



Sentencia 448 de 1997 Corte Constitucional

SCC04481997

Sentencia C-448/97

VIOLACION DE RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Vicio de competencia/VIOLACION DE RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Alcance

[Ver Decreto Nacional 1421 de 1993](#)

La violación de la reserva de ley estatutaria es un vicio de competencia y no de forma, aspecto en el cual son plenamente aplicables, mutatis mutandis, los criterios establecidos por esta Corporación cuando señaló que el desconocimiento de la regla de unidad de materia y de la reserva de ley orgánica son vicios materiales que no caducan. *Se viola la reserva de ley estatutaria cuando el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes estatutarias. Se trata pues, en apariencia, de una impugnación exclusivamente por vicios de forma, ya que parece referirse al puro procedimiento legislativo, esto es al trámite de aprobación y perfeccionamiento de las leyes, pues la violación de la Constitución no ocurre porque el contenido particular de un determinado artículo desconoce mandatos materiales de la Carta, o ha sido expedido por una autoridad a quien no corresponde hacerlo, sino únicamente porque fue incluido en una ley ordinaria y no en una ley estatutaria.*

LEY ESTATUTARIA-Desconocimiento de reserva/VIOLACION DE RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Vicio de competencia

El desconocimiento de la reserva de ley estatutaria no constituye un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, *una ley ordinaria puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento. Esto significa que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la reserva de ley estatutaria, o de ley orgánica, o la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución. La violación de la reserva de ley estatutaria no configura entonces un vicio de forma sino una falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley estatutaria. Ahora bien, la violación de la reserva de ley estatutaria implica precisamente que el Congreso no tiene la autorización constitucional -esto es, carece de competencia y de legitimidad- para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha atribuido a la forma de la ley estatutaria. Estamos pues en presencia de un vicio de competencia no es de forma sino material.*

CADUCIDAD DE LA ACCION-Caso de improcedencia en ley estatutaria

La acción contra una ley ordinaria por haber violado la reserva de ley estatutaria no es un vicio de forma, y por ende la acción por tal razón no caduca.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Alcance en materia electoral/LEY ESTATUTARIA-Regulación período de Alcaldes

Son materias propias de reserva estatutaria todas aquellas regulaciones permanentes de las funciones electorales, por lo cual sólo pueden ser desarrollados por medio de leyes ordinarias aquellos aspectos puramente operativos para facilitar una elección concreta. Así las cosas, 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.

ELECCION POPULAR DE ALCALDES-Vacancia absoluta/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Violación por sujeción de alcaldes al gobierno central

En todos los casos de vacancia absoluta, los alcaldes deben ser elegidos por voto popular, no sólo como consecuencia de las claras reglas establecidas sino también como lógica expresión de la soberanía popular y la democracia participativa, principios constitutivos de nuestro

ordenamiento constitucional. El Legislador desconoció entonces el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan y a gobernarse por autoridades propias. Además, al otorgar al Presidente de la República o a los gobernadores la facultad de nombrar en propiedad a la primera autoridad municipal, la norma legal establece una sujeción jerárquica de los alcaldes al ejecutivo central, que no está autorizada en nuestro ordenamiento constitucional y que vulnera el contenido esencial de la autonomía de las entidades territoriales. *La Corte reitera entonces su jurisprudencia sobre la necesidad de convocar a nuevas elecciones en caso de vacancia definitiva al cargo de alcalde.*

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

Los nombramientos en interinidad que efectúe el Presidente de la República o los gobernadores respectivos son admisibles pero tendrán vocación estrictamente temporal, pues su realización sólo se justifica por la necesidad de garantizar el cumplimiento oportuno de las tareas constitucional y legalmente encomendadas a la primera autoridad municipal, mientras se elige, en la forma establecida en la Carta, al nuevo alcalde.

AUTORIDAD LOCAL-Fecha de elección

Las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Miembros de las Juntas Administradoras Locales se realizarán el último domingo del mes de octubre". La Corte entiende que, como regla general en materia de elecciones, esta norma es razonable y no contradice ningún precepto constitucional, por lo cual puede ser considerada un desarrollo del artículo 293 de la Carta, que atribuye a la ley la regulación de estos temas. Sin embargo, en circunstancias especiales de vacancia absoluta del cargo, por revocatoria del mandato, por destitución, por muerte, renuncia o cualquier situación en que definitivamente la alcaldía deja de tener un titular elegido popularmente, debe iniciarse el proceso electoral para la proclamación del electo representante de la voluntad popular, elección que, como es obvio, puede no ser adelantada en la fecha prevista por esa norma. Es pues necesario tener en cuenta tal precisión para que ese contenido normativo se ajuste a la Carta.

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

Los nombramientos en interinidad que efectúe el Presidente de la República o los gobernadores respectivos son admisibles pero tendrán vocación estrictamente temporal, pues su realización sólo se justifica por la necesidad de garantizar el cumplimiento oportuno de las tareas constitucional y legalmente encomendadas a la primera autoridad municipal, mientras se elige, en la forma establecida en la Carta, al nuevo alcalde.

DEMOCRATIZACION DE LA PLANEACION DE LA ACCION DEL ESTADO-Alcance/AUTORIDAD LOCAL-Elección

No debe confundirse la democratización de la planeación de la acción del Estado con la elección de las primeras autoridades locales, pues la participación democrática en el sistema de definición de la gestión administrativa se garantiza en normas constitucionales y legales que regulan tanto la integración del Consejo Nacional de Planeación como el proceso de ejecución, fiscalización y evaluación del plan, mientras que la materialización de las metas del elegido se plasman, a nivel local, en el proceso de concertación política entre el alcalde y el concejo municipal respectivo. Por lo anterior, la Corte considera que la búsqueda de coherencia administrativa no es un argumento constitucional suficiente para desconocer una regla constitucional expresa, como aquella que señala que el alcalde "será elegido popularmente para períodos de tres años".

UNIDAD NORMATIVA-Alcance

La Corte debe efectuar la unidad normativa cuando ella es necesaria para evitar que el fallo sea inocuo, lo cual ocurre en particular cuando el contenido normativo de la norma que será retirada del ordenamiento se encuentra reproducido en otras disposiciones, que deben entonces también ser declaradas inexequibles. Esto sucede en el presente caso, pues los artículos 51 y 52 de la Ley 241 de 1995 establecen casos en los cuales la vacancia absoluta de una alcaldía es llenada por nombramiento del gobernador o el Presidente, y no por elección popular, tal y como lo ordena la Carta.

VACANCIA TEMPORAL DE ALCALDE-Vacio legal/SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Aparente vacío legal/ALCALDE-Período

Esta sentencia puede generar un aparente vacío normativo por cuanto son expulsadas del ordenamiento las disposiciones legales que establecían como llenar las vacancias absolutas del alcalde, por razones distintas a la revocatoria del mandato, pues para este último caso existen normas estatutarias que regulan el tema, uno de los efectos de una declaratoria de inexequibilidad de una disposición es que se restauran ipso jure, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por las disposiciones declaradas inconstitucionales en la sentencia. Esto significa entonces que las normas precedentes a las leyes 136 de 1994 y 241 de 1995 que regulaban el tema, a saber los artículos pertinentes de las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987, reviven y son aplicables para llenar este vacío legal, obviamente en aquellos puntos en que su regulación se encuentre conforme a la Constitución, que es norma de normas (CP art. 4º). Si subsisten vacíos de regulación, la Corte considera que, conforme a principios clásicos de integración normativa, éstos pueden ser llenados

recurriendo a las disposiciones estatutarias que regulan la revocatoria del mandato, pues se trata de una situación semejante. No se trata obviamente de conferir competencias por medios analógicos, lo cual repugna al Estado de derecho (CP arts 1º, 6º y 121), sino de solucionar, recurriendo a los principios y reglas que rigen una situación semejante, un vacío de regulación relativo al procedimiento para llenar temporalmente las vacantes, mientras se convoca a las nuevas elecciones, por medio de las cuales se determinará quien es el nuevo alcalde en propiedad. En razón a la seguridad jurídica a la que debe propender todo fallo judicial, y en vista de que existen situaciones jurídicas consolidadas, la Corte Constitucional, en ejercicio de la facultad que tiene para fijar los efectos de sus sentencias, determinará que la presente decisión sólo surtirá efectos a partir de la notificación del fallo. En consecuencia, aquellos alcaldes que hayan sido elegidos popularmente, se entiende que lo fueron por los tres años establecidos por la Constitución, incluso si la elección fue anterior a la presente decisión. Y aquellos alcaldes que fueron nombrados en propiedad por el Presidente de la República o por los gobernadores ante la vacancia absoluta de la primera autoridad municipal, y en virtud de las normas declaradas inexequibles, se debe entender que se trata de un nombramiento provisional, por lo cual se deberá empezar a realizar las acciones necesarias para que se proceda a la elección popular del nuevo alcalde.

