C-107-95

Sentencia No. C-107/95

CONTRALOR-Fecha de elección

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. En cuanto a las fechas de iniciación de las sesiones de asambleas y concejos, de los artículos 299 y 312 de la Constitución surge con meridiana claridad que es la ley la llamada a determinarlas.

IGUALDAD DE PERIODO DE ALCALDE, GOBERNADOR Y CONTRALOR

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.

PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL

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. Resulta que las partes demandadas de los artículos 35 y 158 de la Ley 136 de 1994 no vulneran la Constitución, pues se limitan a señalar -dentro del ámbito de competencia propio del legislador- las fechas en las cuales sesionarán los concejos municipales y la oportunidad en que habrán de elegir a los funcionarios de su competencia, en particular los contralores locales.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-663

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º transitorio de la Ley 56 de 1993, 35 -parcial- y 158 -parcial- de la Ley 136 de 1994 y 16 -parcial- del Decreto 1421 de 1993.

Actor: JORGE ALBERTO TORO RIVERA

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del quince (15) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JORGE ALBERTO TORO RIVERA, haciendo uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6º, y 241 de la Carta Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º transitorio de la Ley 56 de 1993, 35 -parcial- y 158 -parcial- de la Ley 136 de 1994 y 16 -parcial- del Decreto 1421 de 1993.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTOS

Las disposiciones acusadas dicen textualmente (se subraya lo demandado):

“LEY 56 DE 1993

(julio 9)

‘por el cual (sic) se desarrollan parcialmente los artículos 272, 299 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

“ARTICULO 2.- TRANSITORIO. Los Contralores Departamentales, elegidos en octubre de 1991, cuyo período constitucional termina el treinta y uno de diciembre de 1994, continuarán en sus cargos hasta tanto se produzca la posesión del elegido en las sesiones ordinarias del mes de enero de 1995”

“DECRETO NUMERO 1421

(21 de julio de 1993)

‘Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital

de Santa Fe de Bogotá

El Presidente de la República de Colombia,

en uso de las atribuciones que le confiere el artículo transitorio 41 de la Constitución Política.

DECRETA:

(...)

“ARTICULO 16.- Elección de funcionarios. El concejo elegirá funcionarios en las sesiones ordinarias correspondientes a la iniciación del período constitucional de los respectivos concejales.

En los casos de falta absoluta, la elección podrá hacerse en cualquier época de sesiones ordinarias o extraordinarias. Si el Concejo no se hallare reunido, el alcalde mayor proveerá el cargo inmediatamente.

Siempre que se haga una elección después de haberse iniciado un período, se entiende efectuada para lo que falte del mismo.

En las elecciones que deba efectuar el Concejo, si se refieren a más de dos cargos o personas, se aplicará el sistema del cuociente electoral. En los demás casos, se efectuarán por mayoría de votos de los asistentes a la reunión, siempre que haya quórum”.

“LEY 136 DE 1994

(junio 2)

‘por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios’

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

“ARTICULO 35.- Elección de funcionarios. Los concejos se instalarán y elegirán a los funcionarios de su competencia en los primeros diez días del mes de enero correspondiente a la iniciación de sus períodos constitucionales, previo señalamiento de fecha con tres días de anticipación. En los casos de faltas absolutas, la elección podrá hacerse en cualquier período de sesiones ordinarias o extraordinarias que para el efecto convoque el alcalde.

Siempre que se haga una elección después de haberse iniciado un período, se entiende hecha sólo para el resto del período en curso”.

(...)

“ARTICULO 158.- Contralores municipales. En aquellos distritos y municipios donde exista contraloría, los respectivos contralores se elegirán dentro de los primeros diez (10) días del

mes de enero respectivo por el concejo para un período igual al de los alcaldes de ternas integradas con dos (2) candidatos presentados por el tribunal superior del distrito judicial y uno (1) por el tribunal de lo contencioso-administrativo, que ejerza jurisdicción en el respectivo municipio, con no menos de un (1) mes de antelación.

Para ser elegido contralor se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años y acreditar título de abogado o título profesional en disciplinas económicas, administrativas o financieras. En ningún caso habrá lugar a reelección”.

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las transcritas normas vulneran el artículo 272, inciso 4º, de la Constitución Política.

Destaca como primer elemento de juicio, basado en la interpretación de los artículos 272, 303 -inciso 1º- y 314 de la Carta, que los contralores de los departamentos y municipios deben ser elegidos para el mismo período de los gobernadores o alcaldes, según el caso.

