

C-251-13

Sentencia C-251/13

NORMAS PARA MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-Cosa juzgada constitucional relativo a la elección de Personeros Municipales previo concurso público de méritos realizado por la Procuraduría General de la Nación

Referencia: expediente D-9315.Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 35 (parcial) de la Ley 1551 de 2012, modificadorio del Artículo 170 de la Ley 136 de 1994

Actor: Martha Ofir Ariza Zúñiga

Magistrado Ponente:

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. Demanda de inconstitucionalidad

En ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, la ciudadana Martha Ofir Ariza Zúñiga demandó el Artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.

1.1. Disposición demandada

A continuación se transcribe el texto del precepto demandada, y se subrayan los apartes acusados:

Ley 1551 de 2012

(julio 6)

Diario Oficial No. 48.483 del 6 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 35. El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 170. Elección. Los concejos municipales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su período constitucional, previo concurso público de méritos que realizará la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con la ley vigente. Los personeros así elegidos, iniciarán su periodo el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.

Corresponde a la Procuraduría General de la Nación comunicar a los Concejos Municipales y Distritales los resultados del concurso público de méritos, indicando los respectivos puntajes en estricto orden numérico, hasta agotar la lista de elegibles que tendrá vigencia por el período institucional.

Para ser elegido personero municipal se requiere: En los municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de postgrado. En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. En las demás categorías podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación del concurso se dará prelación al título de abogado.

Si en un municipio no se presentan candidatos al concurso de méritos, o ninguno de ellos lo hubiere superado, el Procurador General de la Nación elaborará la lista con los candidatos de los municipios vecinos que figuren en la lista de elegibles de acuerdo al puntaje, siempre y cuando los municipios pertenezcan a la misma categoría. De esta lista, el concejo municipal o distrital respectivo elegirá personero.

En caso de falta absoluta de personero municipal o distrital, el respectivo concejo designará como tal a la persona que siga en la lista, y si no hubiere lista para hacerlo, designará un personero encargado, quien desempeñará el cargo hasta tanto la Procuraduría General de la Nación realice el concurso correspondiente.

Para optar al título de abogado, los egresados de las facultades de Derecho, podrán prestar el servicio de práctica jurídica (judicatura) en las personerías municipales o distritales, previa designación que deberá hacer el respectivo decano.

Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a la Administración Pública, se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano”.

1.2. Cargos formulados

1.3.

La accionante afirma que los apartes acusados de la disposición demandada debe ser declarados inexequibles, por vulnerar los siguientes principios, reglas y derechos de orden constitucional:

1.3.1. Principio democrático

- Primero, porque la norma suprime las competencias constitucionales del concejo como máximo órgano de representación democrática, portador del mandato popular.
- Segundo, porque la medida bloquea la participación de la ciudadanía en la elección de los personeros, al trasladar el mecanismo del concurso a una entidad que por su propia naturaleza y por su diseño institucional, no está llamada a convocar y promover la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos.
- Tercero, porque la norma obstaculiza la expresión de la voluntad popular a través de sus legítimos representantes, como son los concejales.

1.3.2. Autonomía de las entidades territoriales

Por otro lado, la disposición demandada desconoce la autonomía de las entidades

territoriales, por tres razones:

- Primero, porque la norma suprime el derecho de las entidades territoriales a manejar de manera independiente sus propios asuntos. En la medida en que los personeros proyectan sus funciones en los municipios y distritos, la intervención de la Procuraduría en el proceso de selección de estos servidores, implica una injerencia del Ministerio Público en las problemáticas de las entidades territoriales.
- Segundo, porque la norma anula el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por sus propias autoridades, ya que, en últimas, los personeros dejan de ser servidores de estirpe eminentemente local, para convertirse en agentes o dependientes de entidades del orden nacional.
- Tercero, porque aunque los personeros hacen parte integral del Ministerio Público y debe desplegar sus funciones dentro de un sistema de articulación funcional y técnica con la Procuraduría, en estricto sentido no hacen parte la estructura orgánica de esta entidad, ni actúan como agentes de la misma. Por tal motivo, su designación no debería estar mediada por tal organismo.

Por las razones expuestas, a juicio de la actora la medida legislativa demandada vulnera el Artículo 287 de la Constitución Política.

