

C-503-93

Sentencia No. C-503/93

SENTENCIA INHIBITORIA/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Esta Corporación carece de competencia para pronunciarse sobre los actos administrativos proferidos por el alcalde municipal, pues según el artículo 241 de la Carta Política, el control constitucional que ejerce la Corte Constitucional no se extiende a los actos administrativos.

TRANSITO CONSTITUCIONAL

Esta Corporación reiteradamente ha afirmado su competencia para conocer de las demandas que versen sobre leyes que han sido objeto de revisión constitucional por la Corte Suprema de Justicia, por considerar que la acusación se fundamenta en un nuevo ordenamiento constitucional, como es, para este caso, el régimen municipal contenido en el Estatuto Superior.

ALCALDE MAYOR/ALCALDE DEL DISTRITO

Dado que la categoría de alcalde mayor, conferida al alcalde del Distrito Especial de Bogotá en el decreto 3133 de 1968, que luego fue conservada en la Constitución Política, forma parte del régimen jurídico especial que es propio de los Distritos de Cartagena y Santa Marta, no cabe duda que también los alcaldes de Cartagena y Santa Marta tienen el carácter de “alcaldes mayores”. Cabría agregar adicionalmente que, interpretando la voluntad del constituyente, el régimen constitucional que regula a Santafé de Bogotá, Distrito Capital, es igualmente aplicable, con arreglo a las prescripciones especiales que establezca la ley, a los Distritos de Cartagena y Santa Marta.

REF.

Expediente No. D-291

TEMA:

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1o (parcial) de la ley 78 de 1986.

ACTOR:

Claudio Borrero Quijano

Magistrado Ponente:

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C, noviembre 4 de mil novecientos noventa y tres (1993), según acta No. 66.

I. CUESTION PREVIA

Dada la circunstancia de que el proyecto de sentencia elaborado por el Honorable Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, no fué aprobado por la mayoría de la Sala Plena de la Corporación, le correspondió elaborar la nueva ponencia al Magistrado Antonio Barrera Carbonell, en la cual se consigna el criterio de la decisión mayoritaria; pero se advierte que la nueva ponencia recoge, en sus aspectos generales, con ligeras variaciones, la ponencia original.

II. ANTECEDENTES

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dió traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

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

III . TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la disposición demandada, con indicación del aparte que es objeto de impugnación, es el siguiente:

Ley 78 de 1986

“Artículo 1o. Elección. Los Alcaldes Municipales y de Distrito serán elegidos por el voto de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se elijan Concejales Municipales y de Distrito.

“Los Alcaldes tendrán un período de dos años que se iniciará el 1o. de junio siguiente a la fecha de su elección.

“Los Alcaldes de distrito, de capitales de departamento, intendencia y comisaría, se denominarán Alcaldes Mayores”.

IV. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

Estima el actor que la disposición acusada es violatoria de los artículos 314, 315, 322 y 323 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda.

Considera el actor que las normas constitucionales citadas señalan “que el UNICO ALCALDE MAYOR, que existe en la República de Colombia es el alcalde del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, Departamento de Cundinamarca. Los demás Alcaldes de los otros Municipios de Colombia son denominados ALCALDES, sin el calificativo de MAYOR, ya sean de los Distritos Turísticos y Culturales de Cartagena de Indias o el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, (Artículo 328 CN), Capitales de Departamento o los demás Municipios de la República de Colombia”. En consecuencia, el demandante estima que al ser el alcalde de Santafé de Bogotá, el único que reviste la calidad de alcalde mayor, de acuerdo con la Carta Política, el alcalde del municipio de Cali no puede autodesignarse como alcalde mayor, razón por la cual solicita a esta Corporación que se declare, la inexecutable de la disposición acusada y la nulidad de todos los actos administrativos emanados del alcalde de Cali “con fundamento en dicha norma legal”.

V. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE GOBIERNO

Posteriormente, el apoderado manifiesta que el hecho de que el alcalde municipal de Cali se

denomine alcalde mayor, se justifica por cuanto el propósito principal de ese calificativo es el de distinguirse de los demás municipios del departamento, sin que ello signifique una posición jerárquica superior a la de los demás alcaldes.

Finalmente, el apoderado señala que le demanda presentada por el actor “no tiene relevancia jurídicas (sic) y mucho menos llega a tener consecuencias que acarreen la nulidad de los actos del Alcalde que para el caso es el de la ciudad de Santiago de Cali, se trata, en gracia de discusión de un agregado formal ‘Mayor’, que por tanto no incide en la validez o invalidez de los actos promulgados por el Alcalde de la ciudad de Santiago de Cali, mientras no medie una sentencia al respecto”.

VI. INTERVENCION DE LA FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS.

Mediante escrito del 31 de mayo del año en curso, la doctora María Elvira Pérez Franco, directora ejecutiva de la entidad mencionada, emitió concepto en el sentido de señalar la inconstitucionalidad de la norma acusada, toda vez que, “por mandato expreso de la Constitución Política de Colombia en su artículo 314, los jefes de las administraciones locales serán los alcaldes existiendo alcalde mayor únicamente en Santafé de Bogotá (artículo 323)”.

