

T-001-92

Sentencia No. T-001/92

ACCION DE TUTELA-Objeto

La acción de tutela es un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consisten en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores requerimientos de índole formal y en la certeza de que obtendrán oportuna resolución, a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que, en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los fines esenciales del Estado, consistente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

ACCION DE TUTELA-Naturaleza

La tutela tiene como dos de sus caracteres distintivos esenciales los de la subsidiariedad y la inmediatez; el primero por cuanto tan solo resulta procedente instaurar la acción cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable; el segundo puesto que no se trata de un proceso sino de un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad, concreta y actual del derecho sujeto a violación o amenaza.

COMPETENCIA DE TUTELA/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia/PERJUICIO IRREMEDIABLE/CONTRALOR DEPARTAMENTAL

Los ciudadanos que venían ejerciendo como Contralores, si creían vulnerados sus derechos, disponían del medio judicial de defensa consistente en ejercer la pertinente acción prevista en el C.C.A. A su situación no era aplicable la excepción que contempla la norma Constitucional cuando introduce el concepto de tutela como mecanismo transitorio para

evitar un perjuicio irremediable, ya que atendida su definición legal, no revestía tal carácter el perjuicio alegado, toda vez que ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa habían podido impetrar que, si sus pretensiones prosperaban, además de la indemnización correspondiente, fuera ordenado -sobre la base de que en cada caso se cumplieran las condiciones legales- su reintegro a los cargos que venían desempeñando.

PRINCIPIO DE INTERPRETACION DEL EFECTO UTIL

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

CONTRALOR DEPARTAMENTAL-Periodo/TRANSITO CONSTITUCIONAL

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.

DERECHOS ADQUIRIDOS-Inexistencia/FUNCION PUBLICA/INTERES PUBLICO

La fijación de periodos para el desempeño de ciertos cargos no ha sido concebida en beneficio exclusivo de la persona a quien se ha investido de la función pública, sino en razón de los requerimientos de ésta última. Dada la prevalencia del interés general sobre el privado o particular no puede hablarse de derecho adquirido a un periodo determinado si el ordenamiento jurídico, por motivos de interés público ha resuelto modificar la duración del mismo haciendo concordar su iniciación con la de otros cargos que guardan relación con él.

DERECHO AL TRABAJO/CONTRALOR DEPARTAMENTAL

De ninguna manera encuentra la Corte que se haya golpeado o amenazado por las Asambleas el derecho al trabajo de los demandantes de tutela, porque debe expresarse que los cuerpos a los cuales concernía elegir no hicieron sino acatar una obligación Constitucional.

Ref.: Revisión sentencias de Tutela

-Expediente T-117

EUCLIDES LOZANO LEMUS contra ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL CHOCO

-Expediente T-120

GERMAN ORDOÑEZ PLATA contra ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER

-Expediente T-245

GONZALO FIERRO CASTILLO contra ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL CAQUETA

-Expediente T-261

NESTOR ALAIN VILLEGAS CANDELO contra ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL CAUCA

-Expediente T-498

VICTOR OBDULIO BENAVIDES LADINO contra ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL META

-Expediente T-783

ALVARO BALLESTEROS MEDERO contra ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE LA GUAJIRA

-Expediente T-837

ARMANDO ANTONIO BACA MENA contra ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL MAGDALENA

Magistrados:

-Ponente-

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

(Aprobada mediante acta de la Sala de Revisión No. 3 en Santafé de Bogotá, D.C., a los tres

(3) días del mes de abril de mil novecientos noventa y dos (1992).

Entra la Corte Constitucional a revisar los fallos proferidos, en los asuntos de la referencia, por los siguientes jueces:

Expediente T-117

Juzgado 12 de Instrucción Criminal Radicado, Quibdó (Chocó).

Expediente T-120

Juzgado Primero Penal Municipal de Bucaramanga (Santander).

Expediente T-245

Juzgado Tercero Penal Municipal de Florencia (Caquetá)

Juzgado Primero Penal del Circuito de Florencia

Expediente T-261

Juzgado Primero Civil del Circuito de Popayán (Cauca).

Expediente T-498

Juzgado Cuarto Penal Municipal de Villavicencio (Meta).

Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio.

