

C-060-98

Sentencia C-060/98

CONTRALOR DEPARTAMENTAL-Elección

IGUALDAD DEL PERIODO DE CONTRALOR DEPARTAMENTAL Y GOBERNADOR

La unificación que se hace del período del contralor departamental con el del gobernador, además de determinar la igualdad en relación con el tiempo de duración en el ejercicio del cargo de ambos funcionarios, trajo consigo una coincidencia en cuanto hace al inicio del período, a fin de hacer viable la entrada en vigencia del precepto constitucional, sin perjuicio de la configuración de circunstancias que interrumpan el desarrollo normal del período pertinente, las cuales son constitutivas de faltas absolutas del titular del cargo, como: la renuncia, la destitución o la muerte del funcionario, entre otras, previamente señaladas en el ordenamiento jurídico vigente. Dicha regulación no impone una fecha de iniciación idéntica de períodos, sino una similitud y concomitancia frente a la duración y ejercicio de la gestión administrativa del gobernador y la función de control fiscal del contralor departamental.

CONTRALOR DEPARTAMENTAL-Reemplazo por terminación del periodo/CONTRALOR DEPARTAMENTAL-Permanencia en el cargo por el término constitucional

Los funcionarios llamados a reemplazar al contralor departamental saliente, en virtud de la terminación del período de éste, deben ser, entonces, exclusivamente aquellos que, por su idoneidad y responsabilidades derivadas en el ejercicio de funciones, ostentan una aptitud que les permite ejercer temporalmente las funciones de titular, lo que significa que el reemplazo tendrá que efectuarse por aquellos funcionarios que le siguen en jerarquía y mando y no por cualquier otro perteneciente a un nivel distinto al directivo que aquél representa. Por consiguiente, la disposición resulta exequible no sólo porque con esta previsión se respeta el derecho del contralor a permanecer en su cargo por el término constitucionalmente establecido, y no más allá de éste, sino que además impide un ejercicio excesivo e indefinido del mismo, permitiendo que se asegure sin tropiezos y en forma transitoria la continuidad y eficacia en el cumplimiento de la función pública de control fiscal y la defensa de los intereses generales en el ámbito territorial departamental, a causa de la ausencia de su titular, hasta tanto se produzca la elección de su reemplazo.

Referencia: Expediente D-1770.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4o., inciso 2o., y 5o. (parcial) de la Ley 330 de 1996 "Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales."

Actor: Joaquín Felipe Negrette Sepúlveda.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1.998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Joaquín Felipe Negrette Sepúlveda, en ejercicio de la acción pública consagrada en los numerales 6o. del artículo 40 y 4o. del artículo 241 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4o., inciso 2o., y 5o. (parcial) de la Ley 330 de 1996 “Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales.”.

Al proveer sobre su admisión, mediante auto del 28 de agosto de 1997, el Magistrado Ponente ordenó fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte para efectos de asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación con el fin de que rindiera el concepto de rigor, y realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Efectuados todos los trámites y requisitos previstos en la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1.991 para los procesos de constitucionalidad, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 42.938 del 12 de diciembre de 1996 ; se subraya lo demandado:

“LEY 330 DE 1996

(diciembre 11)

por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

CAPITULO II

Del Contralor

(...)

Artículo 4o. Elección. Los Contralores Departamentales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, de ternas integradas por dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno por el correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Las ternas serán enviadas a las Asambleas Departamentales dentro del primer mes inmediatamente anterior a la elección.

La elección deberá producirse dentro de los primeros diez (10) días del mes correspondiente al primer año de sesiones.

Los candidatos escogidos por el Tribunal Superior y el escogido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se determinarán por concursos de méritos organizados por estos mismos Tribunales.

Parágrafo. En los departamentos en donde hubiera más de un Tribunal Superior de Distrito Judicial, cada uno de ellos enviará un candidato para conformar la respectiva terna.

