osorio Aguiar y Karina Icela Rojas Maestre

Magistrado Ponente:

dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007)

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

SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los

ciudadanos Carlos Edward Osorio Aguiar y Karina Icela Rojas Maestre demandaron los párrafos transitorios de los artículos 1 y 2 de la Ley 1031 de 2006, “Por la cual se modifica el período de los personeros municipales, distritales y el Distrito Capital.”

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

El texto de las disposiciones demandadas es el siguiente:

“LEY 1031 DE 2006

“(junio 22)

“Diario Oficial No. 46.307 de 22 de junio de 2006

“CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“Por la cual se modifica el período de los personeros municipales, distritales y el Distrito Capital.

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

“DECRETA:

“ARTÍCULO 1o. El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“Artículo 170. A partir de 2008 los concejos municipales o distritales según el caso, para períodos institucionales de cuatro (4) años, elegirán personeros municipales o distritales, dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero del año siguiente a la elección del correspondiente concejo. Los personeros así elegidos, iniciarán su período el primero (1o) de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero. Podrán ser

reelegidos, por una sola vez, para el período siguiente.

“PARÁGRAFO transitorio. Los personeros municipales y distritales elegidos antes de la vigencia de la presente ley, concluirán su período el último día del mes de febrero de 2008.

“ARTÍCULO 2o. El artículo 97 del Decreto-ley 1421 de 1993 quedará así:

“Artículo 97. Elección, inhabilidades. El Personero Distrital será elegido por el Concejo durante el primer mes de sesiones ordinarias, para un período institucional de cuatro (4) años, que se iniciará el primero de marzo y concluirá el último día de febrero. Podrá ser reelegido, por una sola vez, para el período siguiente.

“No podrá ser elegido personero quien sea o haya sido en el último año miembro del Concejo, ni quien haya ocupado durante el mismo lapso cargo público en la administración central o descentralizada del Distrito. Estarán igualmente inhabilitados quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, excluidos del ejercicio de una profesión o sancionados por faltas a la ética profesional.

“Quien haya ocupado en propiedad el cargo de personero no podrá desempeñar empleo alguno en el Distrito Capital, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

“ARTÍCULO 3o. La presente ley regirá a partir de su promulgación y modifica en lo pertinente a cualquier otra disposición legal que le sea contraria.”

(se subrayan los apartes demandados)

### III. LA DEMANDA

Manifiestan los actores que las normas demandadas vulneran “los principios constitucionales del estado social de derecho, descentralización con autonomía de los entes territoriales, primacía de la Constitución sobre las leyes, participación democrática, tridivisión y separación del poder público, competencia funcional del concejo municipal para elegir personeros, y la competencia de cada uno de los poderes, consagrados en los artículos 1, 4, 40, 121, 136, 287, 313 numeral 8 de la Carta Magna...”

Exponen que el numeral 8 del artículo 313 de la Constitución Política dispone que le corresponde a los Concejos Municipales “[e]legir personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.” Al contrastar esta norma con los preceptos demandados concluyen:

“Como se puede advertir, el Congreso de la República al aprobar la Ley 1031 de junio 22 de 2006 hizo suya una competencia que no se encuentra expresamente prevista en los arts. 150 y ss. del Ordenamiento Superior y que tampoco puede hacer suya por competencia residual, dado que la elección de personeros es una facultad expresamente otorgada a los Concejos Municipales.

“Sin duda alguna, el numeral 8° del artículo 313 de la Carta Política vincula de alguna manera al Congreso de la República, admitiendo que la elección que hagan las aludidas corporaciones se efectúan para el período establecido por el Congreso de la República. Sin embargo, de dicho numeral no puede deducir el Congreso de la República que puede extender los períodos de los actuales personeros por un año más, para equiparar los períodos con los de los Señores Alcaldes y otras autoridades locales.

“No pretendo discutir en esta demanda la conveniencia o inconveniencia de que los períodos de los Personeros coincidan con los de los Alcaldes, lo cual de suyo puede llegar a ser hasta discutible. Sin embargo, como de lo que se trata en este tipo de acciones es confrontar la ley

con la Constitución, debo anotar que es perfectamente ajustado a la Constitución que el legislador modifique los períodos para los cuales se deben elegir los Personeros Municipales pasándolos de tres a cuatro años, y de allí que la demanda no recaiga contra los contenidos de los artículos 1° y 2° de la Ley 1031 de junio 22 de 2006. Lo que resulta entonces objeto de reproche es que bajo el amparo de algo presuntamente conveniente como lo es unificar los períodos de las autoridades locales, el Congreso se arroge una competencia, como lo es la de designar a los Personeros elegidos antes de la vigencia de la presente Ley, para que sigan ocupando dichas dignidades, incluso con posterioridad al vencimiento de su período de tres (3) años para el que fueron elegidos conforme a la Ley vigente en su momento, por un año más, y hasta el 28 de febrero de 2008.

“Dicha extensión legal del período de los personeros hasta el 28 de febrero 2008 resulta francamente inconstitucional, pues se arroga el Legislador una competencia que la Constitución ha confiado a los Concejos Municipales, como una extensión de la autonomía reconocida en el art. 287 Superior y que les permite no solo a los Municipios gobernarse por autoridades propias, sino elegir directamente las mismas bajo las reglas de juego previamente establecidas.”

Anotan que las normas acusadas vulneran el principio democrático que informa la Constitución (C.P. art. 1), pues desconocen que son los Concejos Municipales los facultados para designar a los personeros. También vulneran el art. 40 de la Constitución Política, porque impedirían que otras personas que cumplen los requisitos exigidos accedan a los cargos de personero, a partir de marzo de 2007. De la misma manera, infringen el art. 287, que les reconoce a las entidades territoriales, y entre ellas a los municipios y distritos, “autonomía relativa para la gestión de sus intereses gobernándose con autoridades propias y ejerciendo éstas las competencias que le corresponden.” Al respecto aseguran que “el Concejo Municipal no necesita de ley nacional que le diga o establezca quien es la persona que se desempeñará como autoridad local, personero durante el período del 1° de marzo 2007 al último día de febrero de 2008, ya que tal competencia está dada por la propia Constitución y no le compete al Congreso tal regulación; ya que el límite de la competencia legislativa radica exclusivamente en fijar el período de la institución de la personería pero no la persona que lo ejercerá, como equivocadamente y en contrario a la Constitución que nos rige lo ha establecido el aparte de la norma peticionada en inexecutable.”

Por todo lo anterior, aseguran que el Congreso de la República se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al dictar las normas impugnadas, pues asumió funciones constitucionales propias de los concejos municipales y distritales.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Fernando Gómez Mejía, actuando como apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia, en su calidad de Director del Ordenamiento Jurídico, intervino en el proceso para solicitar que las normas cuestionadas fueran declaradas exequibles.

Para empezar, menciona que, de acuerdo con los antecedentes legislativos, las normas acusadas fueron incluidas dentro de la Ley 1031 con el fin de armonizar los períodos de los personeros con el de los alcaldes y los concejales. En los debates se expresó que “la facultad del Legislador para aumentar el período de los personeros municipales y distritales fue estudiada por la Corte Constitucional en las sentencias C-114 de 1998 y C-950 de 2001.”

Afirma que los párrafos demandados constituyen una expresión de la facultad constitucional del Legislador de determinar los períodos de los personeros:

“(…) este Despacho considera que el artículo 313 de la Carta Política, en el numeral 8 determina que corresponde a los Concejos elegir al personero para el período que fije la ley, y determina que es el Congreso de la República el que debe establecer el período de los personeros, desestimando con ello el argumento expuesto por los actores, en el sentido de la extralimitación del Congreso en la expedición de la norma impugnada.

“En este caso, el Legislador, en desarrollo de sus atribuciones, estimó necesario y aconsejable establecer que el período de los personeros fuera de cuatro (4) años y no de tres (3) como lo establecía la Ley 136 de 1994, dentro del margen de que goza esta Corporación para señalar este período.

“Es obvio que los actores están frente a una interpretación errónea del contenido de la norma acusada, teniendo en cuenta que no se está eligiendo o designando a los personeros, simplemente se está determinando su nuevo período sin desconocer que son elegidos por los Concejos Municipales o Distritales.”

