



**JUZGADO CUARENTA Y SEIS (46) ADMINISTRATIVO  
DE CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de febrero del dos mil dieciséis (2016).

REFERENCIA:	110013342 046 2016 00037 00
ACCIONANTE:	ANGÉLICA LOZANO CORREA
ACCIONADO:	CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.
ACCION:	CUMPLIMIENTO
ASUNTO:	SENTENCIA

Correspondió al Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo de Circuito Judicial de Bogotá D.C., en uso de sus facultades constitucionales, legales y especiales conferidas por el Acuerdo N°. PSAA15-10414 del 30 de noviembre de 2015, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de Bogotá, por medio del cual se ordenó a *“Los despachos de Magistrados y Jueces de la Jurisdicción Contencioso Administrativa permanentes y de descongestión que venían conociendo de procesos escritos, y aquellos en descongestión que pasaron a ocupar un Despacho permanente del mismo nivel, categoría y especialidad de dicha jurisdicción, continuarán con los procesos del sistema escrito, oral o mixto que venían conociendo, hasta su terminación”*, el conocimiento para proferir sentencia de primera instancia en la **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** iniciada por la señora ANGÉLICA LOZANO CORREA contra el CONCEJO DE BOGOTÁ D.C., con fundamento en el art. 87 de la C.P., y la Ley 393 de 2007.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. Pretensiones

La parte actora solicita la siguiente pretensión:

*“Conforme las razones de hecho y derecho expuestas, me permito solicitar a su señoría disponga ordenar al Concejo de Bogotá, D.C., por conducto de su representante legal o a quien corresponda, que de forma inmediata se proceda a dar cumplimiento del art. 35 de la Ley 1551 de 2012, y en consecuencia se disponga lo necesario para realizar la elección del personero o personera de Bogotá D.C. para el periodo 2016-2020, mediante la modalidad de Concurso Público y abierto de méritos conforme a las normas analizadas en la presente demanda.”*

### 1.2 Hechos

Como fundamento de la acción, la demandante expone los hechos que se pueden resumir de la siguiente forma:

*“1. El Congreso de la República en ejercicio de su función legislativa aprobó los proyectos de ley 171 de 2011 Senado – 211 de 2011 Cámara, los cuales fueron sancionados por el*





Presidente de la República mediante la Ley 1551 de 2012, que fuera promulgada en el Diario Oficial N°. 48483 entrando en vigencia el día 6 de julio de 2012.

2. La Ley 1551 de 2012 modificó, entre otros asuntos, la elección de Personeros Distritales y Municipales, estableciendo que la elección que realizan los concejos Municipales o Distritales de sus respectivos Personeros, debe estar precedida de un Concurso de Méritos Públicos adelantado por la Procuraduría General de la Nación, además se eliminó la posibilidad de reelección en dicho cargo, así:

(...)

3. Posteriormente a la expedición de la ley 1551 la H. Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 35 de la mencionada ley y mediante la Sentencia C-105 de 2013, declaró exequible la expresión "Previo concurso de méritos" contenida en el Inciso 1 del Artículo 35 de la Ley 1551 de 2011 e inexecutable la expresión "que realizará la Procuraduría General de la Nación" contenida en el Inciso del Artículo 35 de la Ley 1551 de 2011.

4. El presidente de la República mediante decreto reglamentario 2485 del 2 de Diciembre de 2014 estableció los estándares mínimos que se deben cumplir en el concurso público y abierto de méritos para la elección de Personeros Municipales y Distritales en todo el país.

5. El Congreso de la República en ejercicio de su función constituyente derivado, procedió a modificar –entre otros artículos, el art. 126 de la Constitución Política a fin de establecer nuevos principios en la elección de servidores públicos atribuidas a corporaciones públicas – como el Concejo de Bogotá D.C., pero con el fin de no afectar la regulación sobre la elección de Personeros mediante concurso público y abierto de méritos, estableció una excepción expresa, cuyo aparte pertinente es el inciso 4º del art. 2 del Acto Legislativo 02 de 2015, hoy vigente en la Constitución, que establece:

(...)

6. El 8 de Diciembre de 2015, el Consejo de Bogotá, D.C., aprobó los proyectos de acuerdo: 348, 390, 399 y 400 de 2015 "por el cual se modifica parcialmente el acuerdo 348 de 2008 – reglamento interno del Concejo de Bogotá D.C." –acumulados por unidad material-. En Dicho acuerdo el Concejo de Bogotá D.C. desconoció la ley 1551 de 2012 y procedió a modificar la elección del Personero Distrital aplicando para ello un mecanismo de convocatoria pública y manteniendo la reelección (sic) inmediata para un nuevo periodo, así:

(...)

7. Los proyectos de acuerdo: 348, 390, 399 y 400 "Por el cual se modifica parcialmente el acuerdo 348 de 2008 – reglamento interno del Concejo de Bogotá D.C." fue objetado por ilegalidad e inconstitucionalidad por el Exalcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro Urrego, y hasta el momento no ha habido pronunciamiento del Concejo de Bogotá D.C. sobre este asunto.

8. Mediante solicitud de constitución en renuencia del cumplimiento del art. 35 de la ley 1551 de 2012, radicada el 10 de diciembre de 2015, solicitó a la presidenta del Concejo de Bogotá. D.C. Nelly Patricia Mosquera, dar cumplimiento a la ley 1551 de 2012 y proceder a adelantar las acciones necesarias para realizar el correspondiente concurso de méritos públicos para elección del Personero de Bogotá. D.C. para el periodo 2016-2020.

9. Mediante respuesta a mi solicitud de constitución en renuncia, la Presidente del Concejo de Bogotá. D.C. Nelly Patricia Mosquera, me informó que el Concejo cree que existe un "Vacío Jurídico" sobre la elección del Personero Distrital atribuido a esa Corporación y que luego de "elevar sendas consultas" llegó a la conclusión que el Régimen Especial de Bogotá D.C. los exime de la obligación de realizar un concurso público y abierto de méritos para la elección del Personero de Bogotá D.C., y por lo tanto únicamente van a dar aplicación a la convocatoria pública establecida por el inciso 4º del art. 2º del Acto Legislativo 02 de 2015, por lo que se rehúsan a dar cumplimiento a la Ley 1551 de 2012.

10. Hasta la fecha de radicación de esta acción constitucional, el Concejo de Bogotá. D.C. no ha iniciado ningún trámite tendiente a adelantar la realización de un Concurso Público y Abierto de méritos para sustituir al actual personero de Bogotá, cuyo periodo expira el próximo 29 de febrero de 2015, incumplimiento manifiestamente el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012."





### **1.3 Norma presuntamente incumplida.**

La accionante considera que el Concejo de Bogotá no ha dado cumplimiento al artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, que se refiere al mecanismo de elección de los personeros municipales y distritales.

## **2 TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue presentada el 27 de enero de 2016, realizado su reparto ante los Jueces Administrativos de Bogotá, fue asignada a este Juzgado y recibida el 28 de enero de 2016, siendo admitida mediante proveído del 01 de febrero de 2016. En dicho auto, se dispuso la notificación personal al Presidente del Concejo de Bogotá, diligencia que se efectuó a través de correo electrónico el día 1 de febrero de 2016. En memorial visible a folios 35 a 49 el apoderado de Bogotá D.C. – Concejo de Bogotá contestó la demanda.

### **2.1 Contestación de la Acción de Cumplimiento**

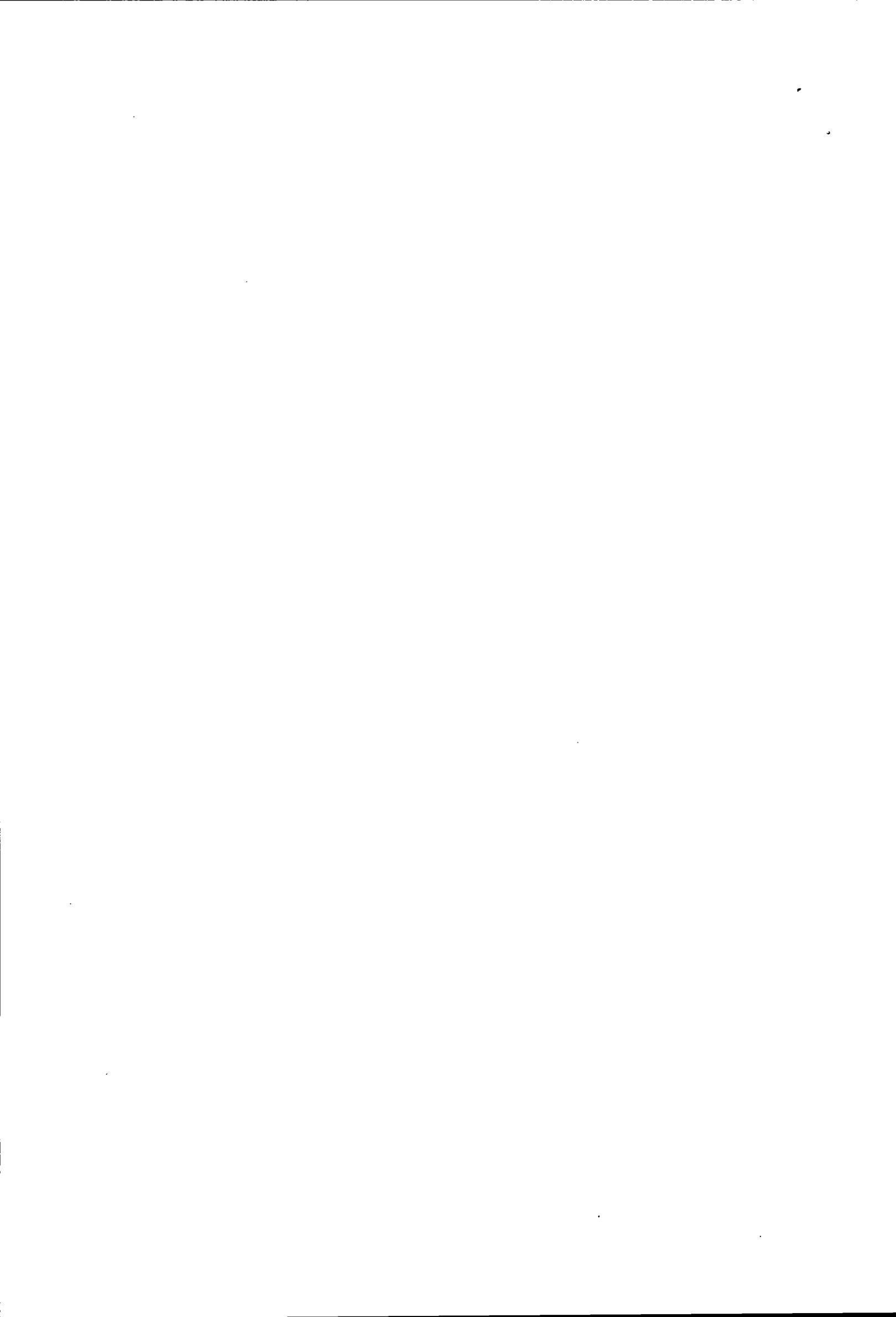
La entidad demandada se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, en razón a las consideraciones que a continuación se sintetizan:

