

Sentencia C-869/99

GOBERNADOR-Término para remitir Acuerdo al Tribunal Administrativo

Es obvio, que veinte días son suficientes para que el gobernador analice el contenido de un determinado acuerdo y defina si a su entender es contrario a la Constitución o a la ley, caso en el cual deberá remitirlo al respectivo Tribunal de lo Contencioso para que éste decida sobre su validez; no hacerlo, o hacerlo tardíamente, esto es cuando el acto seguramente ya ha producido efectos, a pesar de tener al menos dudas sobre su concordancia con el ordenamiento jurídico, implicaría transgredir el mandato superior contenido en el artículo 6 de la Constitución, que establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. En esa perspectiva el plazo que establece la norma impugnada, no hace más que delimitar en el tiempo el ejercicio de una facultad, garantizando con tal medida su oportunidad y eficacia.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y ACCION DE NULIDAD-Diferencias

La diferencia con el control de constitucionalidad del artículo 305 de la Carta Política, es evidente, pues dicho control, como quedó anotado antes, presenta las características de un ejercicio preventivo, que procede antes de entrar en vigencia el respectivo acto, precisamente para evitar que si es contrario a la Constitución y a la ley produzca efectos, aunque sea por un corto tiempo. Este mecanismo, prevé un agente intermedio, el gobernador, entre el productor del acto, en el caso que nos ocupa el concejo municipal, y el ente judicial al que le corresponde definir sobre su validez, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La acción de nulidad, en cambio, es un instrumento a disposición de cualquier ciudadano, del que puede hacer uso en cualquier momento, interponiéndola directamente ante la autoridad judicial correspondiente.

Referencia: Expediente D-2385

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 119 (parcial) del Decreto Ley 1333 de 1986, "Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal"

Actor: Juan Carlos Hincapie Mejia

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., noviembre tres (3) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano JUAN CARLOS HINCAPIE MEJIA presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 73 de la Ley 11 de 1986 y 119 del Decreto Ley 1333 de 1986.

Por auto del 4 del mayo de 1999, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda contra el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986 y rechazarla respecto del artículo 73 de la Ley 11 de 1986, por recaer sobre esta última norma el fenómeno jurídico de la subrogación por codificación, dado que su contenido se introdujo íntegramente en la disposición sobre la cual la Corte procederá a efectuar el juicio de constitucionalidad que solicita el demandante.

En el mismo auto el Magistrado Sustanciador ordenó la fijación en lista de la demanda, el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto de su competencia y el envío de las comunicaciones de rigor al señor Presidente de la República y al señor Ministro del Interior.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. EL TEXTO DE LA DEMANDA

A continuación se transcribe el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, destacando y subrayando los apartes demandados:

DECRETO 1333 DE 1986

Abril 25

“Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 11 de 1986 y oída la Comisión Asesora a que ella se refiere,

DECRETA

“(…)

“Artículo 119. Si el Gobernador encontrare que el Acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.”

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 6, 13, 121 y 305-10 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda

En primer lugar, aclara el demandante que los efectos de la disposición impugnada se extendieron a partir de la reforma constitucional de 1986, que modificó el artículo 171 de la Carta Política vigente entonces, la de 1886, al consagrar la elección popular de alcaldes, lo que implicó, según él, que se le atribuyera también a los gobernadores, el control de tutela sobre los actos que produjeran dichos funcionarios, en los términos del artículo 194 del anterior ordenamiento superior.

Señala, que al revisar los antecedentes del artículo 305-10 de la Constitución de 1991, se encuentra que el Constituyente no impuso limitación temporal para el ejercicio, por parte de los gobernadores, de la función consignada en esa norma superior, lo que implica que el legislador carece de competencia para hacerlo, pues a él le corresponde desarrollar los preceptos constitucionales, no limitar las atribuciones contenidas en ellos, dado que al hacerlo, como sucede en el caso propuesto, vulnera gravemente los artículos 6 y 121 del

Estatuto Fundamental.

