

Sentencia C-822/04

De acuerdo con los artículos 123, 125 y 150-23 de la Constitución, corresponde al legislador determinar la manera como los servidores públicos ejercerán sus funciones, asunto dentro cual se halla la fijación de los períodos en los casos en que lo faculte el constituyente. Para el ejercicio de esa atribución, el legislador dispone de un amplio y flexible margen de configuración, que no es entendida como el reconocimiento de una libertad absoluta por cuanto, en su ejercicio, debe respetar los límites fijados en la Carta Política. Dicho grado de sujeción responde a la eficacia del principio de supremacía de la Constitución, el cual impone al legislador respetar los postulados superiores y atender criterios de razonabilidad y proporcionalidad de las medidas que adopte. Tales referentes superiores son considerados por el juez constitucional al ejercer su función de garante de dicho principio fundamental.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Alcance

El principio de igualdad exige que deben ser tratadas de la misma forma dos situaciones que sean iguales, desde un punto de vista que sea relevante de acuerdo con la finalidad perseguida por la norma o por la autoridad política.

CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUICIO DE IGUALDAD-Aplicación/JUEZ CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUICIO DE IGUALDAD-Modulación de intensidad

La Corte Constitucional acude al juicio de igualdad cuando, en ejercicio de sus atribuciones como garante de la supremacía de la Constitución, debe establecer si una disposición legislativa es discriminatoria y por lo tanto contraria al derecho consagrado en el artículo 13 superior. En ese escenario, la primera condición que el juez constitucional debe verificar es que la norma otorgue un trato diferente a personas que se hallen en la misma situación de hecho. Si ello ocurre, entonces debe examinar si el tratamiento desigual persigue alguna finalidad constitucionalmente válida que lo justifique y si la limitación al derecho a la igualdad es adecuada para alcanzar tal finalidad. Además, establecer que dicha restricción sea ponderada o proporcional stricto sensu. Esta Corporación ha indicado que al aplicar las reglas del juicio de igualdad, el juez de constitucionalidad corre el riesgo de incurrir en dos vicios extremos y perjudiciales: “la inocuidad del derecho a la igualdad o su dominio absoluto sobre los otros principios y valores constitucionales” Para superar esta dificultad, la Corte ha acudido a la modulación de la intensidad del juicio de igualdad, en consideración al grado o margen de libertad de la que disponga la autoridad política para adoptar su decisión en cada materia. Es decir que, a mayor libertad de configuración del legislador en el tema, más flexible debe ser el control constitucional del respeto de la igualdad, y a menor margen de configuración legislativa debido a la mayor restricción constitucional en un asunto determinado, se acudirá a un control de constitucionalidad más estricto

JUICIO DE IGUALDAD RESPECTO DE PERIODOS DE AUTORIDADES LOCALES/PERIODO DE PERSONERO MUNICIPAL-Facultad legislativa de fijación

JUICIO DE IGUALDAD-Intensidad leve

Se recuerda que, según lo expuesto por la jurisprudencia constitucional, la intensidad leve es el mecanismo ordinario de verificación, se fundamenta en el principio democrático y en la

presunción de constitucionalidad de la ley y tiene como finalidad “exigir que el legislador no adopte decisiones arbitrarias o caprichosas sino fundadas en un mínimo de racionalidad”. Por ello, “en el juicio leve basta con que el fin buscado y el medio empleado no estén constitucionalmente prohibidos, y con que el medio escogido sea adecuado para el fin propuesto”

JUICIO DE IGUALDAD-Elementos

JUICIO DE IGUALDAD RELATIVO AL PERIODO DE PERSONERO MUNICIPAL Y CONTRALOR MUNICIPAL

PERSONERO MUNICIPAL Y CONTRALOR MUNICIPAL-Aspectos básicos que los distinguen

PERSONERO MUNICIPAL Y CONTRALOR MUNICIPAL-Naturaleza de funciones

PERSONERO MUNICIPAL Y CONTRALOR MUNICIPAL-Atribución de veedor del tesoro público no es asimilable al control fiscal

PERSONERO MUNICIPAL Y CONTRALOR MUNICIPAL-Tratamiento constitucional diferente de periodos

El personero es un funcionario municipal, que tiene relaciones funcionales con el Ministerio Público, pero su período, a diferencia de otras autoridades locales, no es señalado por la Carta Política, la que, en cambio, deja su determinación en manos del legislador. Se observa, así mismo, que la Constitución, aunque no señala expresamente el período de los contralores municipales en cuanto lo determina de manera indirecta, sí prevé una homogeneidad del período de esos funcionarios con el del alcalde municipal.

JUICIO DE IGUALDAD-No admite aplicación para diferencias en el trato por el Legislador y el Constituyente en asuntos diferentes

El juicio de igualdad se usa para establecer el trato discriminatorio que el legislador dispense a una persona en relación con el dado a otra, pero lo que no admite es su aplicación para deducir, en materia específica alguna, diferencias entre el trato dado por el legislador y el trato dispensado por el constituyente en asuntos diferentes.