Artículo 5º. Período, reelección y calidades. Los Contralores Departamentales serán elegidos para un período igual al del Gobernador. En ningún caso el Contralor será reelegido para el período inmediato ni podrá continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. En este evento lo reemplazará el funcionario que le siga en jerarquía.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

A juicio del actor, las normas acusadas, en los apartes transcritos, vulneran el artículo 272 de la Constitución Política que se refiere al período para el ejercicio de las funciones de contralor departamental, con fundamento en las siguientes razones :

Con base en un pronunciamiento proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (10 de septiembre de 1991), así como en la Sentencia T-001 de 1.992 emanada de la Corte Constitucional, el accionante señala que el artículo 4o. de la Ley 330 de 1.996, en las expresiones cuestionadas , desconoce el artículo 272 constitucional, por cuanto establece un período de iniciación del ejercicio del cargo de contralor departamental distinto al señalado en ese ordenamiento Superior, ya que en su concepto tales providencias determinaron que los períodos de los gobernadores y de los contralores departamentales deben comenzar y culminar al mismo tiempo.

Según lo afirma, el contralor departamental tiene un período fijo que coincide con el del gobernador, de manera que su elección debe hacerse por lo menos con un mes de anterioridad a la iniciación del período para que resulten simultáneos, de lo contrario, si se aplica la norma legal demandada que impone a las asambleas departamentales reunirse con ese fin, en los primeros diez días del mes de enero del año en que inician sesiones, jamás podrán coincidir ambos períodos en los términos constitucionalmente establecidos.

Además, concluye que mal puede un funcionario de inferior jerarquía reemplazar al contralor departamental mientras se produce la elección, como lo indica el artículo 5o. de la Ley 330 de 1.996, también demandado, ya que dicho funcionario, solamente, puede ser reemplazado por faltas temporales o absolutas, ocurridas durante el período señalado en los incisos 4o.y 1o. de los artículos 272 y 303, respectivamente, de la Constitución Política.

Como consecuencia de los razonamientos expresados, concluye que si los contralores departamentales y gobernadores no comienzan al tiempo sus períodos el 2 de enero del año respectivo, se estarían descatando los mandatos constitucionales mencionados, razón por la cual solicita la declaratoria de inexecutable de las preceptivas cuestionadas.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS.

Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional, del 15 de septiembre de 1997, intervinieron oportunamente las siguientes autoridades públicas:

1. Contraloría General de la República.

Por intermedio del Jefe de la Oficina Jurídica, la Contraloría General de la República defendió la constitucionalidad de las normas acusadas, señalando que el cargo formulado es resultado de una confusión entre las expresiones elección y período allí mencionadas, por lo que estimó necesario diferenciar entre el concepto referido al tiempo en que deben las asambleas elegir a los contralores departamentales y el alcance de la norma constitucional relativa al período del gobernador o del alcalde, según el caso, que deben ejercer en igualdad los contralores departamentales o municipales.

Según manifiesta, la elección es un aspecto legal y no constitucional, como si lo es el período, agregando, que no existen fechas oficiales fijadas por la Constitución para la elección de los contralores departamentales.

Para el interviniente, a nombre del órgano de control fiscal nacional, lo previsto por el legislador en las normas acusadas no viola el artículo 272 superior, dado que no se modifica el período para el ejercicio del cargo de contralor departamental indicado en la Carta Magna, sino, por el contrario, se establece el procedimiento a seguir por las asambleas para que se efectúe la elección de esos funcionarios.

Por consiguiente, después de reiterar algunas consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en torno al alcance del inciso 4o. del artículo 272 de la Constitución (Sentencias : T-001/92 y C-107/95), solicita declarar exequibles las normas acusadas.

2. Ministerio del Interior.

Por su parte, el Ministerio del Interior, por medio de apoderada especial, presentó escrito justificando la constitucionalidad de las normas demandadas, al considerar que aun cuando la Constitución Política establece que el período de los contralores será igual al del gobernador o alcalde, según el caso, es a la ley a la que compete establecer la fecha de su elección y posesión, como en efecto lo hacen las normas acusadas ; a su juicio, la Constitución no puede caer en una reglamentación casuística de procedimientos, distante a su fin que es el de establecer principios, derechos y normas generales.

Adicionalmente, para la interviniente en relación con el segundo cargo planteado, considera que si bien el legislador hizo coincidir el período del contralor departamental con el del gobernador, se produjo un vacío de poder en ese órgano fiscalizador mientras se elige a su titular, que fue resuelto con el reemplazo a cargo del funcionario que le sigue en jerarquía.

Para finalizar, hace mención del Concepto No. 1010 del 31 de julio de 1997 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, acerca de la reelección, posesión y ausencias definitivas y temporales del contralor, que en su concepto coincide con el contenido de las normas acusadas, y en consecuencia solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad de las mismas.

