



Sentencia 143 de 1993 Corte Constitucional

SENTENCIA C-143 DE 1993

CONSTITUCION POLITICA-Vigencia

La Corte ha definido la fecha del siete (7) de julio de mil novecientos noventa y uno (1991) como aquella a partir de la cual comenzó la observancia de la Carta, ya que la publicación de su texto oficial se llevó a cabo en la Gaceta Constitucional número 114, divulgada ese día.

TRANSITO CONSTITUCIONAL/INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVINIENTE

Si bien los artículos aquí demandados pudieron entenderse ajustados, en su momento, a los preceptos constitucionales que gobernaron su expedición y, en efecto, la presunción de constitucionalidad que los cobijaba no fue desvirtuada, toda vez que la Corte Suprema de Justicia - Tribunal entonces competente para hacerlo- no profirió fallo que declarara su inexecutable, esta Corporación no puede descartar que, mirados a la luz de la preceptiva constitucional hoy en vigor, resulten contrarios a ella, como lo sostiene el demandante, por lo cual se hace necesario resolver el punto con efectos "erga omnes". Una norma que se oponga a lo preceptuado por la Constitución, bien que se establezca dentro de su vigencia, ya sea que la hubiese antecedido, no puede continuar rigiendo.

CONTRALOR DEPARTAMENTAL-Periodo

Tanto el periodo de los contralores departamentales como el de los municipales fueron objeto de reforma, introducida directamente por la Carta de 1991 y que, por tanto, a partir de la vigencia de ésta salieron del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones que -como los artículos 16 de la Ley 3a de 1986, 51 de la Ley 11 del mismo año, 246 del Decreto 1222 y 306 del Decreto 1333 de 1986- establecían un periodo diferente. La vigencia de la norma demandada y su constitucionalidad no significan que los contralores cuyo periodo ya había comenzado cuando empezó a regir la nueva Constitución hubieran podido invocarla para impedir que se hiciera realidad de manera inmediata la unificación de los periodos de gobernadores y contralores departamentales, dispuesta por los artículos 272, inciso 4º, y 303 de la Carta Política. Fue ésta la que, al estatuir que en adelante coincidirían los periodos del Jefe de la Administración Departamental y quien habría de fiscalizarlo, puso fin de manera anticipada a los periodos ya iniciados

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

El carácter popular de la acción de inconstitucionalidad releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental.

CONTRALOR DEPARTAMENTAL-Elección

La disposición impugnada no plasma una regla mediante la cual se defina el tiempo durante el cual será desempeñado el cargo, pero tampoco estatuye que haya de ser indeterminado, ya que su objeto no consiste en la previsión del periodo. Se trata, en cambio, de una norma orientada a la previsión del procedimiento aplicable cuando surja conflicto entre dos o más personas en punto a la elección de un contralor departamental. Se preserva el derecho de defensa y la integridad de las garantías procesales. El procedimiento consagrado por el artículo 249 del Decreto 1222 de 1986 es aplicable cuando se discute si fue elegida una u otra persona para desempeñar el cargo de contralor departamental durante el mismo periodo, mas no habría sido la vía adecuada para definir las múltiples controversias que se generaron en varios departamentos al comenzar la vigencia de la nueva Carta, entre los contralores que venían ejerciendo y los elegidos por las asambleas con arreglo al artículo 272 de la Constitución para el periodo que principió el 1º de enero de 1992.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-193

Demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986.

Actor: JOSE JESUS LAVERDE OSPINA

Magistrado Ponente:

Doctor JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santafe de Bogotá, D.C., mediante acta del veinte (20) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JOSE JESUS LAVERDE OSPINA, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6º, y 241, numerales 4 y 5, de la Carta Política presentó ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a. de 1986 y 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986.

Cumplidos todos los trámites y requisitos previstos en el Decreto 2067 de 1991 que rige los procesos de constitucionalidad, entra la Corte a resolver de manera definitiva sobre las normas acusadas cuyo texto es el siguiente (se subraya lo demandado):

"Ley 3a de 1986

(Enero 9)

Por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

V

CONTROL FISCAL

Artículo 16. El periodo de dos (2) años señalados para los Contralores Departamentales en la Constitución, comenzará a contarse el primero (1º) de enero de mil novecientos ochenta y siete (1987).