JUICIO DE IGUALDAD-Inexistencia de término común de comparación/JUICIO DE IGUALDAD-No alegación atendiendo señalamiento por diferentes instancias/JUICIO DE IGUALDAD RESPECTO DE PERIODO DE PERSONERO MUNICIPAL Y CONTRALOR MUNICIPAL-No alegación atendiendo señalamiento por diferentes instancias

PERIODO DE PERSONERO MUNICIPAL RESPECTO DE ALCALDE Y CONTRALOR MUNICIPAL-Inexistencia de trato discriminatorio/PERSONERO MUNICIPAL RESPECTO DE ALCALDE Y CONTRALOR MUNICIPAL-Periodo diferente

En consideración al amplio margen para el ejercicio de la potestad de configuración que la Constitución le otorga al legislador para señalar el período de los personeros municipales, esta Corporación encuentra que la norma acusada no consagra una decisión discriminatoria en contra de esos funcionarios públicos dado que la supuesta distinción de trato no

corresponde a determinaciones del legislador. Esto es, el legislador no incurre en vulneración del derecho a la igualdad de los personeros al señalar un período diferente en relación con el período de alcaldes y contralores municipales. El legislador dispone de atribución expresa para fijar el período de los personeros y no está obligado constitucionalmente a señalar que sea exactamente el mismo que el de los alcaldes, concejales e, indirectamente, el mismo de los contralores municipales. De modo que, si la voluntad del constituyente fue dar un tratamiento distinto al período de personeros, el legislador bien podrá establecer una regla especial en esa materia.

COORDINACION EN LA CONSTITUCION POLITICA-Modalidades

La Constitución Política consagra dos modalidades de coordinación: una, como principio que admite la concertación entre entidades u organismos, evento en que no se presentan relaciones jerárquicas o de subordinación entre ellos (arts. 48, 209, 246, 288, 298 y 329, por ejemplo), y otra, como atribución a cargo de los responsables de una función administrativa específica, que refleja cierto grado de jerarquía funcional entre la autoridad que coordina y los encargados de la ejecución de la labor (por ejemplo, arts. 250 y 298).

PRINCIPIO DE COORDINACION ADMINISTRATIVA-Alcance

Se entiende por coordinación las acciones de concertación de medios o esfuerzos para llevar a cabo, de manera coherente, una acción común. Asumida de esa manera, la coordinación se presenta entonces cuando, por disposición constitucional o legislativa, hay competencias comunes entre dos o más autoridades públicas. A través de la coordinación se expresan los principios de unidad y de participación y sirve de fundamento para ponderar otros principios como la eficacia, la celeridad y la economía, que son igualmente propios de la función administrativa.

PRINCIPIO DE COORDINACION ADMINISTRATIVA-Aplicación

Por tratarse de un principio de carácter funcional, cimentado en el reparto de competencias comunes entre autoridades públicas, su aplicación no está condicionada por el perfil del servidor público que actúe en un momento determinado, sino por la existencia de políticas institucionales y de acuerdos concretos de coordinación. En otras palabras, dado que las funciones de las entidades públicas y las funciones de los empleos son independientes de sus titulares, el principio de coordinación no está supeditado a consideraciones coyunturales de carácter político, social o cultural de los empleados sino al diseño institucional de la estructura de la administración y al cumplimiento de los fines del Estado.

PERSONERO MUNICIPAL Y ALCALDE MUNICIPAL-No admisión de labores de coordinación/PRINCIPIO DE COORDINACION ADMINISTRATIVA-Ejercicio de funciones comunes

Un primer aspecto se refiere a la diferente naturaleza de las atribuciones asignadas a uno y otro funcionario. Así, mientras que el personero ejerce funciones de control, el alcalde tiene a su cargo funciones administrativas y de ejecución. Por lo mismo, no admiten labores de coordinación puesto que ésta procede cuando se trata de ejercer funciones comunes, no para el cumplimiento de aquellas de diversa naturaleza. Por consiguiente, en estricto sentido, no

es exigible constitucionalmente que el alcalde deba coordinar el cumplimiento de sus funciones, que son de naturaleza administrativa, con el personero, que tiene a su cargo funciones de control. Por ser disímiles no podrán ser objeto de coordinación.

AUTORIDAD TERRITORIAL-Compatibilidad de actuación así periodos no sean coincidentes en el tiempo

PERIODO RESPECTO DE EJERCICIO DE FUNCION PUBLICA-Concepto

PERIODOS-Tipos y diferencias/PERIODO INSTITUCIONAL Y PERIODO PERSONAL-Distinción

La jurisprudencia constitucional se ha referido en diferentes decisiones a la existencia de dos tipos de períodos: los objetivos o institucionales y los subjetivos o personales. La diferencia entre ellos se evidencia cuando se elige o designa el reemplazo de quien incurra en causal de falta absoluta antes de la terminación de período correspondiente. Mientras que en el período institucional el reemplazo es elegido o designado por el resto del período, es decir por el lapso que le faltaba a su antecesor, en los eventos en que opera el período subjetivo o personal, cada elegido o designado se vincula al servicio público para todo el período señalado en la Constitución o la ley. Las elecciones de funcionarios de período institucional se realizan en la misma fecha para todos ellos y la de los de período personal en la medida en que cada titular culmine su período.

PERIODO DE ALCALDE Y PERSONERO MUNICIPAL-Carácter institucional

Referencia: expediente D-5068

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 170 (parcial) de la Ley 136 de 1994

Accionante: Jorge Nain Ruiz Ditta

Magistrado Ponente

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Nain Ruiz Ditta demandó la expresión “para períodos de tres años” contenida en el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”.

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

referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada y se subraya en lo demandado:

LEY 136 de 1994

(7 de enero)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

D E C R E T A:

ARTICULO 170. ELECCION. A partir de 1995, los personeros serán elegidos por el Concejo municipal o distrital, en los primeros diez (10) días del mes de Enero del año respectivo, para períodos de tres años, que se iniciarán el primero de marzo y concluirán el último día de Febrero.