3. Ministerio de Justicia y del Derecho.

Igualmente, por conducto de apoderado especial, el Ministerio de Justicia y del Derecho presentó escrito en el cual encuentra conformes al ordenamiento superior las normas acusadas, ya que en el presente caso resultan aplicables las consideraciones que la Corte Constitucional expuso en la Sentencia C-107 de 1.994, al declarar ajustadas a la Carta Política algunas disposiciones de la

Ley 136 de 1.994, relativas a la elección y período de los contralores municipales, en la cual se señala que la referida coincidencia de períodos se da, no en las fechas de posesión, sino en la proporción entre el tiempo de gestión administrativa de gobernadores y alcaldes, en relación con quienes ejercen sobre ellos la función de control fiscal.

En criterio del interviniente, de aceptar la interpretación del demandante sería quebrantar el principio de la prevalencia del derecho sustancial que, según se mencionó en la sentencia antes citada, llevaría a imponer un criterio de exactitud formal, arbitraria y caprichosa, que propiciaría incluso la nulidad de todas las elecciones de contralores ya efectuadas, por la sola circunstancia de haber sido aquellos escogidos unos días después de la posesión de gobernadores y alcaldes.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante Concepto No. 1.399 del 6 de octubre de 1.997, el señor Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación declarar constitucionales las expresiones censuradas de los artículos 4o. y 5o. de la Ley 330 de 1996, al considerar que si bien la Ley Fundamental establece la igualdad en el período de los contralores departamentales, distritales y municipales respecto de los gobernadores y alcaldes, es decir en tres años, no señala expresamente que tales períodos deban coincidir entre sí.

Para el Jefe del Ministerio Público cuando dicho artículo 4o. en lo acusado señala que la elección de los contralores departamentales deberá producirse dentro de los primeros 10 días del mes correspondiente al primer año de sesiones, no reduce el período de tres años que constitucionalmente les corresponde, dado que el artículo 272 Superior simplemente establece que tendrán un período igual al de los gobernadores, sin determinar que la fecha de iniciación y terminación del mismo deba coincidir con la de los gobernadores.

Luego, con base en algunos apartes de la Sentencia C-107 de 1.995 proferida por esta Corporación, cuyos argumentos a su juicio resultan aplicables al

presente caso, declara que la parte cuestionada del artículo 5o. de la Ley 330 de 1.996 tampoco desconoce el artículo 272 de la Carta, pues con la previsión que allí se consagra, se garantiza que el período del contralor departamental sea efectivamente de tres años mediante el reemplazo por parte del funcionario que le sigue en jerarquía, impidiéndole continuar después de haber ejercido sus atribuciones durante el tiempo para el cual fue elegido.

Los anteriores razonamientos son los que en síntesis llevaron al Procurador a formular ante esta Corporación la petición de declaratoria constitucionalidad de las normas acusadas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de normas que hacen parte de una ley de la República.

2. La materia a examinar.

En la demanda que ocupa la atención de esta Corporación se plantea una eventual vulneración de la Carta Política, a través del desarrollo constitucional adoptado por el Congreso de la República, mediante la Ley 330 de 1996 "Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales.", con fundamento en la interpretación de lo que debe entenderse por ejercicio en igualdad del período constitucional de los contralores departamentales y los gobernadores, así como frente al mecanismo adoptado legalmente para asegurar el reemplazo del titular del control fiscal en el departamento mientras se surte la elección y correspondiente posesión del nuevo funcionario, una vez culminado el período constitucional respectivo.

3. Consideraciones previas.

Conviene resaltar que dentro de la estructura del Estado social de derecho colombiano, el Constituyente de 1.991 mantuvo en las contralorías la función de control fiscal en los distintos ámbitos territoriales, con el fin de garantizar la vigilancia de la gestión que realicen la administración y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en forma posterior y selectiva, directamente o a través de empresas privadas, la cual comprende el análisis integral de los aspectos financieros, de gestión y de resultados de dicho manejo, basado en la eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.

Adicionalmente, definió el control fiscal como una función pública que ejercen la Contraloría General de la República en el nivel nacional y que en los demás órdenes territoriales -en virtud del principio de autonomía y descentralización política y administrativa de las entidades territoriales- la realizan las contralorías departamentales, distritales y municipales, éstas últimas en donde se hayan organizado, pues, de lo contrario, la vigilancia de la gestión fiscal de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo determinación legal al respecto (C.P., arts. 1o., 267 y 272, inciso 1o. y 2o.), a fin de garantizar que la administración del patrimonio público se lleve a cabo bajo los principios de moralidad, eficacia, economía y legalidad, los cuales informan toda actuación administrativa (C.P., arts. 209 y 267).