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de la norma acusada, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

La vista fiscal inicia su concepto señalando que es improcedente solicitar la nulidad de los actos administrativos proferidos por el alcalde del municipio de Cali, por cuanto es el Consejo de Estado el órgano competente para conocer de esos asuntos. Con todo, el Jefe del Ministerio Público estima importante recordarle al demandante que la eventual declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada, no viciaría los actos del alcalde que, por lo demás, gozan de una presunción de legalidad.

Posteriormente, el señor Procurador, al entrar en materia, no comparte los argumentos del demandante, toda vez que “Del análisis de los canones constitucionales que se consideran

transgredidos, no puede válidamente concluirse que el único Alcalde Mayor sea el del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Cosa diferente, es que sea el único alcalde en recibir tal denominación, por disposición constitucional. Lo cual sin embargo, no obsta para que la ley pueda atribuirle ese nombre a los alcaldes de las capitales de departamento diferentes del Distrito Capital”.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. La competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, (aparte del inciso final del art. 1o. de la ley 78 de 1986) es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 214-4 de la Carta Fundamental.

Sin embargo, esta Corporación carece de competencia para pronunciarse sobre los actos administrativos proferidos por el alcalde municipal de Santiago de Cali, pues según el artículo 241 de la Carta Política, el control constitucional que ejerce la Corte Constitucional no se extiende a los actos administrativos. La competencia para conocer de la acción de nulidad contra los actos administrativos proferidos por el Alcalde Municipal de Santiago de Cali, a los cuales alude el actor en su demanda, la tiene el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en primera instancia (arts. 131, numeral 1 y 132, numeral 2 del C.C.A.); por consiguiente, al tenor de lo dispuesto por el inciso 4o. del art. 6o. del decreto 2067 de 1991, la demanda debió ser rechazada, en lo concerniente a la pretensión de nulidad; como así no se hizo por el Ponente original, en la parte resolutive de esta sentencia se hará la correspondiente declaración de inhibición para decidir en relación con la referida pretensión.

2. Declaración de exequibilidad de la norma acusada con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991.

Debe esta Corporación advertir que el artículo de la ley sub-examine, fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia No. 152 del 29 de octubre de 1987, con ponencia del H. Magistrado Fabio Morón Díaz, en la cual se manifestó:

“Encuentra la Corte que el artículo 1° de la ley 78 de 1986, no contraría el texto de la Constitución ya que de conformidad con los artículos 171 y 180 de la Carta, corresponde a la ley señalar lo ‘demás concerniente’ a elecciones y dentro de estas competencias se encuentran las de señalar la fecha en la cual se elijan los alcaldes municipales y de distrito (...).

“De otra parte, de conformidad con el artículo 15 de la Carta tampoco resulta contraria al orden constitucional la que se examina dado que, en concordancia con el artículo 14 de la misma como norma suprema, la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para elegir y ser elegido”.

Como puede observarse, el análisis constitucional realizado por la Corte Suprema de Justicia se circunscribió a unos aspectos diferentes a los demandados por el actor, los cuales se basan en las disposiciones contenidas en la Carta Política de 1991. Esta Corporación reiteradamente ha afirmado su competencia para conocer de las demandas que versen sobre leyes que han sido objeto de revisión constitucional por la Corte Suprema de Justicia, por considerar que la acusación se fundamenta en un nuevo ordenamiento constitucional, como es, para este caso, el régimen municipal contenido en el Estatuto Superior. En consecuencia, y teniendo en consideración que el actor estima vulnerados los artículos 314, 315, 322 y 323 constitucionales, procede esta Corte a realizar el análisis de fondo de la norma acusada.

3. Análisis de los cargos de la demanda.

Afirma el demandante que la norma parcialmente acusada, en cuanto admite la existencia de alcaldes mayores en los distritos municipales de “ capitales de departamento, intendencia y comisaría”, es violatoria de los artículos 314, 315 y 322 constitucionales, porque el único alcalde mayor, cuya existencia admite la Carta Política, es el del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, pues los alcaldes de los demás municipios, incluyendo el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, unicamente pueden ser denominados “alcaldes”.

Dicen las normas que se invocan como violadas, en lo pertinente:

“Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y

representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de tres años, no reelegibles para el período siguiente.

El Presidente y los Gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes...”

“Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

“Artículo 322. Santafé de Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezcan la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio”.

“Artículo 323La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de tres años. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor...”.

Atendiendo al sentido estrictamente literal de las normas transcritas, como lo hace el demandante, se llega a la conclusión de que el único alcalde que tiene la calidad de alcalde mayor es el del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, pues los alcaldes de los demás municipios se denominan escuetamente “alcaldes”.