Anota que en la sentencia C-822 de 2004 la Corte manifestó que entendía por período “el lapso que la Constitución o la Ley contemplan para el desempeño de cierta función pública.” De allí concluye que “si la norma acusada establece que el período institucional de cuatro (4) años debe ser acogido por los funcionarios que actualmente se desempeñan como personeros, no contraría los preceptos constitucionales (...) Por ello, puede afirmarse que existe una incongruencia entre los términos utilizados por los actores cuando afirman que el Legislador se extralimitó en sus funciones al elegir o designar a los personeros para el período comprendido entre febrero de 2007 y febrero de 2008, y los términos de la ley, que se refiere únicamente al término ‘período.’”

Plantea luego que los demandantes tienen una confusión aún mayor: “(...) una cosa es la expedición de una norma jurídica, como las demandadas, que tenga entre sus efectos normativos el de prolongar el período de unos personeros en ejercicio, y otra muy distinta, el caso de las normas que, si bien formalmente pueden tener otra finalidad, en la realidad son, desde el punto de vista electoral, actos electorales. Es decir, que su calidad de norma deba interpretarse en realidad como acto electoral, por ser éste el único efecto normativo que se sigue de ella. Esta distinción (...) fue formulada, de forma clara, por esa Corporación, en sentencia C-551 de 2003. Y no debe olvidarse que frente a las limitaciones que pueda sufrir la libertad de configuración de la que goza el Legislador, la interpretación debe ser restrictiva.”

Concluye entonces:

“Así las cosas, el Legislador, de conformidad con el artículo 313 numeral 8 de Superior, tiene la mayor discrecionalidad para prever el período de los personeros, sin más limitaciones que las que surgen de la propia Carta Política. A él le corresponde evaluar y definir el alcance de cada uno de los hechos determinantes para poder ampliar o incluso disminuir dicho período, dentro de los parámetros constitucionales.”

## 2. CONCEJO DE BOGOTÁ

El Presidente del Concejo de Bogotá, Antonio Galán Sarmiento, intervino dentro del proceso, para solicitarle a la Corte Constitucional que declarara la constitucionalidad de las normas acusadas.

En primer lugar, aclara que el artículo 313 de la Constitución dispone, en su numeral ocho, que le corresponde al Congreso de la República determinar el período de los personeros. Así, indica que la Ley 136 de 1994 determinó que el período sería de tres años, disposición que fue reformada por la Ley 1031 de 2006, que lo extendió a cuatro, con la anotación de que sería institucional y que empieza a contar desde el 1° de marzo de 2008.

Y, luego, sobre el punto que señala la demanda, expresa:

“Con ocasión de la fijación de este nuevo período, la ley previó en los parágrafos demandados que quienes fueron elegidos con anterioridad a la vigencia de esta ley concluyeran el mismo, en fecha posterior a la de su culminación.

“En este orden de ideas se considera que el Legislador no está eligiendo a los personeros, dado que éstos ya fueron escogidos por los concejos respectivos en la época de vigencia de la Ley 136 de 1994, que les señalaba un término de tres años; bajo esa premisa, de manera transitoria, el Legislador prorroga su tiempo de permanencia en el cargo de personero, mas no efectúa designación alguna.

“Bajo ese entendido, no se comparte el argumento expuesto por los demandantes en el sentido que la elección propiamente dicha de los personeros se hizo por parte de los Concejos Municipales y Distrital, para el caso de Bogotá, tal como lo dispone el mandato constitucional; y con la expedición de la ley lo que hace el Legislador es ampliar el período establecido por una ley anterior, sin desbordar la competencia asignada por la Constitución al Congreso, toda vez que justamente su función radica en señalar por ley el tiempo de ejercicio de la actividad, en este caso concreto de Personero.”

### 3. PERSONERÍA DE BOGOTÁ

El Personero de Bogotá, Herman Arias Gaviria, participó dentro del proceso, para solicitarle a la Corte Constitucional que declarara la constitucionalidad de las normas acusadas.

Para empezar, expresa que los arts. 123, 125 y 150-23 establecen que el Congreso de la República está facultado para “determinar la manera como los servidores públicos han de desempeñar sus atribuciones, debiendo contarse entre esa facultad de configuración normativa, la fijación de los tiempos y plazos en que debe llevarse a cabo el cumplimiento de

las funciones, es decir, la determinación de los períodos de algunos servidores públicos, en los casos en que el órgano legislativo haya sido habilitado para tal fin por la Constitución Política.”

“(…) es claro que el Congreso Nacional goza de una libertad amplia de configuración legislativa para fijar el período de los personeros que, entonces, como se ha visto, es de aquellos llamados institucionales que permiten que, en casos especiales, pueda ser diferente del que como regla general se ha adoptado por la ley y que, como en el caso del personero que por algún motivo no termina su período, permite la designación de otra persona para completar el lapso generalmente establecido.

“Esa misma libertad de configuración legislativa le permite al Congreso Nacional adoptar determinaciones como las que se hallan implícitas en los párrafos de los artículos 1 y 2 de la Ley 1031 de 2006 y atendiendo una coyuntura fáctica en concreto, propiciada por cambios introducidos por el mismo legislador, realizar los ajustes temporales necesarios para que el tránsito legislativo generado con la expedición de una norma que modifica un período institucional, se produzca sin crear vacíos normativos ni traumas en el ejercicio de las funciones inherentes al cargo, al que se ha modificado el período.

“El Congreso Nacional, dentro de la libertad normativa que le ha sido reconocida por la Carta Fundamental y por la Jurisprudencia Constitucional, no solamente puede regular aquellos eventos en que es necesario fijar un período menor del ordinario, sino que como en el caso que ahora nos ocupa, también puede señalar la prolongación de un período en concreto, con apoyo en la razonabilidad y conveniencia institucional de la norma que así lo dispone, porque los períodos de que venimos hablando no tienen entidad jurídica propia y autonomía, sino que dependen del acto condición en cuya virtud alguien entra en ejercicio de funciones...”

Al respecto cita distintos apartes de la sentencia C-107 de 1995, en la cual se analizó una disposición que prolongaba por algunos días el ejercicio del cargo de los contralores departamentales.

Por otro lado, plantea el Personero de Bogotá que el numeral 8 del art. 313 de la Constitución no deja ninguna duda acerca de que la elección de los personeros corresponde a los Concejos Municipales: “todo aquello que se refiera al procedimiento, sistema de votaciones, manera de conocer los programas de los diferentes candidatos, forma de selección de las

hojas de vida de los aspirantes y, en fin, toda la mecánica concerniente a los mecanismos que deben utilizarse para seleccionar a la persona que ocupará la titularidad del órgano de control municipal es, por entero, competencia del Concejo respectivo.”

Así, asegura que “debe convenirse que por una parte el Congreso Nacional goza de plena autonomía en la definición del período del personero municipal y que el Concejo es titular de la facultad de elegir a la persona que va a ocupar el referido cargo.”

Establecido todo lo anterior, manifiesta entonces que al expedir las normas acusadas el Congreso de la República de ninguna manera “abordó temas relacionados con la ‘elección’ del personero de los municipios del país; todas las provisiones allí ordenadas tienen que ver con ‘el período’ de los personeros, no con su sistema de elección, ni con los procedimientos a seguir por parte de la corporación municipal.”

Y en relación con el cargo de los demandantes acerca de que con los párrafos atacados, que extienden el período de los personeros elegidos antes de la vigencia de la Ley 1031 de 2006, “el Congreso Nacional ‘eligió’ personeros” manifiesta:

“(…) esa conclusión es equivocada y, desde todas las perspectivas, riñe con la realidad pues es lo cierto que quienes en la actualidad desempeñan la función del Ministerio Público en lo Local fueron elegidos por el concejo de cada municipio, como podrá constatarse con las actas que deben reposar en las corporaciones correspondientes de cada municipalidad.

“Otra cosa es que el Congreso Nacional haya prorrogado el período de los referidos funcionarios lo cual, según ya vimos, es asunto en el cual el Legislativo goza de autonomía y libertad de configuración.