- El artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 se refiere a concejos municipales o distritales, mas no al Concejo de Bogotá, el cual goza de un régimen especial, Decreto Ley 1421 de 1993, distinto al de la organización y funcionamiento de los municipios y demás distritos.
- En el caso de la Elección del Personero de Bogotá, es aplicable el acto legislativo 02 de 2015, el cual impone al Concejo el Bogotá, la obligación de hacer una convocatoria pública que fije los requisitos y procedimientos para la elección del citado funcionario.
- No existe ninguna norma vigente aplicable al Concejo de Bogotá D.C., que lo obligue a adelantar la realización de un concurso público y abierto de méritos para elegir el personero de Bogotá del periodo 2016-2019, toda vez que la norma aplicable, Acto Legislativo 02 de 2015, en su artículo 23, dispone que la elección del mentado funcionario se debe realizar a través de convocatoria pública.
- Mediante el Acuerdo 635 del 04 de febrero de 2016, proferido por el Concejo de Bogotá, se estableció la convocatoria pública como el mecanismo que se debe surtir para la elección de personero para la ciudad de Bogotá durante el periodo 2016-2019.

### **2.2 Intervención Ciudadana**

Precisa el Despacho que la figura de la coadyuvancia contemplada en el artículo 71 del Código General del Proceso<sup>1</sup>, no es procedente en la acción de cumplimiento, por cuanto dicha figura

<sup>1</sup> ARTÍCULO 71. COADYUVANCIA. Quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella, mientras no se haya dictado sentencia de única o de segunda instancia.





procesal no está contemplada en la Ley 393 de 1997<sup>2</sup>, ni en el Código Contencioso Administrativo (Hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), dado que en este último, la coadyuvancia solo es aplicable a los medios de control de simple nulidad, de nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y de reparación directa.

Aunado a lo anterior, según lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 393 de 1997, solo está legitimado por pasiva la autoridad (administrativa, judicial o legislativa) a la que le corresponda el cumplimiento de la Ley o el acto administrativo o a los particulares, si es del caso, por ello, solo le corresponde a aquellos manifestar el cumplimiento o no de la norma.

Pese a lo expuesto, y atendiendo a que la acción de cumplimiento es de carácter público, a juicio de este Juzgado, cualquier persona puede intervenir en el proceso con la finalidad de propugnar por cumplimiento de la norma, para indicar que la norma sometida a control ya se cumplió, o en su defecto, para manifestar la improcedencia de la acción, situaciones que permiten al juez tener mayores elementos de juicio. Al respecto, la Corte Constitucional, en auto de 11 de julio de 2011<sup>3</sup>, al referirse a la intervención ciudadana en la acción de inconstitucionalidad, indicó:

*"La intervención ciudadana fue consagrada por el Constituyente no sólo para que los ciudadanos puedan impugnar o defender la norma sometida a control, garantía de la participación ciudadana, sino, además, con el propósito de que éstos le brinden al juez constitucional elementos de juicio adicionales que le permitan adoptar una decisión. No se trata de una nueva demanda, ni de pretender formular cargos nuevos o adicionales a los planteados por el demandante. Así, los fallos de la Corte se estructuran a partir de los cargos hechos por el actor, de tal forma que los argumentos expuestos en los escritos de intervención ciudadana son un soporte que le sirve al juez para realizar el estudio jurídico de las disposiciones legales objeto de control."*

### 2.2.1 Ciudadano Jaime Orlando Reyes Guerrero

En memorial visible a folios 121 a 132 del expediente, el ciudadano Jaime Orlando Reyes Guerrero, presenta memorial de coadyuvancia a la parte pasiva. Aduce el ciudadano que la acción es improcedente de acuerdo a las consideraciones que a continuación se sintetizan:

- No es pertinente la aplicación de la Ley 1551 de 2012, en la medida que el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto 1421 de 1993) es la norma especial aplicable al distrito capital.
- Habiendo norma expresa o disposición vigente, como lo es la Ley 1031/06, y el Acuerdo Distrital 635/16, para la elección del Personero, no es de recibo admitir ni aceptar, que para la ciudad capital, sea aplicable la Ley 1551 de año 2012, por la potísima razón que ella no es una ley especial para el Distrito.

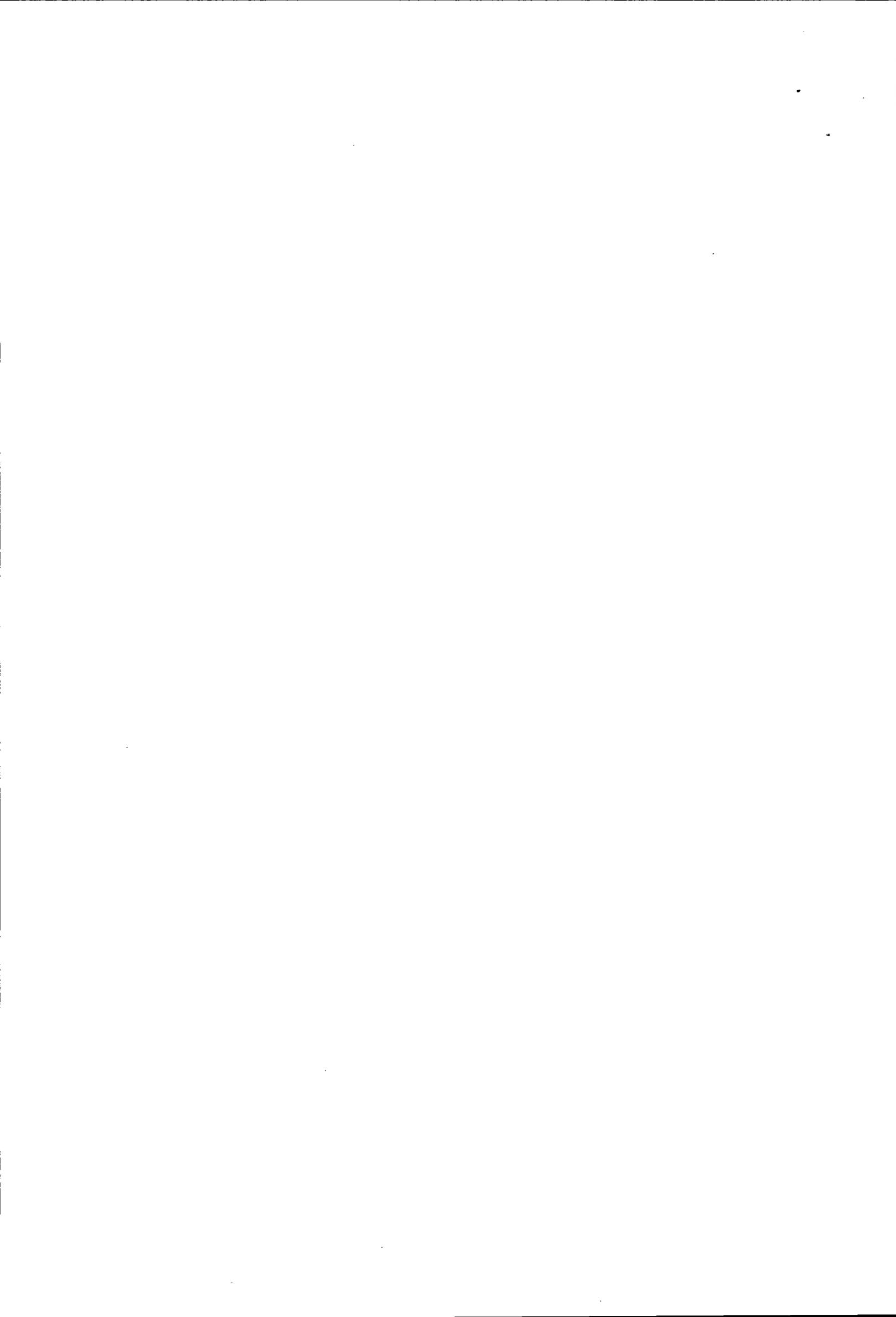
El coadyuvante tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio.

La coadyuvancia solo es procedente en los procesos declarativos. La solicitud de intervención deberá contener los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya y a ella se acompañarán las pruebas pertinentes.

Si el juez estima procedente la intervención, la aceptará de plano y considerará las peticiones que hubiere formulado el interviniente. La intervención anterior al traslado de la demanda se resolverá luego de efectuada esta.

<sup>2</sup> "Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política."

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Auto A243-01, de 11 de julio de 2001 proferido dentro del expediente D-3168, por el cual se resuelve la solicitud de aclaración o adición de la sentencia C-501-2001, interpuesta por la señora Liliana María Ruiz.



- La acción demanda el agotamiento de recursos públicos que no están presupuestados para el Concejo de Bogotá, por tanto, lo pretendido por la actora vulnera el parágrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997.

### **2.2.2 Ciudadana Paulina Blanco Barrera**

En memorial visible a folios 1442 a 152 del expediente, la ciudadana Paulina Blanco Barrera, solicita no se acceda a las pretensiones de la demanda, pues a su juicio, al Distrito Capital de Bogotá no le es aplicable la Ley 1551 de 2012 por tratarse de una ley general aplicable a los municipios y demás distritos. Precisa que el Distrito Capital tiene un régimen especial contenido en el Decreto 1421 de 1993, el cual regula lo relacionado con la elección del personero.