Advierte el actor, que la limitación temporal que impugna no puede justificarse con el argumento de que si el gobernador no procede dentro del término establecido, él mismo puede, si lo considera pertinente, en calidad de ciudadano, recurrir a la acción de nulidad, la cual no está sujeta a término de caducidad, pues no se trata de acciones subsidiarias, dado que la primera es un instrumento al que tenemos acceso todas las personas para impugnar por ilegal o inconstitucional cualquier acto administrativo, mientras la segunda es una atribución de carácter constitucional radicada en cabeza de un funcionario específico; de otra parte, añade, la acción de nulidad da origen a un proceso judicial, mientras que la consagrada en el artículo 305-10 de la Constitución es un procedimiento judicial que no reúne los elementos esenciales de una demanda.

Por último, se refiere al hecho de que la norma impugnada establece un término para que el gobernador, si "...encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza..." lo remita al Tribunal de lo Contencioso para que éste decida sobre su validez, tal redacción, en su criterio, excluye del mencionado control, inexplicablemente, los actos de los alcaldes, exclusión que no tiene fundamento jurídico alguno, ni argumento razonable que la justifique, pues el artículo 305-10 de la Carta Política se refiere indistintamente a unos y otros.

Esto, concluye el demandante, "...conlleva a una violación del artículo 13 de la Constitución, que consagra el principio de igualdad, predicable respecto de las competencias otorgadas al gobernador por la Carta Política, pues no es lógico que dos atribuciones constitucionales idénticas tengan un tratamiento legal diferenciado y limitado o recortado respecto de una de ellas."

IV. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que se declaren constitucionales las expresiones acusadas del artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, pues en su criterio en nada contrarían el ordenamiento jurídico.

La solicitud del Ministerio Público se respalda en los argumentos que se resumen a

continuación:

Previo análisis del origen y desarrollo legislativo de la norma impugnada, que lo lleva a concluir que la Corte en efecto es competente para pronunciarse sobre su contenido, dado que se trata de una norma legal que se mantiene vigente y surtiendo efectos jurídicos, el Procurador señala en su concepto que el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, cuyo contenido se reiteró en los mismos términos en el artículo 305-10 de la actual Ley fundamental, no sólo es un desarrollo del artículo 194-8 de la C.P. de 1886, sino que además sus disposiciones complementan las de la Ley 136 de 1994, por la cual se dictaron normas para la modernización, organización y funcionamiento de los municipios.

Manifiesta, que los artículos 286 y 287 de la actual Carta Política, establecen que las entidades territoriales, específicamente los municipios, gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses; así mismo, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 311 superior, a los municipios les corresponde prestar los servicios públicos básicos, construir la obras necesarias para el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria; señala, que las autoridades administrativas de los municipios, según lo establecido en los artículos 118, 272, 312 y 314 de la Carta, son el alcalde, el concejo y el personero, y que el concejo es una corporación administrativa elegida popularmente, que cumple funciones normativas y de control político, cuyas decisiones se consignan en actos que se denominan resoluciones si son de carácter particular y acuerdos si tienen carácter general.

Esos actos, anota el Ministerio Público, están sometidos a un doble control, uno de carácter jurisdiccional que se concreta a través del ejercicio de la acción de nulidad, y otro de tutela administrativa, que es precisamente el que le corresponde ejercer al gobernador de conformidad con lo dispuesto en el artículo 305 superior. Se trata de dos mecanismos de control totalmente diferentes, autónomos, que no admiten, ninguno de los dos ser clasificados como subsidiarios.

Para el Ministerio Público, el hecho de que el artículo 305-10 de la Constitución, no establezca ningún término para que el gobernador ejerza el control de tutela administrativa sobre los actos que profieran los concejos y los alcaldes, no se traduce en un impedimento para que el legislador lo haga, pues éste goza de la cláusula general de competencia que consagra el

artículo 150 del ordenamiento superior, la cual le permite desarrollar los preceptos de la Constitución, función que puede y debe cumplir, como en el caso que se analiza, regulando los términos y condiciones en los que el gobernador debe ejercer tal atribución.