Igualmente la interpretación sistemática de los artículos 322 y 323 de la Constitución Política, conduce a la misma idea, en cuanto admite, de una parte, la existencia en el Distrito Capital

de Santafé de Bogotá de “alcaldes locales”, a quienes se les encomienda “la gestión de los asuntos propios de su territorio”, y de otra, de una autoridad que es superior -el Alcalde Mayor- frente a aquellos, que es la primera en el orden distrital, a quien, según la Constitución, aparte de otras funciones que le asigna la ley, le “corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.”

La organización de Santafé de Bogotá bajo un régimen jurídico especial, y con el carácter de Distrito Especial, proviene del Acto Legislativo 1o. de 1945, el cual en el artículo 1o., inciso 2o., dispuso:

“La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros Municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo Municipio.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República”.

El régimen jurídico especial que autorizó la reforma constitucional mencionada estaba contenido, inicialmente en el decreto 3640 de 1954, y posteriormente en el decreto extraordinario 3133 de 1968, el cual en su artículo 15 dispuso:

“El jefe de la administración municipal en el Distrito Especial de Bogotá se denominará alcalde mayor, y será de libre nombramiento del Presidente de la República.”

Mediante el acto legislativo número 1 de 1987 por medio del cual se erige a la Ciudad de Cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolívar en Distrito Turístico y Cultural...”, se reguló lo siguiente:

“Artículo 1o. La ciudad de Cartagena de Indias será organizada como un Distrito Turístico y Cultural. El legislador podrá dictar para él un estatuto especial sobre sus régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social y cultural.

Sobre las rentas que se causaren en Cartagena de Indias, la ley determinará la participación

que le corresponde a la Capital de Bolívar”.

“Artículo 2o. Lo dispuesto para el Distrito Especial de Bogotá, por la Constitución Nacional en sus artículos 171, 182 y parágrafo del 189 y 201, se aplicará al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias”.

Así mismo, mediante el acto legislativo 03 de 1989, se erigió a la ciudad de Santa Marta en Distrito Turístico, Cultural e Histórico, y en tal virtud, se expresó en dicho acto, lo siguiente:

“Artículo 1o. La ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, será organizada como un Distrito Turístico, Cultural e Histórico, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley, el Legislador así mismo dictará para ella un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social, cultural e histórico. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital del Magdalena, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los Concejales del respectivo municipio.

Sobre las rentas que se causen el (sic) Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, la ley determinará la participación que le corresponda”.

“Artículo 2o. Lo dispuesto para el Distrito Especial de Bogotá por la Constitución Nacional en sus artículos 171, 182 y parágrafo 189, se aplicará al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”.

El artículo 328 de la Constitución Política, recogió la voluntad del constituyente, en el sentido de conservar para los Distritos de Cartagena y Santa Marta, “su régimen y carácter”, es decir que su naturaleza y régimen jurídico continuaba siendo el mismo que se había previsto para el Distrito Especial de Bogotá, según lo expresado por los referidos actos legislativos.

En los artículos 322 a 327 de la Constitución Política, se regula el régimen político, fiscal y administrativo que, en esencia, es aplicable a Santafé de Bogotá, Distrito Capital; la normatividad legal anterior, esto es, el estatuto orgánico expedido para el Distrito Especial de Bogotá (decreto extraordinario 3133 de 1968), vino a ser remplazada por el decreto 1421 de 1993, dictado por el Gobierno en uso de las facultades que le fueron conferidas por el art. 41 transitorio de la Constitución Política.

De lo expuesto se concluye:

a) Al lado del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la propia Constitución Política (arts. 328 y 356) permitió la existencia de los Distritos de Cartagena y Santa Marta, el primero turístico y cultural, y el segundo turístico, cultural e histórico.

b) Por disposición constitucional expresa, los distritos de Cartagena y Santa Marta, conservaron su régimen y carácter anterior, es decir, el que se había señalado en los actos legislativos que determinaron su creación, los cuales corresponden en un todo al Distrito Especial de Bogotá, transformado en la Constitución de 1991 en Santafé de Bogotá, Distrito Capital. Luego, la voluntad del constituyente, expresada en el artículo 328, fue la de remitir a ordenamientos jurídicos anteriores, de carácter constitucional y legal, lo relativo al régimen jurídico de dichos distritos.

c) Dado que la categoría de alcalde mayor, conferida al alcalde del Distrito Especial de Bogotá en el decreto 3133 de 1968, que luego fue conservada en el artículo 323 de la Constitución Política, forma parte del régimen jurídico especial que es propio de los Distritos de Cartagena y Santa Marta, no cabe duda que también los alcaldes de Cartagena y Santa Marta tienen el carácter de “alcaldes mayores”.

Cabría agregar adicionalmente que, interpretando la voluntad del constituyente, el régimen constitucional que regula a Santafé de Bogotá, Distrito Capital, es igualmente aplicable, con arreglo a las prescripciones especiales que establezca la ley, a los Distritos de Cartagena y Santa Marta.