Expediente T-783

Juzgado Noveno de Instrucción Criminal Radicado, Riohacha (Guajira)

Tribunal Superior de Riohacha -Sala Plena-

Expediente T-837

Juzgado Primero Penal Municipal de Santa Marta (Magdalena)

Juzgado Segundo Penal del Circuito de Santa Marta.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Observa la Corte que, en los asuntos mencionados en la referencia, existe unidad de materia desde el punto de vista del análisis constitucional y que, por otra parte, las decisiones judiciales sometidas a revisión recayeron sobre actos de asambleas departamentales por cuyo medio se procedió a elegir contralores para los respectivos departamentos estando en vigencia la Constitución de 1991.

Todo ello hace que las consideraciones de esta Corte valgan por igual para todos los casos examinados y, en consecuencia, efectuado el indispensable estudio, se ha resuelto proferir un solo fallo.

Los peticionarios, en los expedientes de la referencia, fueron elegidos por sus respectivas asambleas departamentales durante las sesiones del mes de octubre de mil novecientos noventa (1990), para desempeñarse como contralores departamentales durante un periodo de dos (2) años que finalizaba el treinta y uno (31) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

Dichos ciudadanos tomaron posesión de sus empleos y venían ejerciendo sus funciones desde el primero (1) de enero de mil novecientos noventa y uno (1991).

Transcurridos varios meses del periodo mencionado, principió a regir la Constitución Política de 1991, en cuyo artículo 272, por lo que concierne a funciones de asambleas departamentales y concejos municipales, se estableció:

Artículo 272. — Igualmente les corresponde elegir Contralor para periodo 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 —.

Ante esas circunstancias, los anteriores contralores ejercieron la acción de tutela, invocando el artículo 86 de la Constitución, por considerar que las corporaciones administrativas en cada una de las nombradas entidades territoriales, al elegir nuevos fiscales sin esperar a que los periodos en curso hubieran concluido, vulneraron su derecho al trabajo (artículo 25

Constitución Política), ya que fueron removidos de sus empleos, recortándoles el periodo que les correspondía ejercer, sin que para ello, en su sentir, hubiera existido causal alguna y sin haber llenado la asamblea ningún requisito legal.

Algunos de los quejosos alegaron también como quebrantado su derecho al debido proceso y otros más señalaron que la Asamblea respectiva desconoció el artículo 250 del Decreto 1222 de 1986, a cuyo tenor “los contralores que ejerzan el cargo en propiedad sólo podrán ser removidos antes del vencimiento de su periodo, por sentencia judicial o decisión de la Procuraduría General de la Nación”.

La mayoría de los accionantes, con el propósito de reforzar sus argumentos, trajeron a colación el proyecto de artículo 4 transitorio, que fue considerado en la Asamblea Nacional Constituyente el tres (3) de julio de mil novecientos noventa y uno (1991) y que establecía la facultad de las asambleas para designar contralores en sus correspondientes departamentos en el mes de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991), los cuales tomarían posesión el dos (2) de enero de mil novecientos noventa y dos (1992).

Este artículo, que en concepto de los peticionarios, en el caso de haberse aprobado, si habría dado fundamento a los posteriores actos de las asambleas, obtuvo 31 votos afirmativos, 6 negativos y 22 abstenciones, es decir, que fue negado. De allí que las diferentes acciones incoadas se fundaron en una interpretación de la voluntad del Constituyente como contraria a la interrupción o revocatoria de los contralores que venían en ejercicio.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES MATERIA DE REVISION

Las sentencias que fueron objeto de la revisión de esta Corte presentan entre sí diferencias, tanto desde la perspectiva del número de instancias agotadas como desde el punto de vista de los razonamientos expuestos por los jueces al resolver.

Se procede, por eso, a una sintética referencia en los anotados aspectos:

1) En los casos de los departamentos del Chocó, Santander y Cauca, los jueces se negaron a acceder a las pretensiones de los accionantes, interpretando el artículo 272, inciso 4o., de la Constitución Política en el mismo sentido en que lo hiciera en su momento la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al conceptuar sobre el tema por solicitud del

Gobierno Nacional¹, es decir, estimaron que, por expresa disposición constitucional, el periodo de los contralores departamentales, de dos años, tal como lo preveía la Constitución anterior (art. 190, numeral 8o.), así como el lapso durante el cual se contaba (art. 246, Decreto 1222 de 1986), fueron modificados y que, por ende, debía darse aplicación a la nueva normatividad, lo que hacía infundado cualquier reclamo relativo a las elecciones efectuadas por las asambleas.