Referencia: Expediente D-1655

Normas acusadas: Artículos 85 (parcial) y 107 (parcial) de la Ley 136 de 1994.

Actor: Claudio Zambrano Pinzón.

Temas:

La violación de la reserva de ley estatutaria es un vicio material que no caduca.

Contenido de la ley estatutaria en materia electoral.

Democracia participativa y nombramiento de alcaldes por el Presidente de la República o por Gobernadores.

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Claudio Zambrano Pinzón, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demanda algunas expresiones de los artículos 36 y 48 del Decreto 1421 de 1993 y, apartes de los artículos 85 y 107 de la Ley 136 de 1994, la cual fue radicada con el número D-1655. Mediante auto de mayo 14 de 1997, el Magistrado Ponente rechazó la impugnación en relación con los artículos 36 y 48 del Decreto 1421 de 1993, por cuanto esta Corporación no es competente para conocer de demandas ciudadanas que se presenten contra ese decreto, toda vez que, de acuerdo con lo dispuesto por la Sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en providencia del 13 de octubre de 1994, corresponde al Consejo de Estado el conocimiento de estas acusaciones. El Magistrado Sustanciador decidió la admisión respecto de los apartes impugnados de los artículos 85 y 107 de la Ley 136 de 1994, al verificar que sobre el asunto el lóbulo cumplía los requisitos exigidos por la ley. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DE LOS TEXTOS LEGALES OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcriben los artículos demandados y se subrayan los apartes acusados.

Ley 136 de 1994

(junio 2)

"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 85. Elección. Los alcaldes serán elegidos por mayoría de votos de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se elijan gobernadores, diputados y concejales.

Los alcaldes tendrán un período de tres (3) años que se iniciará el primero de enero siguiente a la fecha de su elección y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

Parágrafo transitorio. Los alcaldes elegidos para el período iniciado en 1992 ejercerán sus funciones hasta el treinta y uno de diciembre de 1994, de conformidad con lo previsto en el artículo transitorio 19 de la Constitución Política.

(...)

Artículo 107. Convocatoria a elecciones. Si la falta absoluta se produjere antes de transcurridos veinticuatro (24) meses del período del alcalde, el Presidente de la República o el gobernador respectivo, según sus competencias en el decreto de encargo señalarán la fecha de elección del nuevo alcalde, la cual deberá realizarse dentro de los dos meses siguientes a la expedición del decreto.

El candidato a nuevo alcalde deberá anexar a la inscripción de su candidatura, la cual debe ser treinta días antes de la elección, el programa de gobierno que someterá a consideración ciudadana.

Si la falta absoluta se produjere después de transcurridos veinticuatro (24) meses del período del alcalde, el Presidente de la República o gobernador respectivo, según sus competencias designará el alcalde para el resto del período, de la misma filiación política del anterior, quién deberá gobernar con base en el programa que presentó el alcalde electo.

Parágrafo. Si la falta absoluta del Alcalde Municipal es la muerte ocasionada en forma violenta por terceros, no se convocará a nueva elección y el Presidente o Gobernador designará Alcalde de la misma filiación y grupo político del titular, de terna de candidatos presentada por quienes inscribieron la candidatura de la anterior.

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en este artículo sólo se aplicará a partir del 1º de enero de 1995.

III. LA DEMANDA.

Según criterio del actor, las normas acusadas transgreden el preámbulo y los artículos 1º, 2º, 14, 189, 259, 260, 287 y 305 de la Constitución.

En primer término, el actor considera que las expresiones demandadas desconocen el principio democrático, que es uno de los fundamentos de nuestro orden jurídico, pues "el interés personal que se manifiesta en la renuncia de un mandatario no puede ser visto con buenos ojos, y la manera de proveer su reemplazo no puede ser tan simplista como el acto que la ocasiona". Por lo tanto, a su juicio, la manera de resolver el relevo del alcalde debe ser la elección popular que "castigue la negligencia de aquel que antepone sus intereses personales a los altos designios comunitarios que se le han confiado, o que por el contrario, esa opinión popular ratifique su confianza". Además, señala el demandante, las normas acusadas contrarían la noción de Estado Social de Derecho, pues imponen un "origen estatista" a las relaciones de poder, las cuales de acuerdo con la Constitución, deben nacer de la voluntad popular.

En el mismo sentido, el ciudadano considera que las normas acusadas desconocen el principio de autonomía de las entidades territoriales, puesto que cada región tiene derecho a tomar sus propias decisiones, sin la autorización de los órganos del poder central. Por consiguiente, la intervención del Presidente de la República o de los gobernadores en la designación de la primera autoridad local origina una intromisión en asuntos de interés netamente local, toda vez que imponen una decisión sin considerar la participación de los ciudadanos en los asuntos que les conciernen, por lo cual las normas impugnadas contrarían los derechos políticos de los ciudadanos.

Así mismo, el demandante sostiene que los apartes acusados transgreden los artículos 189 y 305 de la Constitución, pues se atribuye al Presidente de la República y a los gobernadores una función que no está prevista en la Carta, la cual, en ninguna parte contempla el nombramiento presidencial en propiedad de gobernadores o alcaldes. Esta omisión constitucional, según el actor, no es casual sino que es

coherente con la filosofía democrática de la Carta, en donde se establece una relación jurídico-política directa entre el individuo y el gobernante. Por consiguiente, concluye el actor, la imposición de un programa que no ha sido avalado democráticamente por los interesados implica el desconocimiento del principio democrático que inspira a nuestra Carta.

De otra parte, el ciudadano considera que las normas acusadas violan la institución del voto programático y el principio de la elección directa de alcaldes y gobernadores pues, a su juicio, en todos los casos de vacancia absoluta del cargo, ya sea por revocatoria del mandato o por renuncia, debe considerarse que existe terminación del mandato. En consecuencia, en todos estos eventos debe convocarse a nueva elección, lo cual se explica por la ausencia de norma constitucional que exija la coincidencia forzosa de fechas para la elección de las autoridades municipales.

Finalmente, el demandante realiza un repaso por la jurisprudencia de esta Corporación y concluye que la regla que fue fijada jurisprudencialmente para la revocatoria del mandato debe aplicarse cuando existe renuncia del alcalde, por lo cual también en este caso debe convocarse a nuevas elecciones. Según su criterio, la tesis contraria vulnera los principios democrático y de la autonomía territorial.

IV. INTERVENCIONES Y PRUEBAS

De acuerdo con lo señalado en el informe de la Secretaría General de esta Corporación de julio 7 de 1997, durante el término de fijación en lista para la intervención ciudadana no se presentó ningún escrito.

Por su parte, el Magistrado Ponente consideró necesario incorporar al expediente pruebas relacionadas con las posibles dificultades prácticas que podría generar en los procesos electorales, la planeación y las transferencias de la Nación a las entidades territoriales, el hecho de que se realizaran elecciones para los alcaldes para períodos individuales de tres años, por lo cual ofició a la Federación de Municipios, a la Registraduría Nacional, al Departamento Nacional de Planeación, y los Ministerios de Hacienda y del Interior, para que conceptuaran sobre esta materia. A continuación se transcriben los aspectos más relevantes de tales conceptos.

4.1. Concepto de la Federación Colombiana de Municipios

En respuesta al cuestionario de la Corte, el Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, Gilberto Toro Giraldo, considera que la convocatoria a elecciones de alcaldes en fechas diversas no es traumática para la gestión municipal, ni para la autonomía local, ya que si estas "elecciones locales sólo interesan a los lugareños, el hecho de que ellas no coincidan con las que se efectúan en otros municipios permitirá afianzar esa disciplina de lo propio, refinar el sentido de pertenencia, la palabra de oro de la ciencia política contemporánea: legitimidad." Según su criterio, el único riesgo radicaría en el denominado "trasteo de votos", pero éste es muy fácil de conjurar pues basta con sentar el principio de que el "censo electoral tiene una vigencia de tres años, es decir que las personas durante el trienio respectivo sólo podrán votar en un único municipio." El interviniente considera que estos procesos electorales en diferente fechas no afectan tampoco los procesos de concertación en materia de planeación, ya que ésta "se logra por dos vías", que son el "reparto de competencias, y la necesaria participación de las entidades territoriales en los ámbitos más amplios." Así, en virtud del primer mecanismo "cada entidad tiene un ámbito de acción delimitado", por lo cual no tiene por qué "haber entrecruzamiento de planes, ni duplicación de actividades, si las entidades territoriales, y especialmente la nación, aprenden el principio de responsabilidad que les impone hacerse cargo de sus competencias exclusivas, participar en la medida indicada en las concurrentes, y abstenerse en las ajenas." Y el "segundo mecanismo constituye también una expresión de la autonomía." Con base en todo lo anterior, la Federación considera que la Corte "debe reiterar su doctrina de que la Ley no puede fijar período institucional al Alcalde, y de ser posible, por aplicación de la unidad normativa, entrar a conocer de todas las normas con base en las cuales otras corporaciones vienen declarando que en Colombia los alcaldes inician período el 1º de enero y lo terminan el 31 de diciembre del tercer año siguiente, de manera que toda elección que en el interin se realice se entiende hecha por el resto del período."