Si en el momento de empezar a regir la presente Ley, se hubieren elegido Contralores para el periodo que conforme a disposiciones anteriores, vence el 30 de junio de 1987, durante las sesiones de 1986, las Asambleas elegirán Contralores interinos que sólo durarán en funciones hasta el 31 de diciembre de 1988. Si no se hubiere hecho elección o se presentaren vacantes absolutas en las Contralorías, las designaciones que efectúen las Asambleas únicamente producirán efectos hasta el 31 de diciembre de 1986.

(...)

"Artículo 20. Los Contralores que ejerzan el cargo en propiedad, sólo podrán ser removidos antes del vencimiento de su periodo por sentencia judicial o decisión de la Procuraduría General de la Nación."

"Decreto 1222 de 1986

(Abril 18)

Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 3a de 1986 y oída la Comisión Asesora a que ella se refiere,

DECRETA:

(...)

"Artículo 246. El periodo de dos (2) años señalado para los Contralores Departamentales en la Constitución comenzará a contarse el primero (1º) de enero de mil novecientos ochenta y siete (1987).

Parágrafo Transitorio. Si en el momento de empezar a regir la Ley 3a de 1986, se hubieren elegido Contralores para el periodo que conforme a disposiciones anteriores vence el 30 de junio de 1987, durante las sesiones de 1986 las Asambleas elegirán Contralores interinos que sólo durarán en funciones hasta el 31 de diciembre de 1988. Si no se hubiere hecho elección o se presentaren vacantes absolutas en las Contralorías, las designaciones que efectúen las Asambleas únicamente producirán efectos hasta el 31 de diciembre de 1986.

(...)

Artículo 249.- Si dos o más personas alegan haber sido designadas Contralores para un mismo periodo, deberán presentar ante el Gobernador en un plazo de diez días contados a partir de la fecha de la elección, las pruebas, documentos y razones en que fundan su pretensión.

Dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento del plazo señalado en el inciso anterior, el Gobernador remitirá los documentos pertinentes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que con carácter definitivo declare si la elección se realizó con el lleno de las formalidades prescritas en la ley. El Tribunal decidirá dentro del término de veinte (20) días, durante el cual podrá ordenar y practicar pruebas de oficio. Cualquiera persona puede impugnar o defender la elección. Contra ésta y por motivos distintos de los que fueron objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal, proceden las demás acciones judiciales que consagre la ley.

Mientras se realiza la posesión del Contralor válidamente elegido, al vencimiento del periodo del titular lo reemplazará el Contralor auxiliar o

quien haga sus veces.

Artículo 250.- Los Contralores que ejerzan el cargo en propiedad sólo podrán ser removidos antes del vencimiento de su periodo por sentencia judicial o decisión de la Procuraduría General de la Nación".

II. LA DEMANDA

El actor considera que las disposiciones transcritas violan los artículos 272 y 16 transitorio de la Constitución Política por las siguientes razones:

- 1.- El artículo 16 de la Ley 3a. de 1986 y el 246 del Decreto 1222 del mismo año son inconstitucionales frente a la nueva Carta pues ella estableció un periodo de tres (3) años para los contralores departamentales frente al de dos (2) que prevenían las disposiciones acusadas.
- 2.- El artículo 249 del Decreto 1222 de 1986 según el actor es inexecutable por cuanto a ningún funcionario se le debe asegurar un cargo administrativo a perpetuidad y en caso de ser removido contando para su permanencia con periodo fijo, "...queda a su discrecionalidad los resortes de los tribunales Contencioso Administrativos y el Honorable Consejo de Estado para que alegue los derechos que considera vulnerados".
- 3.- El demandante, al interpretar el artículo 272, inciso 4º, de la Constitución, afirma: "Cuando el constituyente dispuso que el periodo de Contralor será igual al del Gobernador, debe entenderse equiparado en las circunstancias de tiempo al del jefe de la administración departamental. Diferente sería la situación si la Carta Política, por vía de ejemplo, hubiera traído el término "similar".
- 4.- Dice el actor que no ha encontrado ninguna norma de orden constitucional o legal según la cual el Decreto 1222 de 1986 -Código de de Régimen Departamental- haya sido derogado con la promulgación de la nueva Carta Constitucional. Al efecto, cita apartes de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de mayo de 1981 en la cual se dijo: "Si el acto se conformó en un principio con la ley, y fue por ello legítimo, no puede convertirse en ilegítimo en el devenir de los días, ni aún en el evento de que la ley que originalmente respaldó su legitimidad sea derogada, puesto que la ley posterior derogatoria no puede aniquilar los elementos legales de un acto que cumplió con los que exigía la ley que amparó su formación".