Estos jueces concluyeron, en consecuencia, afirmando que fue propósito del Constituyente hacer concomitantes y simultáneos los periodos del ejecutivo departamental y de su respectivo fiscal y que la elección resultaba de imperativo cumplimiento para las corporaciones nominadoras en desarrollo del artículo 4o. de la Constitución Política.

En los expresados casos no hubo segunda instancia, ya que los fallos no fueron impugnados.

2) En cuanto a los departamentos de la Guajira y Magdalena la tutela fue negada, con argumentos análogos a los ya expuestos e impugnada la decisión, fue confirmada.

3) En los departamentos de Meta y Caquetá, la decisión de primera instancia consistió en conceder la tutela, por considerar los respectivos jueces que se hacía necesario aplicar la figura como mecanismo inmediato, para evitar un perjuicio irremediable.

Además, dichas sentencias se fundaron en el argumento subjetivo, acudiendo al proyecto de artículo transitorio propuesto en la Asamblea Nacional Constituyente -ya citado en la presente providencia- por medio del cual se disponía que las asambleas departamentales debían elegir en el mes de noviembre de 1991 a los contralores, para que tomaran posesión el dos (2) de enero de 1992, proposición ésta que fue negada, con la votación que antes se reseña, atribuyendo los jueces a tal negativa una indudable “voluntad del Constituyente”, inclinada en favor de la permanencia en sus cargos de los contralores elegidos en 1990.

Igualmente, las decisiones en comento coinciden en apartarse del prenombrado concepto originario de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

La sentencia del Juez Tercero Penal Municipal de Florencia añade a los argumentos que anteceden el de la violación, por parte de la Asamblea del Caquetá, del artículo 250 del

Decreto 1222 de 1986.

Como resultado de dichas razones, en el caso del Meta se resolvió ordenar a la Asamblea que no ejerciera actividades que atentaran contra el derecho tutelado y al Gobernador que se abstuviera de dar posesión al nuevo Contralor, concediendo al peticionario el término de cuatro meses para ejercer la acción contencioso administrativa ante la autoridad competente. Parecidas decisiones fueron adoptadas en la primera instancia al resolver la petición del Contralor del Caquetá, con la característica de que, además, el juez llegó hasta manifestar en la providencia que, a partir de ella y para todos los efectos legales, se tendría como Contralor al anteriormente elegido, mientras el Tribunal Contencioso Administrativo decidía lo pertinente.

Ahora bien, en cuanto toca con los dos departamentos de que se viene hablando, los fallos de segunda instancia fueron diferentes: en el Meta se confirmó la sentencia de primera instancia, mientras que en el Caquetá se revocó, por compartir el Juez de Circuito la integridad del criterio que esbozara el Consejo de Estado en su concepto.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Corporación es competente para revisar las sentencias antes relacionadas, de conformidad con lo previsto en los artículos 86, inciso 2, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, 31, 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991.

2. Marco jurídico de la acción de tutela

Así las cosas, el análisis de las sentencias sobre las cuales recaerá el presente fallo de revisión habrá de efectuarse íntegramente a la luz de la Constitución de 1991.

Estima la Corte que resulta necesario, antes de entrar en el estudio específico del asunto debatido, definir el sentido, el alcance y los límites constitucionales de la acción de tutela, por lo menos en aquellos puntos que merecen atención a efectos de dirimir la controversia de que se trata. Es la tutela un mecanismo concebido para la protección inmediata de los derechos fundamentales constitucionales cuando, en el caso concreto de una persona, la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares, en esta última hipótesis en

los casos que determine la ley, tales derechos resulten vulnerados o amenazados sin que exista otro medio de defensa judicial o, aún existiendo, si la tutela es usada como medio transitorio de inmediata aplicación para evitar un perjuicio irremediable. Se trata, entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consisten en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores requerimientos de índole formal y en la certeza de que obtendrá oportuna resolución, a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que, en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los fines esenciales del Estado, consistente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (art. 2o. Const. Pol.).