Destaca el concepto fiscal, que las expresiones acusadas del artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, se encuentran en consonancia con los principios de celeridad y eficacia que rigen la función administrativa, según lo establece el artículo 209 de la Carta Política. La norma demandada, anota el Procurador, “..evita que se mantengan situaciones indefinidas y proporciona certeza respecto de los procedimientos administrativos, pues aún cuando el control de tutela sobre el acuerdo se realice a posteriori, no es conveniente que éste, siendo contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, cumpla efectos jurídicos durante un tiempo indeterminado.”

Por último, para el Procurador tampoco se configura violación del principio de igualdad que consagra el artículo 13 de la C.P., pues “...aunque la revisión por parte del Gobernador de los actos de los concejos y de los alcaldes deriva de una misma atribución constitucional, existe una gran diferencia entre los mismos, que justifica que el legislador hubiese previsto un límite temporal para que dicho funcionario ejerza sobre los acuerdos control de tutela, ya que respecto de los actos de los alcaldes se pueden interponer recursos por la vía gubernativa o recurrir a la revocación directa, mientras que sobre los acuerdos sólo caben los controles de tutela y jurisdiccional...”

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia

Segunda. La materia

El actor, a través de la demanda de la referencia, impugna el plazo de veinte (20) días que le otorga a los gobernadores el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, para, si lo consideran pertinente, remitir al respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los acuerdos que en su criterio sean contrarios a la Constitución, la ley o la ordenanza, con el objeto de que dicha Corporación decida sobre su validez.

Para el demandante, el plazo impugnado, en primer lugar vulnera lo dispuesto en el numeral

10 del artículo 305 de la Constitución, norma superior que no establece ningún límite temporal para el ejercicio de esa función por parte de los gobernadores, lo que implica, en su concepto, que el legislador carecía de competencia para hacerlo, pues su función es desarrollar los mandatos de la Carta, no restringirlos; por ese motivo, anota el actor, el Congreso al establecer dicho término, incurrió en la violación de lo dispuesto en el artículo 121 superior.

Sostiene el actor, que las disposiciones acusadas no pueden justificarse, argumentando que en caso de que se venza el plazo que impugna, el mismo gobernador puede recurrir a la acción de nulidad, pues una cosa es dicha acción de nulidad, que puede ejercer cualquier ciudadano, incluidos desde luego los que son gobernadores, y otra el control de tutela al que se refiere la disposición acusada, no pudiendo equipararse la una con la otra, ni calificarse ninguna de las dos como subsidiaria.

Por último, el actor somete a consideración de la Corte el cargo de violación del artículo 13 de la C.P., pues en su opinión las disposiciones de la norma impugnada otorgan un trato diferente a situaciones que el Constituyente de 1991 reguló de manera idéntica, al excluir del control de tutela los actos de los alcaldes, pues sólo se refiere a los “acuerdos” que emanan de los respectivos concejos municipales.

En esa perspectiva, le corresponde a la Corte determinar si la imposición, por parte del legislador, de un límite de tiempo para que los gobernadores cumplan con el encargo específico que les hizo el Constituyente a través del artículo 305-10 del ordenamiento superior, se convierte en un obstáculo para el ejercicio de sus funciones, que como tal va en contravía de lo dispuesto en los artículos 6, 13, 121 y 305 de la Carta Política.

Tercera. Las disposiciones demandadas hacen parte de una norma, cuyo contenido corresponde a las precisas facultades que para expedirla le otorgó el legislador al ejecutivo a través del artículo 73 de la Ley 11 de 1986.

El texto del artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, sobre el cual la Corte realizará el juicio de constitucionalidad, corresponde íntegramente al texto del artículo 73 de la Ley 11 de 1986, por la cual se dictó el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordenó la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Lo anterior obedece a que el legislador, a través del artículo 76 de la citada ley, dotó de facultades extraordinarias al

Presidente de la República, para codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes hasta entonces sobre la organización y funcionamiento de la administración municipal. En efecto establecía dicha norma:

“Artículo 76. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, por el término de 100 días contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley. Con tal fin podrá:

“(…)

“b. Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la administración municipal. ...”