### **2.3. Acervo Probatorio**

1. Constitución de renuencia, radicada por la señora Angélica Lozano Correa ante la Oficina de correspondencia del Concejo de Bogotá, el día 10 de diciembre de 2015 (fls. 12-14).
2. Oficio N°. 2015EE12745 de 14 de diciembre de 2015, proferido por la Presidenta del Concejo de Bogotá, por medio del cual se da respuesta a la constitución de renuencia presentada por la accionante (fls. 15-17).
3. Copia simple del acto Legislativo 02 de 01 de julio de 2015 (fls. 50-62).
4. Decreto 1031 de 22 de junio de 2006 (fls. 64-65).
5. Objeciones efectuadas por el Ex Alcalde de Bogotá, Gustavo Francisco Petro Urrego, a los proyectos de acuerdo Nos. 348, 390, 399 y 400 de 2015 (fls. 45-52).
6. Solicitud de retiro de objeciones al Proyecto de Acuerdo N°. 348, 399 y 400 de 2015, presentada por el Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa Londoño (fls. 53-60).
7. Acuerdo N°. 635 de 2016 de 04 de febrero de 2016, "*Por el cual se modifica parcialmente el acuerdo 348 de 2008 -- Reglamento interno del Concejo de Bogotá. D.C.*" (fls. 84-87)

## **3 CONSIDERACIONES**

### **3.1 Competencia.**

El artículo 3º de Ley 393 de 1997 determina que los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante conocerán de las acciones de cumplimiento en primera instancia. Igualmente, el numeral 10 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, radica la competencia para conocer de las acciones de cumplimiento en primera instancia a los Jueces Administrativos, cuando las mismas se dirijan contra las





autoridades del nivel departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas se esos mismos ordenes cuando ejerzan función pública.

Atendiendo lo anterior, este Juzgado es competente para conocer del presente asunto, como quiera que, por un lado, la accionante tiene su domicilio en la ciudad de Bogotá, y de otro, la autoridad contra la que se dirige la acción es el Concejo de Bogotá.

### 3.2 Constitución de renuencia.

La constitución de renuencia constituye requisito de procedibilidad respecto de la acción de cumplimiento. Dicha figura procesal consiste en solicitar ante la autoridad que está obligada al acatamiento de la Ley o el Acto Administrativo, a materializar el cumplimiento de aquella.

Al respecto el artículo 8º de la Ley 393 de 1997, dispone:

*(...)*

*Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplimiento a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable al accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.*

*(...)*

Igualmente, el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ordena:

**"Artículo 146. Cumplimiento de normas con fuerza de ley o de actos administrativos,** Toda persona podrá acudir ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo de cualesquiera normas aplicables con fuerza de Ley o Actos Administrativos".

Conforme con lo expuesto, y del material probatorio allegado en el expediente se colige que la accionante el día 10 de diciembre de 2015, presentó ante el Concejo de Bogotá la Constitución de renuencia<sup>4</sup> respecto del cumplimiento del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012. Asimismo, obra en el expediente Oficio sin número de fecha 14 de diciembre de 2015, por medio del cual la entidad accionada manifestó la inaplicabilidad del precepto impugnado respecto del Distrito Capital de Bogotá. En consecuencia, se encuentra demostrado en el proceso que la señora Angélica Lozano Correa agotó el requisito de procedibilidad, es decir, la constitución de renuencia.

### Problema jurídico.

Se contrae a determinar si el Concejo del Distrito Capital de Bogotá debe dar cumplimiento al artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, y en tal sentido, debe efectuar un concurso de méritos para la elección del personero distrital, tal y como lo señala la accionante, o si por el contrario, al tener el Distrito Capital de Bogotá un régimen especial, se sujeta a la normatividad que lo rige en los términos expuestos por la entidad accionada.

<sup>4</sup> Folios 12-14.





## Análisis del Asunto.

Con fundamento en el problema jurídico señalado, y teniendo en cuenta que en el sub-lite se pretende el cumplimiento del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012<sup>5</sup>, se procede a abordar el asunto que ocupa la atención del Despacho en esta oportunidad, en el siguiente orden: **(i)** De las personerías municipales y distritales – marco normativo; **(ii)** Del régimen legal del distrito capital de Bogotá; **(iii)** De la elección de personero en el Distrito Capital; y **(iv)** De la decisión.

### **(i) De las personerías municipales y distritales.**

El artículo 118 de la Constitución Política<sup>6</sup> establece que hacen parte del Ministerio Público, entre otros, los personeros municipales y distritales, por tanto, dichos funcionarios tienen como función propender por los derechos humanos, proteger el interés público y vigilar las conductas de quienes desempeñan función pública.

Frente a la naturaleza del cargo de personero, el artículo 169 de la Ley 136 de 1993<sup>7</sup>, determina:

*“Artículo 169. Naturaleza del Cargo. Corresponde al personero municipal o distrital el cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público, la guarda y promoción de derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas.”*

Por su parte, el artículo 170 de la citada disposición, se refiere al periodo de elección de los personeros municipales, en los siguientes términos:

*“Artículo 170. Elección. 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 periodos de tres años, que se iniciarán el primero de marzo y concluirán el último día de febrero.*

*Parágrafo. Los personeros municipales o distritales elegidos a la vigencia de la presente ley, concluirán su periodo el 28 de febrero de 1995.”*

El artículo precitado fue modificado en dos ocasiones, la primera de ellas, frente al periodo del personero mediante la Ley 1031 de 2006<sup>8</sup>, y la segunda, en lo que respecta a la forma de elección del mencionado funcionario, esto es, **por concurso de méritos**, en la Ley 1551 de 2012. Al respecto, es pertinente traer a colación las reformas efectuadas en las mencionadas normas.

El artículo 1º Ley 1031 de 2006, a su tenor literal dispone:

<sup>5</sup> “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

<sup>6</sup> ARTÍCULO 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Procuradores Delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Pública corresponde 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.

<sup>7</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”.

<sup>8</sup> “Por la cual se modifica el periodo de los personeros municipales, distritales y el Distrito Capital”.





**“Artículo 1°.** El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

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

Asimismo, el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, ordenó lo siguiente:

**“Artículo 35.** El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

**Artículo 170. Elección.** Los Concejos Municipales o distritales según el caso, elegirán personeros para períodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su periodo 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. **NOTA: Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-100 de 2013.”.**

Conforme a lo expuesto, se concluye que el personero municipal es elegido por el Concejo Municipal o Distrital<sup>9</sup>, previo concurso de méritos, para un periodo de cuatro años, el cual comienza a partir del 1° de marzo siguiente a su elección y termina el último día del mes de febrero del cuarto año.

No obstante lo anterior, mediante el Acto Legislativo 02 de 2015, el Congreso de la República como constituyente derivado, reformó el artículo 126 de la Constitución Nacional, disponiendo lo siguiente:

**“ARTICULO 126.** Modificado por el art. 2, Acto Legislativo 02 de 2015. **El nuevo texto es el siguiente:** Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

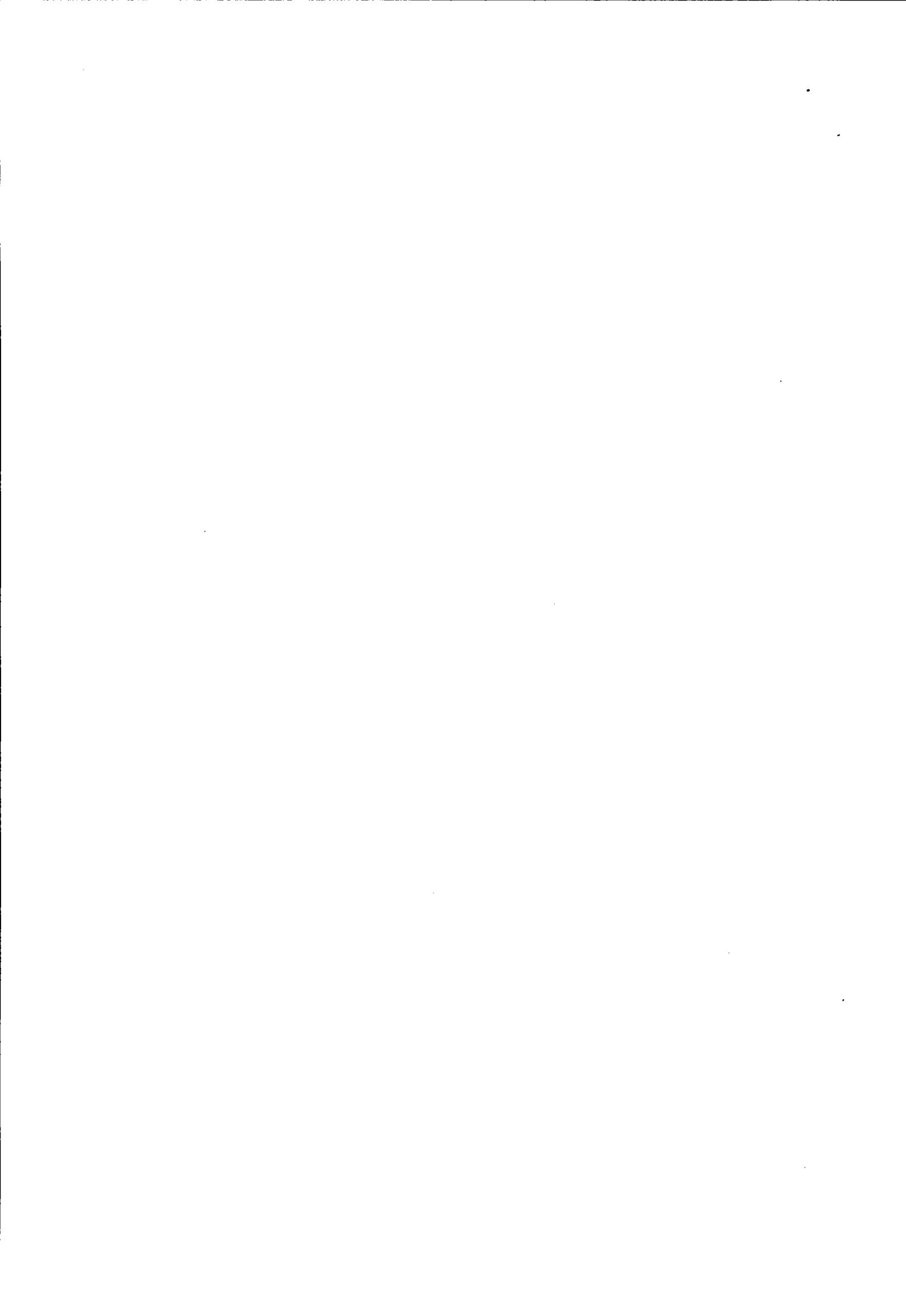
Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

**Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.**

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

<sup>9</sup> Atendiendo, entre otras disposiciones, al numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política que indica: “Elegir personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que está determina”.





*Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.”. (Negrilla del despacho)*

La precitada norma, es precisa en indicar que “*Salvo los concursos regulados por ley*”, la elección de los servidores públicos atribuidos a corporaciones públicas, estará precedida por una convocatoria pública, la cual, en todo caso deberá obedecer a criterios de mérito para su selección.