PARAGRAFO. Los personeros municipales o distritales elegidos a la vigencia de la presente ley, concluirán su período el 28 de Febrero de 1995.

III. LA DEMANDA

El actor considera que la disposición acusada viola los artículos 13, 125 y 209 de la Constitución Política. En su escrito de corrección de la demanda expone las siguientes razones por las cuales solicita que la expresión acusada sea declarada inexecutable:

1. Con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2002, que modificó el período de alcaldes y concejales de 3 a 4 años, el período de 3 años establecido para los personeros municipales y distritales queda sin disposición constitucional que lo respalde y crea un caos administrativo en la gestión pública territorial.

Si el contralor municipal y el personero son ambos órganos de control, elegidos por la misma corporación y cumplen funciones similares, se vulnera el derecho a la igualdad porque estos funcionarios son elegidos para períodos diferentes.

Con esta disparidad de períodos, la norma acusada transgrede también el artículo 209 de la Constitución, dado que la ley propende por la descoordinación, por cuanto en el período de un alcalde se tendrán varios personeros. Además, el período de 3 años de los personeros provoca desinstitucionalización y desorden en las administraciones locales.

2. Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003, que establece que los períodos establecidos en la Constitución Política y la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales, no hay razón para que continúe vigente una ley que contradice dicho precepto consagrado en el artículo 125 superior.

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, representado por apoderada judicial, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la disposición objeto de revisión. En su intervención expone estos fundamentos:

Según el artículo 313 numeral 8 de la Constitución Política, la fijación del período del personero hace parte del marco de configuración del legislador.

La diferencia del período del personero y del contralor municipales se explica en razón a que el artículo 272 de la Constitución dispone que el período del contralor será el del alcalde municipal. Por ello, el legislador tiene la potestad para fijar el período de los personeros, a diferencia del período de los contralores que está determinado por la Constitución Política; sobre estos últimos, el legislador no tiene posibilidad de establecimiento diferente. Al no existir un tratamiento diferencial, no resulta necesario establecer el objeto, finalidad y medios escogidos por el Congreso de la República para la previsión en estudio.

No hay violación del artículo 125 de la Constitución, toda vez que el artículo demandado lo único que hace es señalar el período durante el cual el personero ejercerá sus funciones, lo cual constituye un período que tiene el carácter de institucional y, desde esta perspectiva, el artículo demandado desarrolla el mandato constitucional antes que trasgredirlo. La institucionalidad del período no depende del lapso fijado por el legislador.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible el aparte acusado, que fija en tres años el período para los personeros municipales.

Resalta en su concepto que el Constituyente de 1991 facultó a los concejos municipales para elegir a los personeros municipales, pero dejó en manos del legislador la determinación del lapso dentro del cual deben desempeñar sus funciones.

Agrega que el personero es un servidor público que ejerce un cargo diferente a aquellos con quien el actor los compara (alcaldes, concejales y contralores municipales). Por lo tanto, su regulación constitucional y legal es diversa. Esa diferencia, sumada a la facultad de configuración del legislador para fijar el período de los personeros, descarta que en este aspecto se vulnere el principio de igualdad, como lo afirma el demandante.

Tampoco encuentra ese Despacho que la norma demandada vulnere el artículo 125 de la Carta Política, tal como fue reformado por el Acto Legislativo No. 1 de 2003, pues tal disposición se limita a señalar quién elige a los personeros y a fijarles un período de tres años, sin determinar el carácter de tal período, el cual, de conformidad con la reforma al artículo 125 de la Constitución, ha de entenderse que es institucional.

Señala, por último, que no es cierto que la determinación del período de un personero y la correspondiente elección de quien haya de sucederlo en el cargo, cualquiera sea el momento en que ello ocurra, afecte la coordinación que, de conformidad con el artículo 209 superior, debe existir en la actuación de las autoridades municipales; si bien el nuevo servidor es una persona natural diferente, el cargo que ocupa es el mismo que venía desempeñando su

antecesor, es decir, continuarán ejerciendo las funciones que le establece la ley.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De acuerdo con el mandato contenido en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Como en esta ocasión el objeto de la acción pública recae sobre el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, la Corte es competente para adelantar el correspondiente examen de constitucionalidad.

2. El asunto sometido a estudio de la Corte

El accionante estima que el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 viola los artículos 13, 125 y 209 de la Constitución Política, pues fija un período de tres años para los personeros municipales mientras que el período de las demás autoridades municipales, es decir de los alcaldes, concejales y contralores municipales, es de cuatro años.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Procurador General de la Nación solicitan a la Corte que declare la constitucionalidad del precepto demandado por cuanto, en su criterio, corresponde al ejercicio de la potestad de configuración otorgada al legislador por el artículo 313 numeral 8 de la Constitución, sin que con ello se vulnere el derecho a la igualdad de los personeros ni altere el carácter institucional de su período.

En este escenario, corresponde a la Corte determinar si la disposición legislativa que fija un período de tres años para los personeros municipales deviene inconstitucional al haber incrementado el Constituyente Derivado el período de los alcaldes, concejales y contralores municipales de tres a cuatro años.

