

Sentencia C-844/00

ALCALDE ENCARGADO-Nombramiento por gobernador al crearse nuevo municipio/ELECCION POPULAR DE ALCALDES-Vacancia

ALCALDE-Periodo individual

ELECCION POPULAR DE ALCALDES-No se condiciona a que la vacancia sea originaria o sobreviniente

Cuando los artículos 260 y 40 consagran el derecho de los ciudadanos a elegir en forma directa a los alcaldes y el 314 señala el periodo de estos, no se condicionan tales ordenamientos a que la vacancia sea originaria o sobreviniente, sino exclusivamente a que ocurra y deba llenarse, porque en ello está envuelto, no propiamente el concepto institucional del cargo, sino el personal del funcionario y, sobre todo, los principios de soberanía popular y de democracia participativa.

GOBERNADOR-Nombramiento temporal de alcalde/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Nombramiento temporal de alcalde

Lo anterior no impide que la ley regule la facultad del ejecutivo (Presidente y Gobernadores) para designar provisionalmente los alcaldes mientras se hace su elección, porque ello está autorizado en la Constitución (art. 293) para evitar vacíos de poder y, por supuesto, los efectos perniciosos que ello puede significar en el manejo de los municipios. En esencia, si el Presidente de la República ni los gobernadores pueden designar en propiedad los alcaldes, sí pueden hacerlo transitoriamente mientras se realizan las elecciones populares con arreglo a las cuales sólo se puede proveer en forma definitiva tales cargo.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Alcance en materia electoral

Referencia: expediente D-2743

Actor: Luis Fernando Alvarez Vásquez

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., julio (seis) 6 de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Luis Fernando Alvarez Vásquez demandó parcialmente el artículo 18 de la ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los Municipios”.

Cumplidos los trámites propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

### II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No.41377 del 2 de junio de 1994, destacando en negrilla el aparte demandado.

“LEY 136 DE 1994

(Junio 02)

Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los Municipios

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

(...)

ARTICULO 18. DESIGNACION DE AUTORIDADES. Una vez publicada la ordenanza que crea un nuevo Municipio, el Gobernador mediante decreto nombrará al alcalde encargado y en el

mismo acto citará con no menos de tres (3) meses de anticipación a la elección de concejales y alcalde, siempre que falte más de un año para la elección general de autoridades locales del país”.

### III. LA DEMANDA.

Para el actor el aparte acusado quebranta los arts. 1, 2, 152, 260, 305, 314 y 365 de la Constitución Política, según los siguientes argumentos que señala en el texto de su demanda:

El aparte referido otorga al gobernador una facultad que no aparece entre las señaladas en el art. 305 de la Constitución.

La norma acusada desconoce la institución del voto programático y la elección directa de los alcaldes, si se tiene en cuenta que en todos los eventos que afecten la vida política, económica y social del Municipio se deberá convocar a nuevas elecciones de alcaldes, por ser ésta la máxima expresión de la soberanía popular, así no coincida la fecha para elección con las previstas en la ley, por no existir norma constitucional que exija dicha coincidencia.

Debe tenerse en cuenta que el periodo individual de los alcaldes es netamente subjetivo y debe respetarse por su carácter constitucional. Por tanto, cualquier norma inferior que contravenga el señalamiento superior, deberá desaparecer del ordenamiento jurídico por adolecer de vicios de inconstitucionalidad. La norma acusada supone una intromisión del gobernador en una función que no le corresponde y que riñe con el principio de autonomía de las entidades territoriales y va en contravía de los derechos políticos de un conglomerado social.

El aparte demandado desconoce la reserva de la ley estatutaria, ya que por establecer una excepción a la elección popular de los alcaldes, esa determinación no podía adoptarse por una ley ordinaria como es el caso de la Ley 136/94. Efectivamente, la violación referida entraña un vicio de competencia, porque “regula permanentemente una función electoral” y no aspectos “puramente operativos”, necesarios para facilitar una elección (art. 152 C.P.).