Atendiendo lo anterior, es preciso indicar que la expresión “*concursos regulados por ley*”, hace referencia inequívoca a los concursos para la elección de personeros a que se refiere el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, por tanto, el artículo 126 de la Constitución Política no aplica respecto de la elección de los personeros municipales y distritales, por cuanto la elección de dichos funcionarios está sujeta a la mencionada Ley.

Sobre el punto en comento, se advierte que el H. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil<sup>10</sup>, respecto de la posible inconstitucionalidad sobreviniente de la Ley 1551 de 2012, puntualizó:

*(...)*

*Según el organismo consultante la modificación del artículo 126 de la Constitución ha generado el interrogante de si el concurso público de méritos para la elección de los personeros se encuentra dentro de la excepción allí contemplada (“salvo los concursos regulados en la ley”) o, por el contrario, quedó derogado (afectado por el fenómeno de inconstitucionalidad sobreviniente), por lo que ahora la elección de personeros necesitaría una “convocatoria pública” y una “nueva ley” que la reglamente.*

*Para responder este interrogante debe recordarse previamente que el fenómeno de inconstitucionalidad sobreviniente, el cual “opera cuando concurre una reforma constitucional, cuyos contenidos normativos tienen efectos derogatorios respecto de las disposiciones legales expedidas con anterioridad y que se muestran contrarios a los nuevos preceptos superiores”<sup>11</sup>, exige una oposición real, clara y evidente entre la nueva norma constitucional y los contenidos legales anteriores<sup>12</sup>. De lo contrario, como quiera que las reformas constitucionales no conllevan per se la derogatoria en bloque de la normatividad anterior, opera la presunción de vigencia de la legislación preexistente<sup>13</sup>.*

*También debe tenerse en cuenta que los concursos públicos de méritos tienen fundamento en el artículo 125 de la Constitución Política, el cual no fue modificado por el acto Legislativo 2 de 2015. De esta manera su uso y regulación por el legislador conserva respaldo constitucional suficiente.*

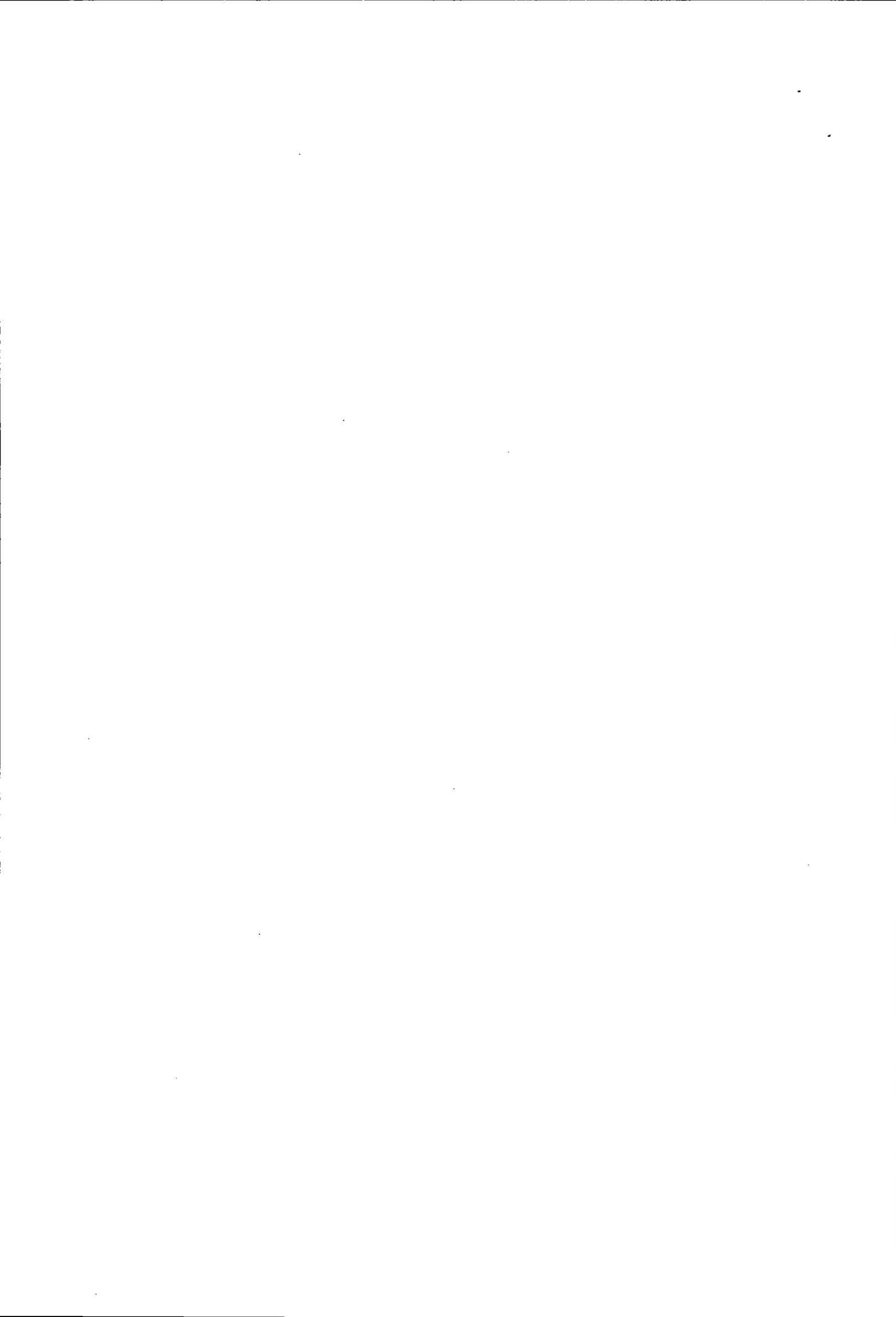
*Dicho lo anterior, lo primero que puede observarse es que aunque el nuevo texto del artículo 126 de la Constitución parece darle un significado distinto a los términos “concurso público” y “convocatoria pública”, en el fondo ambos persiguen la misma finalidad (la escogencia de las personas más idóneas para el desempeño del cargo) y se sujetan a los mismos principios: publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito,*

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Dr. William Zambrano Cetina, en providencia de 03 de agosto de 2015, Rad. N°. 11001 03 06 000 2015 00125 C0 (2661), Actor: Departamento Administrativo de la Función Pública.

<sup>11</sup> Sentencia C-287 de 2009.

<sup>12</sup> Sentencia C-571 de 2004 que al referirse a la comparación de las leyes anteriores con la nueva Constitución señaló que “la diferencia entre una y otra ‘debe llegar al nivel de una incompatibilidad real, de una contradicción manifiesta e insuperable entre los contenidos de las proposiciones de la Carta con los de la ley preexistente’. De lo que se deduce que no es suficiente con que exista una simple diferencia entre la disposición preconstitucional y los fundamentos del nuevo Estatuto Superior, sino que es necesario que se trate de proposiciones antinómicas e irreconciliables para que se entienda que el texto legal ha desaparecido del ordenamiento o debe desaparecer. Dicha posición es la que mejor interpreta el mandato contenido en el artículo 9° de la Ley 153 de 1887, el cual, reconociendo el valor normativo de los textos constitucionales, prevé que “La Constitución es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente”, y que toda preceptiva legal anterior a la Carta se desechará como insubsistente, cuando “sea claramente contraria a su letra o a su espíritu”. (Negrilla original).

<sup>13</sup> Sentencia C-11774 de 2001.





entre otros. Por tanto, de entrada se descarta una oposición directa, abierta y evidente entre el concurso público de méritos de la Ley 1551 de 2012 y lo establecido en el artículo 2º del Acto Legislativo 2 de 2015, y se elimina de plano un posible fenómeno de inconstitucionalidad sobreviniente.

Pero incluso, aún si se aceptara que “concurso público” y “convocatoria pública” son términos “sutilmente” diferentes -en ningún caso llegarían a ser abiertamente contrarios o excluyentes-, lo cierto es que el propio numeral 2 del artículo 126 de la Constitución deja a salvo “los concursos regulados por la ley”. Por tanto, la reforma analizada no excluye sino que preserva los concursos públicos de méritos establecidos por el legislador, lo que ratifica la imposibilidad de hablar de un fenómeno derogatorio o de inconstitucionalidad sobreviniente de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.

Como se observa, con la adición del artículo 126 de la Constitución Política se establece una regla general para la provisión de cargos públicos por las corporaciones públicas de elección popular (convocatoria pública), que se aplica para los casos en que, a diferencia de lo que sucede con la elección de personeros, no existe una norma legal que ordene la utilización del concurso público de méritos. De este modo la función del nuevo dispositivo normativo no es derogatoria, sino complementaria de lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución Política, por lo que así como no reduce ni elimina la función que el constituyente de 1991 le otorgó al concurso público de méritos tampoco afecta o deroga las normas legales anteriores que los hubieran desarrollado.

La Sala observa entonces que un análisis sistemático de la Constitución Política permite afirmar que la regla general es la utilización del concurso público de méritos para todos los casos en que la propia Constitución o la ley lo establecen expresamente (artículo 125), y que el artículo 126 Superior opera apenas de forma subsidiaria o residual, es decir, para las elecciones de servidores públicos por parte de las corporaciones de elección popular en que no se haya establecido, precisamente, la utilización del concurso público de méritos.

De este modo, los artículos 125 (concurso público de méritos) y 126 (convocatoria pública), en lugar de excluirse se integran entre sí para extender la regla de mérito y de selección objetiva a la mayor cantidad de cargos del Estado. Por tanto, sería un contrasentido considerar contrario al artículo 126 de la Constitución, en lugar de complementario de este, un sistema de selección de funcionarios que la propia Carta Política respalda suficientemente (artículo 125).

En consecuencia, resulta forzoso concluir que el concurso público de méritos para la elección de personeros establecido en el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 no fue derogado o invalidado con el Acto Legislativo 2 de 2015, así como tampoco se ven afectadas las consideraciones hechas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-105 de 2013 sobre el respaldo constitucional de esa opción legislativa.”