“Desde la óptica con que el asunto ha sido aquí examinado, no es lo mismo hacer una elección que prorrogar un período, por cuanto intrínsecamente se trata de decisiones diferentes y en el caso que nos ocupa cada una de ellas está reservada a instancias distintas; esto nos permite sostener que todo aquello que tenga que ver con el establecimiento o modificación del período de los personeros es competencia del Congreso Nacional, mientras que lo referido a la elección de esos servidores debe ser atendido por el Concejo Municipal.

“Las demandas presentadas ante la H. Corte Constitucional tratan indistintamente los tópicos

reseñados; pretenden establecer una sinonimia entre la prórroga de un período y la elección de un funcionario, cosas que, como se ha visto, son diferentes y, en casos como el que examina esa Corporación en la presente oportunidad, de imposible confusión, considerando que las autoridades que tienen asignada la competencia para resolver sobre cada una de ellas son distintas, una del orden nacional y otra territorial, específicamente de cada uno de los municipios y del Distrito.”

Finalmente, destaca que la decisión de prorrogar el período de los alcaldes elegidos antes de la expedición de la Ley es también conveniente y razonable. Las normas demandadas impiden que los más de mil concejos municipales del país se involucren en costosas y desgastantes campañas para la elección de unos personeros que solamente ejercerían sus funciones durante un año, un tiempo muy reducido para adelantar una gestión eficaz. Además, destaca que no es la primera vez que se recurre a normas como las atacadas. Al respecto menciona que cuando el Congreso de la República expidió la Ley 136 de 1994 incluyó un párrafo transitorio en el artículo 170, que tenía el mismo propósito y en el cual se dispuso que “los personeros municipales o distritales elegidos a la vigencia de la presente ley concluirán su período el 28 de febrero de 1995.”

#### 4. FEDERACIÓN NACIONAL DE PERSONERÍAS DE COLOMBIA

El Presidente de la Federación Nacional de Personerías de Colombia, Adolfo León López Giraldo, intervino dentro del proceso, en forma extemporánea, y le solicitó a la Corte Constitucional que declarara la constitucionalidad de las normas acusadas.

En primer lugar, considera que la demanda es inepta, por no presentar “razones específicas, claras, pertinentes y suficientes.” Por eso, considera que la Corte debería inhibirse para pronunciarse sobre ella. Dice al respecto que “no encontramos, como no encontró el accionante, razones pertinentes y suficientes del concepto de violación por efecto de la transitoriedad, más allá de considerar que se están usurpando funciones constitucionales como lo es la elección del personero; pero si los personeros ya fueron elegidos, es propio que si se alarga (modifica) el período por el cual fueron elegidos, la vigencia se prorrogue automáticamente, y solo y específicamente durante esa transitoriedad para darle la validez, la eficacia y la inmediatez en la aplicación que igualmente contempla la ley.”

A renglón seguido afirma que el Congreso de la República goza de la cláusula general de

competencia. Luego, cita algunos apartes de sentencias de la Corte Constitucional en las que se ha señalado la importancia de los regímenes de transición. Al respecto señala que la Corte ha indicado que en aras de la vigencia de los principios de la buena y la confianza legítima “lo único que constitucionalmente se puede exigir del Legislador es que la normatividad establezca un período razonable de transición que permita a quienes venían ejerciendo esa actividad, ajustarse las nuevas regulaciones...”

## 5. INTERVENCIÓN DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Alejandro Venegas Franco, tomó parte dentro del proceso y le solicitó a la Corte Constitucional que declarara la inconstitucionalidad de las normas demandadas.

Al respecto manifiesta:

“(...) debe señalarse que corresponde al Congreso de la República establecer el período de las autoridades de las entidades territoriales, pero la provisión de esos cargos es una competencia propia de estas últimas, como manifestación del derecho constitucional inalienable de la autonomía.

“En ese orden de ideas, bien podía el Congreso ampliar el período de los personeros municipales, distritales y de Bogotá de tres a cuatro años, pero lo que no podía hacer, sin entrar a cumplir funciones propias de otras autoridades y sin invadir la autonomía de las entidades territoriales, era prorrogar el período de los personeros actualmente en funciones, elegidos para un período de tres años, pues ello implica asumir la atribución propia de las corporaciones edilicias, sustituyéndolas en su competencia de elección de los personeros para el período comprendido del 1° de marzo de 2007 al último día de febrero del 2008.

“Obsérvese cómo cuando se ha intentado prorrogar el período de las autoridades locales, que es diferente a la ampliación de los mismos, se ha recurrido al expediente de la reforma constitucional y no a la simple expedición de una ley. De manera que en un caso como el analizado debería operar la misma lógica...”

Por todo lo anterior, solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas demandadas y que, en consecuencia, se precise que “el período de los actuales personeros

vence el 28 de febrero de 2007 y que los concejos deberán proceder a una nueva elección para el período comprendido del 1° de marzo de 2007 al 28 de febrero de 2011.”

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante escrito del 9 de octubre de 2006, el Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, intervino en el proceso de la referencia y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los parágrafos transitorios demandados.

Para comenzar, el jefe del Ministerio Público plantea que el Congreso de la República, en ejercicio de la facultad constitucional de dictar las leyes, dentro de su marco de libertad de configuración legislativa, “puede determinar los períodos de los personeros, pues su período, a diferencia de otras autoridades locales, no es señalado por la Carta Política, lo que dejó su determinación en manos del legislador.” Al respecto indica que en la sentencia C-114 de 1998 la Corte reconoció que el período de los personeros es el que fije la ley, tal como lo dispone el numeral 8 del art. 313 de la Constitución Política.

Expone que la Ley 1031 de 2006, y los parágrafos acusados, fueron dictados precisamente en ejercicio de la mencionada facultad legislativa: “(...) el constituyente no estableció parámetro alguno para la fijación del tiempo durante el cual debe ejercerse el cargo de personero. Por consiguiente, al no existir disposición constitucional alguna que restrinja la facultad de configuración del legislador para tal efecto, éste es libre, dentro de lo razonable, no sólo para fijar tal período, sino que no existe obstáculo para prorrogar el de los actuales personeros, tal como lo hizo a través de la norma demandada.”

Manifiesta que el principio de la autonomía territorial tiene un carácter relativo, puesto que el artículo 287 de la Carta determina:

“que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pero dentro de los límites propios que le impongan la Constitución y la ley,<sup>12</sup> lo que a su vez implica que dicha autonomía tenga un carácter relativo.

“Es así como la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido que el carácter de entidad territorial implica el derecho a gobernarse con autoridades propias, a ejercer las competencias que le corresponda, administrar los recursos y establecer los

tributos para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Y es el legislador quien está constitucionalmente habilitado para definir el grado de autonomía de tales entidades respetando el núcleo esencial de la autonomía territorial, entendida ésta como un derecho y como una garantía constitucional.”

Y en relación con el problema jurídico que plantea este proceso - determinar si en este caso concreto “se ha respetado el contenido mínimo esencial reservado al reducto de la autonomía territorial que la Constitución Política protege” - asegura:

“Así las cosas, el legislador en ejercicio de su potestad de configuración, no sobrepasó los límites mínimos y máximos señalados por Constitución - en un extremo, el núcleo esencial de la autonomía territorial, y en el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado -, al determinar en los artículos transitorios demandados, la prórroga de los períodos de los actuales personeros municipales y distritales.”

Menciona que si bien es claro que la elección de los personeros municipales le corresponde a los concejos, también lo es que éstos no están facultados para determinar el período de aquellos, pues “es competencia del Legislador establecer el período de los personeros y eso fue lo que hizo en las disposiciones demandadas, al prorrogar por un año más el período de quienes en la actualidad se encuentran desempeñando dicho cargo.” Agrega que también debe tenerse en cuenta que la prórroga del período determinada por el Congreso de la República se aplica para los personeros que ejercen actualmente y que fueron elegidos precisamente por los concejos municipales. Por lo tanto, no es de recibo la acusación acerca de que los párrafos acusados abrogan la facultad de los concejos de elegir a los personeros municipales.

Igualmente, manifiesta que no les asiste razón a los demandantes cuando expresan que las disposiciones acusadas vulneran el derecho de todos los ciudadanos a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Sobre el punto resaltan que, de conformidad con los arts. 125, 150 numeral 23 y 209 de la Constitución Política, el legislador es el llamado a establecer los distintos requisitos y condiciones para el acceso a la función pública. Agrega que así lo reconoció la misma Corte Constitucional en su sentencia C-109 de 2002.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

## Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

## El problema jurídico

2. En el presente proceso la pregunta que debe resolver la Corte es la siguiente: ¿La decisión contenida en los párrafos acusados de prolongar el período de los personeros municipales que se encuentran actualmente en ejercicio vulnera la autonomía de los municipios, y más concretamente la facultad constitucional de los concejos municipales de elegir a los personeros?