Apunta a continuación que el período de los contralores es de tres años, en cualquiera de las dos hipótesis.

Recuerda el demandante que, al tenor del artículo 16 transitorio de la Constitución, la primera elección popular de gobernadores hubo de llevarse a cabo el 27 de octubre de 1991 y que los gobernadores elegidos en esa fecha debían tomar posesión el 2 de enero de 1992. Ese día -manifiesta- se inició el período de los gobernadores.

Respecto de los alcaldes, de acuerdo con los artículos 19 transitorio y 314 de la Carta, a partir de 1995 el período constitucional se ejercerá desde el 1º de enero, por tres años, como lo reitera el artículo 89 de la Ley 136 de 1994.

Indica luego, adicionando el sentido de los preceptos invocados, que el período de los contralores, que es igual al de los gobernadores o alcaldes, es decir de tres años, debe coincidir con el de ellos, “para completar la equivalencia anunciada normativamente en la Carta”.

Es decir -concluye- que el período para los nuevos contralores debió iniciarse el 2 y el 1 de enero de 1995, según el caso, por ser estas las fechas previstas para comenzar el período de aquéllos, lo cual implica necesariamente que las respectivas corporaciones administrativas que venían actuando en 1994 eran las competentes para elegir nuevos contralores.

Expresa que, según la Ley 56 de 1993, artículo segundo transitorio, los contralores departamentales elegidos en octubre de 1991, cuyo período constitucional terminaba el 31 de diciembre de 1994, “continuarán en sus cargos hasta tanto se produzca la posesión del elegido en las sesiones ordinarias del mes de enero de 1995”.

El impugnador considera que al disponer esto, la norma deja en cabeza de las nuevas asambleas la competencia para elegir contralores, “dando inicio al período del nuevo Contralor más allá del período equivalente al del nuevo gobernador”.

Argumenta que el artículo 35 de la Ley 136 de 1994, que establece el Régimen Municipal, también altera los períodos de los contralores municipales señalados expresamente por la Carta Política, pues los mismos no coincidirían con los períodos de los alcaldes.

Para el actor, el artículo 158 de la misma Ley contiene en su estructura una contradicción, pues mientras afirma que la elección del contralor se efectuará en los “primeros diez (10) días del mes de enero”, indica a renglón seguido que dicha elección se produce para un “período igual al de los alcaldes”, como lo determina la Carta Política. “Es decir -comenta- que la elección no podría realizarse los diez primeros días del mes de enero, porque la misma norma invoca la regla constitucional según la cual el período correspondiente debe ser igual al de los alcaldes y, como consecuencia, dicho período no podrá ser igual si la elección se produce los diez primeros días del mes de enero (sin incluir los quince días para la posesión, prorrogables por quince más por motivos de fuerza mayor, como lo indica el art. 36 de dicha ley).

IV. DEFENSA DE LAS NORMAS ACUSADAS

Dentro del término de fijación en lista, el Ministro de Gobierno, doctor Horacio Serpa Uribe, presentó a la Corte un escrito destinado a defender la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Manifiesta principalmente que la interpretación de la Corte Constitucional sobre el tema de los períodos de los contralores departamentales (Sentencia T-001 del 3 de abril de 1992) hacía referencia a los artículos transitorios 16 y 19 de la Constitución que, para entonces, no habían agotado su cometido, pero que, a la fecha, ya esas disposiciones cumplieron la finalidad para la cual fueron concebidas y no puede recurrirse a ellas para efectos de determinar la correcta interpretación del inciso 4º del artículo 272 de la Constitución Política.

Cita la Sentencia C-011 de 1994, en la cual esta Corte observó que la Constitución no ha señalado una fecha oficial para la iniciación del período de alcaldes y gobernadores y que sus normas no autorizan al legislador para determinar que los períodos de todos los gobernadores o de los alcaldes deban ser forzosamente coincidentes, por lo cual, en el caso de producirse la revocación del mandato de uno cualquiera de tales funcionarios, su respectivo período constitucional cesa en forma automática.

Expresa el Ministro que no existen fechas oficiales fijadas por la Constitución para efectos de la iniciación del período de los gobernadores o alcaldes, puesto que las disposiciones transitorias invocadas por el demandante y por la Corte en la citada Sentencia de 1992, a pesar de su carácter vinculante en ese entonces, ya agotaron el efecto pretendido por el Constituyente.