Tiene, pues, esta institución, como dos de sus caracteres distintivos esenciales (los de mayor relevancia para efectos de considerar el tema que ahora se dilucida) los de la subsidiariedad y la inmediatez; el primero por cuanto tan solo resulta procedente instaurar la acción cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable (art. 86, inc. 3, Constitución Política); el segundo, puesto que no se trata de un proceso sino de un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho sujeto a violación o amenaza.

En otros términos, la acción de tutela no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico, que el propio artículo 86 de la Constitución indica, que no es otro diferente de brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta le reconoce.

Unicamente ese carácter de medio judicial subsidiario e inmediato puede explicar el cortísimo tiempo -no más de diez (10) días contados a partir de la solicitud de tutela- que ha conferido la propia Constitución al juez, de manera perentoria e inexcusable, para que resuelva sobre aquélla.

Ahora bien, en un Estado de Derecho y particularmente en nuestro sistema constitucional, no existen poderes omnímodos ni atribuciones de infinito alcance, como con toda claridad se desprende de lo estatuido en los artículos 3, 6, 122 y 123 de la Carta. En cuanto a los jueces se refiere, sus competencias están delimitadas por diferentes factores que a la Constitución y a la ley corresponde establecer y entre ellos cabe señalar los que tocan con la naturaleza del proceso respectivo, o, en casos como los que nos ocupan, con la índole propia de la institución dentro de cuyo marco actúan.

3. Aplicación de los principios enunciados a los casos en estudio

De lo dicho se desprende que, en los asuntos al examen de la Corte, los jueces no estaban facultados para invadir la órbita propia de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y es evidente que lo hicieron los jueces Tercero Penal Municipal de Florencia (Caquetá), Cuarto Penal Municipal de Villavicencio (Meta) y Segundo Penal del Circuito de esa misma ciudad, éste último en cuanto confirmó la providencia de su inferior jerárquico, al dejar sin efectos, así fuera en forma transitoria, los actos administrativos emanados de las asambleas departamentales del Caquetá y el Meta respectivamente, por medio de los cuales fueron elegidos nuevos contralores en cada uno de estos departamentos. Aunque por vía distinta, esas determinaciones judiciales equivalieron, en sus consecuencias jurídicas y prácticas, a la suspensión provisional de los enunciados actos administrativos, la cual únicamente podía provenir de dicha jurisdicción según lo preceptuado por el artículo 238 de la Constitución, que establece: “La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

La propia norma constitucional anuncia que la suspensión provisional que decreta la mencionada jurisdicción exigirá motivos y requisitos, lo cual implica que no siempre cabe aplicarla aun por el tribunal competente, lo cual resulta luego desarrollado por el Código Contencioso Administrativo cuando requiere violación, “prima facie”, de precepto superior para que sea posible suspender el acto administrativo. Este punto no corresponde estudiarlo a cualquier juez sino, de acuerdo con la Constitución, exclusivamente al que tiene la competencia para decretar la suspensión provisional.

En realidad, los jueces que se acaban de mencionar desconocieron la naturaleza subsidiaria

que arriba ha subrayado la Corte y que tiene fundamento en el inciso 3o. del artículo 86 de la Constitución, a cuyo tenor “esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. (Subraya la Corte).

No puede perderse de vista el carácter a todas luces exceptivo del inciso transcrito: sólo procede la tutela si no existe otro medio de defensa judicial y, en situación excepcional, únicamente cabe la tutela como mecanismo transitorio cuando mediante ella se busque evitar un perjuicio irremediable.

Es principio de universal aplicación el de que las disposiciones exceptivas son de interpretación estricta, pues, si fuera posible ampliar ilimitadamente su campo de acción, se convertirían en normas generales y no surgiría nada distinto de la contradicción interna entre dos proposiciones de una misma norma jurídica. Por eso, en punto de la procedibilidad de la acción de tutela, su posible uso cuando existen vías judiciales de defensa alternativas -como ocurre en los casos materia de este análisis- está limitado, sin que sea factible extensión ni analogía, a los eventos en que se presente dicha irremediabilidad del daño.