4.2. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Director General del Presupuesto Nacional, Mario Mejía Cardona, responde al cuestionario de la Corte, en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Según su criterio, "las elecciones individuales de alcaldes originan costos adicionales al Estado", ya que "se requiere de toda la infraestructura electoral para cada uno de estos procesos", se necesita la "contratación de personal calificado para la obtención y transcripción de la información", fuera de que "se incrementan los costos de gastos de personal en razón a que se requiere de horas extras para desarrollar el trabajo suplementario", y no se pueden hacer "economías de escala". Estos gastos suplementarios "no son fácilmente cuantificables en razón de que su costo depende del nivel de cada municipio y de su potencial electoral". Sin embargo, el Ministerio efectuó una simulación del caso en que se realizan elecciones individuales de "alcaldes que no coincidan con las elecciones de cuerpos colegiados y dignatarios del orden regional y local", y consideró que dichos costos adicionales pueden representar el 61% del valor total del proceso, cifra que el mismo concepto reconoce como aproximada pues "depende de las situaciones y el tipo de municipios en donde se presenta." De otro lado, según este concepto, como la elección individual de alcaldes corresponde a casos fortuitos que se conocen con posterioridad a la aprobación del presupuesto, tales situaciones "no permiten proceso alguno de concertación, antes por el contrario obligan al Gobierno a arbitrar recursos que no estaban contemplados en el presupuesto inicial", por lo cual también se "dificulta la transferencia de recursos a la periferia."

4.3. Concepto del Departamento Nacional de Planeación.

En respuesta al cuestionario de la Corte, el Secretario Privado del Departamento Nacional de Planeación, Carlos Alberto García Navia, señala que las elecciones individuales de alcaldes pueden "generar limitaciones en la elaboración y armonización de los planes, programas de desarrollo y presupuestos", ya que "el presupuesto para el primer año de gobierno ya ha sido elaborado por el alcalde saliente, sin que necesariamente exista coincidencia en los programas y proyectos propuestos". Sin embargo, según su criterio, esta situación no constituye un obstáculo invencible, ya que el alcalde entrante tiene instrumentos para realizar algunas modificaciones al plan de desarrollo y al presupuesto. Así, conforme a la Constitución y a la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, los alcaldes, una vez han tomado posesión del cargo, "tienen un plazo de 2 meses para presentar al respectivo Consejo Territorial de Planeación los respectivos borradores del plan de desarrollo municipal". Esto significa, según sugiere el concepto, que el nuevo alcalde puede introducir innovaciones al plan de desarrollo, de conformidad con su programa de gobierno. Y una vez establecidas tales modificaciones, ya sea por acuerdo o por decreto, el alcalde podrá proponer los cambios que considere necesarios al "presupuesto municipal para ejecutar su plan de desarrollo, en cumplimiento del principio de armonización según el artículo 44 de la Ley 152. Las modificaciones deben ser presentadas por el alcalde al Concejo Municipal para su aprobación, cuyo proceso no excederá los dos meses."

De otro lado, según Planeación Nacional, la elección de alcaldes en fechas diferentes no genera mayores dificultades en los procesos de planeación, no sólo porque constitucionalmente los períodos nacionales y locales no coinciden, ya que son de 3 y 4 años respectivamente, sino además porque el artículo 45 de la Ley 152 de 1994 prevé un mecanismo de ajuste, pues señala que si "durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para aprobación de la Asamblea o del Concejo, ajustes a su Plan Plurianual de inversiones para hacerlo consistente con aquellos".

Igualmente, el nuevo alcalde también enfrenta algunas dificultades en relación con la ejecución de las inversiones. Así, "deberá incorporar dentro del presupuesto las partidas que aseguren el cumplimiento de los compromisos ya adquiridos, en cumplimiento del principio de continuidad establecido en el numeral F del artículo 3 de la ley 152 de 1994". Además, "en caso de que existan dificultades para la posesión del alcalde, si la gestión y concertación requerida para llevar a cabo proyectos de cooperación técnica o de confinanciación no se da, puede ocurrir que el municipio pierda dichas oportunidades de inversión y desarrollo". A ello habría que agregar que se pueden ver afectados los programas de "capacitación y asistencia técnica que la nación a través de sus diversos ministerios, entidades y programas le otorga a los diferentes alcaldes elegidos o recién posesionados, en materia de planeación, presupuesto y transferencias", ya que estos programas se hacen "a gran escala, razón por la cual, muchos alcaldes elegidos individualmente, o bien no recibirían la capacitación respectiva o lo harían en fases muy avanzadas de sus respectivos gobiernos municipales, perdiéndose así el impacto de mediano plazo esperado en estos programas de capacitación." Con todo, agrega el concepto, ninguna de esas dificultades constituye un obstáculo insuperable.

Finalmente, Planeación Nacional considera que "las elecciones individuales de alcaldes no generan dificultades en el proceso de transferencia de los ingresos corrientes de la nación a los municipios", puesto que la asignación y distribución de estos dineros "se somete a las reglas y condiciones dispuestas por la Ley 60 de 1993, en particular en lo relativo al calendario de giro de recursos, tal como lo prevé el artículo 24 de esta Ley".

4.4. Concepto del Ministerio del Interior.

La Directora General Jurídica del Ministerio del Interior, Liliana Stella Avendaño Rodríguez, responde el cuestionario de la Corte y señala que la realización de las elecciones de alcaldes en fechas diferentes podría ser traumática "para la gestión fiscal, por cuanto implicaría un recorte del período institucional establecido por la ley 136 de 1994, para los alcaldes. No podrían entonces desarrollar de manera adecuada su programa de gobierno, por tener un período recortado." Igualmente considera el concepto que para las autoridades nacionales "también es de importancia una sola fecha de elecciones, por cuanto es indispensable para el desarrollo de sus programas, conocer de manera precisa quienes son los Alcaldes y Gobernadores con los cuales se realizará la labor relacionada con el desarrollo del país, labor que se entorpecería al estar en permanente atención de un sin número de procesos electorales." Finalmente, el concepto añade que la elección de los alcaldes en fechas diversas también genera obstáculos en materia presupuestal y de planeación, porque los presupuestos "podrían haber sido ya presentados y aprobados". Por ello considera que es más beneficioso para los entes territoriales "que sus autoridades sean elegidas en las fechas ya determinadas por la ley, para que, también teniendo en cuenta las disposiciones legales que regulan las actividades que sobre estas materias debe realizar el gobierno Nacional y Departamental, puedan dentro de los plazos previstos, participar en la concertación a realizarse para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y/o Presupuesto General de la Nación."

4.5. Concepto del Registrador Nacional del Estado Civil.

En respuesta al cuestionario de la Corte, el Registrador Nacional del Estado Civil, Orlando Abello Martínez, señala que la Registraduría Nacional dispone del recurso humano, técnico y la infraestructura necesaria para "llegar a todos los municipios", por lo cual "es factible la realización de elecciones de alcaldes en fechas diferentes", siempre y cuando se cuente con los recursos económicos necesarios para tal efecto. Según su parecer, esas elecciones en fechas diferentes generan costos suplementarios, pero es muy difícil estimar el "porcentaje de incremento" ya que

"los factores determinantes de los costos, tales como censo electoral, número de puestos y mesas de votación, número de listas y candidatos varían de acuerdo al municipio donde se realice este evento."

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, rinde el concepto de rigor y solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas acusadas. La Vista Fiscal inicia su intervención con un recorrido por la jurisprudencia de esta Corporación en relación con la exigencia constitucional de convocar a nuevas elecciones populares en caso de revocatoria del mandato y destitución de alcaldes y gobernadores. Así mismo, se refiere al principio de la democracia participativa en la Constitución de 1991 como modelo político que se extiende no sólo en el ámbito electoral sino también a todos los escenarios de la vida pública y social en donde se adoptan decisiones y se concentran poderes. La democracia participativa es entonces para la Vista Fiscal "un concepto universal, en tanto compromete diversos aspectos de la vida social".