En ejercicio de tales facultades, el legislador extraordinario transcribió, literalmente, el texto del artículo 73 de la Ley 11 de 1986, en el artículo 119 del Decreto Ley 1133 de 1986, por medio del cual se expidió el Código de Régimen Municipal.

Así las cosas, le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación establecer, previa la verificación de que el legislador cumplió con los presupuestos consagrados en el literal 12 del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, para atribuir facultades extraordinarias al gobierno, si las acusaciones que presenta el demandante contra dicha disposición, producida bajo la vigencia de la anterior Carta Política, prosperan a la luz del Ordenamiento Superior de 1991, esto es si su contenido configura una inconstitucionalidad sobreviniente, que haga necesario retirarla del ordenamiento jurídico, pues como lo ha señalado esta Corporación, si bien el decreto que contiene la norma demandada fue expedido en 1986, cuando aún estaba en vigencia la Constitución anterior, el examen de constitucionalidad debe efectuarse a la luz del ordenamiento superior vigente.¹

En efecto, siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación, antes de realizar la confrontación del contenido de la norma acusada con las disposiciones de la Constitución vigente, y teniendo en cuenta que se trata de una disposición que hace parte de un decreto con fuerza de ley expedido en uso de facultades extraordinarias, la Corte verificará si ella corresponde o no a las precisas facultades que le atribuyó el legislador al ejecutivo; ello por cuanto, como lo señaló esta Corporación, si se llegará a establecer que hubo desbordamiento por parte del Presidente en el ejercicio de las facultades con base en las cuales expidió la norma acusada,

se configuraría un vicio de fondo, dada la ausencia de competencia del productor de la misma², lo que implicaría su retiro del ordenamiento jurídico, en tanto ella se encuentra vigente y produciendo efectos.

La norma objeto de demanda en sede de constitucionalidad, como se ha dicho, hace parte de un decreto ley expedido por el ejecutivo en desarrollo de facultades extraordinarias conferidas a él por el Congreso de la República, a través de la Ley 11 de 1986, específicamente de su artículo 73. Dichas facultades, de conformidad con lo establecido en el numeral 12 del artículo 76 de la C.P. de 1886, debieron ser otorgadas de manera precisa, pro tempore, y siempre que la necesidad o las conveniencias públicas lo exigieran o aconsejaran.

Del citado texto del artículo 73 de la Ley 11 de 1986, Ley de facultades, se concluye lo siguiente:

a. En cuanto a la temporalidad: El Congreso dio cumplimiento estricto a las disposiciones del numeral 12 del artículo 76 de la C.P. de 1886, en cuanto otorgó, pro tempore, facultades extraordinarias al Presidente de la República; en efecto, lo hizo por el término de cien (100) días contados a partir de la fecha de promulgación de la ley, lo que quiere decir, si se tiene en cuenta que la misma se promulgó el 17 de enero de 1986, a través del Diario Oficial No. 37310, que el Decreto Ley 1333 del mismo año, expedido en desarrollo de las expresas facultades atribuidas para el efecto, al ser promulgado y publicado en el Diario Oficial N. 37466 del 25 de abril de 1986, lo fue dentro del término otorgado por el legislador.

b. En cuanto a la materialidad. En este aspecto es necesario dilucidar si la disposición adoptada por el legislador extraordinario, en el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, norma impugnada por el actor, desarrolló efectivamente las facultades que de manera precisa y detallada le otorgó el Congreso, o si por el contrario, su contenido se extralimitó y desbordó su competencia.

Como se anotó antes, las facultades que en el caso que se analiza le otorgó el legislador al Presidente de la República, consignadas en el literal b. del artículo 76 de la Ley 11 de 1986, eran para “codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y funcionamiento de la administración municipal...”