Repárese, además, en que el perjuicio irremediable únicamente puede ser invocado para solicitar al juez que conceda la tutela “como mecanismo transitorio”, esto es, no como fallo definitivo sobre el punto cuestionado, el cual se reserva a la decisión del juez o tribunal competente. En otros términos, el remedio que se aplica es apenas temporal, precario, momentáneo, pasajero, mientras resuelve de fondo quien goza de jurisdicción y competencia para hacerlo, y únicamente se justifica la intervención de un juez extraño a una u otra, o a ambas, por la amenaza inminente de un daño que, de no evitarse oportunamente, resultará irreversible y apenas susceptible de resarcimiento por la vía de la indemnización.

Una aproximación a los casos concretos puestos a consideración de esta Corte en virtud de la presente revisión, permite concluir sin gran dificultad que los ciudadanos que venían ejerciendo como contralores, si creían vulnerados sus derechos, disponían del medio judicial de defensa consistente en ejercer la pertinente acción prevista en el Código Contencioso Administrativo, modificado parcialmente por el Decreto ley 2304 de 1989. A su situación no era aplicable la excepción que contempla la norma constitucional cuando introduce el concepto de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ya que,

atendida la definición legal de perjuicio irremediable (art. 6o., numeral 1, del Decreto 2591 de 1991), esto es, aquel que “solo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización”, no revestía tal carácter el perjuicio alegado por ellos, toda vez que ante la jurisdicción Contencioso Administrativa habían podido impetrar que, si sus pretensiones prosperaban, además de la indemnización correspondiente, fuera ordenado -sobre la base de que en cada caso se cumplieran las condiciones legales- su reintegro a los cargos que venían desempeñando.

No ignora la Corte que los jueces que concedieron la tutela en las providencias estudiadas, lo hicieron en el expresado sentido, es decir, que se abstuvieron de fallar de modo definitivo sobre la validez del acto administrativo proferido por la correspondiente Asamblea Departamental, señalando inclusive al peticionario el plazo legal para intentar la acción correspondiente, pero ha de subrayarse que resulta equivocado haber concedido la tutela cuando existían otros medios de defensa judicial sin que se configurara la situación del inminente perjuicio irremediable.

Tendrán, pues, que ser revocadas por el aspecto que se considera, las sentencias materia de revisión mediante las cuales se accedió a las pretensiones de los peticionarios suspendiendo, erróneamente, los efectos de los actos administrativos dictados por las asambleas departamentales.

4. El artículo 272, inciso 4o. de la Constitución Política

Aunque, en gracia de discusión, se aceptara que la competencia de los jueces que conocieron de las acciones de tutela les permitía entrar a resolver si privaban o no de efectos a los actos administrativos de elección de nuevos contralores departamentales, estima la Corte que la decisión no podía consistir, como en realidad consistió en los casos ya reseñados, en tutelar el supuesto derecho adquirido del anterior Contralor a permanecer en el cargo, por cuanto la interpretación que esos jueces hicieron del artículo 272 de la Carta Política, riñe con el sentido de la norma.

En efecto, la Constitución de 1886 establecía en su artículo 187, numeral 8, que correspondía a las asambleas, por medio de ordenanzas, organizar las contralorías departamentales y elegir contralores de los departamentos para periodos 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 periodo de dos (2) años señalado para los contralores departamentales en la Constitución comenzaría a contarse el primero (1o.) de enero de mil novecientos ochenta y siete (1987).

De tal modo que, en virtud del aludido mandato constitucional y de conformidad con la norma que se acaba de citar, los contralores departamentales que venían actuando para la época en que principió su vigencia la nueva Constitución, tenían un periodo que vencía el 31 de diciembre de 1992.

Norma equivalente se consagró, como desarrollo del artículo 190, inciso 2o. de la Constitución, en el artículo 306 del Decreto ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), para contabilizar los periodos de los contralores de los municipios respecto de los cuales el artículo 305 ibidem preveía tal cargo: los dos (2) años principiaban a contarse el primero (1o.) de enero de mil novecientos ochenta y siete (1987) y, en consecuencia, los contralores municipales que estaban ejerciendo ese empleo cuando inició su vigencia la Carta de 1991, gozaban de un periodo que vencía el 31 de diciembre de 1992.

