

C-223-95

Sentencia No. C-223/95

PERSONERO MUNICIPAL-Naturaleza/MINISTERIO PUBLICO-Agentes

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. 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.

MUNICIPIO-Categorías/PERSONERO MUNICIPAL-Igualdad salarial

Estima la Corte que si bien es procedente que el legislador establezca diferentes categorías de municipios, con fundamento en el art. 320 de la Constitución, el cual le permite igualmente establecer distintas categorías de personerías y de personeros en consonancia con aquéllas, no es posible cuando se hace la categorización de los municipios, establecer diferenciaciones que no tengan una justificación razonable y objetiva. Así vemos, que la asignación mensual de los personeros en los municipios y distritos de las categorías especiales, primera y segunda será igual al ciento por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el concejo para el alcalde. Sin embargo en los demás municipios será igual al setenta por ciento (70%) del salario mensual del alcalde, lo cual a juicio de la Corte no tiene un sustento serio, objetivo y razonable que justifique la diferenciación, pues no encuentra la razón para que con respecto a los municipios de las categorías especiales, primera y segunda

la asignación del personero sea diferente en relación con el resto de los municipios.

REFERENCIA:

Expediente D-691

PETICIONARIO:

JORGE ELIECER ROCHA VASQUEZ.

NORMA ACUSADA:

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 177 de la ley 136 de 1994. (Salarios y prestaciones de los Personeros Municipales).

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C. a los diez y ocho (18) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a proferir el fallo correspondiente, en relación con la demanda presentada por el ciudadano Jorge Eliécer Rocha Vásquez.

II. LA NORMA ACUSADA.

La norma que se acusa es el artículo 177 de la ley 136 de 1994, que dice:

“ARTICULO 177. SALARIOS, PRESTACIONES Y SEGUROS. Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio. La asignación mensual de los personeros, en los municipios y distritos de las categorías especiales, primera y segunda será igual al ciento por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde. En los demás municipios será igual al

setenta por ciento (70%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde”.

“Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo”.

III. LA DEMANDA.

Pone de presente el demandante el diferente tratamiento que se da a los personeros, en cuanto al amparo del seguro por muerte violenta que regula el inciso final del precepto impugnado y la norma del art. 1o. de la ley 16 de 1988 que establece el seguro de vida para los funcionarios de la rama jurisdiccional que permanente o transitoriamente desempeñen funciones jurisdiccionales.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE GOBIERNO.

El ciudadano Horacio Serpa Uribe, Ministro de Gobierno, intervino en el presente proceso en defensa de la constitucionalidad de la norma del art. 177 de la ley 136 de 1994 y expuso los siguientes argumentos:

El Legislador expidió la Ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, clasificándolos en su artículo 6° en una categoría Especial y seis restantes, teniendo en cuenta su población y sus recursos fiscales como indicadores de las condiciones socio-económicas individuales. Su propósito era el de facilitar un tratamiento diferencial atendiendo a las circunstancias específicas de las distintas localidades, a fin de eliminar el trato igualitario y alejado de la realidad que con anterioridad se ejercía respecto de ellas, lo cual se adecua a la preceptiva del art. 320 de la Constitución.

Las personerías y personeros son entidades y funcionarios del orden municipal conforme al artículo 313-6-8 de la Carta, que otorgan competencia a los Concejos para determinar, entre otras cosas, la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias y elegir personero para el período que fije la ley.

Por lo tanto, los efectos de la clasificación municipal extenderán su radio de influencia y aplicación a todas las esferas y aspectos del ámbito local, creando diversas formas de organización institucional, de administración, funcionamiento y control en los municipios

conforme con su caracterización propias y desde el punto de vista poblacional y presupuestal. Igualmente, dichos efectos se proyectan en la estructura administrativa de dichas entidades, en los presupuestos de sus alcaldías, concejos, contralorías y personerías, entre otras cosas, y en el régimen prestacional de los servidores públicos vinculados a ellas.