En esa perspectiva, si se tiene en cuenta que el texto del artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, norma impugnada, correspondía en su integridad al texto del artículo de 73 de la Ley 11 de 1986, ley de facultades, es claro que el legislador extraordinario no las desbordó, pues se limitó a codificar dicha norma, que hacía parte del régimen de organización y funcionamiento de la administración municipal, incluyéndola en lo que denominó el Código de Régimen Municipal.

Cuarta. Las disposiciones impugnadas del artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, producidas bajo la vigencia de la Constitución de 1886, no contrarían ningún principio o valor de la Carta Política de 1991, ni desconocen restricciones, tácitas o expresas, impuestas en la misma al legislador.

Como se anotó en la consideración anterior, la Corte procederá al análisis de las disposiciones impugnadas del artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, confrontándolas con los mandatos de la Carta Política de 1991, especialmente con lo dispuesto en el artículo 305 de la misma, para verificar si ellas vulneran dicha disposición del ordenamiento superior vigente, o cualquiera otra, lo que implicaría una inconstitucionalidad sobreviniente de las mismas.

El fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente ha sido definido por esta Corporación de la siguiente manera:

“ ... el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente ocurre siempre que una disposición que era originalmente constitucional se torna inconstitucional, en virtud de que contradice abierta y materialmente normas del nuevo estatuto fundamental en forma tal que dicho precepto resulte inejecutable. Por su propia naturaleza, es claro que tal fenómeno sólo puede predicarse de normas vigentes en el momento que entra a regir el nuevo estatuto. Por cuanto respecta a los efectos propios de la inconstitucionalidad sobreviniente, ella se asimila en buena medida a la derogatoria...” (Corte Constitucional, Sentencia C-014 de 1993, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón)

Ahora bien, en el caso propuesto, el demandante alega que las disposiciones impugnadas del artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, son contrarias y vulneran lo dispuesto por el Constituyente a través del numeral 10 del artículo 305 de la Carta Política, norma superior que establece lo siguiente:

“Artículo 305. Son atribuciones del Gobernador:

“ (...)

“10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez”.

Es claro, como lo señala el demandante, que el precepto superior citado no establece plazo alguno para el cumplimiento de la función que a través del mismo el Constituyente le atribuyó a los gobernadores, lo que hace que sea a partir de ese presupuesto constitucional, que la Corte proceda a analizar si, como lo afirma el actor, al no contemplar la norma fundamental límite temporal alguno, le es vedado al legislador imponerlo y en consecuencia si al hacerlo, a la luz del nuevo ordenamiento superior, la norma impugnada antes que contribuir a desarrollar el precepto constitucional vigente, lo que hace es restringir su alcance y contenido, vulnerando con ello los artículos 6, 121 y 305-10 de la C.P.

Como en reiteradas oportunidades lo ha señalado esta Corporación, en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso de la República, al cual, según lo dispuesto en el artículo 150 de la Carta Política, le corresponde hacer las leyes:

“Se trata de una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede en las prohibiciones del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado.”³

En este orden de ideas, lo que sigue es establecer si la decisión del legislador de 1986, de imponer un plazo de veinte (20) días para que los gobernadores ejercieran la función que les atribuiría expresamente el Constituyente de 1991, a través del numeral 10 del artículo 305 de la Carta, vulnera derechos fundamentales de las personas, alguno o algunos de los principios y valores constitucionales vigentes, o desconoce restricciones, tácitas o expresas, impuestas en la actual Carta Política al Congreso, configurándose con ello una

inconstitucionalidad sobreviniente.

Si se analiza el contenido del numeral 23 del artículo 150 de la Carta Política, que establece que le corresponde al Congreso “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”, es claro que las disposiciones impugnadas del artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, encajan dentro de las mismas, pues la imposición de un plazo para cumplir una determinada función de carácter público, en este caso para que el gobernador, si lo considera pertinente, remita al tribunal de lo contencioso aquellos acuerdos de los concejos municipales que en su criterio sean contrarios a la Constitución, a la ley o a la ordenanza, para que sea esa instancia judicial la que resuelva sobre su validez, corresponde a una regulación que rige y contribuye al ejercicio eficaz y oportuno de dicha función pública, precisamente la que el Constituyente de 1991 radicó en cabeza de los gobernadores a través del numeral 10 del artículo 305 de la Carta Fundamental.