### IV. INTERVENCIONES.

#### 1. Ministerio del Interior.

El apoderado del Ministerio considera que la norma acusada no infringe ninguna disposición constitucional y solicita que se declare su constitucionalidad. Con tal fin formula las siguientes reflexiones.

En efecto, es en ejercicio de los principios de economía y celeridad que consagra el artículo 209 C.N. que la norma acusada dispone que si el periodo que faltare para la elección general de autoridades locales fuere inferior a un año, no se deberá efectuar comicios para la elección del alcalde de un municipio recién creado y bastaría que el gobernador designara uno encargado.

- No es cierto que el gobernador carezca de competencia para obrar en tal sentido, pues el artículo 305-15 le atribuye al gobernador el ejercicio de las demás funciones que le señale la constitución, las leyes y las ordenanzas, y justamente la ley, en el artículo acusado, le otorga dicha facultad al gobernador.

- Tampoco se desconoce la institución del voto programático, ni la elección directa de alcaldes, si se tiene en cuenta que se trata de una situación muy particular y excepcional como es el surgimiento a la vida política de un nuevo municipio, donde el alcalde encargado es de carácter transitorio.

- Tampoco se infringe el carácter individual y subjetivo de la elección de los alcaldes, puesto que en el momento en que se realiza su elección el periodo será de 3 años, cualquiera sea la fecha de su posesión.

- Finalmente debe advertirse que no se quebranta el artículo 152 de la C.P., pues la ley acusada no se creó con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo lo ligado con las funciones electorales.

## 2. Federación Colombiana de Municipios.

El Director Ejecutivo del organismo coadyuva la demanda y solicita, en consecuencia, declarar inexecutable el texto acusado. Señala al efecto:

- El periodo de los alcaldes en la Constitución es individual o institucional, de manera que es necesaria su elección por el pueblo siempre que sea necesario proveer el cargo sin importar la razón que lo determina. Por consiguiente, no puede la ley desconocer el periodo de 3 años

fijado constitucionalmente para el ejercicio del cargo, ni olvidar la subjetividad del periodo y el necesario respeto al derecho que tiene el pueblo de elegir sus mandatarios territoriales.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

También el Agente del Ministerio Público solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del aparte acusado y respalda su pretensión en las siguientes consideraciones:

El artículo acusado establece el mecanismo para designar el primer alcalde cuando las asambleas departamentales han creado un municipio.

El objetivo de tales normas era el de garantizar la simultaneidad, de los periodos de los alcaldes, es decir, conseguir que las elecciones para los cargos del orden local coincidieran en un mismo día, de suerte que se mantuviera el periodo de 3 años para los elegidos.

Con ocasión de la Sentencia C-448/97, la Corte declaró la inexecutable de los mencionados artículo 85 y 107 de la referida Ley 136/94, por considerar que conforme con la filosofía que inspira al Constituyente del 91, quien reemplace a los alcaldes debe ser designado a través de nuevas elecciones populares para un periodo de 3 años.

El contenido del artículo 18 acusado guarda consonancia con los artículos 185 y 107 ibídem, en tanto que el legislador dispuso que los periodos de los alcaldes eran de carácter institucional u objetivo.

Para la Vista Fiscal el aparte demandado es inconstitucional porque desconoce el criterio señalado por la Corte en el sentido de que el periodo de los alcaldes es individual y subjetivo, de manera que si bien debe procederse a elegir un alcalde interino por el gobernador o el presidente, en el mismo acto debe convocarse a la elección del alcalde por el pueblo para que inicie un periodo de 3 años.