1.3.3. Competencias constitucionales de los concejos para la elección de personero

La disposición demandada transgrede directamente el artículo 313.8 de la Carta Política, que atribuye a los concejos municipales y distritales la competencia para “elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine”. Aunque formalmente el precepto acusado no suprime esta competencia, desde una perspectiva material la circunscribe a un acto protocolario y notarial que no se compadece con la función que constitucionalmente fue asignada a los concejos.

1.4. Solicitud

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la peticionaria solicita la declaratoria de inexecutable de los incisos 1 (parcial), 2, 4 y 5 (parcial) del Artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.

2. Trámite procesal

Mediante Auto del 12 de octubre de 2012, la Corte adoptó las siguientes decisiones:

- Admitir la demanda.
- Correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación, para la presentación del correspondiente concepto.
- Fijar en lista la disposición acusada para las respectivas intervenciones ciudadanas.
- Comunicar de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, al Congreso de la República, a los ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, y a la Defensoría del Pueblo.
- Invitar a los decanos de las facultades de derecho de distintas universidades (Libre y Católica de Bogotá) ya las personerías de Bogotá y de Soacha, para que emitan concepto técnico sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

3. Intervenciones

Mediante escrito presentado el 31 de octubre de 2012, el Ministerio del Interior solicitó a esta Corporación emitir un fallo inhibitorio, o, en su defecto, que declare la exequibilidad del precepto acusado.

Con respecto a la primera de estas solicitudes, se afirma que la demanda no cumple con las exigencias mínimas para un pronunciamiento de fondo, por cuanto el accionante atribuye a la disposición impugnada un contenido y un alcance de los que objetivamente carece y que son resultado de meras evaluaciones y criterios personales.

Con respecto a la solicitud de declaratoria de exequibilidad, se afirma que ninguno de los cargos está llamado a prosperar, por las siguientes razones:

- En primer lugar, la norma no suprime la competencia de los concejos, sino que únicamente añade y agrega una etapa al proceso de designación, para garantizar que sean el mérito y la idoneidad, los criterios determinantes en el acceso a la función pública.

- En segundo lugar, la medida cuestionada se enmarca dentro de la libertad de configuración legislativa, dado que el constituyente asignó al Congreso la competencia para diseñar los procedimientos de elección de los servidores públicos. En ejercicio de esta competencia normativa se expidió la disposición hoy cuestionada, sin transgredir los límites constitucionales implícitos o explícitos a la actividad legislativa.
- En tercer lugar, en la medida en que las personerías integran el Ministerio Público y están sujetas a la suprema dirección de la Procuraduría General de la Nación, la intervención de esta entidad en los correspondientes concursos de méritos es perfectamente compatible con el diseño constitucional de los órganos de control. De este modo, y en atención a que la autonomía de las entidades territoriales tiene un carácter relativo, el cargo por la presunta vulneración de la autonomía de las entidades territoriales no está llamado a prosperar.
- Además, la necesidad de que los personeros actúen de manera independiente y autónoma frente a las autoridades municipales y distritales justifica plenamente la intervención de la Procuraduría en el concurso público de méritos, para que las decisiones de los concejos se enmarquen dentro de los fines y objetivos estatales, al margen de cualquier consideración o interés personal o de cualquier injerencia política.
- Finalmente, la previsión de un concurso de méritos como instancia previa a la elección de los personeros es coherente con los principios que orientan el Estado Constitucional de Derecho, pues este mecanismo está orientado a que la función pública sea ejercida por las personas que reúnen las condiciones para promover los fines estatales y a garantizar el acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

De acuerdo con estos planteamientos, la entidad concluye que se advierte “el total respeto y correspondencia constitucional, del contenido del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 (...) con la Constitución Política”, en cuanto el concurso de méritos constituye un imperativo para la vinculación de las personas a la función pública y en la medida en que la intervención de la Procuraduría General de la Nación se ajusta a la preceptiva constitucional. Por tal motivo, solicita a esta Corporación que se declare la exequibilidad del precepto demandado.