Se refiere el interviniente en su escrito de impugnación de la demanda a la sentencia C-530 del 11 de noviembre de 1993 de esta Corte, en la cual se hizo un estudio exhaustivo del derecho a la igualdad, para concluir que la diferencia de trato obedece a supuestos de hecho que son distintos y que se justifica el contenido de la disposición, dada su finalidad, razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad.

Se pone igualmente de presente en la intervención la inexactitud en que incurre el actor en relación con la asimilación de los personeros municipales a los agentes del Ministerio Público, así:

“Mediante una interpretación armónica entre los artículos 118 y 275, en concordancia con el 277, de la Carta Política se obtiene que es el Procurador General de la Nación quien dirige y ejecuta la función fiscalizadora y de protección del interés público, por si mismo o a través de los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, quienes se encuentran vinculados orgánicamente a la Procuraduría General de la Nación. De igual modo se deduce que existen otros servidores que aunque no pertenecen orgánicamente a la Procuraduría, cumplen bajo su dirección funciones del Ministerio Público, como es el caso del Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

V. INTERVENCION DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Ante el impedimento del señor Procurador General de la Nación, rindió el concepto de rigor el señor Viceprocurador General de la Nación, quien solicitó a la Corte declarar exequible la norma demandada. Sus argumentos en favor de la constitucionalidad de la norma se resumen de la siguiente manera:

En cuanto al antecedente constitucional de la institución de las personerías municipales en la Constitución de 1886 recuerda el siguiente pasaje de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de octubre 9 de 1986:

“... que el Ministerio Público no constituye una entidad ni ha sido concebido por la Constitución como organismo jerarquizado, sino que le corresponde a una función estatal ejercida por entidades distintas, bajo la suprema dirección del Gobierno (art. 142). Como la Personería Municipal es una de esas entidades y la Procuraduría otra, sin que aquella dependa ni forme parte de ésta, no puede la ley establecer relaciones de subordinación, así sean directas y mediatas que vayan en detrimento de las funciones y prerrogativas de entidades constitucionales tratadas como autónomas, especialmente cuando ellas responden a un lineamiento fundamental de la Carta como es la vida municipal y su organización”

Según los arts. 118 y 313-8 de la Constitución Nacional, aunque los personeros cumplen atribuciones de agentes del Ministerio Público, por ejemplo cuando intervienen en los procesos penales ante jueces municipales, 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, pertenecen a las entidades territoriales del nivel municipal “como una manifestación de la descentralización de la función de control, bajo las directrices del Procurador General de la Nación”.

En cuanto al cargo formulado por el actor, según el cual se produce una discriminación de las personerías y de los personeros municipales al someterlos a la categorización de los municipios establecida por el art. 6o. De la ley 136 de 1994, se considera que dicho cargo es infundado porque conforme al art. 320 de la Constitución la autorización al legislador para establecer diferentes clases de municipios igualmente lo facultad para crear distintas categorías de personerías y de personeros.

La diferenciación prevista en el artículo en estudio no infringe el principio de igualdad, porque es razonable y sustentable sobre una base objetiva, sin incurrir en discriminación alguna, pues ella 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, poblacional etc. 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.

No se quebrantan los arts. 118 y 280 de la Constitución Política por las razones antes

expuestas y las siguientes:

No es en Colombia la Procuraduría General de la Nación el único órgano estructuralmente diseñado para cumplir funciones de Ministerio Público, pues si bien es la máxima autoridad en esta materia, existen otros que no están orgánicamente integrados a la Procuraduría pero que bajo su dirección cumplen funciones que corresponden a dicha institución, como son el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

Los agentes del Ministerio Público son funcionarios de la Procuraduría que pertenecen y forman parte de su estructura; no sucede lo propio con los personeros, pues éstos son funcionarios del municipio porque es el concejo quien los elige y les fija su remuneración teniendo en cuenta los porcentajes previstos en el artículo 177 de la ley 136 de 1994.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

La competencia para fallar el presente proceso la tiene la Corte, según el art. 241-4 de la Constitución Política.