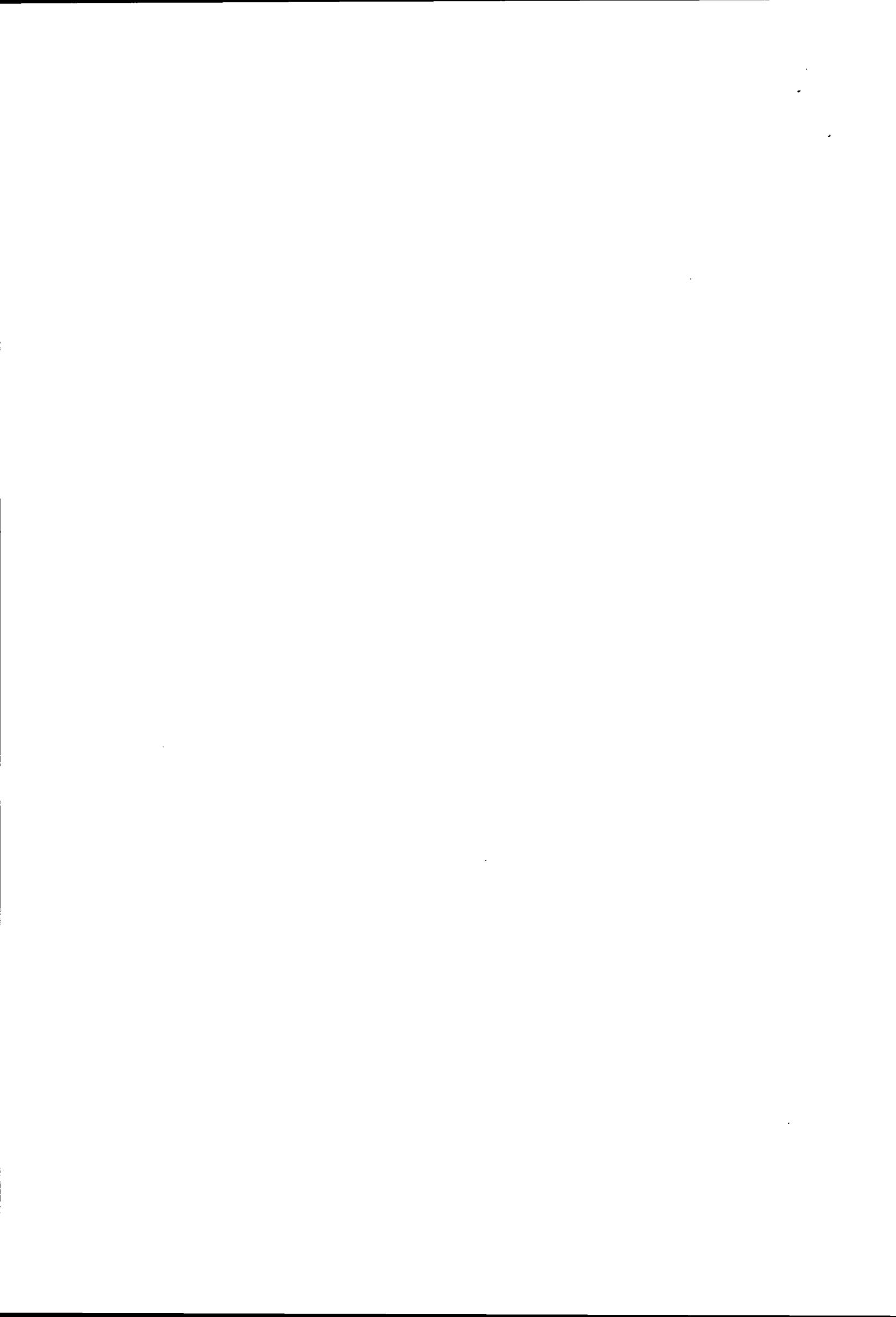
(...). (Negritas y subrayados del Despacho).

De lo expuesto, se infiere que la Ley 1551 de 2012 no ha sido derogada por el artículo 126 de la Constitución Política, o que en su defecto sobre dicha norma haya operado el fenómeno jurídico de la inconstitucionalidad sobreviniente, por tanto, frente al mecanismo o procedimiento para la elección de los personeros municipales o distritales debe acogerse lo dispuesto en el artículo 35 de la mencionada ley, es decir, que deberá efectuarse un concurso de méritos.

## (ii) Régimen Legal del Distrito Capital de Bogotá

Desde el artículo 322 de la Constitución Política el constituyente determinó que Bogotá es el Distrito Capital con un régimen especial distinto al aplicable a los distritos o municipios. En efecto, el mencionado artículo en su tenor literal dispone:

**“ARTICULO 322.** Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2000. El nuevo texto es el siguiente: Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.





***Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.***

*Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.*

*A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio." (Negrilla del Despacho).*

Atendiendo la norma precitada, colige este Juzgador que al Distrito Capital le serán aplicables, en su orden, la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten, y de manera subsidiaria las disposiciones vigentes para los municipios, en cuanto al régimen político, fiscal y administrativo.

Respecto del régimen especial que tiene el Distrito Capital en sus componentes político, fiscal y Administrativo, la Corte Constitucional, en sentencia C-198 de 1998, se refirió en los siguientes términos:

"(...)

*La Constitución ha prescrito que el régimen político, fiscal y administrativo, conforme al cual se organiza el Distrito Capital, se adopte una 'ley especial'. La característica de esta ley no está relacionada con aspectos de orden formal o con el método que ha de seguirse para su aprobación. Distingue a la 'ley especial', como categoría de acto normativo creado por la Constitución, la unicidad de su contenido: en ella se plasma el régimen político, fiscal y administrativo del distrito Capital.*

*Dado que el elemento que le confiere singularidad a la ley especial, es su contenido, se diferencian de las ordinarias solamente en cuanto cuyo contenido, que integra una materia homogénea, tanto por el sujeto como porque sus reglas se informan de la **singularidad de la ciudad en la que concurren condiciones no predicables de ningún municipio** - sede de los órganos superiores del Estado, capital de la República y de un Departamento -, es evidente que en su caso con mayor intensidad cabe señalar que el proyecto de ley en el que se origina debe referirse a esa materia, siendo inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se vinculen directamente con ella (C.P., art. 158).*

*El status especial de la ley se difuminaría si en él se comprende toda regulación que de una o de otra manera afecte al Distrito Capital. **La especialidad es un atributo que responde a las exigencias que se derivan de la anotada singularidad del Distrito Capital y, por tanto, no puede ir más allá de la misma, de suerte que allí donde la situación que constituye el supuesto de una regulación resulta indiferente para cualquier entidad territorial, no se justifica que se establezca la regla especial.***

*El ámbito de la especialidad, por consiguiente, se debe acotar con un sentido funcional, vale decir, su medida la ofrece la necesidad de conciliar su condición genérica de entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con su condición única de Distrito Capital - sede de los órganos superiores del Estado - y capital del Departamento de Cundinamarca. Si, en verdad, fuese cierto que todo lo que concierne al Distrito Capital, es objeto de 'ley especial', no se comprendería cabalmente por qué a éste se le aplican también, en lo no regulado por la Constitución y las 'leyes especiales', las disposiciones vigentes para los demás municipios (C.P. art. 322). Esto quiere decir que el Distrito Capital, junto a los elementos que lo diferencian - a los cuales responde su régimen político, fiscal y administrativo especial -, posee en diverso grado los demás elementos que se encuentran en los municipios.*

(...)" (Negrilla fuera del Despacho).





La precitada sentencia, hace referencia a que el régimen especial del Distrito Capital no es absoluto, por el contrario, dicho régimen se puede predicar respecto de los elementos que lo diferencian de otros distritos o municipios, es decir, sobre aspectos políticos, fiscales y administrativos. En todo caso, sobre dichos elementos diferenciadores puede aplicarse el régimen municipal, de manera supletiva o subsidiaria, cuando no haya norma especial que regule determinada situación.

Ahora bien, el artículo 322 de la Constitución Política fue desarrollado por el Decreto 1421 de 1993<sup>14</sup>, disposición que en su artículo primero, preceptuó lo siguiente:

(...)

**ARTÍCULO 1. Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.** *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, la ciudad de Santa Fe de Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.*

**Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.**

(...)

**ARTÍCULO 2. Régimen Aplicable.** *El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios.* (Negrilla del Despacho).

En síntesis, de lo expuesto se infiere que el Distrito Capital de Bogotá tiene un régimen especial en sus componentes Político, Fiscal y Administrativo, por ello, las normas que contienen el régimen municipal, solo pueden ser aplicables a aquel, siempre que no haya disposición en el régimen especial, es decir, que tienen carácter supletorio o subsidiario, evento en el cual éste último tendrá prelación ante la omisión de regulación de carácter distrital, atendiendo precisamente a su determinación especial que sobre el tema se haga.

Así, en estos términos para el Despacho es pertinente traer a colación las normas locales que regulan al mencionado Distrito Capital, y determinar claramente si el proceso de elección del personero tiene regulación concreta en el estatuto de Bogotá o si por el contrario, se aplican las normas generales que estudian el tema.

### (iii) De la elección de personero en el Distrito Capital

Como antes se indicó el Distrito Capital tiene un régimen especial, por tanto, la elección de personero se debe sujetar a lo preceptuado en la Constitución Política o al Estatuto de Bogotá (Decreto 1421 de 1993).

<sup>14</sup> "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá".





El primigenio artículo 96 del Decreto 1421 de 1993, respecto de la elección de personero disponía lo siguiente:

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

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

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

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

Acorde con la precitada norma, se encuentra que en aquella se fijó el periodo y las calidades del personero, sin embargo, **se omitió pronunciarse respecto de la forma de elección del referido funcionario**, razón por la cual, el Concejo Distrital mediante el Acuerdo 11 de 1993<sup>15</sup>, aunque no de manera clara, estableció como método para elegir al personero, la convocatoria pública. Al respecto, es pertinente citar los artículos 86 y 88 del mencionado Acuerdo, que en su tenor literal disponen:

**"Artículo 86°.-** *El Concejo del Distrito Capital elige Personero Distrital durante el primer mes de sesiones ordinarias, para un período de tres (3) años que iniciarán el primero (1) de marzo y concluirá el último día de febrero. El Personero no podrá ser elegido para el período siguiente.*

*Para ser elegido Personero se requiere tener más de treinta (30) años, ser Abogado titulado y haber ejercido la profesión con buen crédito durante cinco (5) años o el profesorado en derecho por igual tiempo.*

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

**La elección del Personero se hará entre los candidatos postulados en sesión anterior a la de la elección. Entre la postulación y la elección debe mediar un término no menor de tres (3) días. El Personero del Distrito Capital, se posesionará ante el Alcalde Mayor.**

*En los casos de falta absoluta del Personero Distrital, el Concejo elegirá Personero, para el resto del período en la forma prevista en el presente reglamento. En las faltas temporales, desempeñará el cargo el funcionario de la Personería que le siga en jerarquía.*

(...)