La norma acusada, en cuanto expresa que “Los Alcaldes de distrito, de capitales de departamento, intendencia y comisaría, se denominarán Alcaldes Mayores”, debe entenderse derogada parcialmente por el artículo 309 constitucional que erigió en departamento a las intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, al igual que las comisarias del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada.

IX. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor

Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLE, por las razones expuestas en esta providencia, el inciso tercero del artículo 1o. de la ley 78 de 1986 que prevé: “Los Alcaldes de distrito, de capitales de departamento, se denominarán Alcaldes Mayores”, con excepción de la expresión “de capitales de departamento” que se declara INEXEQUIBLE. En consecuencia, es entendido que dicha denominación sólo corresponde a los alcaldes de Santafé de Bogotá, Cartagena de Indias y Santa Marta.

SEGUNDO: INHIBIRSE de fallar en el fondo en relación con la pretensión de nulidad, por presunta inconstitucionalidad de los actos administrativos proferidos por el señor alcalde municipal de la ciudad de Santiago de Cali, con fundamento en la norma antes citada.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-503/93

CONSTITUCION POLITICA-Objeto (Salvamento de voto)

El objeto de una Constitución es, por regla general, doble: por un lado, organiza y señala los parámetros bajo los cuales se ejerce el poder del Estado y se desarrolla la vida institucional; y, de otro lado, consagra una serie de principios bajo los cuales se deben guiar los diferentes órganos del poder público, reflejándose así una determinada filosofía política.

ALCALDE MAYOR DEL DISTRITO CAPITAL (Salvamento de voto)

El término “Alcalde Mayor”, obedece a una serie de razones que anteriormente eran de orden legal pero que hoy en día encuentran sustento constitucional, que se predicen especial y únicamente del Alcalde de Santafé de Bogotá. El único Alcalde que puede recibir la denominación de “Alcalde Mayor”, es el de Santafé de Bogotá, no pudiendo ningún otro mandatario municipal del país, ser objeto de idéntica calificación. La interpretación dada en el pronunciamiento que se cuestiona, implica que todas las normas que de una forma u otra se relacionen con la capital de la República, resultan igualmente aplicables a las ciudades de Cartagena y Santa Marta, y, por extensión, a otras que adquieran el carácter de distrito.

REF: Expediente No. D-291

Los suscritos magistrados VLADIMIRO NARANJO MESA, JORGE ARANGO MEJIA y JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, respetuosamente salvan su voto en el asunto de la referencia, por no compartir la decisión de fondo de la Sala Plena de la Corte Constitucional, del día cuatro (4) de noviembre del año en curso, que declaró exequible parcialmente el artículo 1o. de la ley 78 de 1986.

Consideran los suscritos Magistrados que la decisión mayoritaria de la Sala, al señalar que los alcaldes de distrito se podrán denominar “alcaldes mayores”, desconoce el régimen constitucional y legal que se le ha asignado a la primera autoridad de Santafé de Bogotá y que lo diferencia de las demás autoridades municipales del país. Lo anterior quedó demostrado en la ponencia original presentada por el magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA y que se presenta a continuación, sin perjuicio de que posteriormente se expongan algunas consideraciones respecto del pronunciamiento mayoritario contenido en la Sentencia No. C-503 de 1993.

I. El contenido de una Constitución y el valor de la terminología utilizada.

Dentro de los planteamientos propios de una teoría constitucional, puede afirmarse que el objeto de una constitución es, por regla general, doble: por una lado, organiza y señala los parámetros bajo los cuales se ejerce el poder del Estado y se desarrolla la vida institucional; y, de otro lado, consagra una serie de principios bajo los cuales se deben guiar los diferentes órganos del poder público, reflejándose así una determinada filosofía política.

En cuanto al señalamiento de las reglas que organizan el ejercicio del poder público, le corresponde a la Constitución definir no sólo a los individuos a quienes debe corresponder la toma de decisiones, sino también determinar los procedimientos para designar o elegir a las respectivas autoridades públicas, y la competencia de la cual son investidas.

El contenido de una Constitución debe obedecer, naturalmente, a los objetivos ya señalados, esto es, a la fijación de las reglas propias para el ejercicio del poder y los principios que deben determinar el marco de la acción pública. Es así como dentro de la teoría constitucional, se ha establecido que todo Estatuto Fundamental debe constar, principalmente, de dos tipos de normas: las orgánicas y las dogmáticas. Para los efectos de

este pronunciamiento, conviene adentrarse en las características de la primera de ellas, es decir, en las normas constitucionales encargadas de la organización del Estado.

Toda Carta Política debe contener una serie de disposiciones encargadas de definir al Estado mismo, lo cual incluye la consagración de una determinada forma (unitaria o compuesta), un sistema de gobierno (presidencial, parlamentario o de asamblea), el correspondiente régimen político, la división territorial, las relacionadas con la población, nacionalidad y ciudadanía, las referentes a las ramas del poder público, los mecanismos para la designación y/o elección de las autoridades, y las limitaciones y restricciones al ejercicio del poder, entre otras. Cabe agregar que, como es apenas natural, este tipo de normas varían de acuerdo con cada Estado y su respectivo funcionamiento.