## Cuestión previa: la aptitud de la demanda

3. El Presidente de la Federación Nacional de Personerías de Colombia solicitó que se declarara que las demandas eran ineptas, por cuanto no exponían razones específicas, claras, pertinentes y suficientes que justificaran el inicio de un proceso de constitucionalidad.

La Corte no comparte la opinión del interviniente. Las demandas afirman que los párrafos transitorios demandados vulneran la autonomía de las entidades territoriales, por cuanto extienden el período de los personeros en funciones. Los actores consideran que ello equivale a un despojo de la facultad constitucional de los Concejos Municipales de elegir a los personeros en una fecha predeterminada, que el Legislador no puede modificar. Este cargo amerita el juicio de constitucionalidad de las normas demandadas.

## El origen de las normas demandadas

4. Mediante el Acto Legislativo 02 de 2002 se decidió elevar el período de los alcaldes y concejales municipales a 4 años. Precisamente, el objeto fundamental de la ley en la cual se encuentran las normas demandadas fue aumentar el término de ejercicio de los cargos de personeros a cuatro años, para que se equipararan con los de los demás dignatarios municipales.

La Ley 136 de 1994 y el Decreto Ley 1421 de 1993 establecieron que el período de los

personeros era de tres años, que se empiezan a contar el primero de marzo y concluyen el último día de febrero. Por eso, los períodos de los personeros actualmente en ejercicio culminan el día 28 de febrero del año en curso.

La Ley 1031 de 2006 modificó las normas pertinentes de la Ley 136 de 1994 y el Decreto Ley 1421 de 1993 y dispuso que, a partir de 2008, los períodos de los personeros municipales y distritales serían de cuatro años.<sup>3</sup>

La exposición de motivos del proyecto de ley que se convertiría en la Ley 1031 de 2006 confirma que los párrafos demandados perseguían impedir que se diera una nueva elección para el lapso de transición. Así, en la exposición de motivos del proyecto de ley 21 de 2005 - Cámara de Representantes, presentado el 21 de julio de 2005, se expresó:<sup>4</sup>

“El Acto Legislativo número 02 de 2002, aumentó de tres (3) a cuatro (4) años la duración del período de los Alcaldes Populares (Municipales o Distritales) y de los correspondientes Concejos, lo que en concordancia con el inciso cuarto del artículo 272 superior, conlleva a que la duración del período de los Contralores Municipales o Distritales sea de cuatro (4) años, mientras que el período de los Personeros Municipales o Distritales que fueron elegidos entre el primero (1º) y el diez (10) de Enero de 2004, se mantiene en tres (3) años, contados a partir del primero (1º) de marzo de 2004 y hasta el veintiocho (28) de febrero de 2007.

“Los Alcaldes y los Concejales, elegidos en octubre de 2003, que se posesionaron el primero (1º) de enero de 2004, mantendrán un período de cuatro (4) años, que concluirá el treinta y uno (31) de diciembre de 2007.

“Lo antes expresado conlleva a concluir que los actuales Concejos Municipales y Distritales, dentro de su período constitucional estarían avocados a elegir dos (2) Personeros. El primero que concluiría su período el veintiocho (28) de febrero de 2007 y un segundo Personero que siendo elegido entre el primero (1º) y el diez (10) de enero de 2007, iniciaría un período de tres (3) años que comenzando el primero (1º) de marzo de 2007, estaría concluyendo el veintiocho (28) de febrero de 2010. Ese hecho legal le estaría impidiendo a los Concejos, que inicien su período el primero (1º) de enero de 2008, elegir en el mes de enero de 2008, al correspondiente Personero, porque al comenzar su período ya el Concejo anterior, por imperativo mandato legal, les habría elegido un nuevo Personero para el período 2007-2010.

Conclusión: Honorables Congresistas: El presente proyecto de ley, a partir de su vigencia en el caso de ser aprobado, en esencia pretende lo siguiente:

1°. Extender o aumentar de tres (3) a cuatro (4) años el período de los Personeros Municipales o Distritales. Con ello, evitar que por imperativo mandato legal vigente, los actuales Concejos Municipales o Distritales, dentro de su período constitucional (2004-2007), se vean precisados a elegir a dos (2) personeros, lo cual estaría en abierto y franco detrimento de la competencia constitucional y legal que le asistiría a los Concejos del período 2008-2010 para elegir a sus respectivos Personeros...” (negritas y subrayas originales)

Luego, en la ponencia para primer debate en el Senado de la República se manifestó al respecto:

“2. Consideramos constitucional, y conveniente el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes.

“El numeral 8 del artículo 313 de la Constitución Política, señala que corresponde a los Concejos municipales “Elegir Personero para el período que fije la ley (...)”. En desarrollo de este canon constitucional, la Ley 136 de 1994 dispuso que a partir de 1995 estos funcionarios gozarían de un período de tres (3) años.

“Las funciones de control a las administraciones municipales, de promoción y defensa de los derechos humanos, su importancia en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, han hecho que la figura del Personero Distrital y Municipal sea una institución de gran trascendencia dentro de la organización territorial, entes que a pesar de los fuertes ajustes en gastos de funcionamiento vienen cumpliendo con sus responsabilidades.

“Ha de tenerse en cuenta que a las demás autoridades locales, entiéndase Alcaldía y Concejo, por disposición de los artículos 3º y 4º del Acto Legislativo número 02 de 2002, les fue aumentado su período de ejercicio a cuatro (4) años. Correspondiendo a los Concejos elegir a los personeros, de hecho surge la incongruencia de períodos que dificulta la gestión municipal.

“De continuar con el período vigente, los actuales Concejos tendrían que elegir Personeros para lo que resta del período, es decir, por el lapso comprendido entre el 1º de marzo de

2007 al 28 de febrero de 2008, elegir en propiedad por tres (3) años y nuevamente volver a elegir por un año o por tres. Así, se impediría a los Concejos que inician su período el 1º de enero de 2008, elegir el correspondiente Personero, porque al comenzar su período ya el Concejo anterior, les habría elegido un nuevo Personero para el período 2007-2010.

“Por consiguiente, para un positivo cumplimiento de la misión asignada por la Constitución y la ley a los Personeros, y aplicando el principio de igualdad de condiciones con los períodos para Concejos y Alcaldías, es necesario su unificación. La solución, es extender el período de los actuales Personeros Municipales a cuatro años, definiendo que los nuevos Concejos elegirán Personeros Municipales y Distritales. El nuevo período se iniciará el 1º de marzo de 2008. La elección será dentro de los primeros diez (10) días de instalados los Concejos como actualmente está previsto.

“De la interpretación del numeral 8 del artículo 313 de la Carta, se deduce, que corresponde a la ley fijar el período de los Personeros; por tanto, no existe obstáculo en el ordenamiento jurídico para prorrogar el período de los actuales Personeros a cuatro (4) años e igualar su período de ejercicio con las demás autoridades municipales, tal como sucedió en el año 1994, cuando se extendió el período de los personeros en seis (6) meses mediante la ley que ahora se pretende reformar.

“Con base en las anteriores consideraciones, expresamos la conveniencia de la modificación a los períodos de ejercicio de los Personeros Municipales y Distritales...”

La prórroga de los períodos de los actuales personeros municipales y distritales no vulnera la Constitución

5. Los demandantes consideran que el Legislador vulneró la Constitución al disponer la prórroga - por un año - de los períodos de los personeros en ejercicio. Manifiestan que el numeral 8 del artículo 313 de la Constitución prescribe con claridad que los personeros deben ser elegidos por los Concejos Municipales. Por eso, consideran que, si bien es comprensible que el Legislador pretenda unificar los períodos de las distintas autoridades municipales, es inconstitucional que él extienda los períodos de los personeros en ejercicio, pues ello constituye en sí mismo una nueva elección. Afirman que con esta medida el Congreso de la República vulneró el principio de la autonomía de los entes territoriales, al igual que el derecho de todos los ciudadanos a acceder al cargo de personeros.