De lo anterior, el Procurador General concluye que la designación de la primera autoridad municipal por el Presidente de la República o por los gobernadores cuando la falta absoluta se produce después de transcurridos 24 meses del período, armoniza plenamente con la naturaleza del mandato que los electores otorgan al alcalde elegido popularmente, pues este sistema conserva los dos elementos vinculados con la expresión de la voluntad, los cuales son: la necesidad de designar a un alcalde de la misma filiación política del elegido popularmente y la obligación del nuevo funcionario de gobernar con base en el mismo programa presentado por el alcalde electo. Por consiguiente, a juicio del Ministerio Público, las designaciones autorizadas en la norma acusada no significan una confiscación de la voluntad popular por parte del ejecutivo. Por el contrario, lo impugnado impone el respeto por el mandato conferido a los gobernantes y otorga primacía al principio de soberanía popular. Por ello, la Vista Fiscal manifiesta que la sustitución del alcalde por el Presidente o por el gobernador en las condiciones previstas en la norma acusada no afecta de manera sustancial la estructura de la democracia participativa, pues su carácter expansivo y universal permite la utilización de múltiples mecanismos que pueden ser desarrollados por el Legislador, siempre y cuando respete la voluntad popular expresada mediante el voto programático. Según su criterio, la elección de gobernadores y alcaldes "no apunta de manera principal a escoger un candidato, sino a escoger la mejor opción programática que se presente", toda vez que "el voto programático marca el paso de la cultura de sujeción predicable del clientelismo, tan enraizado en nuestras culturas políticas, a una cultura de la participación"

Finalmente, el Ministerio Público considera que la coincidencia forzosa de los períodos de las autoridades locales y seccionales armoniza con la Carta pues constituye una razonable "medida de armonización estatal". Así, según su parecer, la norma acusada reconoce la relación directa de los programas de gobierno municipales y los planes económicos y sociales de sus respectivos municipios, los cuales, de acuerdo con el artículo 339 de la Constitución, deben estar conformes y deben elaborarse de manera concertada con los planes de desarrollo del Gobierno nacional. Por consiguiente, la convocatoria a nuevas elecciones significaría, de un lado, la aprobación eventual de programas distintos de los que se venían adelantando y, de otro lado, el desconocimiento de la vigilancia sobre el cumplimiento del programa aprobado que exigen la Constitución y los artículos 5º y 6º de la Ley 131 de 1994 o ley estatutaria que reglamenta el voto programático. Por ello, según criterio del Procurador General, la norma se justifica por la necesaria racionalidad que debe caracterizar el funcionamiento administrativo y macroeconómico del Estado, y por la garantía de eficacia de los programas socio-económicos del ejecutivo.

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1. Conforme al ordinal 4º del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 85 y 107 de la Ley 136 de 1994, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra normas de rango legal.

La reserva de ley estatutaria y los vicios de forma.

2. Comienza la Corte por recordar que el control constitucional de los actos sometidos a su análisis no es rogado sino integral, por cuanto corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. En tales circunstancias, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios de constitucionalidad materiales o procedimentales distintos a los señalados por el demandante, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el actor no los haya considerado. Por ello, y aunque el actor no incluyó entre los cargos la eventual violación de la reserva de ley estatutaria, debe esta Corporación analizar este aspecto. En efecto, las normas acusadas consagran una excepción a la elección popular de alcaldes, pues el Legislador considera que ante la vacancia absoluta de la autoridad, cuando hubiesen transcurrido más de 24 meses de su período constitucional, el Presidente o los gobernadores competentes deberán nombrar a un alcalde provisional para que ejerza la función por el resto del período, pues esas elecciones deben coincidir con la de gobernadores, diputados y concejales cuyo período se inicia el 1º de enero siguiente a la fecha de la elección. Las disposiciones impugnadas establecen entonces ciertas reglas relacionadas con la elección democrática o designación de la primera autoridad municipal. Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el numeral c) del artículo 152 de la Constitución, la materia referente a "funciones electorales" debe aprobarse a través de ley estatutaria. Por ello, debe la Corte estudiar si la regulación de la época de elección, la designación de alcaldes ante la vacancia absoluta de los elegidos popularmente, y el señalamiento de la fecha de posesión

de esas autoridades, son temas propios del concepto de función electoral, que están entonces sometidos a la reserva de ley estatutaria, o si por el contrario son materias que pueden regularse a través de una ley ordinaria, como lo es la Ley 136 de 1994.

3- Con todo, se podría sostener que no corresponde a la Corte efectuar ese examen, por cuanto la Ley 136 de 1994 fue promulgada el 2º de junio de ese año, y la presente demanda fue presentada el 1º de abril de 1997, por lo cual ya habría caducado el término para presentar acciones contra esa ley por vicios de forma (CP art. 242 ord. 3º). La Corte considera sin embargo que esa objeción no es de recibo, por cuanto la violación de la reserva de ley estatutaria es un vicio de competencia y no de forma, aspecto en el cual son plenamente aplicables, *mutatis mutandis*, los criterios establecidos por esta Corporación cuando señaló que el desconocimiento de la regla de unidad de materia y de la reserva de ley orgánica son vicios materiales que no caducan.

Así, se viola la reserva de ley estatutaria cuando el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes estatutarias. Se trata pues, en apariencia, de una impugnación exclusivamente por vicios de forma, ya que parece referirse al puro procedimiento legislativo, esto es al trámite de aprobación y perfeccionamiento de las leyes, pues la violación de la Constitución no ocurre porque el contenido particular de un determinado artículo desconoce mandatos materiales de la Carta, o ha sido expedido por una autoridad a quien no corresponde hacerlo, sino únicamente porque fue incluido en una ley ordinaria y no en una ley estatutaria. Ahora bien, la diferencia entre una ley ordinaria y una ley estatutaria parece ser puramente de trámite pues ambas normas son expedidas por el mismo órgano constitucional: el Congreso. Por consiguiente, si ese mismo contenido es aprobado por medio del trámite de ley estatutaria, puede ser exequible, lo cual parece confirmar que estamos en presencia de un vicio formal que caduca.

Sin embargo, un análisis más detenido muestra que el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria no constituye un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley ordinaria puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. Esa ley ordinaria es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexequibles por violar la reserva de ley estatutaria, si su contenido normativo es de aquellos que la Constitución ha ordenado que se tramiten por medio de esas leyes de especial jerarquía que son las leyes estatutarias. Y sin embargo, se repite, la ley ordinaria es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la reserva de ley estatutaria, o de ley orgánica, o la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución.

La violación de la reserva de ley estatutaria no configura entonces un vicio de forma sino una falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley estatutaria. En efecto, lo propio de un vicio formal es que la autoridad -en este caso el Congreso- está facultada para desarrollar ciertas regulaciones por medio de una determinada forma, y al utilizar esa forma incurre en irregularidades de trámite. En cambio, la vulneración de la reserva de ley estatutaria es una situación totalmente diferente, pues en esos casos el problema no está en la forma -que puede ser perfecta- sino en el hecho de que el Congreso está incorporando en una forma -la ley ordinaria- ciertos contenidos que la Constitución ha reservado para otra forma -la ley estatutaria-. Esto configura un verdadero vicio material de competencia pues, como ya lo ha dicho esta Corporación, la competencia es el "presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma". Ahora bien, la violación de la reserva de ley estatutaria implica precisamente que el Congreso no tiene la autorización constitucional -esto es, carece de competencia y de legitimidad- para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha atribuido a la forma de la ley estatutaria. Estamos pues en presencia de un vicio de competencia que, como esta Corporación ya lo ha señalado en anteriores decisiones, no es de forma sino material..

4- De otro lado, la violación de la reserva de ley estatutaria se proyecta más allá del proceso legislativo, pues afecta la jerarquía misma de las diversas normas que integran el ordenamiento jurídico. En efecto, la Constitución atribuye una particular fuerza normativa a la legislación estatutaria, cuyos mandatos no pueden ser desconocidos por una ley ordinaria. Además, el establecimiento de una mayoría más exigente para la aprobación y modificación de las leyes estatutarias, así como su revisión por la Corte, no son un capricho del Constituyente sino que tocan con valores constitucionales trascendentales, como el respeto a los derechos fundamentales y la protección de las minorías, por lo cual el Constituyente ha querido que esos contenidos normativos, que considera particularmente importantes, no estén sujetos a la mayoría simple sino a una mayoría reforzada, con lo cual se busca conferir una mayor estabilidad a la regulación de esas materias. Por ello, si la Corte admitiera que la violación de la reserva de ley estatutaria es un vicio de forma que caduca, entonces estaría permitiendo que el paso del tiempo afecte el carácter reforzado de estas leyes especiales, esto es su particular jerarquía y su vocación de permanencia y estabilidad. De esa manera quedarían sujetos al principio de mayoría simple temas que el Constituyente expresamente quiso sustraer de esa dinámica.

Todo lo anterior muestra que la acción contra una ley ordinaria por haber violado la reserva de ley estatutaria no es un vicio de forma, y por ende la acción por tal razón no caduca. Debe entonces la Corte entrar a estudiar si efectivamente las normas impugnadas desconocieron esa reserva.

El alcance de la reserva de ley estatutaria en materia electoral y las normas impugnadas.