3. Constitucionalidad de la norma demandada

3.1. Libertad de configuración del legislador para fijar el período de los personeros. La igualdad como límite de la autonomía legislativa en esta materia

3.1.1. Un primer cargo que formula el actor consiste en señalar que el aparte impugnado vulnera el derecho a la igualdad que asiste a los personeros municipales, a quienes se les dispensa un trato discriminatorio frente a los alcaldes, concejales y contralores municipales, a pesar de encontrarse todos ellos ante una misma situación de hecho, que impone una misma solución de derecho. Para sustentar su apreciación aduce que siendo el personero y el contralor municipales órganos de control, elegidos por la misma corporación y cumplir funciones similares, se fija para el primero un período inferior con lo cual se viola su derecho a la igualdad.

3.1.2. De acuerdo con los artículos 123, 125 y 150-23 de la Constitución, corresponde al legislador determinar la manera como los servidores públicos ejercerán sus funciones, asunto dentro cual se halla la fijación de los períodos en los casos en que lo faculte el constituyente.

Para el ejercicio de esa atribución, el legislador dispone de un amplio y flexible margen de configuración, que no es entendida como el reconocimiento de una libertad absoluta por cuanto, en su ejercicio, debe respetar los límites fijados en la Carta Política.

Dicho grado de sujeción responde a la eficacia del principio de supremacía de la Constitución, el cual impone al legislador respetar los postulados superiores y atender criterios de razonabilidad y proporcionalidad de las medidas que adopte. Tales referentes superiores son considerados por el juez constitucional al ejercer su función de garante de dicho principio fundamental (C.P., art. 4).

3.1.3. Por su parte, el principio de igualdad exige que deben ser tratadas de la misma forma dos situaciones que sean iguales, desde un punto de vista que sea relevante de acuerdo con la finalidad perseguida por la norma o por la autoridad política.

La Corte Constitucional acude al juicio de igualdad cuando, en ejercicio de sus atribuciones como garante de la supremacía de la Constitución, debe establecer si una disposición legislativa es discriminatoria y por lo tanto contraria al derecho consagrado en el artículo 13 superior. En ese escenario, la primera condición que el juez constitucional debe verificar es que la norma otorgue un trato diferente a personas que se hallen en la misma situación de hecho. Si ello ocurre, entonces debe examinar si el tratamiento desigual persigue alguna finalidad constitucionalmente válida que lo justifique y si la limitación al derecho a la igualdad es adecuada para alcanzar tal finalidad. Además, establecer que dicha restricción sea ponderada o proporcional stricto sensu.¹

Esta Corporación ha indicado que al aplicar las reglas del juicio de igualdad, el juez de constitucionalidad corre el riesgo de incurrir en dos vicios extremos y perjudiciales: “la inocuidad del derecho a la igualdad o su dominio absoluto sobre los otros principios y valores constitucionales”². Para superar esta dificultad, la Corte ha acudido a la modulación de la intensidad del juicio de igualdad, en consideración al grado o margen de libertad de la que disponga la autoridad política para adoptar su decisión en cada materia. Es decir que, a mayor libertad de configuración del legislador en el tema, más flexible debe ser el control constitucional del respeto de la igualdad, y a menor margen de configuración legislativa debido a la mayor restricción constitucional en un asunto determinado, se acudirá a un control de constitucionalidad más estricto³.

Esta necesidad de modular el juicio de igualdad a partir del grado de libertad de configuración legislativa ha sido reconocida por esta Corte en diferentes ocasiones. Así, por ejemplo, en la sentencia C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero, señaló:

“En aquellos campos en donde la Carta confiere a las mayorías políticas, representadas en el Congreso, una amplia libertad de apreciación y configuración, entonces el escrutinio judicial debe ser más dúctil, a fin de no afectar la discrecionalidad legislativa, que la propia Constitución protege. En estos eventos, y por paradójico que parezca, el estricto respeto de

la Carta exige un escrutinio judicial suave, que sea respetuoso de la libertad política del Congreso, a fin de que el juez constitucional no invada las competencias propias del Legislador.

Por el contrario, en aquellos asuntos en que la Carta limita la discrecionalidad del Congreso, la intervención y control del juez constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por la Constitución. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto la Carta así lo exige.

Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte del legislador. Así, si se trata de ámbitos en donde el Congreso goza de una amplia discrecionalidad de regulación, entonces el control judicial debe ser menos intenso, precisamente para que el juez no anule la libertad del Legislador. En cambio, en aquellos campos en donde la Constitución limita la discrecionalidad del Congreso, la injerencia del juez constitucional es mayor y el control constitucional debe ser más estricto”.

En el asunto sometido a control de constitucionalidad en el proceso de la referencia sobresale este elemento: el actor considera que el período de tres años del personero municipal que consagra el legislador, si se compara con el período de cuatro años que el constituyente establece para las demás autoridades locales, es decir el alcalde, los concejales y los contralores municipales, resulta vulneratorio del derecho a la igualdad que asiste a ese funcionario local.

Con el fin de determinar la constitucionalidad de la norma demandada, la Corte procede a verificar la presencia de los elementos del juicio de igualdad antes mencionados. Si ello fuere conducente, aplicará un test flexible de igualdad debido a que, por una parte, existe una disposición constitucional que faculta al legislador para fijar el período de los personeros municipales (art. 313-8) y, por otra, que la Constitución no contiene ninguna limitación expresa para el ejercicio de dicha atribución.

Se recuerda que, según lo expuesto por la jurisprudencia constitucional, la intensidad leve es el mecanismo ordinario de verificación, se fundamenta en el principio democrático y en la presunción de constitucionalidad de la ley y tiene como finalidad “exigir que el legislador no adopte decisiones arbitrarias o caprichosas sino fundadas en un mínimo de racionalidad”⁴. Por ello, “en el juicio leve basta con que el fin buscado y el medio empleado no estén constitucionalmente prohibidos, y con que el medio escogido sea adecuado para el fin propuesto”⁵.