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario comparte la posición de los demandantes y solicitó que se declarara la inexecutable de las normas demandadas. También solicitó que se aclarara que el período de los actuales personeros termina el 28 de febrero de 2007 y que los Concejos Municipales y Distritales debían nombrar nuevos personeros para el período comprendido entre el 1° de marzo de 2007 y el 28 de febrero de 2011.

El representante del Ministerio del Interior y de Justicia, los presidentes del Concejo de Bogotá y de la Federación Nacional de Personerías de Colombia, y el Personero de Bogotá solicitan que se declare la constitucionalidad de las normas acusadas. También el Procurador General de la Nación conceptúa que debe declararse la exequibilidad de los preceptos acusados. De manera general, ellos afirman que las normas legales demandadas se restringen a determinar el período de los personeros – en este caso extendiéndolo –, función que le corresponde al Legislador. Anotan también que los personeros en ejercicio fueron elegidos por los Concejos Municipales y Distrital y que la decisión del Congreso de la República no puede considerarse un acto electoral.

6. La noción de Estado democrático implica que los gobernantes y representantes son elegidos por el pueblo por un cierto período, y que, una vez se va a cumplir el plazo de ejercicio fijado, estos servidores – si pueden ser reelegidos – deben someterse nuevamente al escrutinio popular para intentar ser confirmados en sus posiciones. Por eso, en principio, la prolongación o disminución de los períodos de estos servidores públicos es cuestionable desde la perspectiva constitucional.

En la tradición jurídica colombiana se ha considerado tan importante establecer con claridad los períodos de ejercicio de los servidores públicos, que en muchos casos ellos han sido llevados a la Constitución. Así ocurre, en el nivel nacional, entre otros, con el período de los congresistas; del Presidente de la República; de los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura; y con el del Procurador, del Contralor, del Defensor del Pueblo, del Registrador y del Fiscal. Lo mismo sucede a nivel regional y municipal, con los gobernadores y alcaldes, y con los diputados a las Asambleas Departamentales y los Concejales Municipales.

Precisamente, el hecho de que los términos de ejercicio de los servidores públicos citados

esté establecido en la Constitución entraña importantes obstáculos para la modificación de esos períodos, dado que ello debe hacerse a través de una reforma constitucional, respetando los límites fijados en la propia Carta y analizados en la jurisprudencia de esta Corte, tanto en lo atinente a la competencia del reformador de la Carta como al procedimiento que debe cumplirse para la enmienda constitucional.

7. Ahora bien, en este caso específico la Corte considera que la decisión del Congreso de la República de extender el período de los personeros en funciones no vulnera la Constitución. Distintas razones militan a favor de esta conclusión.

En primer lugar, el período de los personeros no está fijado en la Constitución. La propia Carta defiere al Legislador la determinación de dicho período. En efecto, el numeral 8 del artículo 313 de la Constitución determina que los Concejos Municipales y Distritales elegirán al personero “para el período que fije la ley...”

En segundo término, la prolongación del período de los personeros en funciones tiene por fin exclusivo lograr la armonización de los términos de ejercicio de las autoridades municipales y distritales. Como se ha indicado, con la aprobación del Acto Legislativo N° 02 de 2002, los períodos de los personeros pasaron a ser inferiores que los de los alcaldes y los concejos municipales. En uso de la potestad de configuración que le es propia, el Legislador consideró que esta situación no era conveniente y decidió equiparar los períodos de ejercicio. Pero para que esa homologación de los períodos se aplicara rápidamente era necesario generar un régimen de transición, que es el que dio lugar precisamente a las normas demandadas.<sup>5</sup>

De esta forma, se puede concluir que no se trata de una decisión caprichosa del Legislador. Tampoco es una decisión ad hoc, carente de relación con una reforma institucional previa de alcance general, porque antes de que se expidieran las normas acusadas el reformador de la Carta había extendido de 3 a 4 años el período de los concejales y de los alcaldes.

En tercer lugar, es importante mencionar que, dado que lo que las normas persiguen es facilitar la transición con miras a unificar los períodos institucionales de los personeros con el período de los concejos que habrán de elegirlos, la extensión del período se hizo por un término que se ajusta exclusivamente a lo necesario para cumplir dicha finalidad. Y si bien la finalidad de unificar tales períodos no está ordenada por la Constitución, sí constituye un desarrollo legítimo y constitucionalmente permitido de normas constitucionales mediante las

cuales el reformador de la Constitución no sólo extendió el período de los concejos de tres a cuatro años, sino que fijó una fecha exacta para la iniciación de su período de cuatro años en 2004, v.gr., el 1 de enero de 2004. Esto conduce a que el período siguiente de los concejos se inicie el 1 de enero de 2008, mientras que el de los personeros elegidos por los concejos se inicie, según las normas acusadas, el 1 de marzo de 2008, de tal forma que los concejos tengan un plazo prudencial para elegir el nuevo personero.

Lo anterior significa que, en adelante, los períodos de cuatro años coincidirán. De tal forma que el medio escogido por el legislador es idóneo<sup>6</sup> para lograr la finalidad legítima de armonizar los períodos de cuatro años tanto de los concejos como de los personeros elegidos por tales concejos, sin que el tiempo de prórroga del período de los personeros exceda lo necesario para alcanzar el propósito que el Legislador se ha trazado. Cabe agregar que ninguna norma constitucional prohíbe que coincidan los períodos de los concejos y de los personeros, o de los personeros y los alcaldes.

En cuarto lugar, la Corte encuentra que los personeros no son servidores públicos elegidos popularmente. Es decir, no son servidores públicos con un mandato político, sino funcionarios que forman parte del Ministerio Público, que tienen entre sus múltiples labores la de velar por los derechos de los ciudadanos y por el interés público. Su cargo no está entonces relacionado con los avatares propios de la competencia política cotidiana. Su misión institucional les exige imparcialidad frente a las fuerzas políticas. Y si bien los personeros tienen un origen político, están inscritos dentro del Ministerio Público, un órgano constitucional con autonomía que no pertenece a ninguna de las tres ramas del Poder Público.

En quinto lugar, se encuentra que la extensión del período es general, lo que significa que cubre a todos los personeros en ejercicio, sin excepción alguna. Esto significa que, en abstracto, la norma es neutra, por cuanto la extensión del período no favorece a una determinada corriente política, si bien la práctica podría mostrar consecuencias más benéficas para algunas expresiones políticas, dependiendo del municipio o distrito. Sin embargo, ello es secundario frente al contenido general, impersonal y abstracto de las normas acusadas, así como ante la finalidad políticamente neutra de tales normas.

Además, y en estricta relación con el anterior argumento, la medida fue dictada por el

Congreso de la República, a nivel nacional. Ello indica que fue emitida por un órgano que está por encima de las diferencias políticas cotidianas que afectan la elección de cada personero en cada municipio. Es decir, la medida no fue decidida ni por los personeros ni por los Concejales, que podrían ser los beneficiarios directos de la extensión del período.

Finalmente, las normas acusadas no interfieren con las facultades de los Concejos Municipales y Distritales. Ellos siguen contando con la función constitucional de designar a los personeros, por el término que establezca la ley. Como lo dicen varios intervinientes, la medida respeta los nombramientos que hicieron los concejos municipales y distritales en su momento, como quiera que amplía el período de los personeros que fueron designados precisamente por esas corporaciones públicas municipales. Los demandantes afirman que las normas acusadas lesionan la autonomía territorial porque los concejos no podrán elegir personeros en la fecha que estaba prevista antes de la expedición de la norma acusada. Sin embargo, es importante resaltar que dicha fecha fue establecida por la ley, no por la Carta. Además, las normas atacadas, lejos de usurpar la competencia del órgano, la reconocen, sin fijar condiciones materiales para su ejercicio ni requisitos adicionales. En realidad, los preceptos impugnados se circunscriben a regular el momento para su ejercicio.