Con la Constitución Política de 1991 se inició una nueva era en el Derecho Público Colombiano y se dejó atrás de modo expreso el conjunto normativo de la Carta de 1886 y sus reformas. En efecto -lo declara el Preámbulo de manera solemne- el pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, decretó, sancionó y promulgó una nueva Constitución, en cuyo artículo 380 se dijo: “Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación”.

El artículo 272, inciso 4o., de la Constitución Política preceptúa que a las asambleas “les corresponde elegir Contralor para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso”. (subraya la Corte).

El primer punto que surge con claridad de la norma transcrita, es el de que los Contralores serán elegidos para periodo igual al del Gobernador o Alcalde. En el caso materia de revisión -Contralor Departamental- debemos referirnos al periodo de los gobernadores. Tenemos entonces que remitirnos al artículo 303, inciso 1o., de la Constitución en cuya parte final se lee: “... los gobernadores serán elegidos para periodos de tres años y no podrán ser

reelegidos para el periodo siguiente”.

No cabe duda acerca de que el periodo de los contralores departamentales, que debe ser igual al de los gobernadores, es, por lo tanto, de tres (3) años (artículo 272, inciso 4o., y 303, inciso 1o., de la Constitución Política).

Cabría preguntar ahora desde cuándo se inicia el periodo de los contralores departamentales según la nueva Constitución.

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

Veamos:

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

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

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

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

cada tres (3) años.

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

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

Coincide, pues, el criterio de la Corte con el de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que, en el ya mencionado concepto del 10 de septiembre de 1991, con ponencia del Doctor Jaime Betancur Cuartas, había expresado que “del examen de estas normas se infiere que el periodo de los contralores departamentales, se igualó al de los gobernadores, no sólo en su duración sino en la coincidencia de la iniciación del mismo, y por ello los tres años deben contarse a partir del 2 de enero de 1992. Lo cual permite concluir que, por expresa disposición de la Constitución, el periodo de los contralores departamentales de dos años previsto en el numeral 8 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”.

Obsérvese cómo, en algunos casos en los cuales, dada la nueva normatividad, podía llegar a crearse duda en torno a la continuidad en el cargo por parte de un funcionario cuyo periodo ya se había iniciado al entrar en vigencia la Constitución, ésta previó en sus artículos transitorios la disposición aplicable en relación con el periodo. Así sucedió, por ejemplo, con los cargos del Registrador Nacional del Estado Civil, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación (artículos 33 y 36 transitorios de la Constitución). Ciertamente no parecía necesaria una previsión semejante en el asunto que nos ocupa, dada

la claridad meridiana del artículo 272, inciso 4o., de la Constitución.

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.

- Se ha alegado, por parte de algunos de los peticionarios, la posible violación de sus derechos adquiridos en cuanto la elección efectuada por la correspondiente Asamblea Departamental impidió que culminara el periodo para el cual fueron inicialmente elegidos.

A este respecto, considera la Corte que la fijación de periodos para el desempeño de ciertos cargos no ha sido concebida en beneficio exclusivo de la persona a quien se ha investido de la función pública, sino en razón de los requerimientos de ésta última, uno de los cuales consiste en la necesidad de armonizar la relativa estabilidad de una gestión, para que alcance a culminar o, cuando menos, a planificar objetivos de beneficio común, con la indispensable renovación en la titularidad de esos cargos, para ampliar las posibilidades de participación. Así se desprende del artículo 123 de la Carta, a cuyo tenor “los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”.

Si ello es así, dada la prevalencia del interés general sobre el privado o particular (art. 1o. de la Carta Política), no puede hablarse de derecho adquirido a un periodo determinado si el ordenamiento jurídico, por motivos de interés público, ha resuelto modificar la duración del mismo haciendo concordar su iniciación con las de otros cargos que guardan relación con él.

Alrededor del punto hizo una importante distinción la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado cuando, al resolver sobre asunto similar al que se considera, expresó:

“Surge de allí una diferencia específica entre las situaciones jurídicas individuales o derechos subjetivos que emanan del derecho privado y las que se derivan de normas de derecho público. Mientras las primeras deben serle respetadas íntegramente a su titular por todos los demás particulares, por la autoridad y por la ley, que no puede vulnerarlos ni desconocerlos

sino apenas regular su ejercicio, aquellas que nacen del derecho público son susceptibles de modificaciones en el futuro y aun de ser extinguidas por obra de la voluntad legislativa en aras del interés supremo de la colectividad y de sus necesidades inmanentes de progreso y equilibrio social”².