Para el cumplimiento de esa importante función estatal, asignó la organización de las respectivas contralorías como tarea esencial del Congreso de la República y de las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, con carácter técnico, autonomía administrativa y presupuestal, a fin de garantizar el cabal ejercicio de sus funciones (C.P., arts. 150-1 y 272), al igual que la elección de los contralores, como titulares de esos organismos, con la participación para su

postulación de la rama judicial en los términos constitucionalmente delimitados (C.P., arts. 267 y 272).

La entrada en vigencia de un nuevo ordenamiento constitucional, hizo necesario unificar el período para el desempeño de algunos cargos públicos; entre ellos, el de los contralores y los jefes de la administración correlativa. Así, los contralores departamentales, distritales y municipales, según el artículo 272 de la Carta Política, en su inciso 4o., tendrán un período "...igual al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso administrativo.", norma constitucional que también regula la prohibición de reelección para el período inmediato, así como lo relativo a las funciones atribuidas, las condiciones para ser elegido, y las inhabilidades y prohibiciones que limitan el acceso a dichos cargos.

Con el citado canon constitucional se produjo, de un lado, la modificación del período tradicional de los contralores departamentales y municipales que era de dos (2) años - artículo 246 del Decreto-Ley 1222 de 1.986- y, del otro, a través de una interpretación armónica con la parte final del inciso 1o. del artículo 303 y del inciso primero del artículo 314 constitucionales, la identidad del período de los titulares del control fiscal con el de los jefes de la administración departamental y municipal, en el término de tres (3) años.

A diferencia de la regulación superior expresa para el caso de los gobernadores -artículo transitorio 16-, el Constituyente de 1.991 no consagró mandamiento explícito que indicara con precisión la fecha de celebración de las elecciones de los contralores departamentales; de manera que, el legislador con el propósito de reglamentar el ejercicio de la función de control fiscal en los departamentos y en aras de la efectividad del derecho político de acceder al desempeño de esa función y cargo público (C.P., arts. 40-7 y 150-23), se refirió a la materia relacionada con las contralorías departamentales, mediante la expedición de la Ley 330 de 1.996, que en su Capítulo II trata del contralor, algunos de cuyos preceptos han sido sometidos al presente proceso de constitucionalidad.

4. Examen constitucional de fondo de las disposiciones acusadas.

La Ley 330 de 1996 "Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales.", consagra la estructura requerida para el funcionamiento de los órganos de control fiscal mencionados, en lo referente al ejercicio del cargo de contralor departamental, la competencia, naturaleza, estructura y planta de personal, con particular énfasis en su fuente de financiamiento y autonomía presupuestal, en lo que a las apropiaciones departamentales para los respectivos gastos se refiere.

Las normas acusadas forman parte del Capítulo II de la Ley 330 de 1.996, y se refieren a la elección y período de los contralores departamentales, debiendo aquella producirse dentro de los primeros diez (10) días del mes correspondiente al primer año de sesiones -inciso 2o. del artículo 4o.-; una vez llegado el vencimiento del período de dichos funcionarios, éstos deben ser reemplazados en la forma prevista en el inciso 1o., parcial, del artículo 5o.

Los cargos que formula el demandante se contraen a indicar que el artículo 272 superior

consagra un período fijo y en igualdad de término entre los contralores departamentales y los gobernadores, lo que se desconoce en las disposiciones acusadas al señalar uno distinto para la iniciación de funciones de los contralores citados y la determinación de su reemplazo por un funcionario que le siga en jerarquía.

En su concepto, el período fijo coincidente entre el contralor departamental y el del gobernador, exige que la elección del primero deba hacerse por lo menos con un mes de anterioridad a la iniciación del mismo para que así resulten simultáneos, pues, de lo contrario, con la norma legal demandada jamás podrán coincidir en la misma fecha de comienzo. De esta manera, también se obviaría el mecanismo adoptado para proceder a su reemplazo por un funcionario de menor jerarquía, el cual, según agrega, sólo puede darse cuando se verifiquen faltas temporales o absolutas del titular, dentro del ejercicio ordinario de las funciones.