La organización de todo Estado depende, entonces, de las disposiciones contenidas en la Carta Política. Disposiciones que, por lo demás, deben resultar exactas y precisas, no sólo en cuanto a la naturaleza misma de la función, sino también respecto de las calidades y requisitos que debe cumplir el funcionario encargado de ejercerla. En este punto, resulta pertinente referirse al valor de la terminología en el texto constitucional.

Cada palabra, cada término, inclusive cada signo de puntuación que se utilice en la redacción de una norma jurídica debe tener un valor y un sentido. Como indica Scarpeli “el jurista no puede evitar las cuestiones semánticas: las operaciones realizadas por el jurista atañan el lenguaje, y a cada paso debe determinar y forzar significados, conocer, reconocer, construir o reconstruir relaciones semánticas, sintácticas o pragmáticas¹”. Con mucha mayor razón debe atribuirse un valor a los términos utilizados en una Constitución Política; de ahí que sus normas, en lo posible, deben ser precisas e impecables en la utilización de su terminología. No debe haber en un texto constitucional palabras que sobren, ni términos superfluos; el ideal es que sus mandatos se plasmen en fórmulas severas, concisas, caracterizadas además por la elegancia juris. En lo que se refiere a la terminología o a la nomenclatura que la Constitución utilice para designar a los órganos del poder y a sus titulares, la precisión terminológica debe ser particularmente cuidadosa.

Resulta erróneo y, por lo demás fuente de serios problemas de interpretación normativa, el que a lo largo del texto constitucional se emplee diferente terminología para referirse a los mismos titulares. Es así, por ejemplo, como la Constitución colombiana denomina

“Congreso”, y no “parlamento”, al órgano legislativo, y “congresistas” a sus integrantes, a los cuales, por consiguiente, no debe llamar “parlamentarios”, como ocurre en otras latitudes; de la misma manera, denomina “diputados” a los integrantes de las Asambleas departamentales, las cuales se llaman así y no “dumas”, como a veces se denominan en el lenguaje periodístico, y “concejales” -no “ediles”- a los integrantes de los Concejos distritales y municipales; (este término -edil- lo emplea la Constitución de 1991 para denominar a los miembros de Juntas administradoras locales). No es pues al azar que el constituyente conceda una denominación a un determinado cargo; esta denominación debe tener consecuencias jurídicas y políticas, y así sucede, concretamente, en el caso que nos ocupa, con la de “Alcalde Mayor” que el constituyente ha asignado, de manera exclusiva, a la primera autoridad de la capital de la República, es decir al alcalde de Santafé de Bogotá Distrito Capital.

II. El régimen municipal y el del Distrito Capital en la Constitución Política

Dentro de las normas de carácter orgánico contenidas en las diferentes reformas realizadas a la Constitución Política de Colombia, conviene referirse, para los propósitos de este estudio, al régimen jurídico que se le ha dado a los mandatarios municipales y, en particular, al alcalde del Distrito Capital.

La Constitución de 1886, en su artículo 200, se refirió al tema en cuestión en los siguientes términos:

“La acción administrativa en el Distrito corresponde al Alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de agente del Gobernador y mandatario del pueblo”.

Cabe anotar que esta disposición, en un sentido práctico, no logró que los alcaldes fueran elegidos por los residentes del respectivo municipio, pues realmente esa labor recayó, por muchos años, en los gobernadores de cada uno de los departamentos. Nótese, además, que la disposición en comento no se refirió al alcalde de Santafé de Bogotá, sino que se comprendía un régimen igualitario para todos los alcaldes.

Posteriormente, la reforma constitucional de 1910 (art. 65) introdujo cambios fundamentales a la figura del alcalde y, particularmente, se ocupó de la discusión existente relacionada con la doble calidad de éste como agente del gobernador y mandatario del pueblo. Dispuso la

norma en mención:

“En todo Municipio habrá un Alcalde que ejercerá las funciones de agente del Gobernador y que será jefe de la administración municipal”.

En la reforma constitucional de 1945, se agregó, en el artículo correspondiente a los municipios, la frase “conforme a las normas que la ley señale”. Sin embargo, el gran aporte de este cambio constitucional, fue la introducción de un nuevo régimen para la capital de la República:

“Artículo 199 (Inciso 2o. del artículo 1o. del Acto legislativo número 1° de 1945). La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros Municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo Municipio”.