3.1.4. En cuanto al primer elemento del juicio de igualdad, esto es, que la norma otorgue un trato diferente a personas ubicadas en una misma situación de hecho, la Sala se pregunta si el personero municipal se halla en la misma situación de hecho frente a los contralores municipales. Para el actor la respuesta es afirmativa en cuanto, como él lo afirma, “es claro que el aparte de la norma demandada viola también el artículo 13 de nuestra Carta, es decir el derecho fundamental a la igualdad, pues no se entiende cómo los contralores municipales (control fiscal municipal) por virtud del acto legislativo 02 de 2002, queden con períodos de cuatro (4) años y los personeros (Ministerio público municipal y control disciplinario) permanezcan con el período de tres (3) años. Al fin y al cabo son ambos órganos de control,

elegidos por una misma corporación y que cumplen funciones similares”.

La respuesta que se dé a ese interrogante se fundamentará en las siguientes apreciaciones.

La Sala reconoce que asiste razón al accionante al señalar que tanto el personero municipal como el contralor municipal son elegidos por la misma corporación pública y que ejercen funciones de control sobre la administración municipal y sus funcionarios. Desde esta perspectiva podría asegurarse que, en efecto, estos funcionarios se hallan en un mismo plano de igualdad para efectos de establecer su período. No obstante dicha apreciación, existen dos aspectos básicos que los distinguen: uno de ellos está relacionado con la naturaleza de las funciones que cada uno desempeña, y el otro se desprende de la existencia de distintas disposiciones constitucionales atinentes al período de esos funcionarios.

En cuanto a la naturaleza de sus funciones, la Constitución Política distingue claramente el papel que les corresponde cumplir en el nivel local. Los contralores ejercen la vigilancia de la gestión fiscal de los municipios, de forma posterior y selectiva, además de cumplir en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 superior (C.P., art. 272). A su turno, el personero municipal ejerce funciones de ministerio público en el municipio, vela por la protección y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñen funciones públicas en ese ámbito territorial. Como se aprecia, no son asimilables las funciones a cargo de estos servidores públicos, como de manera abstracta lo afirma el demandante, puesto que una es la función de ejercer el control por la gestión de los bienes y dineros del municipio y otra es la labor como defensor del pueblo, veedor ciudadano y delegatario de funciones de ministerio público.

Es tan notoria la distinción material que ni siquiera las atribuciones como “veedor del tesoro público” que la Ley 617 de 2000 asigna a los personeros, son asimilables a las funciones de control fiscal que incumbe adelantar a los contralores. Así lo precisó la Corte en la sentencia C-1105 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, en la cual dijo:

“20- Los apartes no acusados del artículo 24 describen las atribuciones del personero como veedor del tesoro. Así, esa disposición señala que, entre otras cosas, al personero le corresponde (i) velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa; (ii) velar por el cumplimiento de los objetivos del Control Interno establecidos en la ley, tales como: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales; (iii) realizar las visitas, inspecciones y actuaciones que estime oportunas en todas las dependencias de la administración municipal para el cabal cumplimiento de sus atribuciones en materia de tesoro público municipal; (iv) evaluar permanentemente la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el respectivo municipio; (v) exigir informes sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio; (vi) coordinar la conformación democrática a solicitud de personas interesadas o designar de oficio, comisiones de veeduría ciudadana que velen por el uso adecuado de los recursos públicos que se gasten o inviertan en la respectiva jurisdicción; (vii) tomar las medidas necesarias, de oficio o a petición de un número plural de personas o de veedurías ciudadanas, para evitar la utilización indebida de recursos públicos con fines proselitistas; (viii) promover y certificar la publicación de los acuerdos del respectivo concejo

municipal, de acuerdo con la ley; (ix) procurar la celebración de los cabildos abiertos reglamentados por la ley.

Esta breve descripción de las atribuciones del personero como veedor es suficiente para concluir que ellas son muy distintas a las funciones específicas de control fiscal establecidas por la Carta para el Contralor General y para los contralores departamentales (CP arts. 268 y 273), y que comprenden, entre otras cosas, revisar y fenecer y evaluar las cuentas de los responsables del erario, llevar un registro de la deuda pública, y, en particular, establecer la responsabilidad fiscal, imponer las sanciones pecuniarias del caso y ejercer la correspondiente jurisdicción coactiva.

La Corte coincide entonces con los intervinientes en que las atribuciones del personero como veedor del tesoro son distintas a las funciones propias de control fiscal, por lo cual no hay invasión de las competencias propias de las contralorías. Esto es tan claro que, según el ordinal 7 del artículo 24, una de las atribuciones del personero, como veedor del tesoro, es precisamente “solicitar la intervención de las cuentas de la respectiva entidad territorial por parte de la Contraloría General de la Nación o de la Contraloría departamental, cuando lo considere necesario”. Este precepto confirma que el personero no asume directamente las funciones de control fiscal ni desplaza a las contralorías de estas competencias. Y es que no podía ser de otra forma porque, como lo destacan los intervinientes, por expreso mandato constitucional, corresponde a las contralorías departamentales la vigilancia de la gestión fiscal en aquellos municipios en donde no haya contralorías municipales (CP art. 272).”