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En escrito del 11 de noviembre de 1992, el Procurador General de la Nación conceptuó sobre el presente asunto, en los siguientes términos:

1. Tanto la Ley 3a. de 1986 como el Decreto 1222 del mismo año fueron expedidos bajo el imperio de la Constitución de 1886, la cual preceptuaba en su artículo 187, numeral 8º, que correspondía a las asambleas, por medio de ordenanzas, organizar la Contraloría Departamental y elegir Contralor para un periodo de dos años. En consecuencia tanto el artículo 16 de la citada ley como el 246 del Decreto 1222 de 1986, establecieron la fecha en que se iniciaría el periodo de los contralores.
2. La Constitución de 1991 modificó de manera expresa el periodo de los contralores departamentales de dos a tres años. Por consiguiente, los artículos 16 de la Ley 3a. y 246 del Decreto 1222, que partían de la base de un periodo de dos años según la Constitución anterior, son inexequibles por inconstitucionalidad sobreviniente.
3. Respecto de la acusación hecha por el actor en relación con los artículos 20 de la Ley 3a. de 1986 y 250 del Decreto 1222 del mismo año, afirma el Ministerio Público que no está debidamente sustentada, ya que en ningún momento aparecen con claridad las razones por las cuales el actor considera violatorios de la Constitución los citados artículos. Sobre el particular cita el Procurador apartes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia proferida el 28 de agosto de 1970 en la cual se afirmó:

"Por otra parte, la admisión de una demanda no conduce necesariamente a un pronunciamiento de fondo, ya que bien puede inhibirse la Corte cuando a pesar de estar cumplidos los requisitos externos se encuentra que se ha omitido la exposición de las razones justificativas de la violación de la Carta".

El Procurador solicita a la Corte Constitucional que se inhíba de pronunciarse de fondo en torno a la acusación formulada contra los artículos 20 de la Ley 3a. de 1986 y 250 del Decreto 1222 de 1986 por ausencia del concepto de la violación.

- 4.- Idéntica posición a la del punto anterior asume la vista fiscal en relación con el artículo 249 acusado, pues no expresó el demandante los motivos por los cuales se considera violado el Estatuto Superior ni se encuentra relación alguna entre lo expresado por el demandante y el precepto en mención. Agrega el Procurador: "No es que se exija una técnica especial para la sustentación a la acusación hecha a una norma por violación de la Constitución, pero como requisito mínimo, los argumentos deben ser expuestos de una manera lógica y coherente de tal forma que sean comprensibles para el Juez Constitucional y a su vez, permitan determinar con claridad y precisión, las razones del actor".

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Corresponde a esta Corte decidir en definitiva si las normas acusadas se avienen a la normativa fundamental, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 241, numerales 4º y 5º de la Carta, ya que se trata de disposiciones pertenecientes a una ley de la República y a un decreto expedido por el Jefe del Estado en ejercicio de facultades extraordinarias.

2. Normatividad aplicable

Los cargos formulados por el demandante aluden al fondo de las normas impugnadas.

Así, pues, siguiendo la doctrina de la Corporación, habrá de efectuarse el análisis de constitucionalidad confrontando tales normas con la Carta Política vigente al momento de proferir el fallo, esto es, la de 1991.

La Ley 3a de 1986, por la cual se expidieron normas sobre administración departamental y el Decreto 1222 del mismo año, que se dictó por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades extraordinarias mediante ella conferidas, principiaron a regir con anterioridad a la Constitución de 1991, estatuto éste que derogó la Constitución de 1886 y sus reformas (art. 380).

La Corte ha definido la fecha del siete (7) de julio de mil novecientos noventa y uno (1991) como aquella a partir de la cual comenzó la observancia de la Carta, ya que la publicación de su texto oficial se llevó a cabo en la Gaceta Constitucional número 114, divulgada ese día (Cfr. Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia No. 553 del 8 de octubre de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein).