“Por lo tanto cuando quiera que ocurra una causal que constituya falta absoluta del titular del cargo, el reemplazo debe hacerse en principio y de manera transitoria por el gobernador mediante decreto y a título de encargo, con el objeto de conjurar la crisis de gobernabilidad y garantizar la actividad, el carácter dinamizante de la administración local, pero en el mismo acto deberá convocar a elecciones locales con el fin de proveer de manera legitima el cargo, de conformidad con el derecho fundamental de orden constitucional que tienen los asociados

de elegir y ser elegidos, y el de participar en la constitución, ejercicio y control del poder político”.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

### 1. Planteamiento del problema.

De acuerdo con los planteamientos del actor, el criterio de la Federación Colombiana de Municipios y la Vista Fiscal, se trata de establecer si puede el legislador autorizar a los Gobernadores para designar los alcaldes en los Municipios que se acaban de crear por las Asambleas Departamentales y es constitucionalmente viable que no se convoque a elecciones para reemplazarlos, cuando falta menos de un año para que se venza el período de las autoridades locales.

En definitiva, la cuestión a resolver se contrae a establecer si, conforme al aparte de la norma acusada, puede la ley, sin violar la Constitución, establecer la designación de alcalde por un mecanismo diferente a la elección popular y por un período inferior a tres años, que es el plazo establecido por la propia Constitución.

### 2. Solución al problema planteado.

2.1. La Corte<sup>1</sup> ha tenido oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones sobre el problema planteado y ha concluido invariablemente, que la forma de llenar las vacantes, cualquiera que sea la causa que las hubiere provocado, es mediante la convocación a elecciones populares, y que el periodo del alcalde así designado es de tres años, y tiene un carácter individual y no institucional.

Se ha considerado por la Corte que esta interpretación es la que más se aviene con el espíritu de nuestra Carta Política, porque “...producida la expresión de voluntad popular en las urnas a través de la elección del gobernador o del alcalde que hayan de reemplazar (...) los nuevos mandatarios dispongan de la totalidad del período constitucional previsto, durante el cual tengan, a su turno, la oportunidad de cumplir con el programa de gobierno que hayan sometido a la consideración de sus electores”.<sup>2</sup>

No contrarían los criterios precedentes el posible desconocimiento de la fecha de iniciación de los períodos de los alcaldes y gobernadores, previstos por la ley, porque la Constitución no

estableció una fecha precisa para esos propósitos, salvo los casos puntuales y de carácter excepcional que señalaron los artículos 16 y 19 transitorios, que dejaron, por lo mismo de regir. Por eso en sentencia C-448/97 la Corte puntualizó, "... la fijación de fechas por parte de la ley en las elecciones locales es legítima, siempre y cuando se entienda que ella es una regla general, pero que no implica una coincidencia forzosa de las elecciones y fechas de posesión de todos los alcaldes del país".

2.2. En sentencia C-448/973, la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad de los artículos 85 y 107 de la ley 136 de 1994, y tuvo oportunidad de pronunciarse nuevamente en relación con el mecanismo de selección de los alcaldes en caso de que se produzca la falta absoluta del titular, y sobre la duración del periodo del ejercicio de sus funciones de dicho mandatarios y la oportunidad de su iniciación.

En punto a los temas referidos los artículos cuestionados establecían que los alcaldes eran elegidos por mayoría de votos de los ciudadanos, en la misma fecha en que lo fueran los gobernadores, diputados y concejales, y tendrían un periodo de tres (3) años, que se iniciaba el primero de Enero siguiente a la fecha de su elección.

Según el artículo 107, en caso de que se produjere falta absoluta, antes de transcurridos veinticuatro (24) meses del periodo del alcalde, el Presidente de la República o el gobernador respectivo, según sus competencias, debía señalar en el decreto de encargo la fecha de elección del nuevo alcalde, que debía cumplirse dentro de los dos (2) meses siguientes a dicho pronunciamiento. Si la falta absoluta se produjere después de transcurridos veinticuatro (24) meses del período del alcalde, el Presidente de la República o el gobernador respectivo, según el caso, debía designar el alcalde para el resto del periodo de la misma filiación política del titular del anterior, quien debía gobernar con base en el programa que presentó el alcalde electo.