3.2. Intervención de Felipe Andrés Heras Montes

Mediante escritos presentados los días 9, 22 y 23 de noviembre de 2012, el ciudadano Felipe Andrés Heras Montes solicita la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones demandadas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

- Según la preceptiva constitucional, el concurso público de méritos es el mecanismo que debe regir la vinculación de las personas al sector público, en cuanto su objeto fundamental es la identificación de quienes reúnen las condiciones para ejercer óptimamente las funciones estatales y en cuanto asegura el acceso a la función pública en condiciones de igualdad. Por este motivo, no existe ninguna razón que justifique la exclusión de este procedimiento para la elección de los personeros.
- En la medida en que la Procuraduría se limita a diseñar y ejecutar el concurso a partir de criterios y pautas objetivas, la medida no interfiere con las competencias constitucionales de los concejos de elegir a los personeros.

3.3. Intervención de la Personería de Soacha.

Mediante escrito presentado a esta Corporación el día 26 de noviembre de 2012, la Personería de Soacha solicita la declaratoria de inexecutable de los preceptos demandados, por las siguientes razones:

- La intervención de la Procuraduría General de la Nación en el proceso de designación de los personeros anula materialmente la competencia constitucional de los concejos municipales y distritales, en claro detrimento del principio democrático y de la autonomía de las entidades territoriales.
- La Procuraduría General de la Nación no tiene competencia para adelantar concursos de méritos para la elección de funcionarios distintos a los de la propia entidad, pues ello corresponde a la Comisión Nacional de Servicio Civil.

4. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

Mediante escrito presentado a esta Corporación el 14 de noviembre de 2012, la Procuraduría General de la Nación solicita que la declaratoria de exequibilidad del precepto acusado, por las siguientes razones:

- La norma desarrolla y concreta la exigencia constitucional de designar a los servidores públicos a través del concurso público de méritos, mecanismo orientado a vincular a la administración pública a quienes tienen las mejores condiciones y a asegurar la transparencia y objetividad en el proceso de selección[1].
- El concurso público asegura la independencia y autonomía que, por mandato constitucional, deben tener los personeros frente a las autoridades de la correspondiente entidad territorial.
- La atribución a la Procuraduría de la función de realizar los concursos no afecta las competencias de los concejos, pues su labor se limita a identificar a quienes tienen las mejores condiciones para desempeñarse como personeros. Adicionalmente, dada la independencia que caracteriza a este organismo, la entidad está plenamente calificada para adelantar este procedimiento.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

De acuerdo con el 241.4 de la Carta Política, esta Corte es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto demandado, en cuanto se trata de una disposición de naturaleza y rango legal.

2. Cosa juzgada constitucional

Observa la Corte que, las disposiciones acusadas ya fueron objeto de un pronunciamiento judicial por esta Corporación. En efecto, en la Sentencia C-105 de 2013[2] se declaró la exequibilidad de la expresión “previo concurso de méritos”, contenida en el inciso primero del Artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, y la inexecuibilidad, tanto de la expresión “que realizará la Procuraduría General de la Nación”, contenida en el mismo inciso, como la de los incisos 2º, 4º y 5º del mismo artículo.

Uno de los efectos fundamentales del fenómeno de la cosa juzgada, es la prohibición para el juez constitucional de someter nuevamente a examen la proposición jurídica que ha sido declarada inexecutable. En otras palabras, cuando la decisión que ha hecho tránsito a cosa juzgada es de inconstitucionalidad, como quiera que la disposición jurídica ya ha sido retirada del ordenamiento jurídico, cualquiera sea la razón o el cargo propuesto por el

demandante, la Corte debe estarse a lo resuelto en el fallo precedente.

De lo antecedentes expuestos se colige que el contenido normativo demandado en esta oportunidad ya fue declarado inconstitucional y retirado del ordenamiento jurídico por la Corte, por lo que este Tribunal se abstendrá de realizar un nuevo examen de fondo, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada. Así las cosas, en la parte resolutive de este fallo se ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-105 de 2013.