Si bien los artículos aquí demandados pudieron entenderse ajustados, en su momento, a los preceptos constitucionales que gobernaron su expedición y, en efecto, la presunción de constitucionalidad que los cobijaba no fue desvirtuada, toda vez que la Corte Suprema de Justicia - Tribunal entonces competente para hacerlo- no profirió fallo que declarara su inexecutable, esta Corporación no puede descartar que, mirados a la luz de la preceptiva constitucional hoy en vigor, resulten contrarios a ella, como lo sostiene el demandante, por lo cual se hace necesario resolver el punto con efectos "erga omnes".

3. El periodo de los contralores departamentales y municipales

El numeral 8º del artículo 187 de la anterior Constitución dejaba en cabeza de las asambleas departamentales la facultad de establecer, por medio de ordenanzas, la organización de las contralorías departamentales así como la de "...elegir contralor para un periodo de dos años".

Por su parte, el artículo 197 eiusdem, modificado por el 5º del Acto Legislativo número 1 de 1986 señalaba entre las atribuciones de los concejos municipales la de "elegir personeros y contralores municipales cuando las normas vigentes lo autoricen, y los demás funcionarios que la ley determine".

La Ley 3a de 1986 dispuso en relación con los departamentos lo concerniente al periodo de sus contralores y con el objeto de dar plena certeza a la duración del mismo estableció la fecha a partir de la cual principiaría a contarse: el 1º de enero de 1987.

A su vez, la Ley 11 del mismo año, mediante la cual se desarrollaba la atribución confiada al legislador por la transcrita norma constitucional, estatuyó los casos en que podía elegirse contralor municipal: "Los concejos de los municipios cuyo presupuesto anual sea superior a cincuenta millones de pesos (\$50.000.000), sin incluir el valor de los recursos del crédito ni las transferencias que reciban de la Nación y del departamento, podrán crear y organizar contralorías que tengan a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la respectiva administración. El valor aquí señalado se reajustará anual y acumulativamente en un porcentaje igual al de la variación del índice nacional promedio de precios al consumidor que elabora el Departamento Administrativo Nacional de Estadística. En los municipios en los cuales no hubiere contraloría, la vigilancia de su gestión fiscal corresponde a la Contraloría Departamental" (artículo 50).

El artículo 51 de la misma ley disponía: "Los contralores municipales serán elegidos para periodos de dos años que empezarán a contarse el primero (1º) de enero de 1987...".

Los Decretos 1222 y 1333 de 1986 estaban destinados, por disposición de las indicadas leyes, a expedir los respectivos códigos de régimen departamental y municipal, que incluirían todas las normas hasta ese momento vigentes, de tal manera que en cada uno de ellos se reprodujo lo referente al periodo de los contralores: así lo hicieron los artículos 246 del Decreto 1222 de 1986 en el caso de los departamentos, y 306 del Decreto 1333 de 1986 en lo atinente a los municipios.

La Constitución de 1991 determinó en su artículo 272 que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los municipios -dispuso la norma- incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

El mismo canon constitucional facultó a las asambleas y a los concejos distritales y municipales para organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal y para elegir a los correspondientes contralores.

En cuanto al periodo, la Carta quiso que fuera igual al del gobernador o alcalde, tanto en lo relativo a su duración como en lo referente a su iniciación.

En efecto, los artículos 303 y 314 de la Constitución establecieron el periodo de gobernadores y alcaldes en tres años y el 272 en referencia, cuando aludió a la función de las asambleas y concejos sobre elección de contralores, dispuso que ésta se llevaría a cabo "...para periodo igual al del gobernador o alcalde, según el caso..."

La Corte estima pertinente ratificar en esta materia la jurisprudencia ya sentada por su Sala Tercera de Revisión en los siguientes términos:

"De la lectura del citado artículo 272, inciso 4º, cuando dispone que los contralores serán elegidos "... para periodo igual al del gobernador o alcalde, según el caso ..." (subraya la Corte), surge la indudable consecuencia de que los periodos de gobernadores y contralores

departamentales deben principiar y culminar al mismo tiempo.

Veamos:

El conocido principio de interpretación de las normas jurídicas, a partir del "efecto útil" de éstas, enseña que, entre dos posibles sentidos de un precepto, uno de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero.

Si se procede usando este criterio, las palabras "según el caso", pertenecientes al artículo 272 de la Constitución, habrán de tener algún significado en relación con el tema objeto de controversia y, por ende, se precisa establecerlo en relación sistemática con otras normas constitucionales, rechazando las hipótesis que carezcan de sentido.