2. El problema planteado.

Según la demanda la norma acusada viola los arts. 13, 118 y 280 de la Constitución Política, porque al establecer un distinto régimen salarial y prestacional para los personeros, atendiendo a las diferentes categorías de municipios y distritos, se establece una especie de discriminación no permitida por la Constitución que garantiza el derecho de igualdad, aparte de que por ser los personeros agentes del Ministerio Público se les debe aplicar la norma últimamente citada, la cual los homologa en lo atinente a “calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones”, a los agentes del Ministerio Público y a los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

Para efectos de la decisión que ha de adoptarse en este proceso, es preciso dilucidar los siguientes problemas: si los personeros municipales tienen o no el carácter de agentes del Ministerio Público; si siendo agentes del Ministerio Público se les aplica el art. 280 de la Constitución y, si la norma acusada podía establecer diferentes categorías de personeros que correspondieran a las diferentes categorías de municipios establecidas por la ley.

3. El Ministerio Público y los personeros municipales.

Conforme a la regulación normativa que de conjunto contiene la Constitución en relación con la institución del Ministerio Público, se infiere lo siguiente:

El Ministerio Público es uno de los órganos de control del Estado (arts. 113 y 117 de la C.P.). Es ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los Procuradores Delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley.

El Procurador General de la Nación tiene la suprema dirección del Ministerio Público; cumple sus funciones directamente o a través de sus “delegados y agentes”. (art. 242-2-4, 275, 277, 278 y 281 C.P.)

De modo general corresponde al Ministerio Público “la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas” (art. 118 C.P.). Dichas atribuciones aparecen señaladas concretamente con respecto al Procurador General y al Defensor del Pueblo en los arts. 277, 278 y 282 constitucionales.

Conforme a las precisiones precedentes, se puede inferir que el Ministerio Público tiene un carácter institucional en la Constitución que corresponde al órgano autónomo e independiente de control encargado de realizar específicas funciones estatales; pero es de anotar, que el Ministerio Público no se manifiesta e identifica como una entidad única, orgánica y funcionalmente homogénea, pues la variedad de las funciones que le han sido encomendadas están asignadas a los órganos institucionales y personales que se determinan en el art. 118.

La Constitución, alude a los personeros no sólo en el art. 118, sino en el art. 313-8 al determinar que corresponde a los concejos “elegir personero para el período que fije la ley”. Fuera de las funciones generales que les corresponden como integrantes del Ministerio Público, no aparecen en la Constitución funciones detalladas; por lo tanto, ellas deben ser determinadas por el legislador.

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, como se deduce de las siguientes funciones que le asigna el art. 178 de la ley 136 de 1994.

“4) ... adelantar las investigaciones correspondientes acogiéndose a los procedimientos establecidos por la Procuraduría General de la Nación, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de la investigación”.

“5) Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales”.

“16) Cooperar en el desarrollo de las políticas y orientaciones propuestas por el Defensor del Pueblo en el territorio municipal”.

“17) Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión”.

“18) ... El poder disciplinario del personero no se ejercerá con respecto del alcalde, de los concejales y del contralor.

Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la cual discrecionalmente puede delegarla en los personeros.

“23) Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y el 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. Análisis de los cargos de la demanda.

En cuanto a la posibilidad de que la norma acusada pudiera establecer diferentes categorías de personeros, es preciso tener en cuenta que la personería municipal es parte integrante de la organización municipal que se estructura, a partir de la consideración de que el municipio es una entidad territorial, descentralizada y autónoma, “fundamental de la división político-administrativa del Estado” que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demanda el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”. (Art. 311 C.P.)

Como persona jurídica del nivel local el municipio es titular de los derechos previstos en el art. 287 de la C.P. - “1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”. Y en ejercicio de las competencias que le son propias puede autorganizarse mediante la determinación, a través de acuerdos de los concejos, de la estructura municipal, de las funciones de sus dependencias y de las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos (art. 313-6).

La personería municipal como una de las entidades que hace parte de la estructura municipal se erige por tal razón como una dependencia municipal. Efectivamente, dicha estructura cuenta con una planta de personal de la cual hace parte el personero, quien indudablemente es una autoridad propia del municipio, pues es elegido por el concejo municipal (art. 313, numeral 8 C.P.).