En apoyo de sus fundamentos, el actor trae a colación algunas consideraciones expuestas en la Sentencia T-01 de 1.992, proferida por la Sala de Revisión Tercera de la Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado Dr. José Gregorio Hernández Galindo, relativas a la identidad de inicio y culminación del período de los gobernadores y contralores departamentales, para deducir que al llevarse a cabo la elección de estos funcionarios, habiéndose iniciado y estando en curso el período para el ejercicio de sus funciones, como lo hace la parte acusada del artículo 4o. de la Ley 330 de 1996, controvierte el mandato expreso del artículo 272 de la Carta Fundamental y la jurisprudencia constitucional, en cuanto, como ya se dijo, en su criterio haría imposible la coincidencia de los períodos entre los contralores departamentales y gobernadores.

La Sala estima necesario precisar que la argumentación planteada, en esos términos, no refleja las reales motivaciones del citado fallo, toda vez que el mismo tenía como propósito resolver las dudas que se hubieren podido producir en virtud del tránsito entre las Constituciones de 1.886 y 1.991, respecto de los períodos de los contralores que se encontraban en ejercicio de sus funciones al momento de entrar en vigencia el nuevo ordenamiento constitucional y que vieron interrumpidos sus períodos en forma anticipada, lo que los motivó a alegar, en sede de tutela, la violación de sus derechos adquiridos y el fundamental al trabajo, tema que también fue considerado en el mismo sentido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹.

Así pues, cuando la Corte expresó en la providencia mencionada que : “De todo lo expuesto se colige que a los contralores departamentales elegidos en 1990 y cuyo periodo debía vencerse el 31 de diciembre de 1992, éste se les terminó anticipadamente, al entrar en vigencia una nueva Constitución Política que introdujo la modalidad de periodos iguales en su duración y coincidentes en su iniciación, para gobernadores y contralores departamentales.”, como ya tuvo oportunidad de precisarlo, en algunos pronunciamientos posteriores - Sentencias C-143 de 1.993 y C-107 de 1.9952-, se interpretó el mandato constitucional relacionado con la identidad del período entre los gobernadores y alcaldes, cuando estos mismos presentaban fechas de iniciación distintas, y de éstos con sus respectivos contralores; por ello, en la Sentencia C-107 de 1.995 se señaló lo siguiente :

“ De allí resulta que el objeto del fallo [T-01/92] no consistió en definir cuáles deberían ser

hacia el futuro las fechas en que podría tener lugar la elección de contralores municipales o departamentales -asunto propio de la ley- sino establecer cuál era el alcance de las nuevas normas constitucionales respecto a los períodos que venían ejerciéndose cuando, al tenor de la Carta, las asambleas y concejos debían elegir contralor “para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso”.

En ese sentido se dijo que, para ese momento, los períodos de gobernadores y contralores departamentales debían principiar y culminar al mismo tiempo.

De allí lo expresado en la Sentencia:

A la misma conclusión llegó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto aludido, [del 10 de septiembre de 1991, C.P. Dr. Jaime Betancur Cuartas] al afirmar:

“...por expresa disposición de la Constitución, el período 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 1992 (art. 246, Decreto 1222 de 1986), fueron modificados y, por lo mismo, debe darse aplicación a las nuevas disposiciones constitucionales”.

Lo anterior no significa que por la Constitución, por la jurisprudencia o por la doctrina hubiera quedado definido que el legislador estuviese impedido para fijar libremente las fechas de elección de los contralores y menos para contemplar cuándo deberían iniciarse las sesiones de asambleas o concejos.”.

De lo expuesto se obtiene que el problema jurídico bajo análisis ya fue objeto de estudio por la Corte en la mencionada Sentencia C-107 de 1995, con ocasión del proceso de constitucionalidad surtido contra algunos apartes del artículo 158 de la Ley 136 de 1.994, en los cuales se consagra que la elección de contralores municipales se efectuará “...dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero respectivo por el concejo...”.

Obsérvese que la regulación en ese aspecto es idéntica a la consagrada en el inciso 2o. del artículo 4o. de la Ley 330 de 1.996 acusado ; de manera que, el sustento jurídico esbozado en dicha providencia, que declaró exequibles los segmentos acusados del artículo 158 de la Ley 136 de 1.994, resulta plenamente aplicable en el presente examen, puesto que se evidencia una clara identidad en el campo de aplicación de ambas normas, comprendido por el ejercicio de la función pública de control fiscal, respecto del mismo destinatario, titular del organismo que ejerce dicha vigilancia, frente al propósito de la elección de contralor.