Con ese propósito y si se tiene claridad en lo tocante al periodo de los gobernadores, que es de tres (3) años, debe consultarse el artículo 314 de la Constitución, relativo al periodo de los alcaldes municipales, para verificar si se trata de dos periodos de duración distinta, pero allí se encuentra que los alcaldes municipales serán elegidos popularmente "... para periodos de tres años ...", esto es, el mismo de los gobernadores.

Pues bien, de conformidad con el artículo 16 transitorio de la Constitución, la primera elección popular de gobernadores se debía celebrar, como en efecto ocurrió, el 27 de octubre de 1991 y los gobernadores elegidos tomarían posesión, como en realidad lo hicieron, el 2 de enero de 1992. Es decir que su periodo de tres (3) años se inició -y lo tenía previsto así el Constituyente- el 2 de enero de 1992.

Respecto de los alcaldes municipales, sabido es que su periodo, según lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 78 de 1986, se inicia el 1º de junio de 1992 para los elegidos el 8 de marzo pasado y que, tal como se deduce del artículo 19 transitorio, en armonía con el 314 de la Constitución Política, a partir de 1995 el periodo de los alcaldes se iniciará el 1º de enero cada tres (3) años.

Quiere decir lo anterior que, al promulgarse la Constitución de 1991, la fecha de iniciación del primer periodo de los gobernadores y los alcaldes no estaba unificada; tales periodos empezaban en fechas distintas: 2 de enero de 1992 y 1º de junio de 1992, respectivamente.

Al ser idéntico ese periodo de Gobernadores y Alcaldes -3 años- pero ser diferente la fecha de iniciación para cada uno de ellos, la expresión "según el caso" utilizada en el artículo 272, inciso 4º, no puede referirse sino a éste último aspecto, es decir, a la fecha de iniciación del periodo de gobernadores y alcaldes, pues si hiciera alusión a aquél no habría distinción alguna, dada la igual duración de los periodos y sobraría la expresión aclaratoria del precepto en estudio. Ello significa que la finalidad de la norma es hacer coincidir en el tiempo los periodos de los gobernadores y los de sus correspondientes contralores departamentales, así como los de los alcaldes y sus respectivos contralores". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-01 del 3 de abril de 1992).

Igual interpretación hizo en su momento el H. Consejo de Estado -Sala de Consulta y Servicio Civil- cuando afirmó:

"...del examen de estas normas se infiere que el periodo de los contralores departamentales se igualó al de los gobernadores, no sólo en su duración sino en la coincidencia de la iniciación del mismo, y por ello los tres años deben contarse a partir del 2 de enero de 1992. Lo cual permite concluir que, por expresa disposición de la Constitución, el periodo de los contralores departamentales de dos años previsto en el numeral 8º del artículo 190 de la anterior Carta Constitucional y el lapso durante el cual se contaba, que termina el 31 de diciembre de 1991 (art. 246, Decreto 1222 de 1986), fueron modificados y, por lo mismo, debe darse aplicación a las nuevas disposiciones constitucionales" (Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 10 de septiembre de 1991. Consejero Ponente: Dr. Jaime Betancur Cuartas).

De todo lo anterior se colige que tanto el periodo de los contralores departamentales como el de los municipales fueron objeto de reforma, introducida directamente por la Carta de 1991 y que, por tanto, a partir de la vigencia de ésta salieron del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones que -como los artículos 16 de la Ley 3a de 1986, 51 de la Ley 11 del mismo año, 246 del Decreto 1222 y 306 del Decreto 1333 de 1986- establecían un periodo diferente.

Como ya lo expresó el artículo 9º de la Ley 153 de 1887, la Constitución "es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu se desechará como insubsistente".

El artículo 4º de la Constitución vigente declara que ella es norma de normas y que en todo caso de incompatibilidad entre sus mandatos y los de la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

En otros términos, una norma que se oponga a lo preceptuado por la Constitución, bien que se establezca dentro de su vigencia, ya sea que la hubiese antecedido, no puede continuar rigiendo.

Habrà de declararse entonces que los artículos 16 de la Ley 3a de 1986 y 246 del Decreto 1222 del mismo año, aquí demandados, son inexecutable por cuanto han venido a ser contrarios a la Carta Política.

Aunque no han sido acusados en este proceso, también serán declarados inexecutable, por idénticas razones a las expuestas, los artículos 51 de la Ley 11 de 1986 y 306 del Decreto 1333 de ese año, habida cuenta de la unidad normativa que existe entre ellos y las disposiciones en mención, halladas inconstitucionales.