III. 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

Estar a lo resuelto en la Sentencia C-105 de 2013, en la que se declaró la INEXEQUIBILIDAD de la expresión “que realizará la Procuraduría General de la Nación” contenida en el inciso primero del Artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, y de los incisos 2, 4 y 5 de la misma disposición.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con aclaración de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C-251/13

NORMAS PARA MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-
Cosa juzgada constitucional respecto de las expresión “previo concurso de méritos” y “que
realizará la Procuraduría General de la Nación” (Aclaración de voto)

CONCURSO PUBLICO DE MERITOS A CARGO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

PARA DESIGNACION DE PERSONEROS MUNICIPALES-No constituye un vaciamiento de la competencia nominadora de los Concejos Municipales (Aclaración de voto)

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Respetuosamente, comparto lo decidido por la Corte en cuanto a que lo acertado es estarse a lo resuelto en la sentencia C-105 de 2013. Sin embargo, estimo imperioso aclarar mi voto, por cuanto en su momento me aparté de lo decidido en dicho fallo, por las razones que son exactamente las mismas del proyecto que se transcribe:

“En aquella oportunidad, precisé que, a mi juicio, resulta desatinada la consideración según la cual la provisión del cargo de personero, previa la celebración de un concurso público que según la ley debe adelantar la cabeza máxima del Ministerio Público, supone un “vaciamiento” de la competencia nominadora de los Concejos Municipales. Por las razones que, tanto en el citado fallo, como en sentencia C-196 de 2013 quedaron plasmadas.

A saber: (i) las limitaciones para elegir personeros municipales, derivadas de la realización de un concurso de méritos, exigen evaluar objetivamente las actitudes y aptitudes de los aspirantes, en aras de escoger a los más idóneos y preparados, todo lo cual encuentra plena justificación en el artículo 125 superior, según lo ha reconocido reiteradamente esta Corte; (ii) dicha limitación, lejos de desconocer la competencia del nominador, que no desaparece, sino por el contrario, se mantiene, no hace cosa distinta que precisar el alcance del precepto constitucional que reconoce el mérito como principio orientador del ingreso a la función pública; (iii) la competencia para elegir al personero se consideraba, en todo caso, en cabeza de la Corporación edilicia y, en modo alguno, se trasladaba a la Procuraduría General de la Nación; (iv) si bien es importante reconocer que los personeros municipales son funcionarios elegidos por una corporación territorial municipal, y ello tiene significación en el ámbito de la descentralización, resultaba más importante poner de presente que dichos funcionarios hacen parte del Ministerio Público, encargado, en virtud de un expreso mandato de la Carta, entre otras competencias, de defender el orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales; y como esa función también fue asignada constitucionalmente a la Procuraduría General de la Nación, era esta una razón más que suficiente para justificar que dicho ente fuese responsable de adelantar

el concurso de méritos, en la búsqueda del recurso humano óptimo para desarrollar tan enaltecida y trascendente labor; (v) la decisión mayoritaria desconoce la libertad configurativa de asignación de competencia que esta Corte ha reconocido al legislador en estos asuntos; (vi) la proliferación de tantos concursos como concejos municipales existen, derivada de la decisión de la mayoría, creará actuaciones disímiles y contradictorias que en nada favorecen la necesaria uniformidad que debe caracterizar la designación de quienes, en el nivel municipal, tienen la misión de velar por la defensa de los derechos constitucionales; (vii) como consecuencia de la decisión de mayoría, el concejo que se instala el 10 de enero del año respectivo no podrá realizar la escogencia de personero en 10 días, como lo manda la ley, de manera que dicha elección tendrá que hacerla no se sabe cuándo, dependiendo de la liberalidad de los más de mil cien concejos que existen en el país; (viii) si un concurso de méritos, como es de rigor que ocurra, debe arrojar el resultado que con él se persigue, previa la aplicación de actuaciones orientadas por la publicidad, la imparcialidad, la transparencia y la objetividad, entre otras, nada permite suponer fundadamente que la Procuraduría, como máxima instancia del Ministerio Público, llamada a realizar el concurso de mérito, como lo dispuso el órgano democrático, haría uso inadecuado de dicha competencia, predeterminando a su capricho el orden de la lista de elegibles, como al parecer se infiere de la decisión de mayoría”.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

[1] Sobre la trascendencia del mérito y de los concursos públicos en la administración pública, la Procuraduría se apoya en las sentencias C-588 de 2009 y C-249 de 2012, algunos de cuyos apartes transcribe textualmente.

[2] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.