En efecto, en dicho fallo la Corte se pronunció en los siguientes términos :

“(…) no habiendo señalado la propia Carta las fechas de elección de contralores departamentales, distritales y municipales, la atribución corresponde, por cláusula general de competencia, al legislador, el cual, mientras no desconozca la Constitución, puede actuar con libertad, sin que, por tanto, pueda entenderse desautorizado para atribuir competencia sobre el particular a las corporaciones que inician su propio período y no a las antiguas, aspecto éste que en nada riñe con la Carta Política y parece ajustado a la lógica institucional, que

demanda una coherente función de fiscalización de las gestiones administrativas.

(...)

Para la Corte es evidente que, por otra parte, la igualación de los períodos de alcaldes, gobernadores y los correspondientes contralores era algo que, con motivo de la inmediata aplicación de los nuevos preceptos superiores, podía y debía garantizarse en el punto de partida, es decir a propósito de los que se iniciaban en 1992, cuando comenzaba a operar la integridad del sistema.

Sin embargo, por la naturaleza de las cosas y por las variadas posibilidades de terminación anticipada de los distintos períodos de gobernadores y alcaldes, en desarrollo de las normas legales pertinentes (muerte del titular, destitución, renuncia, vacancia, revocatoria del mandato, etc.), no podía ni puede garantizarse que esa igualdad inicial se mantenga de manera inquebrantable en todos los departamentos, distritos y municipios, a no ser que, en una abierta manifestación de injusticia y desigualdad, se forzara la abrupta terminación del período del contralor municipal, distrital o departamental por un hecho del todo ajeno a su responsabilidad, como sería el consistente en la ocurrencia de cualquiera de las faltas absolutas enunciadas por la ley en el caso del respectivo alcalde o gobernador.

A ello debe añadirse que la enunciada igualación de los períodos no consiste en la milimétrica coincidencia en la fecha de toma de posesión de los correspondientes funcionarios, sino en la proporción -que ha de buscarse hasta donde sea posible sin que pueda pretenderse obligatoria y absoluta- entre el tiempo de gestión administrativa de los gobernadores y alcaldes y quienes ejercen sobre ellos la función de control fiscal.

A ese propósito, que surge del artículo 272 de la Constitución, no se opone la diferencia de días, que tanto molesta al demandante, entre la fecha de posesión de los mandatarios seccionales y locales y la de sus respectivos contralores, pues ella no rompe la identidad entre los períodos.

La Constitución consagra, como uno de sus principios fundamentales, el de prevalencia del derecho sustancial, que se vería gravemente quebrantado si se impusiera el criterio de una exactitud formal, arbitraria y caprichosa que propiciara, por ejemplo, la nulidad de todas las elecciones de contralores, ya efectuadas, por la sola circunstancia de haber sido aquéllos escogidos unos días después de la posesión de gobernadores y alcaldes.”.

Como los criterios presentados en la jurisprudencia referida se adaptan al asunto sub examine, aparece necesario presentar las siguientes conclusiones :

1. El procedimiento para efectuar la elección de servidores públicos y en el caso concreto de los contralores departamentales, y la potestad para fijar la fecha en que ella debe realizarse, corresponde al legislador, pues la Constitución no previó tal señalamiento.
2. La unificación que se hace en el artículo 272, inciso 4o., de la Constitución Política del período del contralor departamental con el del gobernador, además de determinar la igualdad en relación con el tiempo de duración en el ejercicio del cargo de ambos funcionarios, trajo consigo una coincidencia en cuanto hace al inicio del período, a fin de

hacer viable la entrada en vigencia del precepto constitucional, sin perjuicio de la configuración de circunstancias que interrumpen el desarrollo normal del período pertinente, las cuales son constitutivas de faltas absolutas del titular del cargo, como: la renuncia, la destitución o la muerte del funcionario, entre otras, previamente señaladas en el ordenamiento jurídico vigente.

Consecuente con lo anterior, dicha regulación no impone una fecha de iniciación idéntica de períodos, sino una similitud y concomitancia frente a la duración y ejercicio de la gestión administrativa del gobernador y la función de control fiscal del contralor departamental.