5. Esta Corporación tuvo ya la oportunidad de pronunciarse ampliamente sobre el contenido de la ley estatutaria electoral. Según la Corte "las funciones electorales son la expresión orgánica del principio democrático" puesto que constituyen los medios gracias a los cuales "la sociedad democrática se autogobierna". Esto explica que la reserva estatutaria sea en este caso amplia, ya que implica la necesidad de una regulación exhaustiva del tema, pues lo contrario no sólo vacía el contenido del numeral c) del artículo 152 de la Carta, en la medida en que "las funciones electorales se disolverían en los mecanismos y derechos de participación", sino que desconocería la importancia constitucional del principio democrático, el cual se hace efectivo a través de reglas electorales para su funcionamiento. Esta amplitud de la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales no es entonces caprichosa sino que -tal y como la Corte lo señaló en la citada sentencia- encuentra fundamento en el sentido mismo de las reglas electorales, las cuales son "los acuerdos esenciales que permiten que las sociedades resuelvan sus desacuerdos, con base en el juego del principio de mayoría y sin recurrir a la violencia". Por ello es lógico que las reglas electorales no estén ellas mismas sometidas al dominio de las mayorías simples ya que podrían "convertirse en instrumento de poder de estas mayorías y de exclusión de las minorías de la dinámica política", todo lo cual explica que la regulación del conjunto de las funciones electorales se encuentre envuelto de mayores garantías, como es la reserva de ley estatutaria. A partir de todo lo anterior, la Corte concluyó en esa sentencia al respecto:

"... a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales, en el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos esenciales de las mismas sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos, lo cual incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, como la fijación de las fechas de elecciones, el establecimiento de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o registro de votantes, la organización de las tarjetas electorales o de los sistemas de escrutinio, etc. Por su propia naturaleza, la ley estatutaria de funciones electorales es entonces de contenido detallado. Esto no impide que de manera excepcional ciertas materias electorales puedan ser reguladas mediante leyes ordinarias. Así, hay disposiciones que corresponden a aspectos puramente operativos para facilitar la realización de una elección concreta y guardan conexidad con el tema electoral sin ser en sí mismas funciones electorales, como la autorización de una apropiación presupuestal para financiar unas elecciones determinadas. Tales materias pueden ser reguladas mediante leyes ordinarias y no requieren del trámite de una ley estatutaria (subrayas no originales)."

Conforme a todo lo anterior, son materias propias de reserva estatutaria todas aquellas regulaciones permanentes de las funciones electorales, por lo cual sólo pueden ser desarrollados por medio de leyes ordinarias aquellos aspectos puramente operativos para facilitar una elección concreta.

6. 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 inexequibles, por violación de la reserva de ley estatutaria, las disposiciones acusadas. En efecto, a pesar de que el actor demandó únicamente algunos apartes de estos artículos, esta Corporación procederá a retirar del ordenamiento la totalidad de las disposiciones, por estar ellas integralmente afectadas por este vicio de competencia.

Democracia participativa y nombramiento de alcaldes por el ejecutivo.

7. El actor impugnó las normas por razones de fondo y el Ministerio Público emprendió un estudio en el mismo sentido. Por tal razón, la Corte también analizará la constitucionalidad del contenido normativo de los artículos acusados, tal y como lo hizo en anterior ocasión cuando estudió la constitucionalidad de la Ley 84 de 1993. En efecto, la sentencia C-145 de 1994 no se limitó a determinar si las normas acusadas de esa ley habían desconocido la reserva de ley estatutaria de funciones electorales sino que procedió también a estudiar la constitucionalidad del contenido normativo de aquellos artículos que habían sido impugnados por razones de fondo. Y ello deriva de elementales razones de economía procesal, pues si la disposición acusada es también materialmente inexequible, no es razonable que la Corte no se pronuncie sobre este aspecto, pues su abstención podría sugerir que el único vicio de las normas acusadas fue la violación de la reserva de ley estatutaria, con lo cual se podría pensar que basta con corregir ese vicio en la formación del acto para que éste sea ejecutable. Sin embargo, como se verá en esta sentencia, esto no es cierto en el presente caso pues las disposiciones impugnadas son inconstitucionales también debido a su contenido normativo. Finalmente, en la presente ocasión, este examen material encuentra una justificación suplementaria pues, como bien lo señala uno de los conceptos allegados al expediente, otras disposiciones legales reproducen parcialmente el contenido normativo de las regulaciones impugnadas, lo cual podría hacer necesaria una unidad normativa. Entra pues la Corte al examen material de los cargos formulados por el demandante.

8- Según el actor, las normas acusadas transgreden los principios democrático, de autonomía de las entidades territoriales y de elección directa de alcaldes, por cuanto la Constitución señala como única forma de designación de alcaldes la elección popular directa, lo cual explica que

constitucionalmente no se exija la coincidencia forzosa de fechas en la elección de las primeras autoridades municipales. En cambio, el Ministerio Público considera que la forma como está instituida la designación de alcaldes en las normas acusadas no afecta el principio de soberanía popular, pues se respeta la voluntad ciudadana que escogió no sólo un alcalde sino un programa a desarrollar. En estas circunstancias, la Corte encuentra que la demanda centra sus reproches en la designación de alcaldes por el ejecutivo, por considerar que viola el mandato constitucional según el cual los alcaldes son elegidos popularmente por un período de tres años, por lo cual no puede haber, según el actor, una forzosa homogeneización de la elección e iniciación del período de todos los alcaldes del país. Esta Corporación debe entonces precisar si, conforme a la Carta, la designación definitiva de alcaldes debe tener siempre origen popular.

9- En dos pronunciamientos anteriores, la Corte Constitucional se ha referido a la conducta a seguir ante la vacancia absoluta de alcaldías y gobernaciones derivadas ya sea de la revocatoria del mandato o ya sea de la destitución de su titular. En ambos casos, esta Corporación consideró que, conforme a la filosofía que inspira la Constitución de 1991 que propende por mayores espacios de participación ciudadana, los cuales principalmente se reflejan en los principios de autonomía de las entidades territoriales (art. 1º) y de elección popular directa de las primeras autoridades locales (art. 260), quien reemplace al alcalde, en las dos circunstancias, debe ser designado a través de nuevas elecciones populares, independientemente del tiempo transcurrido en el ejercicio del cargo, y que el nuevo mandatario tiene un período de tres años, tal y como lo establece la Carta (CP art. 314). Una pregunta obvia surge: de acuerdo con los preceptos constitucionales, ¿la terminación de la representación por destitución del alcalde o por revocatoria del mandato son casos esencialmente diferentes de otras situaciones que originan igualmente la vacancia absoluta del cargo? Dicho de otra manera, la finalización de la representación por la muerte, la renuncia, la incapacidad médica permanente u otras eventualidades que representen la vacancia absoluta del cargo de alcalde ¿justifican una decisión de la Corte Constitucional diferente a las anteriores o, por el contrario, debe esta Corporación mantener su línea jurisprudencial?

10- Conforme a los argumentos desarrollados por la Procuraduría, podría sostenerse que los casos son distintos y que, por ende, la decisión de la Corte no tiene por qué ser igual. Conforme a este razonamiento, la revocatoria y la destitución implican un cuestionamiento a la persona misma del alcalde, por lo cual se justifica una nueva elección. En cambio, en las otras hipótesis, en la medida en que la vacancia absoluta del cargo no deriva de una impugnación al alcalde, la designación de un sustituto por parte del gobernador o el Presidente, según el caso, es razonable. Este nombramiento no sólo conserva el núcleo del mandato popular -pues el nuevo alcalde debe ser del mismo grupo político y conservar el programa de gobierno- sino que se justifica como medio para lograr una mayor coherencia y armonía entre las distintas entidades territoriales, en especial en los procesos de planeación. Sin embargo, para la Corte esta interpretación no es de recibo, pues no sólo desconoce el alcance de los precedentes jurisprudenciales en este campo sino que, además, vulnera mandatos constitucionales relativos a la elección popular de los alcaldes (CP arts 259, 260 y 314) y es contraria a principios constitucionales fundamentales, como la soberanía popular y la naturaleza participativa de nuestra democracia (CP arts 1º y 3º).

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.

Esta regla, y no las razones por las cuales puede ocurrir la vacancia del cargo, fue el fundamento de las decisiones anteriores de la Corte sobre esta materia. Así, en la sentencia C-586 de 1995, la Corte, basándose en el precedente establecido en la sentencia C-011 de 1994, claramente señaló "que en caso de vacancia absoluta del cargo de Gobernador o Alcalde, siempre deberá convocarse a nuevas elecciones" (Fundamento Jurídico No 11). Por ende, la interpretación de la Vista Fiscal contradice estos claros mandatos constitucionales y desconoce los precedentes establecidos por esta Corporación.