**Artículo 88°.-** *La postulación de candidatos a Personero Distrital, quien la haga deberá presentar junto con la hoja de vida, copia el título de Abogado, de la tarjeta profesional y certificación de la Entidad competente sobre la idoneidad buen crédito y ética profesional del postulado." (Negrilla del Despacho).*

Así, se evidencia que desde el Acuerdo 11 de 1993, la elección de personero de Bogotá se hace a través de convocatoria pública, por lo tanto, los candidatos que crean cumplir con los requisitos

<sup>15</sup> "Por el cual se adopta el reglamento del Concejo de Santafé de Bogotá D.C., Distrito Capital".





para ocupar el mencionado cargo deberán postularse ante el Concejo de Bogotá. Los preceptos normativos del referido Acuerdo fueron recogidos por los Acuerdos Nos. 20 de 1994 (art. 90), 1 de 2000 (art. 100 Modificado por el art. 3 del Acuerdo 3 de 2000), 095 de 2003 (art. 105<sup>16</sup>), Acuerdo 348 de 2008 (artículo 107), a través de los cuales se modificó o expidió nuevamente el reglamento interno del Concejo de Bogotá, lo que permite concluir, que hasta antes de la expedición de la Ley 1551 de 2012 la elección de personero de Bogotá se hacía a través de la figura de convocatoria pública.

Ahora bien, la Ley 617 de 2000<sup>17</sup> derogó el artículo 96 del Decreto 1421 de 1993, quedando un aparente vacío normativo respecto a la elección del personero de Bogotá, pues en todo caso, y tal como lo determinan los artículos 322 de la Constitución Política y el artículo 2º del Decreto 1421 de 1993, en ausencia de regulación en el régimen especial deberá aplicarse lo establecido para los municipios, que para la época era la Ley 136 de 1994, la cual su artículo 170<sup>18</sup> solo se refería al periodo de aquel, por tanto, respecto de la forma de elección del personero, se debían aplicar los acuerdos distritales que regían la materia (Acuerdos Nos. 01 de 200 y 095 de 2003) en concordancia con lo dispuesto en el mencionado artículo.

Posteriormente, el artículo 2º la Ley 1031 de 2006 modificó el artículo 97<sup>19</sup> del Decreto 1421 de 1993, para lo cual, además de variar el periodo de elección del personero y referirse a las inhabilidades de aquel, se reestablecieron los preceptos normativos del artículo 96 del Decreto 1421 de 1993, es decir, que nuevamente el régimen especial desarrolló los preceptos normativos concernientes a la elección del personero distrital de Bogotá; sin embargo, omitió pronunciarse respecto a la forma de elección del citado funcionario.

Por su parte, el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 modificó el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, disponiendo que la elección de los personeros municipales y distritales debería efectuarse, previo concurso de méritos, siendo así esta norma la que fijó tanto a nivel distrital como municipal la **forma de elección de personeros**, aspecto sobre el cual existía un vacío normativo, el cual ha venido siendo cubierto por los concejos municipales y distritales, incluyendo el concejo de Bogotá como antes se indicó.

<sup>16</sup> Este artículo es el primero que se refiere en forma directa a la convocatoria pública como método de elección del personero de Bogotá.

<sup>17</sup> "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional."

<sup>18</sup> **Artículo 170. Elección.** Modificado por el art. 1, Ley 1031 de 2006, Modificado por el art. 35, Ley 1551 de 2012. 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 periodos de tres años, que se iniciarán el primero de marzo y concluirán el último día de febrero.

**Parágrafo.** Los personeros municipales o distritales elegidos a la vigencia de la presente ley, concluirán su periodo el 28 de febrero de 1995.

<sup>19</sup> **Artículo 97. Elección, inhabilidades.** El Personero Distrital será elegido por el Concejo durante el primer mes de sesiones ordinarias, para un periodo institucional de cuatro (4) años, que se iniciará el primero de marzo y concluirá el último día de febrero. Podrá ser reelegido, por una sola vez, para el periodo siguiente.

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

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

**Parágrafo transitorio.** El personero distrital elegido antes de la vigencia de la presente ley concluirá su periodo el último día del mes de febrero de 2008.





Se precisa que en principio el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 no sería aplicable al Distrito Capital de Bogotá, pues al mencionado ente territorial lo rige un estatuto especial (Decreto 1421 de 1993), el cual en su artículo 97 consagra expresamente lo relacionado con el nombramiento del personero de Bogotá. Al respecto, es preciso indicar que el H. Consejo de Estado<sup>20</sup>, al referirse a la prevalencia del régimen especial sobre el general, en tratándose de lo relacionado con la elección del personero, puntualizó:

“(…)

*Precisamente, en el Título XI Capítulo IV de la Constitución Política se habla “DEL REGIMEN ESPECIAL”, con que el constituyente concibió a Bogotá como Distrito Capital, capital de la República y el departamento de Cundinamarca (Art. 322 inciso 1º modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2000 artículo 1º), señalando que contaría con un régimen político, fiscal y administrativo especial, junto a las demás disposiciones vigentes para el ámbito municipal. Para desarrollar los preceptos constitucionales (Arts. 322, 323 y 324), atinentes al régimen especial de Bogotá D.C., el Presidente de la República, haciendo uso de las facultades a él conferidas expresamente en el artículo 41 transitorio de la Constitución Política de 1991, expidió el Decreto No. 1421 del 21 de julio de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá” (Resalta la Sala).*

*En el Título VI del Decreto No. 1421 de 1993, entre los artículos 96 y 104, se reglamentó todo lo relacionado con la Personería de Bogotá D.C., esto es, se expidió el régimen de esa Personería, normas dentro de las que se ubica el artículo 97, atinente al régimen de inhabilidades aplicables a los Personeros de Bogotá D.C., redactado así:*

(…)

*Esto lleva a la Sala a reafirmar la conclusión arriba esbozada, relacionada con que la validez del acto de elección del Personero de Bogotá D.C., **no puede juzgarse a la luz de las causales de inhabilidad previstas para los personeros en la Ley 136 de 1994, puesto que el objeto de éste precepto jurídico no abarca al Distrito Capital**, a ella se le encabezó “Por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” (Resalta la Sala), de donde puede inferirse, por principio de especialidad, que el juzgamiento de ese acto, en cuanto a violación del régimen de inhabilidades se refiere, solamente puede hacerse respecto de cualquiera de las causales de inhabilidad consagradas en el artículo 97 del Decreto 1421 de 1993, fijado por el legislador con ese expreso y preciso propósito.*

*Debe tenerse en cuenta, además, que siempre ha de preferirse la norma especial sobre la norma general, sobre todo en materia relacionada con el régimen de inhabilidades, puesto que habiéndose reconocido únicamente al constituyente y al legislador la potestad de fijar ese régimen, a ello debe sujetarse el juzgador cuando advierta que con carácter especial ha sido regulada una materia.*

*De otra parte, la incompatibilidad entre el régimen especial previsto para el Distrito Capital y el régimen general expedido para los municipios, se hace patente porque el legislador no previó ningún hilo conductor o norma de reenvío como sí lo hizo en el literal a) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, para integrar a las causales de inhabilidad de los personeros municipales, algunas de las causales previstas para el mismo régimen de los alcaldes. Es decir, ese silencio por parte del legislador debe tomarse como una prohibición para que el operador jurídico haga, motu proprio, esa integración, por demás lesiva para las garantías fundamentales del accionado, a quien se le haría, sin duda, más gravosa su situación al resultar de esa sumatoria un régimen de inhabilidades mucho más denso, contrario al realmente prescrito.*

(…)” (Negrilla del Despacho).

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Dra. María Nohemi Hernández Pinzón, sentencia de 17 de marzo de 2005, Rad. N°. 25000-23-25-000-2004-00224-01 (3476), actor: Ana Feliz Romero Aranzazu, Demandado: Personero del Distrito Capital.





No obstante lo anterior, encuentra el Despacho que el régimen especial que regula al Distrito Capital **no reglamenta** la forma de elección del personero de Bogotá, por tal razón, y atendiendo no solo a la subsidiariedad del régimen municipal de que trata el artículo 2º del Decreto 1421 de 1993, sino al principio de jerarquía normativa<sup>21</sup>, resulta aplicable el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, por ello, la elección del personero distrital del Bogotá deberá efectuarse a través del concurso de méritos.

Sobre el punto en comento, el H. Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 16 de febrero de 2016<sup>22</sup>, puntualizó:

“(…)

*Frente al interrogante planteado lo primero que debe advertirse es que el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 modifica el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, razón por la cual la disposición analizada se ubica dentro del conjunto de disposiciones generales vigentes para los municipios. Sin embargo, como ya se aclaró, esa sola consideración (que la norma forme parte del régimen municipal general) no descarta su aplicación al Distrito Capital, pues debe verificarse también si la respectiva materia, en este caso el procedimiento de selección del personero, ha sido regulada de manera distinta (diferenciada) en las normas particulares expedidas para Bogotá.*

(…)

*Como se observa, los incisos 2º y 3º se refieren a las inhabilidades del cargo y solo el primer inciso regula de manera directa a la elección del personero, pero solamente en unos aspectos limitados: (i) la competencia del concejo distrital; (ii) el plazo para hacer la elección; y (iii) el periodo del personero.*