Es decir, que las disposiciones impugnadas, expedidas en 1986, antes que contrariar las disposiciones de la actual Carta Política, son armónicas con su contenido, en cuanto se trata de un mandato legal que rige el cumplimiento de una función pública, y por lo mismo se ajustan al desarrollo de una de las competencias que el Constituyente de 1991 le atribuyó de manera directa y expresa al Congreso, específicamente a la consagrada en el numeral 23 del artículo 150 superior, con lo cual se desvirtúa la acusación del actor, en el sentido de que dado que la norma fundamental no impone un límite temporal para el ejercicio de la función atribuida a través de ella a los gobernadores, emana de su texto una restricción al legislador para hacerlo, que en el caso específico que se analiza generaría una inconstitucionalidad sobreviniente.

Tal inconstitucionalidad sobreviniente no se configura, pues el plazo que impuso el legislador de 1986, a través del artículo 119 del Decreto 1333 de ese año, impugnado por el actor, para que los gobernadores cumplieran con la función que el artículo cuarto del Acto Legislativo número 1 de 1986 había incorporado al ordenamiento superior entonces vigente, el cual reproduciría el Constituyente de 1991 en el numeral 10º del artículo 305 de la Carta, en nada contraría el ordenamiento superior vigente, al contrario, su contenido coincide con el desarrollo de la función que la Constitución le atribuye al Congreso, descrita en el numeral 23 del artículo 150 de la C.P..

Quinta. Las disposiciones impugnadas del artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, contribuyen a la realización de los principios que rigen la administración pública, consagrados en el artículo 209 de la Constitución.

La imposición del plazo demandado por el actor, sin duda también es armónica con los mandatos del artículo 209 de la Carta Política, que consagra los principios que deben regir la administración pública, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, pues al señalarle a un funcionario público, un plazo de veinte días, término por lo demás razonable, para que éste cumpla una función que se activa en el momento en que él determine que existe la posibilidad de que el acto examinado sea contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, el legislador antes que contrariar los preceptos de la Carta Política vigente, expidió una norma legal que en la actualidad contribuye a que éstos se cumplan oportunamente y a que el control que diseñó el Constituyente sobre los actos de los concejos municipales sea efectivo en realidad.

Los conceptos de oportunidad y celeridad involucran los de eficacia y economía, pues al contrario de lo que opina el demandante, los efectos de la facultad que se le atribuye a los gobernadores a través del numeral 10 del artículo 305 de la C.P., se diluirían si dicho funcionario no estuviera sujeto a un plazo específico para utilizarla, dado que un término indefinido para ejercerla tornaría dicho mecanismo de control ineficaz; el término indefinido, ha dicho la Corte, "...además de atentar contra la armonía y coherencia del ordenamiento jurídico del que hace parte, contradice los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política..."⁵

Es obvio, que veinte días son suficientes para que el gobernador analice el contenido de un determinado acuerdo y defina si a su entender es contrario a la Constitución o a la ley, caso en el cual deberá remitirlo al respectivo Tribunal de lo Contencioso para que éste decida sobre su validez; no hacerlo, o hacerlo tardíamente, esto es cuando el acto seguramente ya ha producido efectos, a pesar de tener al menos dudas sobre su concordancia con el ordenamiento jurídico, implicaría transgredir el mandato superior contenido en el artículo 6 de la Constitución, que establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. En esa perspectiva el plazo que establece la norma impugnada, no hace más que delimitar en el tiempo el ejercicio de una facultad, garantizando con tal

medida su oportunidad y eficacia.

Sexta. El control de constitucionalidad no es subsidiario de la acción de nulidad.

Anticipándose a los argumentos que pudieran presentarse en defensa de las disposiciones que acusó, el actor señala en su demanda que el plazo que impugna no puede justificarse, alegando que si éste se vence el gobernador dispondrá en cualquier momento de la acción de nulidad para controvertir el respectivo acuerdo, pues, anota, se trata de dos acciones totalmente diferentes, ninguna de ellas subsidiaria de la otra.