La inexecutable de los artículos 16 de la Ley 3a y 246 del Decreto .1222 de 1986 incluye la de sus respectivos párrafos transitorios, no acusados por el demandante, pero cuya unidad normativa con los preceptos hallados inconstitucionales resulta evidente.

4. Definición judicial sobre la elección de Contralor Departamental

Es objeto de la demanda el artículo 249 del Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental), a cuyo tenor, si dos o más personas alegan haber sido designadas contralores departamentales para un mismo periodo, deberán presentar ante el Gobernador respectivo, en un plazo de diez días contados desde la elección, las pruebas, documentos y razones en que fundan su pretensión, a objeto de que dicho funcionario remita esos documentos al competente Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que, con carácter definitivo, se resuelva si la elección se realizó con el lleno de las formalidades prescritas en la ley. Dispone el mismo precepto que mientras se realiza la posesión del Contralor válidamente elegido, al vencimiento del periodo del titular lo reemplazará el Contralor Auxiliar o quien haga sus veces. Iguales reglas estatuye el artículo 19 de la Ley 3a de 1986.

En el sentir del actor la norma en referencia es inconstitucional por cuanto estaría asegurando a su titular "...un cargo administrativo a perpetuidad...".

Juzga la Corte que el argumento no es válido, como se verá a continuación, pero debe reconocer que el demandante sí expuso -aunque lo haya hecho de manera confusa- el motivo que, en su criterio, hace de la citada una norma inconstitucional. De allí que no pueda aceptarse la sugerencia del Procurador General de la Nación en el sentido de proferir fallo inhibitorio "por ausencia del concepto de violación".

Ha de insistirse en que el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental. Por equivocado que parezca el argumento del impugnador, su invocación y desarrollo en el texto de la demanda -si además se reúnen los demás requisitos contemplados en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991- es suficiente desde el punto de vista formal para que esta Corte tenga que pronunciarse acerca de si la norma demandada se ajusta a la Constitución o se aparta de ella. Será de su cargo la evaluación de los razonamientos respectivos y la búsqueda de los que sean pertinentes en vez de los expuestos por el actor que sean desechados.

En el presente caso, la sola lectura de la disposición atacada permite concluir que mediante ella no se está adjudicando puesto alguno con carácter de inamovible o perpetuo, como lo asegura el demandante, razón suficiente para desestimar el cargo. Considera la Corte que el razonamiento del actor es contradictorio y que, además, la cita jurisprudencial traída en su apoyo es del todo impropia, pues en nada se relaciona con el contenido del artículo contra el cual se dirige la demanda.

La disposición impugnada no plasma una regla mediante la cual se defina el tiempo durante el cual será desempeñado el cargo, pero tampoco estatuye que haya de ser indeterminado, ya que su objeto no consiste en la previsión del periodo.

Se trata, en cambio, de una norma orientada a la previsión del procedimiento aplicable cuando surja conflicto entre dos o más personas en punto a la elección de un contralor departamental.

El legislador -en este caso el Presidente de la República debidamente facultado por el Congreso mediante el artículo 35 de la Ley 3a de 1986, que lo autorizó para codificar las disposiciones legales vigentes para la organización y funcionamiento de la administración departamental, una de las cuales era la del artículo 19 de la misma ley- ha hecho uso de una atribución que le es propia no solamente por formar parte de un Código (artículo 150, numeral 2 C.N.), sino por cuanto rige el ejercicio de funciones públicas (artículo 150, numeral 23), particularmente las que en asuntos como el planteado deben cumplir el Gobernador (artículo 305, numeral 15 C.N) y el Tribunal Administrativo correspondiente (artículo 230, inciso 1º).

Por otra parte, el contenido del mandato legal acusado es desarrollo de lo previsto en el artículo 29 de la Carta, toda vez que define las formas propias del juicio mediante el cual se resuelva en torno a la controversia planteada a raíz de la elección de contralor departamental.

Encuentra la Corte que el artículo cuestionado preserva el derecho de defensa y la integridad de las garantías procesales si se tiene en cuenta que las partes enfrentadas pueden presentar al Gobernador las pruebas en las cuales fundan sus pretensiones y, además, dentro del término de fijación en lista gozan de oportunidad para hacerse presentes ante el Tribunal Administrativo y hacer valer las razones que cada uno estime aptas para obtener que el litigio se resuelva en su favor.