Aún más -termina diciendo- la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores -Ley 131 del 9 de mayo de 1994-, refuerza el carácter individual del período de los contralores departamentales y municipales, y, por ende, éste no se halla sujeto a la fecha de posesión de los respectivos mandatarios territoriales, pues de lo contrario, según la interpretación del demandante, se llegaría al absurdo de admitir que, ante la revocatoria del mandato de uno de éstos funcionarios, sería imperativo volver a elegir al correspondiente

contralor, a pesar de que la gestión de este último no guarda relación alguna con el cumplimiento o incumplimiento del programa del mandatario revocado.

Por ello, estima que las normas atacadas son constitucionales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

Habiéndose declarado impedido para conceptuar el doctor Orlando Vásquez Velásquez, Procurador General de la Nación, dada su condición de Senador de la República en el momento en que fue aprobada la Ley 136 de 1994, de la cual hacen parte algunas de las normas acusadas (Oficio del 5 de septiembre de 1994), la Sala Plena de la Corporación, mediante auto del 8 del mismo mes, aceptó el impedimento y ordenó dar traslado del expediente al Viceprocurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor el 27 de octubre de 1994.

A juicio del Viceprocurador, del artículo 272 de la Constitución resulta que a las asambleas y a los concejos distritales y municipales les corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde.

Manifiesta que la alusión del artículo 272 de la Carta al período de los contralores corresponde a la noción objetiva del mismo, esto es, a aquella que con un sentido general informa toda la Constitución y en virtud de la cual “sólo las corporaciones y los cargos, pero no las personas, tienen períodos”.

Anota que el sentido jurídico constitucional de la acepción “período” no tiene otra finalidad que la de “imprimirle normativamente un ritmo general al ejercicio y a la renovación de las funciones públicas con una finalidad homogeneizante de los ritmos de la vida pública”.

Por tanto, en su criterio, para entender los desarrollos legales del mandato constitucional atinente al período de los contralores, deben éstos ser percibidos también por la noción objetiva, lo que se hace más evidente cuando los textos impugnados aluden a que toda elección efectuada después de haberse iniciado un período se entiende realizada para lo que falte del mismo.

Dice que la Sentencia T-001 del 3 de abril de 1992, proferida por esta Corte y el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 10 de septiembre de 1991 deben entenderse en relación con el tránsito de la normativa preconstitucional (artículo 306 del Decreto 1333 de 1986, que desarrollaba el inciso 2º del artículo 190 de la Carta de 1886) a los nuevos textos constitucionales.

Considera que el sentido actual de la preceptiva superior sobre el asunto planteado es el expuesto por la Corte en la Sentencia mediante la cual revisó el Proyecto de Ley Estatutaria sobre voto programático y revocatoria del mandato, en la cual se advirtió que las normas transitorias de los artículos 16 y 19 superiores ya habían cumplido su cometido pues se habían agotado los supuestos para los cuales se instituyeron.

Transcribe luego apartes de la Sentencia y señala que, dentro de su contexto aparece razonable la prescripción del artículo 2º transitorio de la Ley 56 de 1993 cuando determina que los contralores departamentales elegidos en octubre de 1991, cuyo período

constitucional terminó el 31 de diciembre de 1994, continuarán en sus cargos hasta tanto se produzca la posesión del elegido en las sesiones del mes de enero de 1995.

En efecto -argumenta el Jefe del Ministerio Público- se refiere el texto legal al acto procedimental de la posesión, el cual obedece a la exigencia constitucional del artículo 122, que habilita para el ejercicio de una función pública determinada. Su alcance jurídico - expresa el concepto, citando a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado- "no incide sobre el tiempo que dure el ejercicio del cargo, mientras permanezca el origen de la investidura y la vigencia de ésta".

Finaliza diciendo que el requisito procedimental de la posesión de los contralores distritales y municipales está regulado por el artículo 160 de la Ley 136 cuyas preceptivas se complementan con las del artículo 287 del Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4a. de 1913), en cuanto prescribe que "ningún empleado administrativo dejará de funcionar aunque su período haya terminado, sino luego que se presente a reemplazarlo el que haya sido nombrado para el efecto o el suplente respectivo". La normativa -añade-, en el nivel local garantiza la continuidad en el ejercicio de esta función de control, así como el empalme, si se quiere, con el "nuevo servidor" elegido por el "nuevo concejo", respetándose de este modo las manifestaciones de las renovaciones democráticas.

En consecuencia, pide que se declaren exequibles los artículos 2º transitorio de la Ley 56 de 1993, 35 y 158 -en lo acusado- de la Ley 136 de 1994.