Con fundamento en la interpretación contextual de los artículos 1, 3, 260, 314 y 287-1 de la Constitución la Corte concluyó señalando, como lo había hecho anteriormente, que los alcaldes deben ser elegidos en caso de vacancia del cargo, no sólo porque ello se deduce indubitablemente de la voluntad del Constituyente, sino como resultado de las nociones de soberanía popular y del derecho de los ciudadanos a gobernarse por autoridades propias. Así lo señaló en la sentencia aludida:

“11- En primer lugar, el artículo 260 señala que los ciudadanos eligen en forma directa a los alcaldes y gobernadores. Por su parte el artículo 314 establece que en cada municipio habrá un alcalde “elegido popularmente para períodos de tres años”. Una interpretación armónica de estas dos disposiciones muestra que la Carta establece una regla precisa sobre la forma de designación de los alcaldes, ya que en todos los casos estos funcionarios deben ser electos popularmente para períodos de tres años. Por ende, sólo pueden acceder a ese cargo público los candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes, de tal manera que siempre debe mantenerse la relación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación del candidato. En estas circunstancias, se observa claramente que la Constitución le reservó a la voluntad popular la posibilidad de tomar decisiones fundamentales, tales como la elección de la primera autoridad local para un período de tres años”.

“13- Finalmente, a todo lo anterior hay que agregar la importancia del principio de soberanía popular, que en forma expresa consagran el preámbulo y el artículo 3º de la Constitución, y que exige que el operador jurídico interprete las normas jurídicas de tal manera que se potencia el respeto a la voluntad popular, la cual se encuentra en íntima conexión con el sistema jurídico que la hace efectiva. Así mismo, el principio democrático (C.P. Preámbulo, art. 1º) reclama el establecimiento de reglas sobre la formación de la voluntad que afiancen la interacción entre el Estado y la sociedad a través de la participación de los ciudadanos en la organización política y económica del país. (C.P. art. 1º, 2º, 40, 103)”.

2.3. Como en el caso de los artículos 85 y 107 de la ley 136/94, en el aparte final del artículo en examen, se establece que el gobernador debe proveer por encargo al alcalde de un municipio que se acaba de crear, y allí mismo debe convocar a elecciones para proveer de manera definitiva el cargo, “...siempre que falte más de un año para la elección general de autoridades locales en el país”.

La situación planteada en la presente norma difiere un poco de los casos examinados anteriormente por la Corte, en razón de que la situación que da origen a la vacante no obedece a revocatoria del mandato, destitución del funcionario o por otras situaciones que dan origen a la vacancia absoluta del cargo, pues la alcaldía se acaba de establecer al

crearse el municipio. La situación no tiene origen, por decirlo así, en un hecho sobreviniente, como es obvio deducirlo, ¿de manera que la solución en este caso tiene que diferir de los planteamientos que tuvo en cuenta la Corte en los precedentes referidos?

Es claro que no. El hecho generador de la situación de vacancia no es determinante en la valoración de las soluciones que consagra la Constitución para definir la selección de los alcaldes y el periodo de su ejercicio en los cargos.

En efecto, cuando los artículos 260 y 40 consagran el derecho de los ciudadanos a elegir en forma directa a los alcaldes y el 314 señala el periodo de estos, no se condicionan tales ordenamientos a que la vacancia sea originaria o sobreviniente, sino exclusivamente a que ocurra y deba llenarse, porque en ello está envuelto, no propiamente el concepto institucional del cargo, sino el personal del funcionario y, sobre todo, los principios de soberanía popular y de democracia participativa donde “la Constitución le reservó a la voluntad popular la posibilidad de tomar decisiones fundamentales, tales como la elección de la primera autoridad local para un periodo de tres años”4.

Así lo admitió la Corte en la referida sentencia C-448/97, que en lo pertinente advierte:

“14- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que en todos los casos de vacancia absoluta, los alcaldes deben ser elegidos por voto popular, no sólo como consecuencia de las claras reglas establecidas por los artículos 260 y 365 de la Carta sino también como lógica expresión de la soberanía popular y la democracia participativa, principios constitutivos de nuestro ordenamiento constitucional (CP arts 1º y 3º)”.