La norma cuestionada determina, además, cuáles son las reglas aplicables al reemplazo del titular cuando ha culminado el periodo del contralor departamental, mientras se posesiona el nuevo, cumpliendo así una de las funciones confiadas a la ley en el sentido de prever la normatividad que permita la continuidad del servicio público (artículo 123 C.N.).

Como no se observa que el artículo demandado vulnere norma ni principio constitucional alguno, habrá de ser declarada su exequibilidad.

Repárese, sin embargo, en que el procedimiento consagrado por el artículo 249 del Decreto 1222 de 1986 es aplicable cuando se discute si fue elegida una u otra persona para desempeñar el cargo de contralor departamental durante el mismo periodo, mas no habría sido la vía adecuada para definir las múltiples controversias que se generaron en varios departamentos al comenzar la vigencia de la nueva Carta, entre los contralores que venían ejerciendo y los elegidos por las asambleas con arreglo al artículo 272 de la Constitución para el periodo que principió el 1º de enero de 1992. Al respecto esta Corte tuvo ocasión de fijar su criterio sobre los alcances de la nueva normatividad, mediante la ya mencionada Sentencia T-01 del 3 de abril de 1992.

5. La remoción de los contralores

Según el artículo 20 de la Ley 3a de 1986, los contralores que ejerzan el cargo en propiedad sólo podrán ser removidos antes del vencimiento de su periodo por sentencia judicial o decisión de la Procuraduría General de la Nación. La norma es consagrada de nuevo, en los mismos términos, en el artículo 150 del Decreto 1222 de 1986, también impugnado.

Las dos disposiciones, cuya constitucionalidad ha sido puesta en tela de juicio por el actor con el argumento ya considerado de una posible inamovilidad para el funcionario, en realidad no la consagra, pues con toda claridad circunscribe la garantía al periodo para el cual ha sido elegido aquel.

El precepto atacado busca asegurar que se respete el periodo señalado en la Constitución para los contralores, excluyendo así las posibilidades de una nueva elección dentro del mismo o el desplazamiento del titular por otro antes de su expiración.

Lejos de contrariar la normativa constitucional, esta regla tiende a preservarla, pues no sólo confiere certeza al individuo que desempeña el cargo en relación con su permanencia al frente del mismo, realizando así los derechos que tiene al trabajo (artículo 25 C.N.) y al ejercicio y control del poder político (artículo 40 numeral 7º, C.N.), sino que procura el desarrollo normal de las actividades que corresponde cumplir a los organismos del nivel departamental ofreciendo certidumbre acerca del lapso durante el cual una determinada persona ejercerá el control fiscal sobre la administración correspondiente.

De otro lado, se confía a la Rama Judicial la responsabilidad de resolver en caso de nulidad de la elección o en los eventos de aplicación de sanciones que impliquen la separación del cargo, según lo que dispongan las pertinentes normas legales, y se especifica, para el caso de los contralores departamentales, la facultad otorgada al Procurador General por el artículo 278, numeral 1º, de la Constitución.

Por consiguiente, no encuentra esta Corte fundamento alguno para sostener que el artículo cuestionado se oponga a la Carta Política.

Como en el caso anterior, también aquí debe advertirse que la vigencia de la norma demandada y su constitucionalidad no significan que los contralores cuyo periodo ya había comenzado cuando empezó a regir la nueva Constitución hubieran podido invocarla para impedir que se hiciera realidad de manera inmediata la ya explicada unificación de los periodos de gobernadores y contralores departamentales, dispuesta por los artículos 272, inciso 4º, y 303 de la Carta Política. Fue ésta la que, al estatuir que en adelante coincidirían los periodos del Jefe de la Administración Departamental y quien habría de fiscalizarlo, puso fin de manera anticipada a los periodos ya iniciados, razón por la cual en tales casos no era aplicable la norma legal objeto de este proceso, tal como lo definió esta Corte en Sentencias T-01 y T-03 del 3 de abril y el 11 de mayo de 1992.

Decisión

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el Procurador General de la Nación y cumplidos todos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 16 de la Ley 3a de 1986, 51 de la Ley 11 de 1986, 246 del Decreto 1222 de 1986 y 306 del Decreto 1333 del mismo año.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 20 de la Ley 3a de 1986.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Fecha y hora de creación: 2024-11-21 18:01:57