Con fundamento en lo señalado hasta el momento, la naturaleza de las atribuciones constitucionales a cargo del contralor y del personero municipales permite afirmar que, así se trate de dos funcionarios elegidos por la misma corporación pública, para ejercer funciones de control, no por ello se hallan en una misma situación de hecho que imponga asignarles el mismo período.

Ahora, bien, más que la distinción a partir de la naturaleza de sus funciones, existe un factor determinante para resolver este asunto. Corresponde al tratamiento constitucional diferente dado a los períodos del contralor municipal y del personero municipal. De una parte, en el artículo 272 de la Carta Política prescribe que corresponde a los concejos distritales o municipales elegir contralor para período igual al del alcalde y en el artículo 314 dispone que el alcalde será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro años. De otra parte, en el artículo 313 numeral 8 faculta al legislador para fijar el período del personero municipal, sin contemplar reserva o límite expreso alguno para el cumplimiento de esta atribución.

Es claro entonces que el personero es un funcionario municipal, que tiene relaciones funcionales con el Ministerio Público, pero su período, a diferencia de otras autoridades locales, no es señalado por la Carta Política, la que, en cambio, deja su determinación en manos del legislador.

Se observa, así mismo, que la Constitución, aunque no señala expresamente el período de los contralores municipales en cuanto lo determina de manera indirecta, sí prevé una homogeneidad del período de esos funcionarios con el del alcalde municipal.

3.1.5. El juicio de igualdad se usa para establecer el trato discriminatorio que el legislador dispense a una persona en relación con el dado a otra, pero lo que no admite es su aplicación para deducir, en materia específica alguna, diferencias entre el trato dado por el legislador y el trato dispensado por el constituyente en asuntos diferentes. Por ende, el período que señale el legislador para un servidor público, cuando está facultado para ello, no podrá ser alegado como discriminatorio por comparación con el que fija la Constitución para otro funcionario público, por cuanto los dos períodos así señalados no constituyen término común que permita su comparación. Es decir que, al estar señalados los períodos por diferentes instancias, no podrá predicarse vulneración de la igualdad de trato jurídico para sus titulares por cuanto ellos no se encuentran frente a una misma situación de hecho. Al respecto, la Corte precisó que “el derecho a la no discriminación no presupone un igualitarismo jurídico ni significa que la igualdad sea un asunto puramente formal, pues sería irrazonable pensar que el operador jurídico deba abarcar la generalidad de todas las situaciones semejantes o disímiles fácticamente posibles. Así las cosas, la existencia de dos categorías diferentes que son tratadas con la misma consideración o de dos situaciones iguales que son reguladas en distinto sentido no implica per se una violación del derecho a la igualdad, puesto que simplemente impone la justificación del trato escogido”⁶.

Por lo tanto, la existencia de períodos diferentes para contralor municipal y personero municipal no constituye trato discriminatorio para éste. Además, la Constitución no exige que el legislador fije a los personeros el mismo período constitucional de los alcaldes y contralores.

No se cumple, entonces, la primera exigencia para dar aplicación al test de igualdad pues en el asunto objeto de estudio se contraponen categorías que hacen parte de ámbitos diferentes, que no son susceptibles de cotejo.

Así, pues, en consideración al amplio margen para el ejercicio de la potestad de configuración que la Constitución le otorga al legislador para señalar el período de los personeros municipales, esta Corporación encuentra que la norma acusada no consagra una decisión discriminatoria en contra de esos funcionarios públicos dado que la supuesta distinción de trato no corresponde a determinaciones del legislador. Esto es, el legislador no incurre en este caso en vulneración del derecho a la igualdad de los personeros al señalar un período diferente en relación con el período de alcaldes y contralores municipales. ¿Acaso tendría algún sentido razonable que la Constitución se reservara la determinación del período del mandato del alcalde, en su condición de funcionario elegido popularmente, y que facultara al legislador para señalar el período de los personeros, para luego exigir que al cumplir con la asignación constitucional solamente se pudiera fijar por la ley el mismo período dispuesto en la Carta Política para alcaldes y contralores municipales? La respuesta tendría que ser negativa por cuanto el legislador dispone de atribución expresa para fijar el período de los personeros y no está obligado constitucionalmente a señalar que sea exactamente el mismo que el de los alcaldes, concejales e, indirectamente, el mismo de los contralores municipales. De modo que, si la voluntad del constituyente fue dar un tratamiento distinto al período de personeros, el legislador bien podrá establecer una regla especial en esa materia.

3.2. Violación del principio de coordinación administrativa

3.2.1. El actor propone un segundo cargo de inconstitucionalidad a partir de la violación del principio de coordinación de la función administrativa consagrado en el artículo 209 de la Constitución. Considera que la ley demandada, al establecer períodos diferentes, propende por la descoordinación, dado que durante el período de un alcalde se tendrán varios personeros. En su criterio, el período de tres años para los personeros provoca desinstitucionalización y desorden en las administraciones municipales.

3.2.2. Antes de pronunciarse sobre los argumentos expuestos por el actor, la Corte expondrá algunas consideraciones generales acerca del principio de coordinación.

La Constitución Política consagra dos modalidades de coordinación: una, como principio que admite la concertación entre entidades u organismos, evento en que no se presentan relaciones jerárquicas o de subordinación entre ellos (arts. 48, 209, 246, 288, 298 y 329, por ejemplo), y otra, como atribución a cargo de los responsables de una función administrativa específica, que refleja cierto grado de jerarquía funcional entre la autoridad que coordina y los encargados de la ejecución de la labor (por ejemplo, arts. 250 y 298).