Sobre los alcances de esta reforma y de las normas posteriores que la desarrollaron, comenta el tratadista Javier Henao Hidrón:

“El constituyente de 1945 ordenó a la ley la organización de la ciudad de Bogotá, capital de la República, como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario. Regido primero por el decreto legislativo 3640 de 1954 (estatuto orgánico) y, posteriormente, por el Decreto Ley 3133 de 1968, su primera autoridad es el Alcalde Mayor. Así fue denominado por no ser agente el Gobernador de Cundinamarca, departamento del cual Bogotá sigue siendo la capital, sino del Presidente de la República (dependencia jerárquica que subsistió hasta el 1° de junio de 1988, fecha en la cual tomó posesión de su cargo, el primer Alcalde elegido por el voto directo de los ciudadanos del Distrito) y además por tener la función de nombrar y remover libremente a una serie de Alcaldes Menores, encargados del manejo de cada una de las zonas administrativas en que se divide la ciudad. Cabría señalar, de igual modo, que ejerce no solamente las atribuciones ordinarias que corresponden a los Alcaldes, sino en lo pertinente aquellas que la Constitución y las leyes confieren a los Gobernadores”.² (negritas fuera del texto original).

El régimen anteriormente señalado, en términos generales, mantuvo su vigencia hasta el año de 1986, fecha en la cual, por medio del Acto Legislativo No. 1 de ese año, se modificó

radicalmente el carácter de agentes de los gobernadores que tenían los alcaldes municipales y de agente del Presidente de la República, para el caso del primer mandatario del Distrito Especial. En efecto, el mencionado acto legislativo estableció que todos los ciudadanos elegirán directamente, además del Presidente, los Congresistas, los Diputados y los Concejales, a los Alcaldes. A renglón seguido, se dispuso:

“En todo municipio habrá un Alcalde que será Jefe de la Administración Municipal”.

Nótese, entonces, cómo con la elección popular de alcaldes, éstos dejaron de ser agentes de los respectivos gobernadores -o del Presidente de la República, para el caso de Bogotá-, pudiendo solamente éstos funcionarios suspenderlos o destituirlos en los casos que establezca la ley. Así, los alcaldes pasaron a ser verdaderos representantes y mandatarios del pueblo, comprometidos con un programa político, económico y social que, dentro de un esquema de participación democrática, permite una mejor toma de decisiones y un mayor acercamiento entre los residentes de un determinado municipio y las autoridades encargadas de velar por el bienestar y desarrollo de la comunidad.

Finalmente, cabe señalar que, dentro las más importantes reformas que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 introdujo a la Constitución Nacional, se encuentran las atinentes al régimen municipal; pues se concibió al municipio como la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (art. 311 C.P.) Adicionalmente, debe agregarse que el Constituyente quiso expresamente establecer un régimen especial para Santafé de Bogotá. De las diversas ponencias presentadas en la Asamblea, resulta pertinente citar la intervención del delegatario Jaime Castro, quien, en relación con el marco jurídico que se le debería aplicar a las autoridades de la capital de la República, manifestó:

Posteriormente, al referirse al proyecto de articulado, el mismo delegatario presentó la siguiente propuesta:

“Artículo.- La ley organizará la ciudad de Bogotá como Distrito Capital y determinará su régimen fiscal y administrativo. También dividirá su territorio en localidades, de acuerdo con las características sociales y económicas de cada una de ellas, y les asignará funciones.

“El Concejo Distrital estará integrado por el número de miembros que determine la ley y por los presidentes de los concejos locales. Los alcaldes y los concejales locales serán elegidos

por los ciudadanos residentes en la respectiva localidad. La elección de Alcalde Mayor, de alcaldes locales y de concejales distritales y locales se hará en un mismo días para períodos de tres años.

“En los casos taxativamente establecidos por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor y éste a los alcaldes locales”.³ (negrillas fuera de texto original).

Por su parte, los delegatarios Carlos Holmes Trujillo y Héctor Pineda, en la ponencia para el articulado del proyecto sobre municipios, propusieron, en relación con el alcalde, el siguiente artículo:

“En cada municipio habrá un Alcalde que será jefe de la Administración Municipal y agente del Estado, elegido popularmente para períodos de cuatro (4) años y ninguno podrá ser reelegido para el período siguiente. La ley de Ordenamiento Territorial determinará lo relativo a la suspensión o destitución de los Alcaldes, las calidades, inhabilidades e incompatibilidades, fecha de posesión, faltas absolutas o temporales y formas de llenarlas y las demás disposiciones necesarias para su elección y el normal desempeño de sus cargos”.⁴ (negrilla fuera de texto original)

La Constitución Política, como ya se ha manifestado, introdujo profundos cambios al régimen municipal, con el fin de que el municipio adquiriera un papel fundamental, como célula vital dentro del desarrollo político, económico y social del Estado. La posibilidad de que los ciudadanos residentes en el respectivo municipio, incluyendo los extranjeros, puedan participar en la elección de las autoridades y en la toma de las decisiones locales, así como la introducción del voto programático, de la revocatoria del mandato, y de la facultad de establecer comunas o corregimientos regidos por una junta administradora de elección popular (art. 318 C.P.), han logrado imprimirle al municipio colombiano un nuevo carácter democrático y participativo, que permite al ciudadano tener un mayor contacto con los mandatarios locales y un mejor conocimiento de los asuntos que le conciernen. De igual forma, el Estatuto Superior le ha garantizado a esta entidad político-administrativa, la posibilidad de contar con los recursos económicos que le permitan asumir serie de responsabilidades sociales, como es el caso de la prestación de los servicios públicos que les asigne la ley (arts. 317, 356 y 357 C.P., entre otros).