Si bien no se trata de desvirtuar un argumento que ninguno de los intervinientes en el proceso de constitucionalidad esgrimió, si es oportuno detenerse en la diferencias que emanan de la jurisprudencia y la doctrina, cuando ellas se han referido, de una parte al control de constitucionalidad y legalidad, que es el que se desarrolla en las disposiciones impugnadas, y de otra a la acción de nulidad definida y regulada en el Código Contencioso Administrativo.

La facultad que le atribuyó el Constituyente a los gobernadores, a través del numeral 10 del artículo 305 de la C.P., se traduce en un especial control de constitucionalidad y legalidad, que se radica en cabeza de esos funcionarios, facultad que se encuentra desarrollada de manera concreta en el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, demandado por el actor, que establece que se ejerza por parte del gobernador, en un término no superior a veinte días, sobre los actos que producen los concejos municipales, en ejercicio de las competencias que la Carta Política les reconoce a las autoridades de esas entidades territoriales, de las cuales se predica la autonomía para manejar sus propios asuntos.

Lo anterior por cuanto el control lo ejerce el Gobernador, el cual tiene funciones propias que emanan del ejercicio de la autonomía que a las entidades territoriales les reconoce expresamente la Carta de 1991. También porque dicho control se efectúa para garantizar el respeto a la Constitución y a la ley, lo cual desde luego repercute en beneficio de la persona descentralizada y evita excesos de la misma que afecten los intereses de los individuos, cuyo fundamento preciso está en el artículo 4º de la C.P. que reza:

“Artículo 4º La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”

“Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”

Se trata de un control excepcional, que se activa cuando el funcionario responsable del mismo evidencia que el contenido del respectivo acto es contrario a la Constitución o a la ley, que como tal está expresamente consagrado en la misma Carta Política, en la cual se designa a los gobernadores para efectuarlo, dejándole al legislador, tal como lo establece el numeral 23 del artículo 150 superior, la responsabilidad de expedir las normas que regirán el ejercicio de esa función pública, para lo cual éste deberá definir, entre otros aspectos, los de oportunidad y extensión del mismo, lo que reafirma la consonancia de las disposiciones impugnadas por el actor con el ordenamiento superior vigente, pues a través de ellas el legislador de 1986 estableció la oportunidad para ejercerlo, esto es dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que el funcionario responsable haya recibido el respectivo acuerdo, y la extensión del control, que en la norma legal impugnada se concreta sobre los acuerdos producidos por los concejos municipales.

Lo anterior no quiere decir, como equivocadamente lo interpreta el demandante, que se despoje a los gobernadores de esa facultad, que emana de la misma Constitución, respecto de los actos de los alcaldes, pues ellos están obligados a asumirla y cumplirla, aún sin que medie mandato legal, al tenor de lo dispuesto en el citado artículo 4 del ordenamiento superior, que establece que la Constitución es norma de normas.

El actor argumenta que la norma demandada, al no referirse al control que el gobernador debe ejercer sobre los actos de los alcaldes, tal como lo ordena el artículo 305-10 superior, incurre en violación del principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la C.P., pues ello implica un tratamiento legal diferente a dos situaciones que la Constitución regula de manera idéntica; tal interpretación es también errada, pues en primer lugar no se pueden definir como idénticas dos situaciones en las que el sujeto objeto de control es distinto, y en segundo lugar porque, el hecho de que la norma acusada, expedida antes de entrar en vigencia el nuevo ordenamiento superior, no se refiera al control que el Constituyente de 1991 diseñó, en cabeza de los gobernadores, para los actos de los alcaldes, no quiere decir que aquéllos estén eximidos de ejercerlo, dado que, como se señaló antes, la función les fue atribuida a través del mismo texto constitucional, que prevalece sobre el ordenamiento legal, con lo que se desvirtúa también el cargo de violación del principio de igualdad.