El artículo 209 de la Constitución dispone que “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”, con lo cual ese mandato se ubica preferentemente en la primera modalidad de coordinación a que se ha hecho referencia. Desde ese punto de vista, se entiende por coordinación las acciones de concertación de medios o esfuerzos para llevar a cabo, de manera coherente, una acción común.

Asumida de esa manera, la coordinación se presenta entonces cuando, por disposición constitucional o legislativa, hay competencias comunes entre dos o más autoridades públicas. A través de la coordinación se expresan los principios de unidad y de participación y sirve de fundamento para ponderar otros principios como la eficacia, la celeridad y la economía, que son igualmente propios de la función administrativa.

Por tratarse de un principio de carácter funcional, cimentado en el reparto de competencias comunes entre autoridades públicas, su aplicación no está condicionada por el perfil del servidor público que actúe en un momento determinado, sino por la existencia de políticas institucionales y de acuerdos concretos de coordinación. En otras palabras, dado que las funciones de las entidades públicas y las funciones de los empleos son independientes de sus titulares, el principio de coordinación no está supeditado a consideraciones coyunturales de carácter político, social o cultural de los empleados sino al diseño institucional de la estructura de la administración y al cumplimiento de los fines del Estado.

3.2.3. A partir de lo expuesto y en relación con los reparos formulados por el demandante, la Corte estima que no existe una relación de causalidad entre los períodos de cuatro y tres años para alcaldes y personeros, respectivamente, y la afectación del principio de coordinación administrativa que contempla el artículo 209 superior.

Un primer aspecto se refiere a la diferente naturaleza de las atribuciones asignadas a uno y otro funcionario. Así, mientras que el personero ejerce funciones de control, el alcalde tiene a su cargo funciones administrativas y de ejecución. Por lo mismo, no admiten labores de coordinación puesto que ésta procede cuando se trata de ejercer funciones comunes, no para

el cumplimiento de aquellas de diversa naturaleza.

Para la Corte Constitucional, “el principio de coordinación, que tiene su raigambre constitucional, ‘no puede identificarse con el de control o tutela’ por cuanto la coordinación “implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima, en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios”.

Por consiguiente, en estricto sentido, no es exigible constitucionalmente que el alcalde deba coordinar el cumplimiento de sus funciones, que son de naturaleza administrativa, con el personero, que tiene a su cargo funciones de control⁷. Por ser disímiles no podrán ser objeto de coordinación.

Por el contrario, el actuar del personero se debe caracterizar por su total imparcialidad e independencia de la administración municipal, que es lo que corresponde a su esencia como órgano de control. La autonomía para la actuación del personero no depende, en ningún momento, del período del alcalde. Además, el alcalde no podrá intervenir en la personería, interferir en el ejercicio de sus funciones ni disponer sobre la permanencia o retiro del personero.

De otro lado, la coordinación no es efectiva únicamente cuando las relaciones funcionales se presentan sólo entre los mismos servidores públicos, como lo insinúa el demandante. La naturaleza objetiva del período de los alcaldes y personeros admite que en casos de faltas absolutas deba elegirse o designarse su reemplazo por el resto del período, sin esperar que el cambio de uno de ellos pueda invocarse como una desinstitucionalización y desorganización de la administración municipal, que viola la Constitución. Si se admitiera la lógica expuesta por el actor, cada vez que se produjera la falta absoluta del alcalde, contralor o personero, debería procederse automáticamente a reemplazar a los otros dos funcionarios para garantizar la debida coordinación administrativa en el municipio. No obstante, esa exigencia no sería de recibo constitucional pues su adopción atentaría contra derechos y garantías reconocidos en un Estado de derecho, social y democrático, además de contrariar, ahí sí, principios de la función administrativa. Por el contrario, esta Corporación ya tuvo la oportunidad de señalar que es constitucionalmente compatible la actuación de autoridades territoriales, así sus períodos no sean coincidentes en el tiempo⁸.

Así, entonces, si no es exigible la milimetría y simetría en períodos iguales dispuestos por voluntad del Constituyente, menos aún serán exigibles cuando el constituyente ha conferido al legislador la atribución para fijar el período de algunos funcionarios públicos, como son los personeros municipales.

Por lo anterior, el señalamiento de períodos diferentes para personero y alcalde municipales no vulnera el principio de coordinación de la función administrativa contemplado en el artículo 209 de la Constitución, razón por la cual la norma demandada no es contraria al precepto superior invocado por el actor.

3.3. Inconstitucionalidad de la norma por violación del carácter institucional del período de alcaldes y personeros

3.3.2. La Corte entiende por período “el lapso que la Constitución o la ley contemplan para el desempeño de cierta función pública”⁹.

La jurisprudencia constitucional se ha referido en diferentes decisiones a la existencia de dos tipos de períodos: los objetivos o institucionales y los subjetivos o personales.¹⁰ La diferencia entre ellos se evidencia cuando se elige o designa el reemplazo de quien incurra en causal de falta absoluta antes de la terminación de período correspondiente. Mientras que en el período institucional el reemplazo es elegido o designado por el resto del período, es decir por el lapso que le faltaba a su antecesor, en los eventos en que opera el período subjetivo o personal, cada elegido o designado se vincula al servicio público para todo el período señalado en la Constitución o la ley. Las elecciones de funcionarios de período institucional se realizan en la misma fecha para todos ellos y la de los de período personal en la medida en que cada titular culmine su período.