Por otra parte, la Carta Política le ha asignado un tratamiento especial al Distrito Capital de Santafé de Bogotá., defiriendo a una ley, también de carácter especial, la definición de su régimen político, fiscal y administrativo, que le será aplicable junto con las demás disposiciones vigentes para los municipios (art. 322 C.P.). Así, el artículo transitorio 41 de la Constitución, facultó al gobierno para expedir el régimen especial del Distrito Capital en caso de que el Congreso, después de los dos siguientes años a la fecha de promulgación del Estatuto Superior, no hubiere dictado la ley especial el mención. Ello se hizo, mediante el decreto 1421 de julio 21 de 1993.

Dentro de este contexto, no puede desconocerse el régimen aplicable en relación con el Alcalde Mayor y los mandatarios de las localidades de la capital de la República. Al respecto, dispone el artículo 323 superior:

“El concejo distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio.

“En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de tres años. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

“En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá destituirá al Alcalde Mayor”. (negritas fuera de texto original)

Puede observarse, entonces, que el Constituyente definió claramente algunas diferencias entre el Alcalde Mayor de Bogotá y los alcaldes municipales. Dentro de las más relevantes, debe destacarse el hecho de que únicamente el Presidente de la República puede suspender o destituir al alcalde del Distrito Capital, mientras que, para el caso de los demás mandatarios municipales, esa facultad le asiste tanto al Presidente como a los Gobernadores (art. 314 Constitución Política).

Además, cabe recordar que Santafé de Bogotá es la única ciudad de Colombia que, por mandato directo de la Constitución cuenta con “localidades”, división geográfico-administrativa que corresponde a las anteriormente denominadas “alcaldías menores”, según se desprende del mandato contenido en el inciso tercero del artículo 322 superior, que faculta al Concejo de Bogotá, previa iniciativa del alcalde, para dividir el “territorio distrital en

localidades”, de acuerdo con los términos que establezca la ley. Igualmente, reiteramos, el inciso tercero del artículo 323 de la Carta, establece que los alcaldes locales “serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora”.

Las anteriores consideraciones permiten concluir que la designación de Alcalde Mayor para el mandatario del Distrito Capital, obedece a razones de tipo jurídico y político, toda vez que se trata del alcalde de la capital de la República -lo que de por sí justifica una primera diferenciación- que tradicionalmente se le han asignado las mismas atribuciones y el mismo status que a los Gobernadores y que, por tanto, goza de unas prerrogativas especiales como es el hecho de que solamente el Presidente de la República sea el funcionario autorizado constitucionalmente para suspenderlo o destituirlo.

III. El inciso tercero del artículo 1o. de la ley 78 de 1986

Sin embargo, en este pronunciamiento se ha establecido el valor jurídico y político que se le debe reconocer a la terminología constitucional, pues es, en últimas, la claridad de los términos, de las palabras y aun de la puntuación, lo que definirá no sólo el alcance de los derechos y los deberes propios de todo ciudadano, sino también el funcionamiento de las instituciones del Estado y la responsabilidad de los funcionarios encargados de prestar un servicio público.

Se ha podido determinar que el término “Alcalde Mayor”, obedece a una serie de razones que anteriormente eran de orden legal pero que hoy en día encuentran sustento constitucional, que se predicen especial y únicamente del Alcalde de Santafé de Bogotá. La Carta Política es suficientemente clara al señalar que en todo municipio “habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio(...)” (art. 341 C.P.), sin darle a estos funcionarios una calidad, tratamiento o denominación especial. A contrario sensu, la misma Constitución determina, dentro de un régimen especial, que el alcalde de la capital de la República, organizada como Distrito Capital, se denominará “Alcalde Mayor”, lo cual implica una serie de consecuencias jurídicas que ya han sido señaladas. Las anteriores consideraciones obligan a concluir que el único Alcalde que puede recibir la denominación de “Alcalde Mayor”, es el de Santafé de Bogotá, no pudiendo ningún otro mandatario municipal del país, ser objeto de idéntica calificación. En consecuencia, la totalidad del inciso tercero

del artículo o. de la ley 78 de 1986, resulta contrario a los mandatos constitucionales mencionados.