Por ello, si se admite el criterio expuesto en la demanda, según el cual el período del contralor departamental y el gobernador deben indefectiblemente comenzar al mismo tiempo, se llegaría a la absurda conclusión que la duración en el cargo por dichos funcionarios sería interdependiente, compartiendo la misma suerte, en forma tal que, en el caso de revocarse el mandato al jefe de la administración departamental y convocarse a nuevas elecciones para escoger a su sucesor, habría, de igual manera, que terminar el período del contralor departamental en ejercicio de su cargo y adelantar una elección en el seno de la asamblea departamental, lo que a todas luces resulta contrario al ordenamiento jurídico superior, en especial, al principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre la exactitud y rigidez de las formas, en desmedro del derecho político a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos

3. De otro lado, acorde con las normas superiores, cabe agregar que el legislador, en ejercicio de la potestad legislativa, puede determinar la fecha en que la asamblea departamental, una vez integrada formalmente, al momento de iniciar sus labores y dentro del primer período de sesiones, proceda a llevar a efecto la elección del respectivo contralor.

En este orden de ideas, el inciso 2o. del artículo 4o. de la Ley 330 de 1996 no resulta violatorio de los preceptos constitucionales, razón por la cual se declarará exequible.

1. En cuanto se refiere a la inconstitucionalidad del mandato legal que ordena reemplazar al contralor departamental a través del funcionario que le sigue en jerarquía tan pronto se haya producido el vencimiento de su período, como lo indica la parte final del inciso 1o. del artículo 5o. de la Ley 330 de 1.996, acusado, en razón a que, en opinión del actor, los reemplazos sólo pueden producirse por faltas temporales o absolutas ocurridas durante el período fijado en los artículos 272, inciso 4o., y 303, inciso 1o., de la Constitución Política, la Corte no encuentra motivo alguno de reparo contra dicha norma, con base en lo siguiente:

El reemplazo consagrado en la forma dispuesta en el artículo 5o. de la Ley 330 de 1996, pretende suplir la vacancia que se genera al concluir el período del respectivo contralor departamental, mientras se elige y posesiona el nuevo titular, en la forma que establezca la ley. El mencionado período expira exactamente a los tres (3) años de producido el correspondiente acto de posesión, salvo que se evidencie alguna causal constitutiva de falta absoluta, legalmente establecida ; de manera que, la regulación que se establece en la disposición censurada evita, por una parte, la prolongación del período del anterior contralor

y permite, por la otra, la permanencia provisional de un funcionario de mayor jerarquía, para que asuma las funciones respectivas, mientras se posesiona el titular elegido para el nuevo período constitucional que comienza.

En efecto, los funcionarios llamados a reemplazar al contralor departamental saliente, en virtud de la terminación del período de éste, deben ser, entonces, exclusivamente aquellos que, por su idoneidad y responsabilidades derivadas en el ejercicio de funciones, ostentan una aptitud que les permite ejercer temporalmente las funciones de titular, lo que significa que el reemplazo tendrá que efectuarse por aquellos funcionarios que le siguen en jerarquía y mando y no por cualquier otro perteneciente a un nivel distinto al directivo que aquél representa.

Por consiguiente, la disposición resulta exequible no sólo porque con esta previsión se respeta el derecho del contralor a permanecer en su cargo por el término constitucionalmente establecido, y no más allá de éste, sino que además impide un ejercicio excesivo e indefinido del mismo, permitiendo que se asegure sin tropiezos y en forma transitoria la continuidad y eficacia en el cumplimiento de la función pública de control fiscal y la defensa de los intereses generales en el ámbito territorial departamental, a causa de la ausencia de su titular, hasta tanto se produzca la elección de su reemplazo.

En consecuencia, el artículo 5o. de la Ley 330 de 1996, en la parte acusada, tampoco vulnera el artículo 272 de la Constitución, y habrá de ser declarado ajustado a los preceptos constitucionales.

VII. DECISION.

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLES el inciso 2o. del artículo 4o. y la expresión “En este evento lo reemplazará el funcionario que le siga en jerarquía” contenida en el inciso 1o. del artículo 5o. de la Ley 330 de 1996.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Concepto del 10 de septiembre de 1.991, con ponencia del Consejero Dr. Jaime Betancur Cuartas.

2 En ambas Sentencias la ponencia estuvo a cargo del Magistrado Dr. José Gregorio Hernández Galindo.