En cuanto al artículo 16 -parcial- del Decreto 1421 de 1993, solicita a la Corte que se declare inhibida por falta de competencia en consideración al fallo del Consejo Superior de la Judicatura que dirimió a favor del Consejo de Estado el conflicto suscitado al respecto entre las dos corporaciones.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de los artículos 2º transitorio de la Ley 56 de 1993, 35 y 158 de la Ley 136 de 1994, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución.

En lo referente al artículo 16 del Decreto 1421 de 1993, como acertadamente lo recuerda el Viceprocurador General de la Nación, deberá la Corte abstenerse de proferir fallo de fondo, teniendo en cuenta que, suscitado el conflicto de competencias entre ella y el Consejo de Estado precisamente a raíz de demandas instauradas contra el aludido estatuto, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante providencia del 13 de octubre de 1994, concluyó que su conocimiento correspondía al mencionado tribunal de lo Contencioso Administrativo y no a esta Corporación.

En aplicación de lo previsto en el artículo 256, numeral 6º, de la Carta Política, la Corte Constitucional se atiene a lo resuelto en la mencionada providencia y, por tanto, se declarará inhibida para resolver sobre la demanda en lo que concierne a dicha norma. Habría tenido que hacerlo en todo caso -aun sobre la base de su competencia-, por ineptitud sustantiva de

la demanda, ya que en ésta no se expresan los motivos por los cuales el actor estima que el precepto es contrario a la Constitución.

Verdadero alcance de las sentencias proferidas por la Corte en esta materia

Uno de los argumentos en que se basa el demandante para sostener la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas consiste en que la Corte Constitucional, especialmente en su Sentencia T-001 del 3 de abril de 1992, interpretó la norma del artículo 272 de la Constitución en el sentido de que a partir de 1991, los períodos de gobernadores y contralores departamentales debían principiar y terminar al mismo tiempo.

De allí deduce el actor que, como las normas objeto de su ataque contemplan la elección de contralores municipales y departamentales después de haberse iniciado los períodos de alcaldes y gobernadores (1 y 2 de enero, respectivamente), es imposible que coincidan, ya que se produce necesariamente una diferencia de días entre la fecha de posesión de los jefes locales y seccionales de la administración y la de los encargados de ejercer sobre ellos control fiscal.

Su tesis está encaminada a demostrar que los contralores municipales, distritales y departamentales que estaban en ejercicio al momento de presentar la demanda (20 de junio de 1994) debían terminar su período constitucional cuando culminaba el de los alcaldes y gobernadores, es decir, el 31 de diciembre de 1994 y el 1º de enero de 1995, respectivamente.

Debe recordarse, sin embargo, que la doctrina constitucional en mención, posteriormente reiterada por la Sala Plena de la Corporación en fallo C-143 del 20 de abril de 1993 y también acogida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto emitido el 10 de septiembre de 1991 (Consejero Ponente: Dr. Jaime Betancur Cuartas), estaba expresamente referida al conflicto que surgía, con motivo del tránsito constitucional, en cuanto a los períodos de los contralores que estaban en ejercicio cuando entró a regir la Carta Política de 1991. Tales períodos, que se vieron interrumpidos por las nuevas normas superiores, no podían ser iguales a los de alcaldes y gobernadores a la luz del régimen precedente, dadas las diferentes fechas de su iniciación y la novedad introducida en la Constitución al consagrar la elección popular de los gobernadores, que tendría lugar por primera vez el 27 de octubre de 1991 (Artículo 16 transitorio C.P.).

Como lo puso de presente la Sentencia T-001 del 3 de abril de 1992, la Constitución de 1886 establecía en su artículo 187, numeral 8º, que correspondía a las asambleas, por medio de ordenanzas, organizar las contralorías departamentales y elegir contralores de los departamentos para períodos de dos (2) años.

El artículo 246 del Decreto-Ley 1222 de 1986, por el cual se expidió el denominado Código de Régimen Departamental, estableció que el período de dos (2) años señalado para los contralores departamentales en la Constitución comenzaría a contarse el primero (1º) de enero de 1987. Así, el primer período culminó el 31 de diciembre de 1988 y el segundo finalizó el 31 de diciembre de 1990.

De tal modo que, en virtud del aludido mandato constitucional y de conformidad con la

norma legal citada, los contralores departamentales que venían actuando para la época en que principió su vigencia la nueva Constitución (tercer período desde el 1º de enero de 1987), culminaban su gestión el 31 de diciembre de 1992.