12- Por tales razones, no es tampoco admisible el argumento de la Procuraduría según el cual la elección ciudadana es ante todo una escogencia entre programas, por lo cual es indiferente quien ocupe el cargo, siempre y cuando se comprometa a cumplir el plan de gobierno. En efecto, la Constitución es clara en señalar que en las elecciones locales los votantes no sólo escogen un proyecto político (CP art. 259) sino que, además, eligen a un determinado funcionario encargado de llevarlo a cabo (CP art. 260 y 365). Por ende, si bien la democracia participativa confiere un valor fundamental a la selección de una opción programática, la escogencia de la persona que debe ejecutar los objetivos y proyectos escogidos no es secundaria o indiferente, pues los aspectos subjetivos que rodean a la figura del alcalde son en muchas ocasiones el factor decisivo de la elección de los ciudadanos. Por ello la Carta no sólo reconoce sino que protege la importancia que juegan las condiciones personales de los candidatos en las opciones de los votantes. No otro puede ser el sentido del mandato del artículo 258 de la Constitución, según el cual la organización electoral tiene la obligación de suministrar a los votantes los instrumentos necesarios para que identifiquen con claridad y en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Por consiguiente, es indiscutible que existe una conexión necesaria entre la representación política y la elección popular de uno u otro candidato, de modo que solamente pueden ser considerados representantes aquellos titulares de cargos públicos cuya designación resulta directamente de la elección popular.

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). En ese orden de ideas, la interpretación constitucional debe maximizar estos principios constitucionales, de tal suerte que siempre se debe preferir aquella hermenéutica que mejor permita la realización de la democracia y el desarrollo de la participación política, como formas efectivas de ejercer la soberanía popular. Por ello esta Corporación ya había señalado que "la interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de primar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito. En ese orden de ideas, la interpretación de la Vista Fiscal es inaceptable pues lejos de potenciar el principio democrático y la realización de la soberanía popular, tiende a erosionar la fuerza de estas normas, al admitir que la ley sustituya la elección popular de los alcaldes por su designación por el Presidente o por el gobernador.

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). El Legislador desconoció entonces el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan y a gobernarse por autoridades propias (C.P. art. 287 inciso 1º). Además, al otorgar al Presidente de la República o a los gobernadores la facultad de nombrar en propiedad a la primera autoridad municipal, la norma legal establece una sujeción jerárquica de los alcaldes al ejecutivo central, que no está autorizada en nuestro ordenamiento constitucional y que vulnera el contenido esencial de las autonomías de las entidades territoriales (CP art. 1º).

15- Con todo, podría considerarse que las anteriores conclusiones no son válidas, por cuanto el artículo 293 defiere a la ley la regulación de la fecha de posesión, las faltas absolutas y temporales, así como la forma de llenar las vacantes de quienes resulten elegidos para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. Según esta interpretación, esta norma constitucional autoriza a la ley a establecer la forma de llenar las vacancias absolutas de los alcaldes, por lo cual bien podía la disposición impugnada señalar que si la falta absoluta se produce después de transcurridos veinticuatro meses del período, el Presidente de la República o el gobernador respectivo, según sus competencias designará el alcalde para el resto del período. Sin embargo, esta hermenéutica no es admisible, por cuanto expresamente el artículo 293 confiere esa competencia a la ley, pero claramente establece que esa atribución se efectúa "sin perjuicio de lo establecido en la Constitución". Y es obvio que así sea, pues la Constitución es norma de normas en nuestro ordenamiento (CP art. 4º). Por consiguiente, la ley debe regular estos temas pero sin desconocer los mandatos constitucionales, por lo cual no puede la ley alterar el origen de los alcaldes, que es por elección popular, ni su período, que es de tres años. La Corte reitera entonces su jurisprudencia sobre la necesidad de convocar a nuevas elecciones en caso de vacancia definitiva al cargo de alcalde, por lo que también se declarará la inexistencia de la norma, por razones materiales, de los apartes acusados del artículo 107 de la Ley 136 de 1994.

16- Como es obvio, estas consideraciones no significan que, con el fin de evitar vacíos de autoridad, la ley no pueda regular nombramientos provisionales de los alcaldes, mientras se adelantan todos los pasos necesarios para realizar la nueva elección del mandatario local. En este caso encuentra plena aplicación el citado artículo 293 superior, puesto que la Constitución no establece una regla específica sobre la forma de llenar temporalmente las vacancias absolutas. Por ello esta Corporación ya había mostrado la diferencia entre los nombramientos provisionales en estos casos, cuya regulación corresponde a la ley (CP art. 293), y la designación en propiedad, que constitucionalmente sólo puede tener origen popular (CP arts 260 y 314). Dijo entonces la Corte:

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 traumas 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.

Por consiguiente, los nombramientos en interinidad que efectúe el Presidente de la República o los gobernadores respectivos son admisibles pero tendrán vocación estrictamente temporal, pues su realización sólo se justifica por la necesidad de garantizar el cumplimiento oportuno de las tareas constitucional y legalmente encomendadas a la primera autoridad municipal, mientras se elige, en la forma establecida en la Carta, al nuevo alcalde.

Fecha de elección de autoridades locales y de iniciación de labores.

17. Como consecuencia lógica de la inconstitucionalidad del artículo 107 de la Ley 136 de 1994, la Corte concluye que las fechas de elección e iniciación del período de alcaldes no deben coincidir imperativamente con los comicios electorales de otras autoridades locales y el comienzo de

sus períodos pues, como ya se manifestó en la sentencia C-011 de 1994, en la Constitución nada impide que el período de alcaldes y gobernadores sea individual. En ese pronunciamiento esta Corporación señaló:

Observa la Corte que la Constitución Política no señala una fecha oficial para la iniciación del período de los alcaldes o gobernadores. Tampoco advierte ella que el período de todos estos funcionarios tengan que ser, forzosamente, coincidente, como sí lo hace en cambio, por ejemplo, con el del Contralor General de la República, el cual, al tenor del artículo 267, debe coincidir con el del presidente, y, obviamente con el de los congresistas, que es de cuatro años y comienza el 20 de julio siguiente a su elección (Art. 132 de la C.P.); de igual manera resulta lógico que lo sea, también, el de los diputados a las Asambleas Departamentales, el de los concejales municipales o el de los ediles de las juntas administradoras locales, puesto que se trata de cuerpos colegiados para los cuales en nuestro ordenamiento constitucional no está prevista su renovación parcial en términos intermedios, como ocurre en otros países. En cambio, los de los magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado de ocho (8) años, son individuales (Arts. 233 y 239 de la C.P.), esto es, que de producirse una falta definitiva en cualquiera de estas corporaciones, el período del magistrado elegido para llenarlas será igualmente de ocho años, contados a partir del momento de su posesión.

(...)

Es evidente que ni las disposiciones antes citadas, ni ninguna otra constitucional, faculta al legislador para determinar que los períodos de los gobernadores o de los alcaldes deban ser forzosamente coincidentes, y no puedan ser, por ende, individuales. La facultad de reglamentar su elección, en el caso de los gobernadores (Art. 303), no puede entenderse que se extienda hasta la de determinar que los períodos constitucionales de éstos deban comenzar y terminar al mismo tiempo. En el caso de producirse la revocación del mandato de uno cualquiera de estos funcionarios, como es lógico su respectivo período constitucional cesa en forma automática. Por consiguiente, al producirse la elección popular de quien haya de sucederlo en el cargo, cualquiera que sea la fecha en que ello ocurra, el período constitucional del nuevo mandatario, comenzará a contarse a partir de la fecha de su posesión, y este período deberá ser el mismo de aquél cuyo mandato fue revocado, es decir, de tres (3) años.

Ahora bien, el artículo 1º de la Ley 163 de 1994 o ley estatutaria en materia electoral señala que "las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Miembros de las Juntas Administradoras Locales se realizarán el último domingo del mes de octubre". La Corte entiende que, como regla general en materia de elecciones, esta norma es razonable y no contradice ningún precepto constitucional, por lo cual puede ser considerada un desarrollo del artículo 293 de la Carta, que atribuye a la ley la regulación de estos temas. Sin embargo, en circunstancias especiales de vacancia absoluta del cargo, por revocatoria del mandato, por destitución, por muerte, renuncia o cualquier situación en que definitivamente la alcaldía deja de tener un titular elegido popularmente, debe iniciarse el proceso electoral para la proclamación del electo representante de la voluntad popular, elección que, como es obvio, puede no ser adelantada en la fecha prevista por esa norma. Es pues necesario tener en cuenta tal precisión para que ese contenido normativo se ajuste a la Carta. En efecto, conviene recordar que si bien el Legislador estatutario es libre de determinar las fechas de elección individual y la iniciación del período de alcaldes en los casos a que se ha referido esta sentencia, estas regulaciones deben sujetarse a los límites prescritos por la Constitución. Por consiguiente, no puede la ley desconocer el período de tres años fijado constitucionalmente para los alcaldes (CP art. 314), ni olvidar que no es posible elegir en la misma fecha a autoridades locales y miembros del Congreso, ni que la elección de Presidente y Vicepresidente no puede coincidir con ninguna otra elección (CP art. 260).