Las razones anteriores conducen a la Corte a la conclusión de que los párrafos acusados son constitucionales. Ellos persiguen facilitar una transición y por ello extendieron el período de los personeros por el término estrictamente requerido, que, por otra parte, se ajusta a la modificación del período de los concejos efectuada por reforma constitucional. Además, la prolongación no implica que los Concejos hayan perdido su facultad constitucional de elegir a los personeros, la prórroga tiene un carácter general y neutro, y fue adoptada por el Congreso de la República en ejercicio de su competencia específica en la materia. Finalmente, el cargo de personero tiene un origen político, pero no obedece a un mandato popular sino a una naturaleza y funciones que lo inscriben dentro del Ministerio Público. Todo lo anterior permite definir que la prolongación de los períodos de los personeros en ejercicio no constituye un acto de elección, sino una norma instrumental para facilitar una transición. Entonces, las normas acusadas serán declaradas exequibles.

## 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

Declarar la EXEQUIBILIDAD de los párrafos transitorios de los artículos 1 y 2 de la Ley 1031 de 2006.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO A LA SENTENCIA C-113/07

PERIODO DE PERSONERO MUNICIPAL Y DISTRITAL-Prórroga/AUTONOMIA TERRITORIAL-Desconocimiento al prorrogar período de personero (Salvamento de voto)

La decisión del Legislador de ampliar el tiempo durante el cual ejercerían sus funciones los personeros que ya habían sido elegidos por los órganos municipales o distritales para un periodo de tres años, constituyó un ejercicio invasivo de sus competencias, con lo que se desconocieron los principios constitucionales sobre autonomía de las entidades territoriales.

Referencia: expedientes acumulados D-6435 y D-6458

Demanda de inconstitucionalidad contra los parágrafos transitorios de los artículos 1 y 2 de la Ley 1031 de 2006.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación expongo las razones que me llevan a disentir de la decisión mayoritaria que declaró la exequibilidad de los parágrafos transitorios de los artículos 1 y 2 de la Ley 1031 de 2006.

La Corte consideró que las disposiciones demandadas que prorrogaron durante un año el tiempo de ejercicio en el cargo de los personeros actualmente en funciones, quienes habían sido elegidos por los órganos municipales y distritales para un lapso de tres años, encuentra sustento constitucional en la atribución otorgada al Legislador en el numeral octavo del artículo 313 de la Constitución, que lo faculta para fijar el período durante el cual estos funcionarios ejercerán sus cargos.

Considero que existen razones constitucionales de suficiente entidad que obligan a distinguir, por una parte, entre la referida facultad del Legislador para fijar el periodo de ejercicio del cargo de estos funcionarios y, por la otra, la de los concejos municipales o distritales de proveer el cargo para el periodo fijado previamente por la ley y, finalizado este período, disponer nuevamente su provisión, en ejercicio siempre de una competencia constitucionalmente otorgada por la propia Constitución - el mismo numeral octavo del artículo 313 - a las autoridades locales.

Es así que la decisión del Legislador de ampliar el tiempo durante el cual ejercerían sus funciones los personeros que ya habían sido elegidos por los órganos municipales o distritales para un periodo de tres años, constituyó un ejercicio invasivo de sus competencias, con lo que se desconocieron los principios constitucionales sobre autonomía de las entidades territoriales.

Sostiene la decisión mayoritaria que dado que lo que persiguen las normas demandadas es facilitar la transición, la extensión del período se hizo por un término todavía tolerable desde la perspectiva democrática, es decir, por un año y, agrega, que un término mayor sería cuestionable desde el punto de vista constitucional.

Independientemente de la cantidad de tiempo durante el cual se haya extendido el ejercicio de los personeros ya nombrados por los concejos, lo que debió considerarse fue la legitimidad constitucional de una invasión de las competencias atribuidas constitucionalmente a los órganos locales, es decir la ilegítima ingerencia de los órganos centrales en las competencias de las instituciones locales, que agrieta y se constituye en un antecedente inconveniente en el proceso de fortalecimiento de la autonomía local que promueve el texto constitucional y que tiene que ver, por tanto con la estructura que el Constituyente quiso darle al Estado. Por tanto, desde el punto de vista constitucional no

parece aceptable que se justifique dejar prevalecer una decisión instrumental sobre el principio de autonomía de las entidades territoriales.

Por las razones expresadas disiento de la decisión mayoritaria.

Fecha ut supra.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-113/07

PERIODO DE PERSONERO MUNICIPAL Y DISTRITAL-Prórroga/ PERIODO DE PERSONERO MUNICIPAL Y DISTRITAL-Coincidencia con el de los alcaldes y concejales (Salvamento de voto)

La razón de mi disenso es que la razonabilidad de la equiparación en el período para el cual son elegidos los funcionarios (los de elección popular y los demás) de las administraciones municipales y distritales, no lleva a concluir necesariamente que estos períodos deban coincidir. En especial, considero que existen razones jurídicas y políticas para que se haya regulado el ejercicio de la administración local, de tal manera que los períodos de los concejales y los alcaldes no sólo sea el mismo, sino que resulte coincidente; pero tratándose del funcionario que cumple funciones de Ministerio Público, como órgano de control autónomo en el mencionado nivel territorial, no surgen los mismos elementos de análisis que llevan a concluir que su período de funciones debe coincidir con el de los alcaldes y concejales. Como quiera que la equiparación del tiempo que dura el ejercicio del cargo de personero, con el tiempo que dura el de alcaldes y concejales, se estableció en disposiciones contenidas en la Ley 1031 de 2006 distintas a las demandadas, en mi parecer resultó desproporcionado por parte del legislador disponer también la coincidencia de los períodos a los que me he referido. En atención a ello, considero que la Corte debió pronunciarse en dicho sentido y declarar la inexequibilidad de las normas demandadas.

Referencia: expedientes acumulados D-6435 y D-6458

Demanda de inconstitucionalidad contra los párrafos transitorios de los artículos 1 y 2 de

la Ley 1031 de 2006.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

1.- Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, el suscrito Magistrado procede a sustentar el salvamento de voto manifestado en la Sala Plena respecto de la sentencia C- 113 de 2007.

2.- Las disposiciones jurídicas estudiadas en la sentencia C- 113 de 2007, establecen la extensión del período de los personeros municipales hasta el último día del mes de febrero de 2008. Esto implica una extensión de un (1) año en el período para el que fueron elegidos los personeros en funciones entre el 2004 y el 2007 (el período que contemplaba la ley derogada era de tres años). Éstas fueron demandadas bajo el cargo consistente en vulnerar la facultad constitucional de los Concejos Municipales de elegir a los personeros, en tanto el legislador no tenía la competencia para disponer la extensión del período.

3.- Las disposiciones jurídicas referenciadas fueron declaradas exequibles, bajo el argumento según el cual, "...la prolongación de los períodos de los personeros en ejercicio no constituye un acto de elección, sino una norma instrumental para facilitar la transición". La opinión mayoritaria llega a la anterior conclusión a partir de las siguientes justificaciones:

a. El período de los personeros no está fijado en la Constitución y el numeral 8 del artículo 313 superior establece que éste será fijado la ley, lo cual determina esta competencia en cabeza del legislador.

a. La prolongación del período de los personeros en funciones tiene por fin exclusivo lograr la armonización de los términos de ejercicio de las autoridades municipales y distritales. La intención clara del legislador fue equiparar los mencionados períodos, en tanto consideró conveniente que los Concejos no estuvieran en la posibilidad de elegir dos (2) personeros dentro de su período constitucional. Esto, en razón a que como los períodos de los alcaldes y

concejales fue extendido por el Acto Legislativo 02 de 2002 a cuatro (4) años, y antes de promulgarse la ley que contiene las disposiciones estudiadas en esta sentencia el período de los personeros era de tres (3) años, entonces en un solo período un Concejo se vería avocado a elegir dos personeros. De otro lado, esta equiparación es necesaria - en palabras del legislador-, no sólo en la igualación del término (cuatro años), sino en la coincidencia del mismo, porque de otra manera, a partir del 2008, al comenzar un período un Concejo, "...ya el Concejo anterior les habría elegido un nuevo personero". La opinión mayoritaria de la Corte acogió el anterior argumento y consideró que era importante que el período de las distintas autoridades municipales y distritales fuera igual y coincidente.

a. "Teniendo en cuenta que las normas demandadas persiguen facilitar la transición con miras a unificar los períodos institucionales de los personeros con el período de los concejos que habrán de elegirlos, la extensión del período por un año (hasta el 2008) (...) se ajusta a lo necesario para cumplir dicha finalidad." Además, "ninguna norma constitucional prohíbe que coincidan los períodos de los concejos y de los personeros, o de los personeros y de los alcaldes."

a. Los personeros son funcionarios pertenecientes al Ministerio Público y en dicho sentido "su cargo no está relacionado con los avatares propios de la competencia política cotidiana", exigiéndole su misión institucional, la propia de un órgano autónomo de control, "imparcialidad frente a las fuerzas políticas." De ahí que, no pueda pensarse en la inconveniencia de hacer coincidir los períodos de los personeros y los concejos, pese a que los segundos eligen a los primeros.

a. La extensión del período de los personeros es general y no se aplica a algunos personeros en particular, lo cual elimina toda sospecha de que la medida legislativa pretende favorecer indebidamente.

a. "Las normas acusadas no interfieren con las facultades de los Concejos Municipales y Distritales. Ellos siguen contando con la función constitucional de designar a los personeros, por el término que establezca la ley. Por ello tampoco se vulnera la autonomía territorial, como quiera que no se establece la posibilidad que existan personeros que no estén nombrados por los propios concejos.