Si lo anterior puede afirmarse de supuestos derechos adquiridos frente a normas de la ley expedidas por motivos de interés general y con base en principios de derecho público, con mayor razón debe entenderse cuando se trata de alegarlos frente a la Constitución, cuyo interés colectivo y eminente naturaleza política no admiten duda, máxime si, como ocurre en la cuestión que se decide, las nuevas normas representan no simplemente una reforma constitucional sino un cambio íntegro en la estructura fundamental del Estado, producido en desarrollo de la voluntad inalienable del Constituyente primario.

No debe perderse de vista que la Constitución Política contiene la expresión del poder soberano del pueblo de Colombia, y que ese poder, dado su carácter inalienable, intransferible, inenajenable y autónomo, no puede supeditarse al beneficio o a los intereses de una persona individualmente considerada.

- No se extiende la Corte en consideraciones sobre el argumento, que tan definitivo parece a algunos de los actores y jueces, relativo al hecho de haber sido negada en la Asamblea Constituyente una propuesta de artículo transitorio en la que se expresaba que las asambleas deberían elegir nuevos contralores en noviembre de 1991 para iniciar sus periodos en enero de 1992, por cuanto el argumento subjetivo, habida cuenta de la coincidencia de principios de interpretación jurídica en el sentido que se deja expuesto, parece inócuo en el punto que se debate.

En efecto, por una parte, las normas jurídicas y con mayor razón la Constitución, se independizan del querer de sus autores y adquieren vida propia y sentido autónomo desde el momento en que comienzan a regir, siendo el subjetivo apenas uno de los criterios existentes para buscar ese sentido, complementario mas no único ni decisivo, sin que resulte pertinente su utilización cuando la claridad del texto que se examina, los criterios sistemático, teleológico y contextual de interpretación arrojan suficiente luz sobre el significado de aquél.

Pero, además, aun recurriendo al expresado método interpretativo en el asunto materia de

este fallo, nada hay en el conjunto de antecedentes del artículo 272 de la Constitución que permita atribuir a los constituyentes, por la sola negativa del proyecto de marras, el deliberado propósito de postergar la elección de nuevos contralores departamentales hasta la culminación del periodo de quienes se venían desempeñando en tales cargos. Así, por ejemplo, tomando en consideración lo que ya habían plasmado en el precepto constitucional y la igualdad de duración de los periodos de contralores y gobernadores, bien podría pensarse, con no menor validez, que los constituyentes juzgaron innecesaria la inclusión del artículo propuesto, por entenderlo implícito en el 272 aprobado.

- De ninguna manera halla la Corte que se haya golpeado o amenazado por las asambleas el derecho al trabajo de los demandantes de tutela, porque, si no fuera suficiente lo que se acaba de puntualizar, debe expresarse que los cuerpos a los cuales concernía elegir no hicieron sino acatar una obligación constitucional. Por tanto, tampoco infringieron, por el solo hecho de la elección, las reglas del debido proceso.

- Llama la atención de esta Corte el argumento esgrimido por el Juez Cuarto Penal Municipal de Villavicencio, quien al decidir en primera instancia sobre la acción de tutela instaurada, expresa:

“Por estas someras concideraciones (sic) concluye el Despacho que el acto administrativo emanado de las asambleas departamentales donde se nombró a los Contralores Departamentales para el periodo, comprendido entre el Primero de Enero de 1991 y 31 de Diciembre de 1992 se encuentra vigente, porque se emitió con fundamento en normas positivas vigentes y que no han tenido ninguna variación; Esto es que se mantienen incólumes en toda su extensión, ya que no existe ley que reglamente el nombramiento de Contralores para el periodo de tres años, creado en la nueva Constitución Nacional”.