Principio democrático, coherencia administrativa, planificación y período de los alcaldes.

18- Con todo, podría sostenerse que la anterior argumentación no es válida, por cuanto debe existir una coherencia administrativa, en especial en los procesos presupuestales y de planeación, que justifica la constitucionalidad de la norma acusada. Según esta tesis, defendida por la Vista Fiscal, la coincidencia del período de alcaldes es necesaria para permitir una aprobación concertada entre los planes locales y los nacionales. Habría entonces, según esta interpretación, argumentos de coherencia y eficacia administrativa que justifican que después de dos años, las faltas absolutas de los alcaldes sean llenadas por nombramiento a fin de completar el período. La Corte considera que este argumento no es de recibo, por las siguientes razones.

En primer término, esta hermenéutica altera la relación que debe existir entre los principios y reglas constitucionales y el manejo administrativo del Estado, ya que esta tesis subordina el alcance del principio democrático a ciertas exigencias administrativas, mientras que la Constitución exige todo lo contrario, esto es, que la administración se sujete a los principios y valores constitucionales, y en especial a la soberanía popular y a la democracia participativa (CP arts 1º y 3º). En efecto, desde sus primeras decisiones, la Corte ha aclarado que la "Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma". Por ello, ha señalado esta Corporación, "no es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales". En ese orden de ideas, si la Constitución ordena la elección popular de los alcaldes por un período de tres años y, además, confiere un carácter participativo a los procesos de planificación, mal podrían invocarse las necesidades de la planificación para erosionar el principio democrático de elección popular de los alcaldes.

20- En segundo término, la Corte encuentra que las normas constitucionales no exigen una coincidencia forzosa de los períodos de alcaldes con

los procesos nacionales de planificación, pues debe observarse que la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo tiene efectos en el cuatrenio presidencial (C.P. art. 190), mientras que el período de los alcaldes es de tres años improrrogables (C.P. art. 314). Por ello los alcaldes, incluso aquellos que tienen períodos coincidentes, no siempre pueden concertar los lineamientos del plan nacional de desarrollo con el Gobierno sino que, sin menoscabo de su autonomía, deben ajustarse a los marcos establecidos por las autoridades centrales, ya sea porque al momento de posesionarse se encontraba vigente el Plan Nacional, o ya sea porque en el curso de su período se aprueba un nuevo Plan de Desarrollo Nacional, al cual debe ajustarse la acción local, pues existe una supremacía de la planeación nacional. Esto explica que el artículo 45 de la Ley 152 de 1994 o ley orgánica del plan de desarrollo señale que "si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para aprobación de la Asamblea o del Concejo, ajustes a su Plan Plurianual de inversiones para hacerlo consistente con aquellos". Así pues se evidencia que el diseño y la organización de la gestión administrativa local no es totalmente libre, toda vez que se imponen los lineamientos político administrativos propios de una República unitaria (C.P. art. 1º) con autonomía de las entidades territoriales dentro de los límites de la Constitución y la Ley (C.P. art. 287), por lo cual se deja en manos de las autoridades nacionales la definición de la política económica general (C.P. art. 303 y 315).

No debe entonces confundirse la democratización de la planeación de la acción del Estado con la elección de las primeras autoridades locales, pues la participación democrática en el sistema de definición de la gestión administrativa se garantiza en normas constitucionales y legales que regulan tanto la integración del Consejo Nacional de Planeación como el proceso de ejecución, fiscalización y evaluación del plan, mientras que la materialización de las metas del elegido se plasman, a nivel local, en el proceso de concertación política entre el alcalde y el concejo municipal respectivo.

21- Por todo lo anterior, la Corte considera que la búsqueda de coherencia administrativa no es un argumento constitucional suficiente para desconocer una regla constitucional expresa, como aquella que señala que el alcalde "será elegido popularmente para períodos de tres años" (CP art. 314). Esto no significa que los problemas prácticos y el intento por armonizar las tareas de planificación y los procesos presupuestales no tengan ninguna relevancia constitucional, pues esta Corte ha reconocido que las consecuencias prácticas de cualquier decisión jurisdiccional deben sopesarse cuidadosamente; sin embargo, esta misma Corporación tiene bien establecido que, a fin de asegurar la naturaleza judicial del control constitucional, estos efectos prácticos no pueden llegar hasta el punto de distorsionar la objetividad del derecho y poner en peligro su aplicación futura por causa de las repercusiones que pueda tener una resolución judicial. Por ello, la Corte considera que esas consideraciones fácticas pueden constituir un argumento constitucional suficiente para interpretar el alcance del artículo 314 de la Carta en forma distinta a su tenor literal únicamente si el impacto práctico de la existencia de períodos individuales de los alcaldes es de tal magnitud que compromete otros valores y principios constitucionales. Ello sucedería, por ejemplo, si esos períodos individualizados constituyeran obstáculos insalvables a los procesos presupuestales o a la planificación, o generaran tales costos que hicieran imposible la realización misma de las elecciones, ya que en tales eventos se estarían sacrificando otros principios y normas constitucionales debido a un entendimiento puramente literal de una determinada disposición. Sin embargo ello no ocurre en este caso, pues si bien la existencia de períodos no coincidentes en las alcaldías de ciertos municipios puede occasionar algunos traumatismos administrativos y mayores necesidades de coordinación entre las distintas entidades territoriales, se trata de dificultades que no son insalvables, como lo muestran las pruebas reunidas por la Corporación en esta materia. Así, las elecciones pueden tener mayores costos pero son realizable; igualmente los nuevos alcaldes pueden ajustar, obviamente con algunas limitaciones, los presupuestos y planes locales al programa por el cual resultaron electos.

Conforme a lo anterior, la Corte reitera su jurisprudencia, según el cual el período constitucional de los alcaldes electos es en todos los casos de tres años, tal y como lo preceptúa inequívocamente el artículo 314 de la Carta. Por ende, los apartes impugnados por el actor del artículo 107 de la Ley 136 de 1994 son materialmente inexequibles, y 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

Unidad normativa.

22- Según el artículo 6º del decreto 2067 de 1991, la Corte debe efectuar la unidad normativa cuando ella es necesaria para evitar que el fallo sea inocuo, lo cual ocurre en particular cuando el contenido normativo de la norma que será retirada del ordenamiento se encuentra reproducido en otras disposiciones, que deben entonces también ser declaradas inexequibles. Esto sucede en el presente caso, pues los artículos 51 y 52 de la Ley 241 de 1995 establecen casos en los cuales la vacancia absoluta de una alcaldía es llenada por nombramiento del gobernador o el Presidente, y no por elección popular, tal y como lo ordena la Carta. Dicen las citadas disposiciones:

Artículo 51. El artículo 112 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

"En caso de destitución de los gobernadores o alcaldes, el Presidente o el gobernador, según el caso, convocará a nueva elección dentro de los dos (2) meses siguientes, siempre y cuando no haya transcurrido mas de la mitad del período y las condiciones de orden público lo permitan. Mientras tanto el Presidente y los gobernadores según el caso, podrán encargar de las gobernaciones o alcaldías en la forma prevista en el artículo 111 de esta ley.

Cuando de acuerdo con el inciso anterior no deba convocarse a elecciones, se encargará por el resto del período en la forma prevista en el artículo 114."

Artículo 52. El artículo 114 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

"En caso de que un gobernador o alcalde renuncie como resultado de amenazas, intimidación o presión de grupos subversivos, de milicias populares rurales o urbanas, de las llamadas autodefensas terroristas o de organizaciones delincuenciales, o sea secuestrado o haya perdido su vida por causa de las mismas y así lo verifique la Fiscalía General de la Nación, el Presidente de la República podrá nombrar libremente su reemplazo."

La Corte considera que es necesario efectuar unidad normativa y retirar del ordenamiento estas dos disposiciones. De un lado, se trata de artículos que, haciendo parte de una ley ordinaria, entran a regular en forma permanente funciones electorales, con lo cual están desconociendo la reserva de ley estatutaria en esta materia (CP art. 152). Y, de otro lado, estas normas permiten al Presidente o a los gobernadores nombrar en propiedad a los alcaldes, en determinados casos de vacancia absoluta, con lo cual, por las razones largamente expuestas en esta sentencia, su contenido normativo viola la Carta. Sin embargo, la Corte reitera que, como ya se señaló en el fundamento jurídico 16 de esta sentencia, la ley puede perfectamente establecer, con el fin de evitar vacíos de autoridad, nombramientos interinos de alcaldes por parte del Presidente o de los gobernadores, mientras se toman los pasos necesarios para la realización de la elección respectiva. Por consiguiente, en aquellos casos en que sea imposible la realización de las elecciones, por ejemplo por graves problemas de orden público, no se viola la Carta si se prevén nombramientos transitorios de alcaldes por el gobernador o el Presidente, mientras se superan esas condiciones de anormalidad. La razón por la cual el artículo 52 de la Ley 241 de 1995 desconoce la Constitución es por cuanto esa norma permite un nombramiento en propiedad del alcalde por parte del Presidente, con lo cual se vulnera la regla según la cual esos dignatarios locales son elegidos por voto popular.