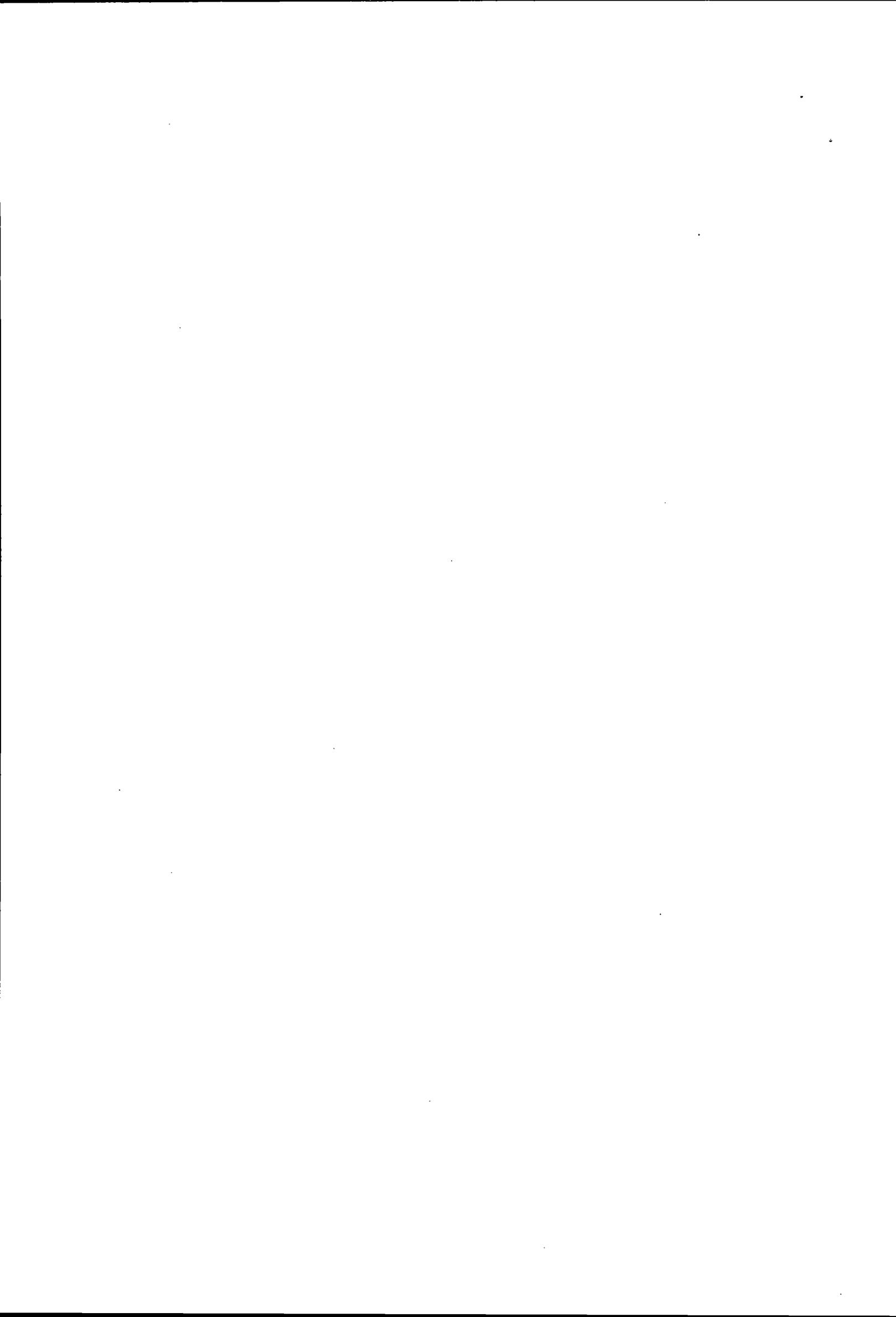
*Por tanto no hay en la norma citada regulación o referencia alguna relacionada con el procedimiento que debe seguir el concejo distrital de Bogotá para ejercer su competencia electoral. Por demás, las restantes disposiciones del Decreto 1421 de 1993 que se refieren a la personería distrital (artículos 98 a 103), regulan asuntos que no guardan relación con el asunto consultado y por tanto no son relevantes para responder el interrogante que plantea la consulta.*

***De acuerdo con lo anterior, como quiera que no existe ninguna regulación particular, especial o diferenciada en el Estatuto de Bogotá sobre el procedimiento que debe seguir el Concejo Distrital para la elección del personero, resulta forzoso aplicar en ese aspecto lo señalado de manera general para los municipios, en cuanto a la necesidad de adelantar un concurso público de méritos con ese fin (artículo 170 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012).***

*Además, si se tiene en cuenta que el concurso público de méritos responde a fines constitucionales particularmente protegidos como lo transparencia, la objetividad, la publicidad, la participación ciudadana y la regla de mérito para el acceso a los cargos públicos, carecería de justificación una interpretación contraria, dirigida a excluir al Distrito Capital de ese procedimiento de selección, más aún cuando su uso no afecta o interfiere en la especialidad o integralidad de su régimen legal.*

<sup>21</sup> Hace referencia a la categorización de normas por rangos, siendo la constitución política el grado más alto. El H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C. P. Dra. María Claudia Rojas Lasso, en sentencia de 14 de julio de 2011, Rad. N°. 2009-00032, respecto del alcance del principio de jerarquía normativa puntualizó “(…) Es sabido que el *principio de jerarquía normativa*, cuyos orígenes se remontan al surgimiento del Estado Liberal clásico, proclama la relativa superioridad intrínseca de unas normas sobre otras. Se fundamenta en una categorización de las normas, de conformidad con una escala de rangos, en la que cada norma puede disponer sobre aquellas ubicadas en un nivel inferior, en tanto que estas últimas deben respetar estrictamente los contenidos de aquellas situadas en un rango superior. El principio de jerarquía comporta, a su vez, consecuencias positivas y negativas. Positivas, en cuanto su ubicación en el sistema de fuentes implica un cierto grado de capacidad innovadora, activa y pasiva, frente a las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico. De allí que la norma superior pueda modificar o derogar válidamente todas aquellas que se encuentren en los niveles inferiores, e igualmente, dicha norma sólo puede ser modificada o derogada por otra del mismo o superior nivel. Por su parte, las consecuencias negativas de la aplicación del principio conllevan a que la norma de inferior jerarquía que contraría los contenidos de la superior, deba ser retirada del ordenamiento jurídico o inaplicada por contravenir la Constitución Política, que es la Norma de Normas. (…).”

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Dr. Edgar González López, concepto de 16 de febrero de 2016, Radicación N°. 2283, Exp. N°. 11001-03-06-000-2016-00022-00.





(...)

*De modo pues que frete al primer interrogante de la consulta la respuesta es clara en el sentido de que la elección del personero distrital de Bogotá, ante la ausencia de una regla diferente en su estatuto legal, también debe hacerse mediante concurso público de méritos, tal como lo dispone para la generalidad de los municipios el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.*

*En consecuencia cabe decir que los artículos 107 y 108 del Acuerdo 348 de 2008, por el cual se expide el reglamento del Concejo de Bogotá, perdieron fuerza ejecutoria y son inaplicables actualmente (artículo 91-3 del CPACA) en la medida en que en ellos se desarrolla un procedimiento de selección para el personero distrital diferente al concurso público de méritos que ordena la Ley.*

*Es claro también que la aplicación del artículo 53 de la Ley 1551 de 2012 no afecta ni deroga lo dispuesto en el artículo 97 del Decreto 1421 de 1993 antes citado, en la medida que en este se regulan aspectos diferentes al procedimiento de selección del personero, como son la competencia del concejo distrital, el para para hacer la elección, el periodo del personero y las inhabilidades para ocupar el cargo. En consecuencia, ambas disposiciones pueden aplicarse armónicamente en lo no regulado expresamente en el artículo 97 del Decreto 1421 de 1993.*

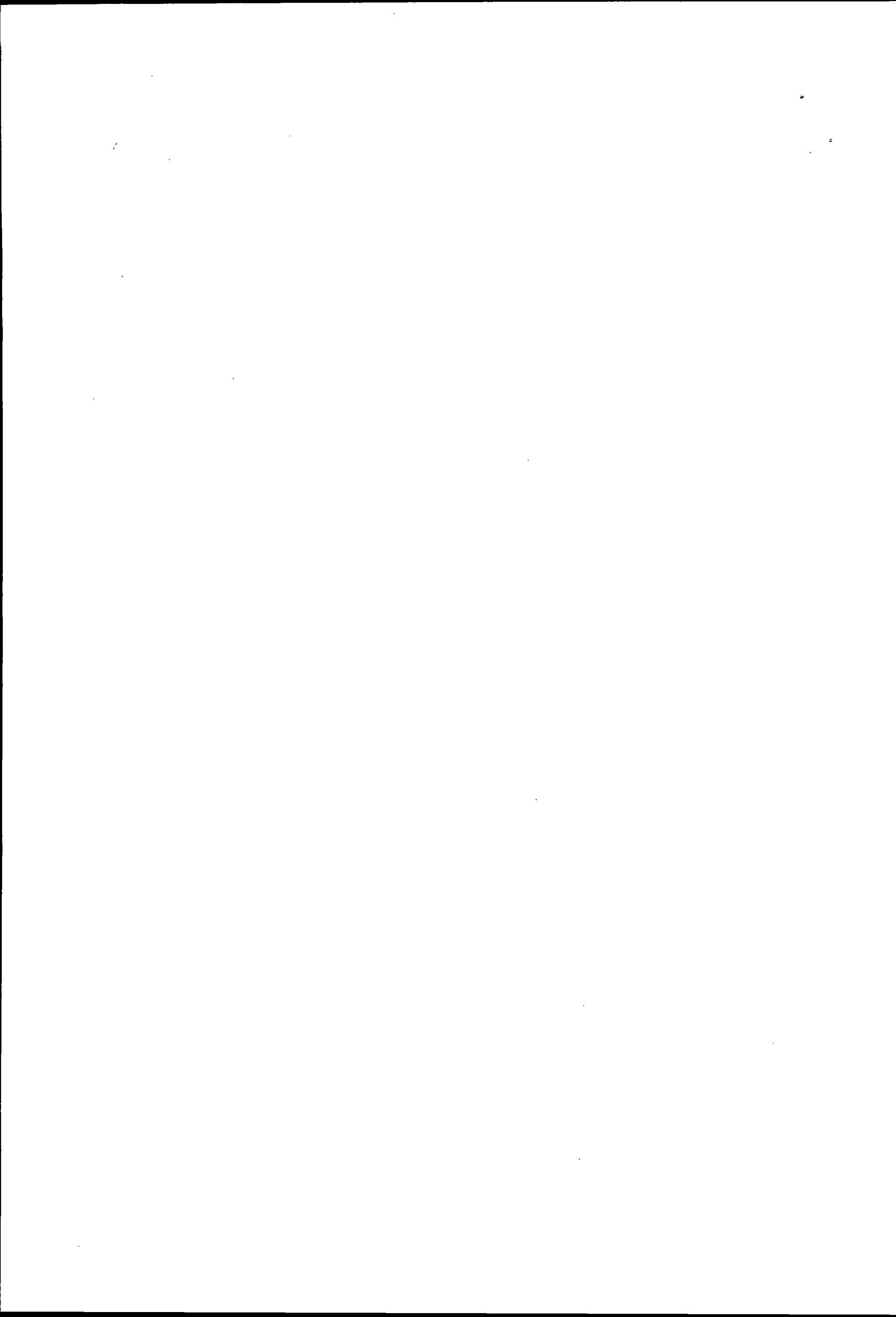
(...)” (Negrilla del Despacho).

De lo expuesto, se infiere inequívocamente que el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 debe ser aplicado por el Concejo Distrital de Bogotá, respecto de la elección de personero, como quiera que el procedimiento o la forma de elección de dicho funcionario no está contemplada en el régimen especial.