En cuanto a la acción de nulidad, ésta encuentra fundamento constitucional, entre otros, en los artículos 336, 237 y 238 de la Carta Política, sobre la misma esta Corporación se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“La acción de nulidad, de larga tradición legislativa (ley 130 de 1913) y jurisprudencial en nuestro medio, tiene como finalidad específica la de servir de instrumento en nuestro medio, para pretender o buscar la invalidez de un acto administrativo, proveniente de cualquiera de las ramas del poder público, por estimarse contrario a la norma superior de derecho a la cual debe estar sujeto. A través de dicha acción se garantiza el principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza y se asegura el respeto y la vigencia de la jerarquía normativa. Dicha jerarquía, cuya base es la Constitución, se integra además con la variedad de actos regla, que en los diferentes grados u ordenes de competencia son expedidos por los órganos que cumplen las funciones estatales, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales de que han sido investidos formal, funcional o materialmente.

“(…)

“La acción de nulidad tiene sólido soporte en el principio de legalidad que surge, principalmente, del conjunto normativo contenido en los artículos 1, 2, 6, 121, 123, inciso 2º., 124 de la C.P., pero así mismo tiene su raíz en las normas que a nivel constitucional han institucionalizado y regulado la jurisdicción de lo contencioso administrativo (arts, 236, 237-1-5-6 y 238). (Corte Constitucional, Sentencia C-513 de 1994, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell)

Dicha acción, se encuentra definida en el Código Contencioso Administrativo de la siguiente manera:

“Artículo 84. Acción de nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

“Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del

funcionario o corporación que los profirió.

“También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.”

Sobre la acción de nulidad la doctrina especializada ha dicho que ella se desenvuelve dentro de un proceso, que en la mayor parte de los casos es impugnatorio, ya que se entabla contra un acto administrativo previo, lo que a su vez le confiere otra característica, la de servir de instrumento de revisión de una acción estatal. De esta manera, como lo ha señalado esta Corporación, “...la finalidad de la acción de nulidad del acto administrativo demandado es la tutela del orden jurídico, a fin de que aquel quede sin efecto por contrariar las normas superiores de derecho. Esta acción se encuentra consagrada ... para que prevalezca la defensa de la legalidad abstracta sobre los actos de la administración de inferior categoría, y por ello puede ser ejercida en todo tiempo por cualquier persona.”⁶

En esa perspectiva, la diferencia con el control de constitucionalidad del artículo 305 de la Carta Política, es evidente, pues dicho control, como quedó anotado antes, presenta las características de un ejercicio preventivo, que procede antes de entrar en vigencia el respectivo acto, precisamente para evitar que si es contrario a la Constitución y a la ley produzca efectos, aunque sea por un corto tiempo. Este mecanismo, prevé un agente intermedio, el gobernador, entre el productor del acto, en el caso que nos ocupa el concejo municipal, y el ente judicial al que le corresponde definir sobre su validez, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La acción de nulidad, en cambio, es un instrumento a disposición de cualquier ciudadano, del que puede hacer uso en cualquier momento, interponiéndola directamente ante la autoridad judicial correspondiente.

Por todo lo dicho, no encuentra la Corte fundamento alguno que respalde las acusaciones del actor contra las disposiciones impugnadas del artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, razón por la cual las declarará exequibles.

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

RESUELVE :

Declarar EXEQUIBLES las expresiones "... dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido..." del artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, por el cual se expidió el Código de Régimen Municipal.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Al respecto ver, Corte Constitucional, Sentencia C-410 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 Sobre el tema ver Sentencia C-545 de 1993, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

3 Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

4 El artículo cuarto del Acto Legislativo No. 1 de 1986, publicado en el Diario Oficial No. 37304 d enero 10 de ese mismo año establecía lo siguiente: “Artículo Cuarto. La atribución 8ª del artículo 194 de la Constitución Política quedará así: ‘Revisar los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez’ “.

5 Corte Constitucional, Sentencia C-112 de 1996, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

6 Corte Constitucional, Sentencia C-199 de 1997, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.