Sobre los rasgos característicos de las personerías dice el art. 168 de la ley 136 de 1994:

“Personerías. Las personerías municipales y distritales son las entidades encargadas de ejercer el control administrativo en el municipio y cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. Como tales ejercerán las funciones del Ministerio Público que les confiere la Constitución Política y la ley, así como las que les delegue la Procuraduría General de la Nación”.

El art. 178 de dicha ley reitera lo dicho antes en el sentido de que el personero municipal ejerce en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones de Ministerio Público previstas en la Constitución en la ley y en los acuerdos del concejo municipal.

En cuanto a la posibilidad de que puedan establecerse por la ley no sólo diferentes categorías de municipios sino igualmente diferentes categorías de personerías y personeros la Corte observa lo siguiente:

El art. 320 de la Constitución Política dice:

“La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

En desarrollo de la anterior disposición el art. 6o. de la ley 136 de 1994 estableció la categorización de los municipios, en los siguientes términos:

“Categorización. Los municipios de Colombia se clasificarán, atendiendo su población y sus recursos fiscales como indicadores de sus condiciones socioeconómicas así:

Categoría especial. Todos aquellos municipios con población superior a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos anuales superen los cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil habitantes y cuyos ingresos mensuales oscilen entre cien mil (100.000) y cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.0001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cincuenta mil y cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre treinta mil (30.000) y cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos municipios con población comprendida entre quince mil uno (15.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre quince mil (15.000) y treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos municipios con población comprendida entre siete mil uno (7.001) y quince mil (15.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cinco mil (5.000) y quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos municipios con población inferior a siete mil (7.000) habitantes y con ingresos anuales no superiores a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales”.

Conforme a lo anterior, 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 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.

No obstante, estima la Corte que si bien es procedente que el legislador establezca diferentes categorías de municipios, con fundamento en el art. 320 de la Constitución, el cual le permite igualmente establecer distintas categorías de personerías y de personeros en consonancia con aquéllas, no es posible cuando se hace la categorización de los municipios,

establecer diferenciaciones que no tengan una justificación razonable y objetiva. Así vemos, que la asignación mensual de los personeros en los municipios y distritos de las categorías especiales, primera y segunda será igual al ciento por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el concejo para el alcalde. Sin embargo en los demás municipios será igual al setenta por ciento (70%) del salario mensual del alcalde, lo cual a juicio de la Corte no tiene un sustento serio, objetivo y razonable que justifique la diferenciación, pues no encuentra la razón para que con respecto a los municipios de las categorías especiales, primera y segunda la asignación del personero sea diferente en relación con el resto de los municipios.

Finalmente en cuanto al cargo que hace el demandante, en el sentido de que se viola el principio de igualdad porque el seguro de vida establecido para los funcionarios de la rama jurisdiccional en el art.1o. de la ley 16 de 1988 es diferente al seguro por muerte violenta que debe ser contratado por el alcalde se responde, que se trata de situaciones disímiles que justifican el trato diferenciado, pues no se pueden asimilar los personeros a los funcionarios de la rama jurisdiccional ante quienes actúan, porque al no ser agentes permanentes del Procurador ante las autoridades jurisdiccionales no se les aplica el art. 280 de la Constitución.

En razón de lo expuesto, por haberse violado el principio de igualdad la Corte declarará exequible la norma acusada, salvo las expresiones “en los municipios y distritos de las categorías especiales primera y segunda” y “En los demás municipios será igual al setenta por ciento (70%) del salario mensual aprobado por el concejo para el alcalde”, que serán declaradas inexequibles.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el art. 177 de la ley 136 de junio 2 de 1994, salvo las expresiones “en los municipios y distritos de las categorías especiales primera y segunda” y “En los demás municipios será igual al setenta por ciento (70%) del salario mensual aprobado por el concejo

para el alcalde”, que se declaran INEXEQUIBLES.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General