Son varias las imprecisiones conceptuales y las referencias erróneas que se advierten en el párrafo transcrito. Sin embargo, esta Corte se referirá únicamente a dos de ellas:

1) La que afirma que se encuentran vigentes las normas con fundamento en las cuales las asambleas departamentales eligieron contralores para el periodo comprendido entre el 1o. de enero de 1991 y el 31 de diciembre de 1992.

A este respecto, basta recordar que la Constitución Política es norma de normas y que en

todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica -como pueden ser los decretos, las ordenanzas y los acuerdos-, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Esa Carta Política, desde su entrada en vigencia, derogó de modo expreso (art. 380) la Constitución anterior, uno de cuyos preceptos, el artículo 187, numeral 8o., contemplaba como función de las asambleas la de elegir contralores departamentales para periodos de dos años, al paso que el artículo 272 y sus normas concordantes establecieron las nuevas reglas del juego en la materia. Ello muestra que es mayúsculo el desacierto en que incurre el fallador al sostener que se trata de “norma positiva vigente y que no ha tenido ninguna variación”.

2) La que insiste en que las normas sobre las cuales se fundó la corporación administrativa para elegir Contralor en 1990, “se mantienen incólumes en toda su extensión, ya que no existe ley que reglamente el nombramiento de contralores para el periodo de tres años, creado en la nueva Constitución”.

Esta aseveración resulta aún más grave que la anterior, en cuanto abiertamente desconoce la vigencia de la Constitución. El pretexto usado para ese desconocimiento, cual es la supuesta falta de desarrollo legal, es completamente infundado, toda vez que en esta materia la Carta Política no condicionó de manera alguna su aplicación y menos aún prolongó la vigencia de las disposiciones derogadas.

IV. DECISION

Por las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, en Sala de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado 12 de Instrucción Criminal radicado, de Quibdó (Chocó), fechada el 27 de diciembre de 1991, mediante la cual se resolvió acerca de la acción de tutela instaurada por el ciudadano EUCLIDES LOZANO LEMUS.

Segundo. CONFIRMAR la sentencia emanada del Juzgado Primero Penal Municipal de Bucaramanga (Santander), fechada el 30 de diciembre de 1991, por la cual se resolvió sobre

la acción de tutela instaurada por el ciudadano GERMAN ORDOÑEZ PLATA.

Tercero. CONFIRMAR el fallo proferido por el Juez Primero Penal del Circuito de Florencia (Caquetá), por medio del cual se revocó en todas sus partes la sentencia dictada por el Juez Tercero Penal Municipal de esa ciudad, en relación con la demanda de tutela instaurada por GONZALO FIERRO CASTILLO.

Cuarto. CONFIRMAR el fallo originario del Juzgado Primero Civil del Circuito de Popayán (Cauca) con fecha 18 de diciembre de 1991, mediante el cual se decidió sobre la acción interpuesta por NESTOR ALAIN VILLEGAS CANDELA.

Quinto. REVOCAR los fallos que, al resolver sobre la acción de tutela instaurada por VICTOR OBDULIO BENAVIDES LADINO, pronunciaron los jueces Cuarto Penal Municipal y Segundo del Circuito de Villavicencio (Meta), con fechas 30 de diciembre de 1991 y 27 de enero de 1992.

Sexto. CONFIRMAR el fallo del Tribunal Superior de Riohacha (Guajira) de fecha 27 de enero de 1992, mediante el cual, a su vez, se confirmó el de primera instancia dictado por el Juzgado Noveno de Instrucción Criminal radicado, de esa misma ciudad, en diciembre 24 de 1991, relativo a la acción de tutela instaurada por el ciudadano ALVARO BALLESTEROS MEDERO.

Séptimo. CONFIRMAR la sentencia dictada por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Santa Marta (Magdalena), el 7 de febrero de 1992, que a su vez confirmó la proferida por el Juzgado Primero Penal Municipal de la misma ciudad con fecha 23 de diciembre de 1991, relativa a la acción de tutela instaurada por el ciudadano ARMANDO ANTONIO BACA MENA.

Octavo. Por la Secretaría líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

1 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación No. 399. Concepto del 10 de septiembre de 1991. Consejero Ponente: Dr. Jaime Betancur Cuartas

2 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4a., sentencia de marzo 20 de 1970. Consejero Ponente: Doctor Juan Hernández Sáenz.