23- Por las razones anteriores, la Corte también considera necesario condicionar el alcance del artículo 280 de la Ley 4 de 1913, el cual señala que "siempre que se haga una elección después de principiado un período, se entiende hecha para el resto del período en curso". En efecto, esta norma puede constituir una regla general razonable en los casos de períodos institucionales, pero es obvio que es inconstitucional, y por ende no se aplica, a aquellos casos en que, conforme a la Constitución, se trata de un período subjetivo, tal y como sucede en el caso de los alcaldes.

Declaración de inexequibilidad y vacíos legales

24- La Corte no desconoce que la presente decisión de inexequibilidad puede tener algunas consecuencias jurídicas y prácticas negativas, por lo cual considera necesario efectuar algunas precisiones. Así, esta sentencia puede generar un aparente vacío normativo por cuanto son expulsadas del ordenamiento las disposiciones legales que establecían como llenar las vacancias absolutas del alcalde, por razones distintas a la revocatoria del mandato, pues para este último caso existen normas estatutarias que regulan el tema, a saber los artículos 13 y 14 de la Ley 131 de 1994 y 73 y 74 de la Ley 134 de 1994. La pregunta obvia que surge es entonces la siguiente: frente a este aparente vacío legal ¿cómo se llenan las vacancias absolutas de los alcaldes cuando éstas tienen otras causas?

Para responder a este interrogante, es necesario tener en cuenta que la Constitución es no sólo una norma con eficacia normativa propia sino que es la norma de normas (CP art. 4º). Ahora bien, la razón material de la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 85 y 107 de la Ley 136 de 1994, así como de los artículos 51 y 52 de la Ley 241 de 1995, es que esas disposiciones violan la regla constitucional establecida por el artículo 314 de la Carta, según la cual los alcaldes son elegidos popularmente por un período de tres años. Por consiguiente, en este aspecto no existe ningún vacío normativo, pues la norma constitucional se aplica directamente, por lo cual es claro que la provisión en propiedad del cargo de alcalde sólo puede hacerse por elecciones y por un período de tres años. El problema se limita entonces a cómo llenar temporalmente esos vacíos mientras se convoca a nuevas elecciones, y cuál es el término para tal convocatoria, aspecto sobre el cual no existe una regla constitucional clara, pues el tema es deferido a la ley. ¿Cuál es entonces el procedimiento aplicable en estos eventos?

Para responder a este segundo interrogante, la Corte recuerda que, conforme a jurisprudencia reiterada, uno de los efectos de una declaratoria de inexequibilidad de una disposición es que se restauran *ipso jure*, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por las disposiciones declaradas inconstitucionales en la sentencia. Esto significa entonces que las normas precedentes a las leyes 136 de 1994 y 241 de 1995 que regulaban el tema, a saber los artículos pertinentes de las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987, reviven y son aplicables para llenar este vacío legal, obviamente en aquellos puntos en que su regulación se encuentre conforme a la Constitución, que es norma de normas (CP art. 4º). Finalmente, si subsisten vacíos de regulación, la Corte considera que, conforme a principios clásicos de integración normativa, éstos pueden ser llenados recurriendo a las disposiciones estatutarias que regulan la revocatoria del mandato, en especial a los artículos 13 y 14 de la Ley 131 de 1994 y 73 y 74 de la Ley 134 de 1994, pues se trata de una situación semejante. No se trata obviamente de conferir competencias por medios analógicos, lo cual repugna al Estado de derecho (CP arts 1º, 6º y 121), sino de solucionar, recurriendo a los principios y reglas que rigen una situación semejante, un vacío de regulación relativo al procedimiento para llenar temporalmente las vacantes, mientras se convoca a las nuevas elecciones, por medio de las cuáles se determinará quien es el nuevo alcalde en propiedad.

Efectos de la sentencia.

25- En razón a la seguridad jurídica a la que debe propender todo fallo judicial, y en vista de que existen situaciones jurídicas consolidadas, la Corte Constitucional, en ejercicio de la facultad que tiene para fijar los efectos de sus sentencias, determinará que la presente decisión sólo surtirá efectos a partir de la notificación del fallo. En consecuencia, aquellos alcaldes que hayan sido elegidos popularmente, se entiende que lo fueron por los tres años establecidos por la Constitución, incluso si la elección fue anterior a la presente decisión. Y aquellos alcaldes que fueron nombrados en propiedad por el Presidente de la República o por los gobernadores ante la vacancia absoluta de la primera autoridad municipal, y en virtud de las normas declaradas inexequibles, se debe entender que se trata de un nombramiento provisional, por lo cual se deberá empezar a realizar las acciones necesarias para que se proceda a la elección popular del nuevo alcalde. Finalmente, la Corte precisa que en relación con los casos de vacancia absoluta de las alcaldías por causas de destitución o revocatoria, debe entenderse que existe cosa juzgada constitucional, pues el asunto ya había sido decidido por las sentencias C-011 de 1994 y C-586 de 1995, por lo cual los efectos deben entenderse a partir de esas decisiones.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar INEXEQUIBLES, por las razones señaladas en esta sentencia, los artículos 85 y 107 de la Ley 136 de 1994, así como los artículos 51 y 52 de la Ley 241 de 1995.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 280 de la Ley 4 de 1913, en el entendido de que es una regla general para los casos de períodos institucionales, pero que no se aplica a aquellos casos en que la Constitución establece un período individual para el respectivo servidor público.

Tercero.- Esta sentencia producirá efectos a partir del día siguiente de su notificación, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 25 de la parte motiva.

Cópíese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA ☐ EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado ☐ Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ ☐ JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO ☐ Magistrado ☐ Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA ☐ ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado ☐ Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ ☐ VLADIMIRO NARANJO MESA ☐

Magistrado ☐ Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-448/97

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Vicio formal (Aclaración de voto)

No comarto la tesis de la Corte en el sentido de que la violación de las normas constitucionales que consagran la reserva de ley estatutaria

para determinados temas configure un vicio material o sustancial del respectivo acto. A mi juicio, en tales eventos se desconocen disposiciones constitucionales todas las cuales aluden a aspectos de trámite legislativo, es decir, formales. *Si, -como lo creo- que dicho vicio es apenas formal, bien podría el Congreso en el futuro, observando el trámite de ley estatutaria, establecer de nuevo el mismo contenido de la norma, sustancialmente ajustado a la Carta, sin desconocer la cosa juzgada constitucional.*

Referencia.: Expediente D-1655

Santa Fe de Bogotá, dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

Aclaro mi voto en el siguiente sentido:

Como ya lo he expresado en otras oportunidades, no comparto la tesis de la Corte en el sentido de que la violación de las normas constitucionales que consagran la reserva de ley estatutaria para determinados temas configure un vicio material o sustancial del respectivo acto.

A mi juicio, en tales eventos se desconocen disposiciones constitucionales como las del artículo 153, todas las cuales aluden a aspectos de trámite legislativo, es decir, formales. Y, en consecuencia, resulta extraña la aseveración de que su inobservancia afecte el contenido mismo del cotejo que debe hacerse con la Constitución Política.

Obsérvese que podría encontrarse una norma totalmente ajustada a la Carta desde el punto de vista material, pero violatoria de ella en razón del trámite surtido, si requiriendo ley estatutaria se hubiese proferido por ley ordinaria.

En ese evento, al admitir la tesis de la mayoría, la declaración de inconstitucionalidad haría tránsito a cosa juzgada, en los términos del artículo 243 de la Constitución, de tal manera que ninguna autoridad podría reproducir el contenido material del acto declarado inexequible por razones de fondo mientras subsistan en la Carta las reglas del artículo 153. Y semejante consecuencia implicaría la exclusión definitiva de un contenido normativo que, en la hipótesis, se aviene a las prescripciones fundamentales, pero que se condena de modo tan grave e irreversible sólo por razones vinculadas al trámite seguido al expedirlo.

Si, por el contrario, se entendiera -como lo creo- que dicho vicio es apenas formal, bien podría el Congreso en el futuro, observando el trámite de ley estatutaria, establecer de nuevo el mismo contenido de la norma, sustancialmente ajustado a la Carta, sin desconocer la cosa juzgada constitucional.

No obstante todo lo dicho -y puesto que estas consideraciones ya están consignadas en salvamentos de voto anteriores-, acato la jurisprudencia reiterada de la Corte, con la esperanza de que en el futuro sea reconsiderada.

Como en este proceso el tema principalmente debatido no es el que aquí destaco, y comparto los criterios de fondo que la Corte hace valer en la Sentencia, me limito a depositar aclaración y no salvamento de voto.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 10:27:59