4.- Comparto plenamente los argumentos a) y e) expresados por la mayoría de la Sala y discrepo de los demás. Resulta plenamente razonable extender el período de los personeros a cuatro (4) años, entre otras razones porque se hace con base en una competencia otorgada al legislador por la misma Constitución (art 313-8 C.N). Y es igualmente razonable, incluso si el legislador consideró como razón importante para ello, el hecho de que a partir del Acto legislativo 02 de 2002, los alcaldes y concejales tuvieran un período constitucional de ejercicio de sus cargos de cuatro (4) años. Pero, la razón de mi disenso es que la razonabilidad de la equiparación en el período para el cual son elegidos los funcionarios (los de elección popular y los demás) de las administraciones municipales y distritales, no lleva a concluir necesariamente que estos períodos deban coincidir. En especial, considero que existen razones jurídicas y políticas para que se haya regulado el ejercicio de la administración local, de tal manera que los períodos de los concejales y los alcaldes no sólo sea el mismo, sino que resulte coincidente; pero tratándose del funcionario que cumple funciones de Ministerio Público, como órgano de control autónomo en el mencionado nivel territorial, no surgen los mismos elementos de análisis que llevan a concluir que su período de funciones debe coincidir con el de los alcaldes y concejales.

Como quiera que la equiparación del tiempo que dura el ejercicio del cargo de personero, con el tiempo que dura el de alcaldes y concejales, se estableció en disposiciones contenidas en la Ley 1031 de 2006 distintas a las demandadas, en mi parecer resultó desproporcionado por parte del legislador disponer también la coincidencia de los períodos a los que me he referido. En atención a ello, considero que la Corte debió pronunciarse en dicho sentido y declarar la inexquibilidad de las normas demandadas. Fundamento mi posición en las razones que a continuación expondré.

5.- Los argumentos de la presente sentencia apuntan a declarar que no se ha vulnerado principio constitucional alguno por parte del legislador al establecer la extensión de un (1) año en el período de funciones de los personeros, en tanto éste es un período legal y no

constitucional. Por demás, se sustenta en razones constitucionales como son la necesidad de armonización de los términos de ejercicio de las autoridades municipales y distritales, frente a lo cual la extensión del período sería una medida transitoria y adecuada, y en uso del margen de regulación que le otorga la Constitución al legislador sobre el tema.

Estas justificaciones resultan sin duda acertadas, si es que se pretende demostrar, como en efecto se hace, que el legislador no carece de facultad para equipar el tiempo del período constitucional de los personeros al de los alcaldes y concejales, y que ello además no resulta inconstitucional ni carente de justificaciones acordes a la Carta. Pero, no se puede decir lo mismo del hecho que la equiparación de los términos lleve aparejada la coincidencia de los mismos.

6.- En efecto, no parece haber justificaciones claras de por qué el período institucional de los personeros deba coincidir con el de los alcaldes y concejales. En la sentencia de la que disiento se consignan dos razones que sugieren únicamente que no existe reparo para que así sea, pero no se esgrime ninguna que exprese que esto es conveniente o favorable para el desarrollo de la administración local.

7.- Sobre lo anterior habría que decir, que los personeros como integrantes del Ministerio Público (art 118 C.N) cumplen las funciones de control de la administración, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas en el nivel territorial respectivo (arts. 168, 169 y 178 L.136/94), bajo la dirección del Procurador General de la Nación (art. 178 L.136/94). A su turno, la naturaleza de las funciones del Ministerio Público (art. 277 C.N) implica, como bien se afirma en la presente sentencia, autonomía e imparcialidad.

Sin embargo, no basta con afirmar que como la autonomía e imparcialidad propias del Ministerio Público como órgano autónomo de control configuran una obligación constitucional en el ejercicio de sus funciones, entonces su misión está ajena a cualquier consideración o interés político particular. De ello a lo sumo se puede concluir que así debe ser, pero no que de por sí lo sea. Por el contrario, haría falta establecer las condiciones adecuadas para que en efecto los personeros como funcionarios con funciones de Ministerio Público las ejerzan con autonomía e imparcialidad. En este orden cabe preguntarse si son condiciones más favorables para el ejercicio autónomo e imparcial de los personeros, ser elegido por uno de

los órganos de la administración que es objeto de su función de control (en tanto los concejos forman parte de la administración local)<sup>7</sup>, o ser elegido por uno ajeno a dicha administración. De otro lado, si la función de los personeros es de control, ¿cuál sería la razón para impedir que lo haga en más de una administración, debe acaso ser distinto el funcionario que ejerce el control en cada administración? Si en efecto un personero ejerciera su función en más de una administración, ¿no sería ello por el contrario una garantía más para que independientemente del tránsito de administración el control sobre ella sea autónomo e independiente?

8.- Al parecer, el legislador opina, sin que para ello se encuentre una justificación razonable, que no es conveniente que una determinada administración local desarrolle sus funciones con un funcionario de control nombrado en la administración anterior. A esta conclusión llego, pues en la exposición de motivos se afirma que la medida legislativa demandada busca entre otros, justamente, evitar que cuando un Concejo se posesione exista ya un personero nombrado. Esto indica que se da por supuesto, y además acorde con la Constitución, que a cada Concejo le asiste el derecho de tener su propio personero.

La anterior es una desafortunada interpretación de la facultad Constitucional de los Concejos Municipales y Distritales de elegir al personero. De la Constitución no se desprende sino la función de elegir al personero, y no la de elegir al personero cuyas funciones se ejerzan durante el período en el que el Concejo elector ejerza igualmente. En el mismo sentido es que la Constitución otorga la facultad al legislador para que establezca el período de los personeros, es decir, no dice la Carta que el legislador deba además hacer coincidir los períodos. Si no hay una justificación razonable para ello, entonces es una medida desproporcionada. Y, el hecho que expresamente no le esté vedado al Congreso hacerlo, no significa que pueda hacerlo, sino que mediando razones suficientes no sería inconstitucional que lo hiciera.

9.- Se podría pensar también, que habiendo quedado los períodos de los personeros, concejales y alcaldes equiparados en su duración, pero desfasados en el momento en que los cargos deben ser ejercidos, las mismas entidades territoriales correspondientes, pudieron haber evaluado la conveniencia o inconveniencia de ello. Pues, finalmente sobre la coincidencia de estos períodos -insisto- no hay obligación para que el Congreso lo estipule (no existe reserva de ley), mientras que sí existe un principio constitucional de autonomía de

los gobiernos locales.

Por último, la idea de que el legislador puede regular sin justificación suficiente asuntos relativos a la conveniencia o inconveniencia de la regulación de las administraciones de los niveles territoriales distintos al nacional, y sin que para ello le asista mandato constitucional alguno, es un precedente contrario la autonomía territorial establecida en la Constitución de 1991.