IV. La decisión mayoritaria

La decisión mayoritaria plasmada en la Sentencia C-503 de 1993 se sustenta en una interpretación, a nuestro juicio equivocada, del artículo 328 de la Carta Política, que dispone que “el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural y Económico de Santa Marta conservaran su régimen y carácter” (Negrillas fuera del texto original). La interpretación excesivamente amplia que la mayoría de la Corporación ha dado a este artículo, la conduce a afirmar que “el régimen constitucional que regula a Santafé de Bogotá D.C., es seguramente aplicable con arreglo a las prescripciones especiales que establezca la ley a los Distritos de Santa Marta y Cartagena”. Y siguiendo dentro de ésta línea interpretativa se sostiene en la providencia que al señalarse en el Decreto 3133 de 1968 y en el artículo 323 de la Constitución Política que el alcalde del Distrito Capital de Santafé de Bogotá se denominará “alcalde mayor” entonces, concluye la mayoría, “no cabe duda de que también los alcaldes de Cartagena y Santa Marta tienen el carácter de alcaldes mayores”.

En otras palabras, lo que se está sosteniendo en la providencia de la cual nos apartamos, es que el régimen, no solo administrativo y financiero -que es al que se refiere la Carta Política en su artículo 328-, sino también político, y hasta jerárquico, de la ciudad capital de la República, es exactamente el mismo que el de esas dos ilustres ciudades, capitales de departamento.

Por cierto que esta interpretación, aunque de momento se pretenda aplicar tan sólo a Cartagena y Santa Marta, forzosamente habrá de cubrir a todas las demás ciudades y poblaciones que, en virtud de la autorización contenida en el artículo 319 superior, se conviertan en distritos, como, por lo demás ya sucedido con la ciudad de Barranquilla y como, al parecer, pronto habrá de suceder con otras como Girardot, Honda, Barrancabermeja, Popayán o Cúcuta.

Los suscritos Magistrados no comparten, pues, las anteriores consideraciones, no solo porque, como se estableció, existen razones de orden tanto constitucional como histórico y político, que justifican plenamente que el alclade la capital de la República, y más aún tratándose de un “Distrito Capital”, sea el único del país que pueda catalogarse como

“Alcalde Mayor”, sino porque la interpretación dada en el pronunciamiento que se cuestiona, implica que todas las normas que de una forma u otra se relacionen con la capital de la República, resultan igualmente aplicables a las ciudades de Cartagena y Santa Marta, y, por extensión, a otras que adquieran el carácter de distrito. De ser ello así, se llegaría al absurdo de sustentar, jurídicamente, que el Artículo 41 Transitorio de la Carta Política podría ser utilizado analógicamente en favor de los distritos de Santa Marta y Cartagena, y, por tanto, sería obligación del Gobierno Nacional expedir el correspondiente estatuto especial.

Pero, adicionalmente, no puede olvidarse que en la actualidad el Congreso de la República tramita diversos proyectos de actos legislativos tendientes a convertir a distintas ciudades del país, incluyendo algunas de menor categoría dentro del régimen municipal, en distritos. Y como en dichos actos legislativos se puede establecer que a esas ciudades o poblaciones se les aplicará también el régimen especial que gobierna a la capital de la República, entonces se llegará a que todos los respectivos mandatarios locales adquieran el carácter de “alcaldes mayores”, sin ninguna razón histórica, política o constitucional.

Consideran los suscritos magistrados, que cuando el legislador y el Constituyente quisieron que ciudades como Cartagena y Santa Marta recibieran el mismo tratamiento jurídico que Santafé de Bogotá, ello se relacionaba con el aspecto administrativo y fiscal de la capital, pero no podía llegarse al extremo de que los alcaldes de esas ciudades pudieran tener exactamente el mismo status y denominación que el de la capital de la República. Lo anterior equivale a que si una norma establece, por ejemplo, que a una determinada entidad se le aplicará “el régimen previsto para la Nación”, entonces los funcionarios de ese ente jurídico recibirán también el calificativo correspondiente, pudiéndose llamar, así: “ministros”, “directores” o “gerentes”, según el caso.

Desconocer las razones jurídicas, políticas e históricas que justifican que el alcalde de Santafé de Bogotá sea el único “Alcalde Mayor” del país, en aras de una interpretación en extremo forzada del espíritu del Constituyente, implica contribuir a la desorganización político-administrativa por la que atraviesa el Estado colombiano, ya que ahora no solo se establecerá una nueva categoría de municipios, distinta de la que consagra la ley, sino que aparecerán nuevas entidades territoriales con mayores atribuciones que las capitales de departamento, y con unos mandatarios que, sin justificación constitucional alguna, se podrán llamar “alcaldes mayores”.

Fecha ut supra.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

1 U. Scarpeli "SEMANTICA JURIDICA", en novísimo digesto italiano, T. XVI, 1969, P. 994.

2 HENAO HIDRON Javier. EL PODER MUNICIPAL Santafé de Bogotá; Biblioteca Jurídica Dike; 1993, 5a. edición, pág. 67.

3 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. GACETA CONSTITUCIONAL. 8 de abril de 1991; No. 40; págs 14 y 15.

4 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. GACETA CONSTITUCIONAL

23 de Mayo de 1991; No. 80; pág. 3.