Lo anterior no impide que la ley regule la facultad del ejecutivo (Presidente y Gobernadores) para designar provisionalmente los alcaldes mientras se hace su elección, porque ello está autorizado en la Constitución (art. 293) para evitar vacíos de poder y, por supuesto, los efectos perniciosos que ello puede significar en el manejo de los municipios. En esencia, si el Presidente de la República ni los gobernadores pueden designar en propiedad los alcaldes, si pueden hacerlo transitoriamente mientras se realizan las elecciones populares con arreglo a las cuales solo se puede proveer en forma definitiva tales cargo. En efecto, en la sentencia C-011/945 se dijo:

Cosa distinta es que estos funcionarios puedan ser nombrados interinamente por el

presidente de la República, o por el respectivo gobernador, según el caso, en los términos del artículo 14 del proyecto. Es claro que se trata con ello de evitar el vacío de poder que pudiera presentarse en el respectivo departamento o municipio, una vez producida la falta del mandatario, y mientras se procede a la elección de quien haya de reemplazarlo, con los traumatismos que de tal situación lógicamente se derivarían. Pero de ahí a facultar al Presidente de la República, o a los gobernadores, para designar en propiedad, hasta el término del período, a gobernadores o alcaldes, hay una gran distancia. Con el cambio de régimen que en esta materia se produjo primero en la Reforma constitucional de 1986, y luego en la nueva Constitución, lo que se ha querido es que la provisión de los cargos de alcalde o de gobernador por nombramiento por parte de una autoridad ejecutiva de mayor jerarquía, sea tan solo un hecho excepcional.

2.4 Finalmente resulta necesario advertir la violación constitucional que entraña el haberse adoptado una regulación sobre temas como la iniciación del periodo de los alcaldes y la procedencia de las elecciones para escogerlos mediante una ley ordinaria, cuando son efectivamente asuntos básicos del régimen electoral, que por mandato constitucional (art. 152-c) deben ser objeto de manejo mediante una ley estatutaria.

Así lo señaló la Corte en la referida sentencia C-448/97:

“Así las cosas, la Corte encuentra que la fecha de iniciación del período del alcalde electo y la unificación del momento de las elecciones del alcalde y los miembros de las corporaciones públicas territoriales no son temas únicamente operativos en la función electoral, puesto que la periodicidad y las exigencias cronológicas del proceso electoral son aspectos básicos que determinan el sistema político y el gobierno democrático. Se trata pues de materias que deben ser reguladas a través de ley estatutaria, por ser una reglamentación permanente de las funciones electorales. Con mayor razón, se considera que el mecanismo de designación de los nuevos alcaldes, en los eventos de vacancia absoluta, es un asunto que debe definirse en la legislación estatutaria de funciones electorales, pues es un aspecto determinante en la dirección de los intereses locales. Por tales motivos la Corte Constitucional declarará inexecutable, por violación de la reserva de ley estatutaria, las disposiciones acusadas”.

2.5. Las reflexiones anteriores le permiten a la Corte concluir en que el aparte acusado del artículo 18 de la ley 136 de 1994 resulta inexecutable, porque autoriza a los Gobernadores

para designar en propiedad a los alcaldes de los municipios que se acaban de crear por las Asambleas Departamentales, cuando falte un año o menos para las elecciones generales de las autoridades locales en el país, con lo cual la ley quebranta los artículos 1, 3, 40, 260 y 334 de la Constitución.

## VII. DECISIÓN.

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

### RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE la siguiente expresión “siempre que falte más de un año para la elección general de autoridades locales en el país”, contenida en el artículo 18 de la Ley 136 de 1994.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver sentencias C-011/94, C-586/95, C-488/97, SU-640/98

2 Sentencia C-011/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero

3 M.P. Alejandro Martínez Caballero

4 Sentencia C-448/97

5 M.P. Alejandro Martínez Caballero