En los anteriores términos salvo el voto.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-113 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

AUTONOMIA TERRITORIAL-Desconocimiento al prorrogar período de personero/PRINCIPIO DE IGUALDAD EN ACCESO A CARGO PUBLICO-Desconocimiento al prorrogar período de personero (Salvamento de voto)

Referencia: expedientes acumulados D-6435 y D-6458

Demanda de inconstitucionalidad contra los párrafos transitorios de los artículos 1 y 2 de la Ley 1031 de 2006

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, procedo a salvar mi voto por las siguientes razones:

1. En primer lugar, considero que en este caso la discusión se centraba en realidad sobre un problema de autonomía de las autoridades territoriales. Con la ley 1031 de 2006 los concejos

no pudieron elegir los nuevos personeros y se estableció un privilegio en favor de unos ciudadanos, que discrimina sin duda a quienes aspiraban al cargo. En consecuencia, para igualar los períodos no era necesaria una prórroga tan larga y falta de proporcionalidad. Así las cosas, todo lo que beneficia un cargo debe establecerse hacia el futuro y el hecho de que el legislador pueda fijar el período de un funcionario no significa que pueda prorrogar el de quien esté en ejercicio.

2. En segundo lugar, en mi criterio debe entenderse que una cosa es que la Constitución establezca la prórroga de un período como medida transitoria y otra que la ley lo haga. Por ende, en este caso no está claro con quién se unifica el período, pues los concejos sesionan en días distintos según la categoría de los municipios, como tampoco se unifica con el de los alcaldes y, si esa era la razón, no se entiende por qué se señaló la fecha del 28 de febrero de 2008.

3. En tercer lugar, aceptar que la ley pueda establecer este tipo de prórrogas puede llevar, a mi juicio, a que mañana también se disponga la terminación anticipada de un período. En mi sentir, con la reforma los concejos no se desvertebraron y así los personeros hayan sido elegidos anteriormente, éstos lo fueron para un período distinto. Así pues, prolongar el período de los personeros restringe el acceso a ese cargo de los otros ciudadanos, lo cual, a mi juicio, termina vulnerando el principio de igualdad.

4. En cuarto lugar, en mi opinión, mal hace la Corte al extender los ámbitos de comparación, cuando lo cierto es que la situación de los personeros no es igual a la de los alcaldes, cuyos períodos sí estaban desfasados. No se puede afirmar que todas las autoridades locales deben funcionar igual, pues los concejos funcionan distinto. Así las cosas, no había necesidad de unificar los períodos de los personeros con el de estas autoridades y por ende el control no necesariamente debe corresponder a la mayoría.

5. En quinto y último lugar, considero que si bien la sentencia parte de una premisa cierta, consistente en que el legislador puede señalar los períodos, esto no implica que pueda prorrogar el período de una autoridad local en ejercicio, como tampoco reducirlo. Por consiguiente, el legislador usurpó una competencia de las entidades territoriales y estableció una discriminación a favor de unos ciudadanos en detrimento de la igualdad de derechos para acceder a ese cargo. Todo lo cual reafirma, que cuando la ley modifica esos períodos

entra en la órbita local, protegida en su autonomía por la propia Constitución.

Por consiguiente, considero necesario concluir que en este caso la ley viola la autonomía de las autoridades territoriales, en relación a los concejos municipales y distritales para la provisión de los cargos que le confiere la Constitución.

Por la anterior razón discrepo de la presente decisión.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Corte Constitucional, Sentencias C-366 de 2000, C-1051 de 2001, C-1258 de 2001, C-1029 de 2002, entre otras.

2 Corte Constitucional, Sentencia C-1258 de 2001.

3 Es importante anotar que el artículo del Decreto Ley 1421 de 1993 que establecía el período del personero distrital es realmente el artículo 96, y no el 97. Dicen los artículos:

“ARTICULO 96. Elección y calidades. El Personero Distrital es agente del ministerio público, veedor ciudadano y defensor de los derechos humanos. Será elegido por el Concejo durante el primer mes de sesiones ordinarias, para un período de tres (3) años que se iniciará el primero (1°) de marzo y concluirá el último día de febrero. No podrá ser reelegido para el período siguiente.

“Para ser elegido personero se requiere tener más de treinta años ser abogado titulado y haber ejercido la profesión con buen crédito durante cinco (5) años o el profesorado en derecho por igual tiempo. El personero se posesionará ante el alcalde mayor.

“En ningún caso podrán intervenir en su postulación o elección quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil respecto de los candidatos.

La elección de personero se hará entre los candidatos postulados en sesión anterior a la de la elección. Entre la postulación y la elección debe mediar un término no menor de tres (3) días.

“ARTICULO 97. Inhabilidades. No podrá ser elegido personero quien sea o haya sido en el último año miembro del Concejo, ni quien haya ocupado durante el mismo lapso cargo público en la administración central o descentralizada del Distrito. Estará igualmente inhabilitado quien en cualquier época hubiere sido condenado a pena de prisión por delitos comunes, salvo los culposos o políticos, excluido del ejercicio de su profesión o sancionado por faltas a la ética profesional.

“Quien haya ocupado en propiedad el cargo de personero no podrá desempeñar empleo alguno en el Distrito Capital, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio en sus funciones.”

4 Gaceta del Congreso N° 453 del 27 de julio de 2005. El autor de la iniciativa fue el Representante a la Cámara Reginaldo Montes.

5 En la sentencia C-753 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, se declaró la constitucionalidad de la extensión del período de la Registradora Nacional del Estado Civil, hasta el año 2006, que había sido decidida en el párrafo transitorio del art. 15 del Acto Legislativo 01 de 2003. En aquella ocasión se expresó que la prolongación del período tenía un carácter estrictamente instrumental, para evitar que se creara un vacío jurídico:

“5.3 La Corte señala la trascendencia jurídica que para la estabilidad institucional y para garantizar el derecho de acceso a los cargos públicos tienen los períodos señalados en la Constitución o en la ley cuando fuere el caso. La variación intempestiva del período en curso es un asunto muy sensible desde el punto de vista constitucional, por sus eventuales implicaciones sobre la organización de la estructura del Estado.

“(…)

“Pero es mas, en este caso concreto, es claro para la Corte que dada la vigencia inmediata del Acto Legislativo N° 1 de 2003, como norma general, la decisión contenida en el párrafo transitorio del artículo 266 de la Constitución con el nuevo texto del mismo

conforme al artículo 15 de esa reforma a la Constitución, fue una decisión del Constituyente Derivado, adoptada por él como una norma de carácter instrumental necesaria, aunque tenga efecto jurídico propio guarda conexidad inmediata con el resto del artículo 266 a que ella se refiere. De no ser así, se habría desintegrado de manera inmediata el Consejo Nacional Electoral y se habría producido la vacancia del cargo de Registrador Nacional del Estado Civil, de tal suerte que para integrar aquel y para proveer el reemplazo de este, habría que proceder a darle aplicación inmediata a lo dispuesto en el nuevo texto normativo del citado artículo del 266 de la Carta Política reformado por el artículo 15 del Acto Legislativo aludido.

“Precisamente para evitar el vacío jurídico y garantizar la continuidad en el desempeño en la función electoral que les compete, se decidió entonces la inclusión del párrafo que establece una norma de transición entre la norma constitucional precedente y la nueva, lo que señala claramente que aun cuando tal párrafo tiene efecto jurídico propio, es un instrumento necesario y con una relación de conexidad evidente con el nuevo texto normativo, expedido por el Constituyente Derivado con una finalidad específica, para clarificar una situación jurídica concreta y de enorme trascendencia en el tránsito legislativo entre la norma constitucional anterior y la nueva. Esto claramente significa que no hubo ninguna elusión del debate, ni tampoco rompimiento de los principios de consecutividad e identidad, ni una prórroga del período del Registrador Nacional del Estado Civil. Por el contrario, lo que se encuentra es que se trata de una previsión del Congreso de la República como Constituyente Derivado para impedir un salto al vacío entre la normatividad anterior y la puesta en vigencia de la que la sustituye.”

6 Es importante anotar que, a la luz de la finalidad de unificar períodos y del momento en que se expidió la norma acusada, el único medio eficaz para lograr dicho propósito era la prórroga del período de los actuales personeros.

7 Si bien el inciso segundo del numeral 18 del artículo 178 de la Ley 136 de 1994, establece que “el poder disciplinario del personero no se ejercerá respecto del alcalde, de los concejales y del contralor”, las demás actividades que involucran ejercer el control sobre la administración (arts. 168 y 169 y 178 L.136/94), implican que los concejos al ser parte de la administración son objeto del control de los personeros.