3.3.3. En el caso concreto, la Ley 136 de 1994 contempla expresamente el período objetivo o institucional para los personeros. En su artículo 172 dispone que “En casos de falta absoluta, el Concejo procederá en forma inmediata, a realizar una nueva elección, para el período restante”. El aparte subrayado fue declarado exequible en la sentencia C-114 de 1998¹¹, en la cual la Corte expresó:

“En el caso presente, es claro que si bien los personeros municipales hacen parte del Ministerio Público (art. 118 C.P.), su período, a diferencia del que corresponde al Procurador General de la Nación, no es señalado por la misma Carta (art. 276), y, en cambio, se deja su determinación en manos del legislador: el artículo 313 de la Constitución Política confía a los concejos municipales la atribución de “elegir personeros para el período que fije la ley...” (subraya la Corte).

De modo que, no habiéndose reservado el Constituyente lo relativo al período ni a las reglas aplicables al mismo, no hay en ella límite a la facultad legislativa de fijarlo y de preceptuar con libertad cuál será su duración en casos especiales como el de la terminación anticipada del ejercicio del cargo por su titular, que es justamente la hipótesis de la cual parte la norma legal acusada.

Nótese que, por otra parte, el cargo de personero no es de elección popular -como el de alcalde- y, por tanto, la naturaleza objetiva del período o el llamamiento que hace la ley a quien reemplace al inicial titular, para culminar el que éste había comenzado y no terminó, en nada distorsionan la voluntad del pueblo, como sí acontece con los alcaldes, según varias veces lo ha expresado la Corte.

Añádase a lo expuesto que no por consagrar la ley que el nuevo personero actuará tan solo por el término del período ya iniciado puede afirmarse que tal servidor público pierda autonomía ante la administración pública y particularmente en relación con el gobierno local. El Alcalde municipal no puede interferir en el ejercicio respectivo mientras dura el período faltante, ni le es posible remover, según su voluntad, al Personero. De otro lado, las reglas aplicables al Personero municipal, en una u otra hipótesis en cuanto al período que cumple, son, en lo demás, iguales.

De lo dicho se desprende, entonces, que la disposición acusada es exequible.”

En relación con el período de los alcaldes, el artículo 6º del Acto Legislativo 01 de 2003 generalizó la figura del período institucional para los cargos de elección establecidos en la Constitución Política o en la ley. Por consiguiente, “Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual éste fue elegido”. Antes de esa fecha y ante la ausencia de mención constitucional al respecto, la jurisprudencia constitucional estimaba que, por el carácter de elección popular de los alcaldes, su período era personal o subjetivo.

No hay duda que en la actualidad los períodos de alcaldes y personeros son institucionales. El demandante asegura que la norma demandada viola el precepto constitucional que consagra los períodos institucionales de los cargos de elección. Afirma que “si la reforma Constitucional de 2003, quiso que los períodos de todos los cargos de elección fueran institucionales, no hay razón para que persista vigente una ley que contradice este precepto superior”.

Siendo éste el argumento de inconstitucionalidad, no queda a la Sala otra alternativa que declarar la exequibilidad de dicho artículo por el cargo de violación del artículo 125 superior. Obsérvese además cómo, de una parte, el precepto demandado no dispone que el período del personero sea subjetivo o personal, y, de otra parte, el artículo 172 de la Ley 136 de 1994 dispone que el período de los personeros es institucional. Por consiguiente, el argumento expuesto por el demandante no pasa de ser una apreciación equivocada del contenido de la norma acusada o de los alcances del artículo 6º del Acto Legislativo 01 de 2003.

4. En resumen, de conformidad con lo señalado en esta sentencia, la Corte encuentra que la disposición demandada, en cambio de contrariar los preceptos constitucionales invocados por el actor, constituye en desarrollo razonable y proporcionado de la atribución asignada expresamente al legislador por el artículo 313 numeral 8 de la Carta Política para fijar el período del personero municipal. El hecho de disponer que el período de este funcionario sea de tres años no constituye vulneración del derecho a la igualdad, del principio de coordinación ni del carácter institucional de los períodos de los elegidos, así la Constitución prevea que el período de alcaldes, concejales y contralores municipales sea de cuatro años. Ése es un asunto que forma parte de la amplia y flexible potestad de configuración legislativa que asiste al Congreso de la República, como órgano de representación política por excelencia.

Por lo tanto, la Corte declarará la exequibilidad del aparte demandado en relación con los cargos por violación de los artículos 13, 125 y 209 de la Constitución.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “para períodos de tres años” contenida en el artículo 170

de la Ley 136 de 1994, por los cargos de violación de los artículos 13, 125 y 209 de la Constitución Política.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 En relación con los elementos del juicio de igualdad pueden verse las sentencias C-1047/01, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-227/04 M.P. Manuel José Cepeda espinosa, entre muchas otras.

- 2 Corte Constitucional. Sentencia C-1181/01 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.
- 3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-531/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-081/96, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-404/01 Marco Gerardo Monroy Cabra y C-1181/01, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.
- 4 Corte Constitucional. Sentencia 673/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- 5 Corte Constitucional. Sentencia C-227/04 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- 6 Corte Constitucional. Sentencia C-200/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- 7 Las funciones administrativas que cumplen los personeros son aquellas inherentes a su propia organización.
- 8 Ver, entre otras, las sentencias C-107/95; C-060/98 y C-457/98.
- 9 Corte Constitucional. Sentencia C-194/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- 10 Ver por ejemplo las sentencias C-194/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-457/98 M.P. Alejandro Martínez caballero y T-441/01, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- 11 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.