#### (iv) Decisión

Sea lo primero indicar, que el Despacho no acoge la tesis expuesta por la demandante en el memorial presentado ante la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá el día 11 de febrero de 2016, visible a folios 134-140, respecto de la derogatoria de la Ley 1031 de 2006, atendiendo a que, como se indicó en el acápite anterior la Ley 1551 de 2012 solo modificó (no derogó) la Ley 136 de 1994, en lo relacionado con la forma de elección mas no el periodo de los personeros municipales y distritales (excepto el personero del distrito capital), aspecto éste que si fue modificado por la Ley 1031 de 2006, por tanto, contrario a lo manifestado por la accionante, a juicio de este Juzgador, no existió derogatoria tácita y menos aún, expresa, toda vez que la Ley 1031 de 2006 no es contraria ni se opone a lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012, sino que las mismas se complementan.

Atendiendo el análisis normativo y jurisprudencial que antecede, en especial el concepto proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el cual a pesar de no ser vinculante es acogido por el Despacho, se concluye que las pretensiones de la acción de cumplimiento están llamadas a prosperar, pues como se indicó con anterioridad, el **procedimiento o la forma de elección del personero de Bogotá** no está contemplado en el régimen especial aplicable al Distrito Capital (Decreto 1421 de 1993), por tal razón, el Concejo de Bogotá deberá aplicar el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, y en tal sentido, le corresponderá promover el concurso de mérito para la elección del personero de acuerdo a lo dispuesto en la mencionada ley y su decreto reglamentario (Decreto 2485 de 2014).





Atendiendo lo antes expuesto, será inaplicable el Acuerdo 348 de 2008 modificado parcialmente por el Acuerdo 635 de 2016<sup>23</sup> por medio del cual se modificó lo relacionado a la elección del Personero de Bogotá, que dispuso lo siguiente:

**"ARTÍCULO 107.- ELECCIÓN DE PERSONERO.** El Concejo de Bogotá, D.C., elegirá por el procedimiento de Convocatoria pública al Personero del Distrito Capital, durante el primer mes de Sesiones ordinarias correspondientes al inicio del período constitucional, para un periodo institucional de cuatro (4) años, que iniciará el primero (1°) de marzo y concluirá el último día de febrero. Podrá ser reelegido por una sola vez para el período siguiente y tomará posesión de su cargo ante el Concejo. Se hará entre los candidatos que reúnan los requisitos establecidos por la Constitución y la ley.

**Parágrafo 1°.** El procedimiento de convocatoria pública será reglamentado por parte de la Mesa Directiva a través de la expedición de actos administrativos que corresponda, **debiendo garantizar los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana, equidad de género y criterio de mérito**, conforme a la ley, y deberá surtir previamente a la elección, las siguientes etapas:

1. Convocatoria pública en medios masivos de comunicación y en la página web de la entidad.
2. Inscripción de candidatos al cargo de Personero ante la Secretaría General de la Corporación.
3. Verificación de hojas de vida y cumplimiento de requisitos por parte de la Secretaría General.
4. Publicación de los nombres de los aspirantes admitidos para que la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y demás grupos de interés, formulen observaciones.
5. Análisis de las observaciones hechas a las hojas de vida, por parte de la Secretaría General.
6. Términos para interponer Recursos de reposición por parte de los no admitidos.
7. Publicación de la lista definitiva de los aspirantes admitidos.
8. Citación a Audiencia pública para escuchar a los aspirantes admitidos en Sesión Plenaria.
9. Citación a sesión Plenaria para elegir al Personero Distrital.
10. Declaración de la elección de Personero Distrital.

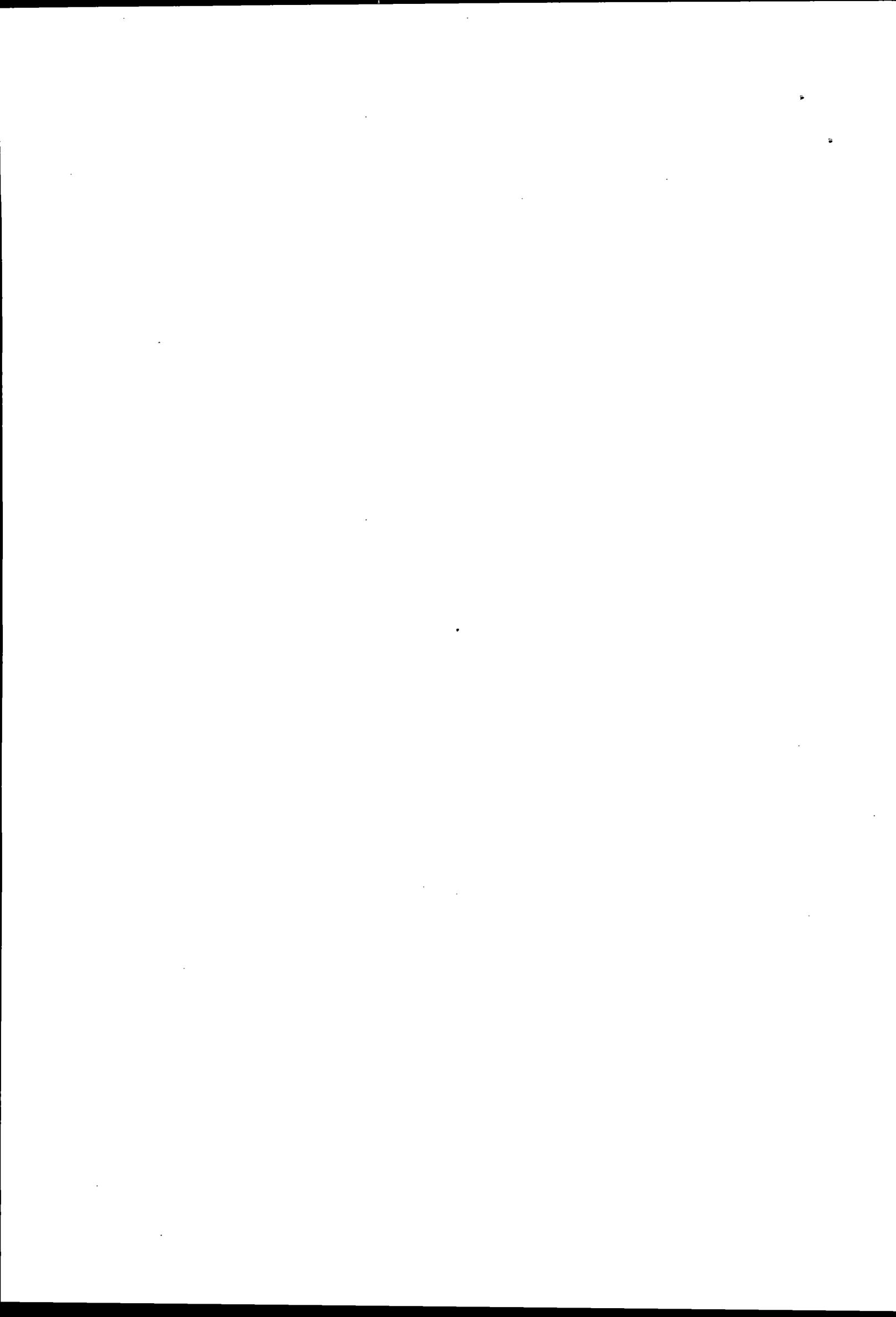
**Parágrafo 2°.** En los casos de falta absoluta del Personero Distrital, el Concejo elegirá nuevo Personero para el resto del período en la forma prevista en el Reglamento Interno de la Corporación. En caso de que no se hallare reunido el Concejo, el Alcalde Mayor proveerá el cargo interinamente hasta que el Concejo lo elija. En las faltas temporales, desempeñará el cargo el funcionario de la Personería que le siga en jerarquía.

**ARTÍCULO TERCERO:** Modifíquese el artículo 108 del Acuerdo 348 de 2008, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 108.-** Los candidatos a Personero del Distrito Capital deberán inscribirse ante la Secretaría General del Concejo, presentando junto con la hoja de vida, fotocopia autenticada del título de Abogado, tarjeta profesional, certificación de antecedentes expedida por el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces y los certificados que acrediten los requisitos exigidos en la constitución y la ley, en las fechas que para tal efecto señale la Mesa Directiva del Concejo Distrital."

Lo anterior, de conformidad con el principio de jerarquía normativa, como quiera que el referido acuerdo contraviene la Ley 1551 de 2012, pues dispone que la elección del personero deberá hacerse a través de convocatoria pública, y no mediante la figura de concurso de méritos como lo ordena la citada ley, en tal sentido, y atendiendo la teoría de la pérdida de fuerza ejecutoria, tanto el Acuerdo N°. 348 de 2008 modificado por el Acuerdo 635 de 2006 como la Resolución N°. 239 de 2016, proferidos por el Concejo de Bogotá y la Mesa Directiva del Concejo de Bogotá, respectivamente.

<sup>23</sup> "Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 348 de 2008 – Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, D.C."





De lo expuesto se concluye, que el Concejo de Bogotá deberá escoger al Personero de la ciudad mediante concurso de méritos, el cual debe estar sujeta a los principios señalados tanto en la Constitución Política, como en la Ley 1551 de 2012, y su Decreto Reglamentario 2485 de 2014, especialmente al criterio de mérito, el cual garantiza que además de seleccionar al mejor candidato, aquel sea transparente e imparcial, características estas que deben revestir a quien representa al Ministerio Público a nivel distrital, lo que conlleva a una adecuada prestación del servicio.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

- PRIMERO.** **DECLARAR** que el Concejo de Bogotá D.C., no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva del presente proveído.
- SEGUNDO.** **ORDENAR** al Concejo de Bogotá D.C., dar cumplimiento al artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, y como consecuencia, deberá efectuar la elección del Personero de Bogotá, mediante concurso de méritos, de conformidad con lo señalado en el Decreto reglamentario 2485 de 2014.
- TERCERO.** Para el cumplimiento de lo aquí dispuesto, se le concede el término de diez (10) días contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, de conformidad con lo dispuesto al numeral 5º del artículo 21 de la Ley 393 de 2007, para que reglamente el procedimiento para la elección del personero de Bogotá e inicie el respectivo concurso de méritos.
- CUARTO.** Notifíquese personalmente esta decisión a las partes y al Defensor del Pueblo de conformidad con lo estipulado en el artículo 22 de la Ley 393 de 2007 y 291 del Código General del Proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JORGE ENRIQUE GUARNIZO MARTÍNEZ**

Juez