Norma equivalente se consagró, como desarrollo del artículo 190, inciso 2º, de la Constitución anterior, en el artículo 306 del Decreto-ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), para contabilizar los períodos de los contralores de los municipios respecto de los cuales el artículo 305 ibídem preveía tal cargo (no todos los municipios tenían contralor): los dos (2) años principiaban a contarse el primero (1º) de enero de 1987 y, en consecuencia, los contralores municipales que estaban ejerciendo ese empleo cuando inició su vigencia la Carta de 1991, gozaban de un período que vencía el 31 de diciembre de 1992.

Por su parte, los alcaldes tenían períodos de dos años. Había sido el primero, en desarrollo del A.L. Nº 1 de 1986 y de la Ley 78 del mismo año (artículo 1º), el que se contaba entre el 1º de junio de 1986 y el 30 de mayo de 1988. El segundo tuvo vigencia entre el 1º de junio de 1988 y el 30 de mayo de 1990. El tercero corría entre 1º de junio de 1990 y el 30 de mayo de 1992. Por ello, aplicando la nombrada Ley 78, que al respecto no fue modificada por la Constitución, el período de los alcaldes elegidos el 8 de marzo de 1992 se iniciaba el 1º de junio del mismo año.

Tal como se deduce del artículo 19 transitorio, en armonía con el 314 de la Constitución Política, a partir de 1995 el período de los alcaldes se iniciaría el 1º de enero cada tres (3) años.

En cuanto a los gobernadores, tan sólo a partir de la Carta de 1991 se comenzaron a elegir popularmente. De conformidad con el artículo 16 transitorio de la Constitución, el primer evento electoral con ese fin debería llevarse a cabo, como ya se dijo, 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 período de tres (3) años culminó el 1º de enero de 1995.

Así, pues, la coyuntura analizada por la Corte, a propósito de acciones de tutela instauradas por contralores que venían ejerciendo cuando principió a regir la Constitución, con miras a culminar sus períodos -pues consideraban que las asambleas departamentales, al elegir nuevos contralores sin esperar al 31 de diciembre de 1992, vulneraban su derecho al trabajo-, tenía la especial característica de tener ocurrencia durante el tránsito entre la Constitución derogada y la de 1991.

De allí resulta que el objeto del fallo 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:

“De todo lo expuesto se colige que a los contralores departamentales elegidos en 1990 y cuyo período 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 períodos iguales en su duración y coincidentes en su iniciación, para gobernadores y contralores departamentales”.

A la misma conclusión llegó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto aludido, 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.

Constitucionalidad de las normas acusadas

Considera esta Corporación que, 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.

En cuanto a las fechas de iniciación de las sesiones de asambleas y concejos, de los artículos 299 y 312 de la Constitución surge con meridiana claridad que es la ley la llamada a determinarlas.

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.

De lo anterior resulta que las partes demandadas de los artículos 35 y 158 de la Ley 136 de 1994 no vulneran la Constitución, pues se limitan a señalar -dentro del ámbito de competencia propio del legislador- las fechas en las cuales sesionarán los concejos municipales y la oportunidad en que habrán de elegir a los funcionarios de su competencia, en particular los contralores locales.

La Corte proferirá fallo de fondo en lo que respecta a la constitucionalidad del artículo segundo transitorio de la Ley 56 de 1993, a cuyo tenor los contralores departamentales, elegidos en octubre de 1991, cuyo período constitucional terminaba el 31 de diciembre de 1994 continuarían en sus cargos hasta tanto se produjera la posesión del elegido en las sesiones ordinarias de enero de 1995, por cuanto, si bien al momento de fallar ya se habían cumplido los hechos en él regulados, se trata de una disposición cuyos efectos se proyectan hacia el futuro. Con base en ella se han configurado situaciones individuales y concretas susceptibles de consecuencias administrativas, efectos fiscales y controversia judicial.

Por otra parte, al ser presentada la demanda, no se daba la sustracción de materia, habiéndose radicado entonces la competencia en cabeza de esta Corporación.

La norma será declarada exequible por las mismas razones expuestas.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Decláranse EXEQUIBLES los apartes acusados de los artículos 35 y 158 de la Ley 136 de 1994, así como el artículo 2º transitorio de la Ley 56 de 1993.

Segundo.- La Corte se inhibe de fallar, por falta de competencia, sobre la constitucionalidad del artículo 16 del Decreto 1421 de 1993.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte

Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado