



Sentencia 746 de 1997 Consejo de Estado

Fallo Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EXPEDIENTE S - 746 (1.673, 1.676 Y 1.677 ACUMULADOS)

CONSEJERO PONENTE DOCTOR MARIO ALARIO MÉNDEZ

ALCALDE MAYOR DE SANTAFE DE BOGOTA - Elección / CARGO DE ELECCION POPULAR - Periodo / FALTAS ABSOLUTAS - Causales / PROVISION DE CARGO / NOMBRAMIENTO EN PROPIEDAD - Término / PRESIDENTE DE LA REPUBLICA - Facultades / PAUL BROMBERG / MOCKUS - Renuncia

Mediante el artículo 260 de la constitución de 1991, se reiteró que los alcaldes, entre otros servidores públicos, serían elegidos por los ciudadanos en forma directa; en el artículo 314 se estableció que los alcaldes municipales serían elegidos popularmente para períodos de tres años, y en el artículo 323, que el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, junto con los concejales y ediles, serían elegidos en un mismo día para períodos de tres años. No obstante lo anterior, en el artículo 293 constitucional fue dispuesto que, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinaría las faltas absolutas y temporales y las formas de llenar las vacantes de los ciudadanos elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. Esto es, que la Constitución en tanto estableció la elección ciudadana de alcaldes, defirió, sin embargo, a la ley la determinación de sus faltas y de la forma de llenarlas. Mediante el artículo 42, numeral 2, del decreto 1421 de 1993 se estableció la elección ciudadana de alcaldes, defirió, sin embargo, a la ley la determinación de sus faltas y de las formas de llenarlas. Mediante el artículo 42, numeral 2, del decreto 1421 de 1993 se estableció que habría falta absoluta del Alcalde Mayor, entre otros casos, cuando le hubiera sido aceptada renuncia; en el artículo 43 se dijo que la renuncia del Alcalde Mayor se producía cuando manifestara al presidente de la República, en forma libre, escrita e inequívoca, su voluntad de hacer dejación definitiva del empleo; y en el artículo 48 se estableció que cuando la falta absoluta se produjera antes de transcurridos 18 meses del período del Alcalde el Presidente, en el decreto de encargo, dispondría que la nueva elección tuviera lugar dentro de los dos meses siguientes a la fecha de expedición de ese decreto, y que el Alcalde Así elegido o sería para el resto del período, y que si la falta absoluta se presentara dentro de la segunda mitad del respectivo período constitucional, el presidente designaría Alcalde para el resto del período. En conclusión, no obstante que el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá ha de ser elegido por el voto directo de los ciudadanos, es atribución de la ley señalar la forma de llenar sus faltas, y así se hizo mediante el artículo 48 del decreto 1421 de 1993, expedido por el Gobierno en defecto del Congreso, y no hay razones para dejar de aplicarlo, como sugiere el demandante, que ella sólo tendría lugar si fuere incompatible con la Constitución, como manda el artículo 4o. de la misma, que no es el caso.

PERIODO INSTITUCIONAL - Concepto / PERIODO INDIVIDUAL - Inexistencia / ALCALDE - Período / GOBERNADOR - Período / CONTRALOR - Período / CONCEJALES / DIPUTADOS

Son períodos institucionales aquéllos objetivamente establecidos entre fechas determinadas, e individuales los que se inician con la posesión del elegido o nombrado. Los períodos de alcaldes, así como los de gobernadores, son períodos institucionales, no individuales, porque la Constitución determinó la fecha de su iniciación, y precisamente porque se trata de períodos institucionales hay lugar a nombrar o elegir, por el resto del período, a quien haya de reemplazar al mandatario que falte. Los períodos de alcaldes y de gobernadores son períodos institucionales, no individuales, como lo son también los de concejales y diputados. Según lo establecido en el artículo 272 de la Constitución, a las asambleas y concejos corresponden elegir contralor para período igual al de gobernador o alcalde, según los casos, y es claro que sólo pueden mantenerse iguales los períodos de gobernadores, alcaldes y contralores, cuando todos esos períodos son institucionales, no individuales.

CORTE CONSTITUCIONAL - Atribución / CONTROL JURISDICCIONAL DE CONSTITUCIONALIDAD - Decretos del Gobierno / CONSEJO de ESTADO - Competencia / CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD / SENTENCIAS DE INEXEQUIBILIDAD - Efectos

Mediante el artículo 241 de la Constitución de 1991 se atribuyó a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución, pero, se advirtió, "en los estrictos y precisos términos de este artículo", y para tal fin le fueron otorgadas determinadas funciones, entre otras las de decidir sobre determinadas demandas de inconstitucionalidad que presentaran los ciudadanos contra las leyes y contra los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno con fundamento en los artículos 150, numeral 10, y 341 de la Constitución; sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215, y sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales y de los proyectos de leyes estatutarias. El control

jurisdiccional de constitucionalidad de todos los decretos del Gobierno, distintos de los referidos, corresponde al Consejo de Estado, como fue dispuesto en el artículo 237, numeral 2, de la Constitución. Pero, además, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y cualesquiera normas jurídicas, deben aplicarse de preferencia las normas constitucionales, como manda el artículo 4o. constitucional. Es el control constitucional difuso. Los fallos que dicte la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional que le está asignado hace transito a cosa juzgada, dice el artículo 243 de la Constitución, y, más aun, ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo mientras subsistan las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución. Entonces, cuando la Corte Constitucional declara inexecutable leyes o decretos, esas leyes o decretos dejan de existir y ninguna autoridad podrá aplicarlos ni podrá reproducirse su contenido. Cuando se trata de proyectos de ley objetados por el Gobierno o de proyectos de ley estatutaria, esos proyectos no serán leyes ni podrá reproducirse su contenido.

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - Efectos / CRITERIO AUXILIAR DE INTERPRETACION

De la Corte Constitucional obligan las decisiones adoptadas mediante sus providencias, como obligan las decisiones de todos los jueces, pero no obliga, para la generalidad de los casos, la doctrina expresada en esas providencias, esto es, que las razones con base en las cuales decida la Corte sobre la Constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos y proyectos, no condiciona el entendimiento que de las normas constitucionales hagan los jueces, cuando se trate de aplicarlas.

PARTIDOS POLITICOS - Objeto / MOVIMIENTOS POLITICOS / CARGO DE ELECCION POPULAR - Postulación / AVAL / POLIZA DE SERIEDAD - Candidatura

Los partidos políticos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la nación; son movimientos políticos las asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones, que cuando se constituyen con el lleno de los requisitos constitucionales y legales tendrán personalidad jurídica, que reconocerá el Consejo Nacional Electoral. Esos partidos y movimientos podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular, sin requisito adicional alguno, salvo el aval que debe otorgar el representante legal del partido o del movimiento o quien éste delegue. Las asociaciones de todo orden que por decisión de su asamblea general decidan constituirse en movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, podrán también inscribir candidatos. Los candidatos no inscritos en partidos o movimientos políticos deberán otorgar póliza de seriedad de la candidatura, en la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral.

MOVIMIENTOS SOCIALES - Inscripción / REEMPLAZO DEL ELEGIDO / TERNA - Elaboración / POSTULACION DE CANDIDATOS

No está señalado a quién corresponde postular candidatos a remplazar al elegido inicialmente cuando su inscripción se hizo por movimientos sociales o por grupos significativos de ciudadanos.

Santa Fe de Bogotá, D. C., veinticinco (25) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1.997).

Consejero Ponente Doctor MARIO ALARIO MÉNDEZ

Ref.: Expediente S - 746 (1.673, 1.676 y 1.677 acumulados)

Demandantes LUIS EDUARDO GUTIÉRREZ ANGARITA,

DIMAS RINCÓN PARRA y JOSÉ CIPRIANO LEÓN CASTAÑEDA

Electoral

Por su importancia jurídica y trascendencia social, resolvió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo asumir competencia para conocer del asunto que ahora decide.

Cumplido el trámite legalmente establecido, procede la Sala a dictar sentencia.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda presentada por Luis Eduardo Gutiérrez Angarita

El ciudadano Luis Eduardo Gutiérrez Angarita ha solicitado se declare nulo el decreto 999 de 8 de abril de 1.997 mediante el cual el Presidente de la República designó al señor Paul Bromberg Zilberstein Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá hasta el 31 de diciembre de 1.997, en reemplazo del señor Antanas Mockus Sivickas, cuya renuncia fue aceptada por el mismo decreto.

Dijo el demandante que mediante el decreto 999 de 8 de abril de 1.997 se violaron los principios democrático, de autonomía territorial y de descentralización contenidos en los artículos 1º, 3º y 260 de la Constitución, por cuanto el Presidente de la República nombró en propiedad Alcalde del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, cargo que debe ser provisto mediante el voto ciudadano.

Dijo también que el decreto acusado fue expedido con desviación de las atribuciones propias del Presidente de la República, porque ni el artículo 189 ni ninguna otra disposición constitucional le facultaron para nombrar en propiedad gobernadores ni alcaldes, que no son agentes suyos.

Dijo, finalmente, que el decreto acusado fue expedido en forma irregular, porque solamente lleva la firma del Presidente de la República, siendo que debió ser suscrito también por el Ministro del Interior, según lo establecido en el artículo 115 de la Constitución.

En apoyo de sus alegaciones invocó el demandante las sentencias C - 011 de 21 de enero de 1.994 y C - 586 de 7 de diciembre de 1.995 dictadas por la Corte Constitucional.

2. Demanda presentada por Dimas Rincón Parra

El ciudadano Dimas Rincón Parra ha solicitado también se declare que es nulo el decreto 999 de 8 de abril de 1.997 expedido por el Presidente de la República y por medio del cual designó al señor Paul Bromberg Zilberstein Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, salvo en la parte que dice *"en reemplazo de Antanas Mockus Sivickas, a quien se le acepta la renuncia"*.

Dijo el demandante que el citado decreto fue expedido con fundamento en los artículos 48 y 52 del decreto 1.421 de 1.993 y 106 de la ley 136 de 1.994, normas que contrarían principios constitucionales fundamentales, como la voluntad popular, los derechos de participación ciudadana y la autonomía de las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias elegidas directamente por la colectividad.

Citó como violados los artículos 1º, 2º, 3º, 40, 260, 287 y 314 de la Constitución y explicó el concepto de esa alegada violación, así:

El procedimiento democrático por excelencia es el de las elecciones, en que mediante el voto de los ciudadanos se escoge a los gobernantes; en el artículo 2º de la Constitución está señalado como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; un nombramiento que no traduzca la voluntad popular y sea el resultado de una imposición, constituye un procedimiento autocrático proscrito por la Constitución; es así como en el artículo 40 se consagró el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y el derecho a elegir y ser elegido; la Constitución de 1.991 amplió el marco de participación ciudadana y por ello estableció mecanismos que garantizan el respeto a la expresión popular en las urnas; de tal suerte, cuando el Presidente de la República en uso de las facultades que le fueron otorgadas por la ley designó Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá en reemplazo del señor Mockus Sivickas, contravino la intención del constituyente plasmada en los mecanismos de participación y su garantía; además, facultar al Presidente de la República para designar a un ciudadano por el resto del período que corresponda para suplir la vacancia de un cargo de elección popular sin consultar la voluntad del pueblo, contraría uno de los principios del Estado colombiano, cual es su régimen democrático y participativo, como se advierte en el preámbulo de la Constitución e implica el desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales establecida en el artículo 287 constitucional, tanto como el retorno al sistema de nombramiento por el órgano ejecutivo.

También invocó el demandante la sentencia C - 011 de 21 de enero de 1.994 de la Corte Constitucional y dijo que aun cuando trata de situaciones distintas de la renuncia, es lógico pensar que lo que se busca es darle prioridad a la soberanía popular; que el punto de partida para observar la viabilidad de la convocatoria a elecciones no se halla en circunstancias de tiempo, modo o lugar, sino que radica en la autonomía del pueblo que ejerce la soberanía en forma directa o por medio de sus representantes; que si por alguna circunstancia llegare a faltar la persona a la cual fue conferido el mandato, la consecuencia obvia es que sólo el pueblo está investido de facultades para delegar en otra persona la confianza en el manejo del poder, y que no tiene asidero el argumento de que el Presidente de la República fue facultado por norma especial para designar en propiedad al Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, pues tal conclusión impondría el desconocimiento del artículo 4º de la Constitución, según el cual en caso de contradicción entre ésta y una norma legal ha de prevalecer la primera.

3. Demanda presentada por José Cipriano León Castañeda

También el ciudadano José Cipriano León Castañeda ha pretendido se declare que es nulo el artículo 1º del decreto 999 de 8 de abril de 1.997 expedido por el Presidente de la República, en cuanto se designó al señor Paul Bromberg Zilberstein Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, y el artículo 2º del mismo decreto, en cuanto se dispuso que esa designación se hacía hasta el 31 de diciembre de 1.997.

Dijo el demandante que no aparece en el decreto acusado que el Presidente de la República hubiera designado al nuevo Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá de terna de candidatos presentada por el movimiento político a que pertenecía el titular en el momento de su elección, movimiento que debe tener personalidad jurídica según lo dispuesto en los artículos 108 de la Constitución y 3º de la ley 130 de 1.994, con lo cual se violó lo establecido en el artículo 106 de la ley 136 de 1.994; que tampoco aparece probado, siquiera sumariamente, que el Alcalde

designado por el Presidente de la República sea del mismo movimiento político del titular, como manda el artículo 52 del decreto 1.421 de 1.993; que, así, se violó el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo, según el cual las autoridades deben actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en garantizar los derechos de todas las personas, sin discriminación, y se violó también el artículo 35 del mismo Código, en cuanto se omitió la prueba sumaria y la motivación que exige esa disposición.

El demandante alegó de conclusión y dijo que el Director Nacional Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil certificó que el señor Antanas Mockus Sivickas fue inscrito como candidato a la Alcaldía por un partido o movimiento político independiente, lo que significaría que ese partido o movimiento tendría personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2º y 9º de la ley 130 de 1.994, según los cuales sólo los partidos y movimientos políticos pueden inscribir candidatos con su aval y sin necesidad de pólizas ni firmas, y así podría decirse que los inscriptores, señores Nijole Sivickas de Mockus, Ismenia Vilte Ona Mockus Sivickas y Pedro Antonio Díaz López, habrían actuado en representación de ese partido o movimiento político independiente dotado de personalidad jurídica y otorgado su aval, pero que ello contradecía lo consignado en el acta respectiva, en la cual aparecían los siguientes registros: "Partido Político o Movimiento Político el cuadro en blanco y debajo dice Independiente - Otros, luego aparece Grupo de Ciudadanos en el cuadro en blanco con una X"; que, por otra parte, la afirmación que hizo el Presidente de la República en certificación allegada a este proceso en el sentido de que la candidatura del señor Mockus Sivickas no fue inscrita por ningún movimiento político sino en forma independiente, carecía de validez, por la misma razón; que es lo cierto, tal como aparece en el acta, que el señor Mockus Sivickas fue inscrito por un grupo de ciudadanos y no por un movimiento independiente, asunto que fue desconocido.

Dijo también que no estaba demostrado que se hubiera dado la vocería de ese grupo, denominado *Ciudadanos en Formación*, a las tres personas que presentaron la terna para la designación de quien habría de reemplazar al señor Mockus Sivickas; que, antes bien, con la petición formulada por el señor Roberto Correa Rincón al Presidente de la República para que esa designación se hiciera con base en otra terna, quedaba demostrado el desacuerdo del grupo, lo cual significaba que el señalamiento de la terna era decisión que debía tomarse por la mayoría de los miembros del grupo, asunto que se omitió; que la ley 130 de 1.994 no dice que los inscriptores sean representantes del grupo de ciudadanos que inscribe una candidatura, y que, por tal razón, la decisión del Presidente de la República de aceptar la terna de los tres inscriptores vulneró la voluntad de la mayoría de las 108.000 firmantes que hicieron posible la inscripción de la candidatura del señor Mockus Sivickas.

También alegó de conclusión la tercera interviniente señora María Eugenia Martínez Uribe manifestando que, según lo establecido en los artículos 52 del decreto 1.421 de 1.993 y 106 de la ley 136 de 1.994, en los casos en que corresponda al Presidente de la República designar reemplazo del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá deberá escoger a una persona que pertenezca al mismo partido o movimiento del titular, de terna que para tal efecto presente el movimiento al cual hubiera pertenecido aquél en el momento de su elección, normas que no fueron tenidas en cuenta para la expedición del decreto 999 de 8 de abril de 1.997; que se trata de determinar la filiación política del señor Antanas Mockus Sivickas al momento de su elección para precisar quién podía presentar terna para designar su reemplazo y establecer, en consecuencia, la legalidad o ilegalidad del acto acusado; que el Presidente de la República desestimó la terna presentada por el movimiento político *Ciudadanos en Formación*, pues sus asesores optaron por presumir que el señor Mockus Sivickas fue inscrito de manera independiente, que no tenía filiación política cuando fue elegido y que los candidatos presentados por quienes inscribieron al señor Mockus Sivickas pertenecían al grupo del Alcalde dimite, con lo cual hicieron incurrir en error al Presidente; que la póliza de seguro que hubo de ser otorgada fue expedida como donación al candidato Antanas Mockus Sivickas a petición de *Ciudadanos en Formación*, de lo cual resulta que al momento de su inscripción pertenecía aquél a dicho movimiento político; que el Director Nacional Electoral no dijo ni en el acta de inscripción se señaló cuántas firmas se presentaron como respaldo para la inscripción del Alcalde dimite, como tampoco fue negado que *Ciudadanos en Formación* las hubiese recaudado, razón por la cual debía darse el valor de declaración o testimonio veraz a la solicitud de ese movimiento, suscrita por los señores Roberto Correa Rincón y Juana Ordóñez para obtener la personalidad, en la cual afirmaron que como prueba de la existencia del movimiento se encontraban en la Registraduría 108.000 firmas recaudadas para la inscripción del candidato señor Antanas Mockus Sivickas; que, por tanto, debía aceptarse como probado que fue ese movimiento político el que presentó esas firmas y al cual pertenecía el Alcalde Mockus Sivickas al momento de su elección y, en consecuencia, que era el único que podía presentar la terna, como en efecto hizo.

II. LA OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuraduría Décima Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto en este proceso. No encontró la Procuraduría que con la expedición del decreto 999 de 8 de abril de 1.997 se hubiese violado norma jurídica alguna y solicitó se despacharan desfavorablemente las pretensiones de los demandantes.

En relación con la demanda del ciudadano Luis Eduardo Gutiérrez Angarita dijo la Procuraduría que los artículos 1º, 3º y 260 de la Constitución establecen, cada uno, principios distintos, de gran importancia social y jurídica: el artículo 1º referido a la institución de la República como un Estado social de derecho, el artículo 3º al sistema de democracia directa y participativa y el artículo 260 al principio democrático, en cuanto indica que los ciudadanos eligen en forma directa a sus representantes; que éste último mandato constitucional se aplica igualmente al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, que tiene régimen constitucional y legal propio, como se indica en los artículos 322 y siguientes de la Constitución; que, por otra parte, en el artículo 323, inciso tercero, de la Constitución fue establecido que la elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y ediles se haría en un mismo día para períodos de tres años, luego esos servidores ingresan al ejercicio de sus cargos por elección popular, que es la regla general, pero que "existen eventos excepcionales en los cuales el legislador ordinario está facultado para, por

las razones indicadas en la ley, opere la facultad de nombramiento"; que el señor Antanas Mockus Sivickas fue elegido para un período de tres años, pero renunció al cargo antes de vencerse su período; que en el entendido de que la Constitución no puede proveer sino reglas de carácter general, es la ley la que, por mandato superior, debe regular los eventos no previstos en la Constitución; que el artículo 48 del decreto 1.421 de 1.993 regula la forma como se elige o nombra el remplazo del Alcalde Mayor, según que la falta absoluta se produzca antes o después de transcurridos 18 meses del período constitucional, y así, en el primer caso, el Presidente encargará y convocará a elecciones, de manera que el Alcalde elegido lo será para el resto del período, y en el segundo caso designará Alcalde, también para el resto del período; y que el Presidente de la República, encontrando que la situación estaba enmarcada dentro de la segunda alternativa, expidió el decreto acusado, por el cual designó al señor Paul Bromberg Zilberstein para el resto del período constitucional, es decir, hasta el 31 de diciembre de 1.997.

En cuanto a la falta de la firma del Ministro del Interior en el decreto demandado, dijo la Procuraduría que ese decreto es de aquéllos que expide el Presidente de la República en su calidad de jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, que por lo mismo no requieren de la firma de ministro o director de departamento administrativo alguno, de conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución.

Y dijo que si bien en el artículo 189 de la Carta no está señalada expresamente la atribución del Presidente de la República de nombrar en propiedad gobernadores y alcaldes, los artículos 48 y 52 del decreto 1.421 de 1.993 sí le otorgan la facultad de designar el reemplazo del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, por encargo o en propiedad, según los casos.

De la demanda presentada por el ciudadano Dimas Rincón Parra dijo la Procuraduría que no fueron indicados los fundamentos de la alegada violación de los artículos 1°, 3°, 260 y 314 de la Constitución, lo cual impedía el examen correspondiente; que el artículo 2° de la Constitución, que es norma general sobre los fines del Estado, no puede ser violado autónomamente, sino siempre por referencia a otra u otras normas constitucionales; que los artículos 2° y 40 de la Constitución no fueron violados, porque la designación del reemplazo del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá inicialmente elegido se hizo por autorización legal especial vigente, que no contraría la Constitución; que las sentencias C - 011 de 21 de enero de 1.994 y C - 586 de 7 de diciembre de 1.995 dictadas por la Corte Constitucional invocadas en la demanda, a más de ser sólo un criterio auxiliar de interpretación, hacen referencia a casos concretos de vacancia absoluta del cargo de gobernador o alcalde, cuales son la destitución o revocación del mandato, que no están contemplados en la Constitución ni en la ley, en tanto que respecto del asunto controvertido existe norma expresa, que no puede desconocerse, a menos que hubiera razón jurídica que lo autorizara; y que tampoco se atenta contra la autonomía territorial de que trata el artículo 287 de la Constitución cuando en casos excepcionales y por disposición de la ley se adoptan mecanismos alternativos, como el de nombrar reemplazo de un funcionario de elección popular cuando por determinadas circunstancias de hecho no se justifique aplicar el mecanismo general, como en el caso previsto en el artículo 48 del decreto 1.421 de 1.993.

Sobre la demanda presentada por el ciudadano José Cipriano León Castañeda dijo la Procuraduría que el artículo 106 de la ley 136 de 1.994 "sólo hace referencia, para que se aplique por los gobernadores con respecto a los demás alcaldes de los demás municipios, la misma forma de designación que el Presidente debe tener en cuenta, en relación con el Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá", y que en ambos casos la designación "deberá hacerse del mismo movimiento y filiación política del titular de terna que para el efecto presente el movimiento al cual pertenece en el momento de la elección", pero que la ley 136 de 1.994 rige la organización y funcionamiento de los municipios, excluido el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, que tiene régimen especial, contenido en el decreto 1.421 de 1.993, de aplicación prevalente sobre cualquier otra norma legal de carácter general vigente para otras entidades territoriales, y que, entonces, las normas que rigen la elección, designación, requisitos, etc., del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá son los artículos 36, 42, 43, 46, 48 y 52, principalmente, del decreto referido; que según el artículo 52 debe tenerse en cuenta por el Presidente de la República que el reemplazo del Alcalde debe ser designado del mismo partido o movimiento político del titular; que en el acta de solicitud de inscripción y constancia de aceptación del candidato Antanas Mockus Sivickas, no aparece aval de ningún partido o movimiento político con personalidad jurídica reconocida, sino que aparece marcada la casilla *Grupo Ciudadanos* (formulario E - 6); que el Presidente de la República al designar al señor Paul Bromberg Zilberstein para el resto del período lo hizo de la terna presentada para ese efecto por los inscriptores de la candidatura del señor Mockus Sivickas, y ha de inferirse que los integrantes de esa terna pertenecen al mismo movimiento político del Alcalde elegido inicialmente, con lo cual se cumple el artículo 52 del decreto 1.421 de 1.993, que no exige que la designación deba hacerse de una terna; que el hecho de que en el decreto acusado no se indique que el Alcalde designado fue escogido de terna que remitió el mismo movimiento del titular no incide en la validez de esa designación; que no fue demostrado que el Alcalde nombrado pertenezca a un partido o movimiento político distinto del partido o movimiento del titular elegido; que no indicó el demandante el concepto en que habría sido de violado el artículo 3° del Código Contencioso Administrativo - que sólo así habría podido hacerse el examen correspondiente - ni se encontró tampoco que hubiera sido violado el artículo 35 de ese Código ni el principio de imparcialidad que recoge tal disposición.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Sobre la demanda presentada por Luis Eduardo Gutiérrez Angarita

Plantea tres cargos.

a. Primer cargo.

Mediante el decreto acusado, dijo el demandante, el Presidente de la República designó en propiedad Alcalde Mayor, siendo que ese cargo debe ser provisto por voto ciudadano, con lo cual se infringieron los artículos 1º, 3º y 260 de la Constitución. E invocó las sentencias C - 011 de 21 de enero de 1.994 y C - 586 de 7 de diciembre de 1.995 de la Corte Constitucional.

Mediante el artículo 1º del acto legislativo número 1 de 1.986, reformativo del artículo 171 de la Constitución vigente para entonces, se estableció que todos los ciudadanos elegirían directamente alcaldes, entre otros servidores públicos. Antes de la reforma, los alcaldes municipales eran nombrados por los gobernadores, en tanto agentes suyos, según los artículos 194, atribución 2ª, y 201 de la Constitución, y el alcalde del Distrito Especial de Bogotá por el Presidente de la República, como fue dispuesto en el artículo 15 del decreto 3.133 de 1.968 en conformidad con lo establecido en el artículo 199 constitucional, según el cual la ciudad de Bogotá, capital de la República, sería organizada como un distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fijara la ley. Y en el artículo 3º del referido acto legislativo, reformativo del artículo 201 de la Constitución, se estableció que los alcaldes serían elegidos para períodos de dos años.

Posteriormente, mediante el artículo 260 de la Constitución de 1.991, se reiteró que los alcaldes, entre otros servidores públicos, serían elegidos por los ciudadanos en forma directa; en el artículo 314 se estableció que los alcaldes municipales serían elegidos popularmente para períodos de tres años, y en el artículo 323, que el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, junto con los concejales y ediles, serían elegidos en un mismo día para períodos de tres años.

No obstante lo anterior, en el artículo 293 constitucional fue dispuesto que, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinaría las faltas absolutas y temporales y las formas de llenar las vacantes de los ciudadanos elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. Esto es, que la Constitución en tanto estableció la elección ciudadana de alcaldes, defirió, sin embargo, a la ley la determinación de sus faltas y de la forma de llenarlas.

Es así como mediante el artículo 42, numeral 2, del decreto 1.421 de 1.993 se estableció que habría falta absoluta del Alcalde Mayor, entre otros casos, cuando le hubiera sido aceptada renuncia; en el artículo 43 se dijo que la renuncia del Alcalde Mayor se producía cuando manifestara al Presidente de la República, en forma libre, escrita e inequívoca, su voluntad de hacer dejación definitiva del empleo; y en el artículo 48 se estableció que cuando la falta absoluta se produjera antes de transcurridos 18 meses del período del Alcalde, el Presidente, en el decreto de encargo, dispondría que la nueva elección tuviera lugar dentro de los dos meses siguientes a la fecha de expedición de ese decreto, y que el Alcalde así elegido lo sería para el resto del período, y que si la falta absoluta se presentara dentro de la segunda mitad del respectivo período constitucional, el Presidente designaría Alcalde para el resto del período.

El decreto 1.421 de 1.993, o estatuto orgánico de Santa Fe de Bogotá, fue expedido por el Gobierno en ejercicio de la atribución que le fue dada mediante el artículo transitorio 41 constitucional, según el cual si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de la Constitución el Congreso no hubiera dictado la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324 de la misma, sobre régimen especial para el Distrito Capital, el Gobierno, por una sola vez, expediría las normas correspondientes.

Para el caso, entonces, el señor Antanas Mockus Sivickas, que fue elegido Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá para el período constitucional de 1 de enero de 1.995 a 31 de diciembre de 1.997, presentó renuncia a su cargo el 5 de abril de 1.997, esto es, dentro de la segunda mitad de ese período. Y el Presidente de la República, mediante el decreto 999 de 8 de abril de 1.994, aceptó esa renuncia y designó en su reemplazo al señor Paul Bromberg Zilverstein, para el resto del período.

Así lo hizo, en conformidad con lo establecido en los artículos 42, numeral 2, 43 y 48 del decreto 1.421 de 1.993.

Ahora bien, mediante la sentencia C - 011 de 21 de enero de 1.994 (expediente P. E. 001), que ha invocado el demandante, decidió la Corte que era inconstitucional el artículo 15 del proyecto de ley estatutaria "por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones", que posteriormente sería la ley 131 de 1.994, del siguiente texto:

"ARTÍCULO 15. De producirse la revocatoria, habiendo transcurrido dos años desde la fecha de posesión del mandatario elegido popularmente, terminará el período sin mediar nuevas elecciones, quien designe en propiedad el Presidente de la República o el gobernador, según sea el caso, teniendo en cuenta el mismo grupo, movimiento, sector o partido del mandatario revocado; el funcionario así designado, actuará con base en el programa inscrito por el mandatario revocado."

Dijo la Corte entonces que ese proyecto era contrario al artículo 260 de la Constitución, que tiene como propósito que alcaldes y gobernadores "tuvieran siempre origen en la voluntad popular, expresada en las urnas"; que "facultar al Presidente de la República o a los gobernadores, según el caso, para nombrar en *propiedad*, hasta el final del período correspondiente - es decir, hasta por un año - a quienes hayan de suceder a los gobernadores o alcaldes cuyo mandato haya sido revocado cuando hubieran transcurrido dos años desde la fecha de su posesión, implica ni más ni menos, retornar al sistema de nombramiento de los alcaldes por parte del ejecutivo departamental, que rigió hasta 1.986, y al de los gobernadores por parte del ejecutivo nacional, que rigió hasta 1.991, sistemas éstos que fueron expresamente abolidos"; y que, en consecuencia, "deben realizarse elecciones en el respectivo departamento o municipio, para reemplazar al gobernador o alcalde cuyo mandato

hubiere sido revocado aun cuando hubieren transcurrido dos años desde su fecha de posesión".

Dijo también la Corte en apoyo de su decisión que la Constitución "no señala una fecha oficial para la iniciación del período de los alcaldes o gobernadores", que sólo el artículo 16 transitorio constitucional previó que los gobernadores elegidos el 27 de octubre de 1.991, en que por primera vez se eligió gobernadores por voto ciudadano, tomarían posesión el 2 de enero de 1.992, y que el artículo 19 transitorio dispuso que los alcaldes que se eligieran en 1.992 ejercerían sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1.994, pero que se trataba "en ambos casos, no sobra recordarlo, de disposiciones *transitorias*, es decir, que pierden su vigencia una vez cumplida la eventualidad para la cual fueron dictadas"; que ninguna disposición constitucional "faculta al legislador para determinar que los períodos de los gobernadores o de alcaldes deban ser forzosamente coincidentes, y no puedan ser, por ende, individuales"; y que "al producirse la elección popular de quien haya de sucederlo en el cargo, cualquiera que sea la fecha en que ello ocurra, el período 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 años".

Las mismas razones expresó la Corte en su sentencia C - 586 de 7 de diciembre de 1.995 (expediente D - 966), mediante la cual declaró que el artículo 112, parcialmente, y el artículo 114 de la ley 104 de 1.993, "por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones", eran contrarios a la Constitución. El artículo 112 decía así:

"ARTÍCULO 112. En caso de destitución de los gobernadores o alcaldes, el Presidente o gobernador, según el caso, convocará a nueva elección dentro de los dos meses siguientes, siempre y cuando no haya transcurrido más 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 nuevas elecciones, se encargará por el resto del período en la forma prevista en el artículo 116."

Y el artículo 114:

"ARTÍCULO 114. En caso de que un gobernador o alcalde renuncie como resultado de amenazas, intimidación o presión de la subversión u organización criminal, o sea secuestrado o haya perdido su vida por causa de las mismas y así lo considera la Fiscalía General de la Nación, el Presidente de la República podrá nombrar libremente su reemplazo."

La Corte, con las mismas razones, declaró inexecutable la expresión "*siempre y cuando no haya transcurrido más de la mitad del período y las condiciones de orden público lo permitan*" y el inciso segundo del artículo 112, y el artículo 114 todo. Esto es, que por disposición constitucional los alcaldes y gobernadores han de tener siempre origen en la voluntad popular y que la Constitución no señaló fecha para la iniciación de sus períodos.

Y más recientemente, mediante la sentencia C - 448 de 18 de septiembre de 1.997 (expediente D - 1.655), decidió la Corte que eran inconstitucionales los artículos 85 y 107 de la ley 136 de 1.994. El primero decía así:

"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 1º de enero siguiente a la fecha de su elección y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

PARAGRAFO TRANSITORIO. Los alcaldes elegidos para el período iniciado en 1.992 ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1.994, de conformidad con lo previsto en el artículo transitorio 19 de la Constitución Política."

Y el artículo 107:

"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 para la elección de nuevo alcalde, la cual deberá realizarse dentro de los dos (2) 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 (30) 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 el

gobernador respectivo, según sus competencias, designará el alcalde para el resto del período, de la misma filiación política del anterior, quien deberá gobernar con base en el programa que presentó el alcalde electo.

PARAGRAFO. 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 el gobernador designará alcalde de la misma filiación y grupo político del titular, de terna de candidatos presentada por quienes inscribieron la candidatura de la (sic) anterior.

PARAGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el presente artículo sólo se aplicará a partir del 1º de enero de 1.995."

Y también declaró inexecutable los artículos 51 y 52 de la ley 241 de 1.995, por los cuales se reprodujo, esencialmente, el contenido de los artículos 112 y 114 de la ley 104 de 1.993.

Dijo la Corte entonces que "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" y que las disposiciones acusadas trataban materias propias de reserva de la ley estatutaria, como son todas aquellas regulaciones permanentes de las funciones electorales, según lo establecido en el artículo 152, literal c, de la Constitución. Y, por otra parte, reiteró que "en todos los casos de vacancia absoluta, los alcaldes deben ser elegidos por voto popular", y dijo que si bien el artículo 293 constitucional defiende a la ley la regulación de las faltas de quienes resulten elegidos para desempeñar funciones públicas en las entidades territoriales y la forma de llenar las vacancias, debe hacerlo "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"; y que la Constitución no había señalado fecha oficial para la iniciación del período de alcaldes y gobernadores, de manera que al producirse la elección popular de quienes hayan de sucederlos en el cargo, los períodos de los nuevos mandatarios comenzarán a partir de la fecha de su posesión y por tres años.

Pues bien, según lo establecido en los artículos 260 y 314 de la Constitución, los alcaldes han de ser elegidos por los ciudadanos en forma directa y para períodos de tres años. Sin embargo, ya se dijo, por el artículo 293 se dispuso que la ley determinaría las faltas absolutas y temporales y las formas de llenar las vacantes de los ciudadanos elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. Esto es, se repite, que la Constitución estableció la elección ciudadana de alcaldes, pero a un tiempo deferió a la ley la determinación de sus faltas y de la forma de llenar las vacantes de los elegidos.

Y, justamente, mediante el artículo 48 del decreto 1.421 de 1.993 se estableció, razonablemente, la forma de llenar las vacantes de los alcaldes que faltaren. Ya se dijo que el decreto 1.421 de 1.993 fue expedido por el Gobierno en ejercicio de la atribución que le fue dada mediante el artículo transitorio 41 de la Constitución, en defecto del Congreso, que no expidió oportunamente la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324 sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

Entonces, si los períodos de los alcaldes fueron objetivamente señalados en la Constitución, es decir, que se trata de períodos institucionales, no individuales, resultaba razonable establecer, como se hizo mediante el artículo 48 del decreto 1.421 de 1.993, que cuando la falta absoluta del Alcalde se produjera antes de transcurridos 18 meses del período, el Presidente encargaría y convocaría a nueva elección, y el Alcalde así elegido lo sería para el resto del período; y que si la falta absoluta se presentara dentro de la segunda mitad del respectivo período constitucional, el Presidente designaría Alcalde para el resto del período.

Son períodos institucionales aquéllos objetivamente establecidos entre fechas determinadas, e individuales los que se inician con la posesión del elegido o nombrado. Los períodos de alcaldes, así como los de gobernadores, son períodos institucionales, no individuales, porque la Constitución determinó la fecha de su iniciación, y precisamente porque se trata de períodos institucionales hay lugar a nombrar o elegir, por el resto del período, a quien haya de reemplazar al mandatario que falte.

La primera elección popular de gobernadores tuvo lugar el 27 de octubre de 1.991 y los elegidos en esa fecha tomaron posesión de sus cargos el 2 de enero de 1.992, según lo establecido en el artículo transitorio 16 constitucional; lo que quiere decir que el período que por mandato constitucional se inició el 2 de enero de 1.992 terminó el 1 de enero de 1.995; que el período que comenzó el 2 de enero de 1.995 concluirá el 1 de enero de 1.998, y así sucesivamente, como resulta obvio. Y, en lo que dice relación a los alcaldes, por el artículo transitorio 19 se dispuso que los que se eligieran en 1.992 - cuyo período habría vencido el 31 de mayo de 1.994, por disposición de los artículos 3º del acto legislativo número 1 de 1.986 y 1º de la ley 78 del mismo año - ejercerían sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1.994; así, pues, el período siguiente, que se encuentra en curso, se inició el 1 de enero de 1.995 y terminará el 31 de diciembre de 1.997, y el que se iniciará el 1 de enero de 1.998 terminará el 31 de diciembre de 2.000, y así sucesivamente, como es obvio.

Lo propio ocurrió, también por disposición del artículo transitorio 19, respecto de diputados y concejales, cuyos períodos se iniciaron el 1 de enero de 1.995 y son también períodos institucionales.

Pero dijo la Corte que la Constitución no había señalado una fecha para la iniciación del período de los alcaldes y gobernadores y que sólo el artículo 16 transitorio constitucional previó que los gobernadores elegidos el 27 de octubre de 1.991 tomarían posesión el 2 de enero de 1.992 y

el artículo 19 transitorio dispuso que los alcaldes que se eligieran en 1.992 ejercerían sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1.994, pero que en ambos casos se trataba de disposiciones transitorias, que por lo mismo perdieron vigencia una vez cumplida la eventualidad para la cual fueron dictadas.

Desde luego que los artículos 16 y 19 transitorios de la Constitución son eso, transitorios, pero surtieron el efecto de fijar hacia el futuro las fechas de iniciación de los períodos de gobernadores y alcaldes.

Así ocurrió, por ejemplo, con el artículo A transitorio del acto legislativo número 3 de 1.910.

En efecto, mediante el artículo 114 de la Constitución de 1.886 se estableció que el Presidente de la República sería elegido por las asambleas electorales, para un período de seis años, disposición que fue subrogada por el acto legislativo número 8 de 1.905, artículos 3º y 5º, que dejó a la ley la determinación de la forma en que debía ser elegido. Posteriormente, por el artículo 25 del acto legislativo número 3 de 1.910, se dispuso que el Presidente de la República sería elegido por el voto directo de los ciudadanos, para un período de cuatro años. Mediante el artículo A transitorio de ese acto legislativo se dispuso que la fecha inicial del siguiente período de Presidente de la República sería el 7 de agosto de 1.914. Esa disposición, transitoria, señaló el inicio del período siguiente del Presidente y de los períodos posteriores, hasta hoy. La Constitución vigente en parte alguna señala la fecha de iniciación del período del Presidente, sino sólo, en el artículo 190, que será elegido para un período de cuatro años.

Una razón más, entre otras muchas, ratifica que los períodos de alcaldes y de gobernadores son períodos institucionales, no individuales, como lo son también los de concejales y diputados. Según lo establecido en el artículo 272 de la Constitución, a las asambleas y concejos corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, según los casos, y es claro que sólo pueden mantenerse iguales los períodos de gobernadores, alcaldes y contralores, cuando todos esos períodos son institucionales, no individuales.

A este respecto el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto de 10 de septiembre de 1.991, explicó que el período de los contralores departamentales se igualó al de los gobernadores, no sólo en su duración sino en la coincidencia de la iniciación del mismo, y por ello los tres años deben contarse a partir del 2 de enero de 1.992 (*Anales del Consejo de Estado*, t. CXXIV, primera parte, ps. 323 y 324).

Y la Corte Constitucional, en el mismo sentido, en sentencia T - 001 de 3 de abril de 1.992, dijo que el período de los contralores departamentales debía ser igual al de los gobernadores y por tanto "deben principiarse y culminar al mismo tiempo"; que "de conformidad con el artículo transitorio 16 de la Constitución, la primera elección popular de gobernadores se debía celebrar, como en efecto ocurrió, el 27 de octubre de 1.991 y los gobernadores elegidos tomarían posesión, como en realidad lo hicieron, el 2 de enero de 1.992", o sea que "su período de tres años se inició - y lo tenía previsto así el constituyente - el 2 de enero de 1.992", y que "tal como se deduce del artículo 19 transitorio, en armonía con el 314 de la Constitución Política, a partir de 1.995 el período de los alcaldes se iniciará el 1º de enero cada tres años" (*Gaceta Constitucional*, 1.992, t. 1, ps. 177 y 178).

Además, en el artículo 323 de la Constitución se dijo que la elección del Alcalde Mayor y de los concejales y ediles distritales debía hacerse en un mismo día, para períodos de tres años. Es la regla general, y no se entendería cómo podría tener lugar en un mismo día la elección del Alcalde Mayor y de los concejales y ediles, si el período del Alcalde comenzara en la fecha de su posesión, cualquiera fuera esa fecha.

Pero, entonces ¿acaso por efecto de las referidas sentencias de la Corte Constitucional los períodos de gobernadores y alcaldes son períodos individuales, de manera que siempre que se elija un nuevo gobernador o un nuevo alcalde tendrá un período de tres años, contados a partir de su posesión?

Ya se dijo que el período de los primeros gobernadores elegidos por voto ciudadano se inició el 2 de enero de 1.992, según lo establecido en el artículo transitorio 16 constitucional, y terminó el 1 de enero de 1.995, y así sucesivamente; y que el período de los alcaldes, según lo dispuesto en el artículo transitorio 19, se inició el 1 de enero de 1.995 y terminará el 31 de diciembre de 1.997, y así sucesivamente. Se trata, debe reiterarse, de períodos institucionales, objetivamente señalados por la Constitución.

¿Cuál, entonces, la competencia de la Corte Constitucional y cuáles los efectos de sus sentencias?

Mediante el artículo 241 de la Constitución de 1.991 se atribuyó a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución, pero, se advirtió, "en los estrictos y precisos términos de este artículo", y para tal fin le fueron otorgadas determinadas funciones, entre otras las de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presentaran los ciudadanos contra las leyes y contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150, numeral 10, y 341 de la Constitución; sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215, y sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales y de los proyectos de leyes estatutarias.

Es así como, por ejemplo, el control jurisdiccional de constitucionalidad de todos los decretos del Gobierno, distintos de los referidos, corresponde al Consejo de Estado, como fue dispuesto en el artículo 237, numeral 2, de la Constitución. Pero, además, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y cualesquiera normas jurídicas, deben aplicarse de preferencia las normas constitucionales, como manda el artículo 4º constitucional. Es el control constitucional difuso.

Los fallos que dicte la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional que le está asignado hacen tránsito a cosa juzgada, dice el artículo 243 de la Constitución, y, más aun, ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo mientras subsistan las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

Entonces, cuando la Corte Constitucional declara inexecutable leyes o decretos, esas leyes o decretos dejan de existir y ninguna autoridad podrá aplicarlos ni podrá reproducirse su contenido. Cuando se trata de proyectos de ley objetados por el Gobierno o de proyectos de ley estatutaria, esos proyectos no serán leyes ni podrá reproducirse su contenido.

Si la Corte declara ajustados a la Constitución esas leyes, decretos o proyectos, tal calidad no podrá ser discutida, en lo correspondiente.

El sentido que atribuye la Corte a las normas o a los proyectos que examina, cobra especial importancia cuando se trata de declaraciones de constitucionalidad condicionadas a que se los entienda en determinado sentido, pues en tal caso habrá de recurrirse a los motivos de la sentencia para conocer el sentido en consideración al cual se declaró su conformidad con la Constitución. Cuando se declaran inconstitucionales las norma o los proyectos, éstos desaparecen, simplemente, para todos los efectos, cualesquiera hayan sido las razones que determinaron la declaración de inconstitucionalidad.

Las sentencias de la Corte están referidas al caso de que se trate, frente al cual tienen toda la fuerza de la cosa juzgada, y no a todos los casos, aunque con el efecto de que hacia el futuro no podrá reproducirse el contenido material del acto declarado inconstitucional.

Entonces, de la Corte Constitucional obligan las decisiones adoptadas mediante sus providencias, como obligan las decisiones de todos los jueces, pero no obliga, para la generalidad de los casos, la doctrina expresada en esas providencias, esto es, que las razones con base en las cuales decida la Corte sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos y proyectos, no condiciona el entendimiento que de las normas constitucionales hagan los jueces, cualesquiera jueces, cuando se trate de aplicarlas.

Mediante el artículo 23 del decreto 2.067 de 1.991, se dispuso que la doctrina constitucional enunciada en las sentencias de la Corte Constitucional era criterio auxiliar *obligatorio* para las autoridades. La Corte, mediante sentencia C - 131 de 1 de abril de 1.993, declaró que era inconstitucional la expresión *obligatorio* contenida en ese artículo (*Gaceta de la Corte Constitucional*, 1.993, t. 4, p. 37).

Pero en sentencia C - 083 de 1 de marzo de 1.995 dijo la Corte que los jueces al aplicar directamente las normas constitucionales deben agregar "una cualificación adicional, consistente en que el sentido de esas normas, su alcance y pertinencia, hayan sido fijados por quien haga las veces de intérprete autorizado de la Constitución", para que así "la aplicación de las normas superiores esté tamizada por la elaboración doctrinaria que de ellas haya hecho su intérprete supremo", la Corte Constitucional; tal es la *doctrina constitucional*, que es obligatoria, dijo la Corte (*Gaceta de la Corte Constitucional*, 1.995, t. 3, ps. 68 a 70).

En ello discrepa el Consejo de Estado del parecer expresado por la Corte Constitucional, que no tiene esa atribución, cuya función de guardadora de la Constitución le ha sido dada dentro de precisos y estrictos límites.

Al dirimir un conflicto de competencias entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, a propósito precisamente del decreto 1.421 de 1.993, y que fue decidido en favor de aquél, el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en auto de 13 de octubre de 1.994, precisó que la Corte Constitucional tenía la atribución de guardar la integridad y supremacía de la Constitución dentro de los precisos y estrictos términos señalados en el artículo 241 constitucional, esto es, que su función de control estaba limitada a las puntualizaciones establecidas en esa norma, "sin duda con el propósito de que un exceso de celo no convirtiera al guardador en constituyente permanente" (*Revista Jurisdiccional Disciplinaria*, núm. 4, p. 180).

De la Corte Constitucional obligan sus decisiones, como obligan las decisiones de todos los jueces, mas no sus opiniones, que la de ningún juez es obligatoria.

En conclusión, no obstante que el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá ha de ser elegido por el voto directo de los ciudadanos, es atribución de la ley señalar la forma de llenar sus faltas, y así se hizo mediante el artículo 48 del decreto 1.421 de 1.993, y no hay razones para dejar de aplicarlo, como sugiere el demandante, que ello sólo tendría lugar si fuera incompatible con la Constitución, como manda el artículo 4º de la misma, que no es el caso.

El cargo no prospera.

b. Segundo cargo.

Dijo el demandante que el decreto 999 de 8 de abril de 1.997 fue expedido con desviación de las atribuciones que la Constitución ha otorgado al Presidente de la República definidas por la Constitución, a quien no le fue dada la facultad de nombrar en propiedad a los gobernadores ni a los alcaldes distritales o municipales, que no son agentes suyos.

Baste reiterar que la designación del señor Paul Bromberg Zilberstein como Alcalde Mayor del distrito capital de Santa Fe de Bogotá por el Presidente de la República, se hizo en conformidad con lo establecido en el artículo 48 del decreto 1.421 de 1.993.

El cargo no prospera.

c. Tercer cargo.

Dijo el demandante que el decreto acusado fue expedido en forma irregular, porque no lleva la firma del Ministro del Interior, que debió suscribirlo, según lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución.

Dice el artículo 115 de la Constitución que el Presidente de la República es jefe del Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa, y dice también que ningún acto del Presidente tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables, excepto los actos de nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquéllos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa. Y señala el mismo artículo que las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la rama ejecutiva.

El decreto de nombramiento acusado es acto administrativo expedido por el Presidente de la República en su condición de suprema autoridad administrativa, porque es ejecución y obediencia de la ley, particularmente del artículo 48 del decreto 1.421 de 1.993, además de que la potestad de nombrar funcionarios es atribución puramente administrativa. Siendo así, no requería ser suscrito ni comunicado por ministro o director de departamento administrativo alguno, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución.

El cargo, entonces, no prospera.

2. Sobre la demanda presentada por Dimas Rincón Parra

Dijo el demandante, en síntesis, que el decreto 999 de 8 de abril de 1.997 fue expedido con base en los artículos 48 y 52 del decreto 1.421 de 1.993 y 106 de la ley 136 de 1.994, que deben dejar de aplicarse, como manda el artículo 4º de la Constitución, por ser contrarios a principios constitucionales fundamentales, tales como la voluntad popular, los derechos de participación ciudadana y la autonomía de las entidades territoriales.

Según el artículo 48 del decreto 1.421 de 1.993, si la falta absoluta del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá se produjera antes de transcurridos 18 meses del período, el Presidente de la República dispondrá la celebración de nueva elección, y el Alcalde así elegido lo será para el resto del período; pero si la falta se presentare dentro de la segunda mitad del respectivo período constitucional, el Presidente designará Alcalde para el resto del período. Esta disposición, ya se dijo, es aplicación del artículo 293 constitucional, según el cual corresponde a la ley determinar las faltas y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales.

Lo propio debe decirse del artículo 52 de ese decreto, según el cual en todos los casos en que corresponda al Presidente de la República designar reemplazo del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, deberá escoger una persona que pertenezca al mismo partido o movimiento político del titular.

También del artículo 106 de la ley 136 de 1.994, según el cual el Presidente de la República, en relación con el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, para los casos de falta absoluta, designará Alcalde del mismo movimiento y filiación política del titular, de terna que para el efecto presente el movimiento a que hubiera pertenecido aquél al momento de la elección.

De esta última disposición podría decirse que es inconstitucional porque trata de materia relativa a funciones electorales, según el criterio expresado por la Corte en la referida sentencia C - 448 de 18 de septiembre de 1.997 (expediente D - 1.655), materia que sólo podía ser regulada por ley estatutaria, según lo establecido en el artículo 152, literal c, de la Constitución. Pero ello constituiría un vicio de forma, lo que

quiere decir que la acción para impugnarla habría caducado, si se tiene en cuenta que la ley fue publicada el 2 de junio de 1.994 (*Diario Oficial*, número 41.377) y, de conformidad con lo establecido en el artículo 242, numeral 3, de la Constitución, las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año contado a partir de la publicación del respectivo acto. Y, entonces, si no puede ser impugnada la ley en ejercicio de la acción propia para hacerlo, tampoco podrá dejar de aplicarse excepcionalmente por razón del alegado vicio de forma.

Pero la Corte Constitucional, que ha advertido, con razón, 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 exigente de ley estatutaria", ha concluido erróneamente que ello "configura un verdadero vicio material de incompetencia"; así lo dijo en la sentencia C - 488. Sin embargo, si de lo que se trata es de la expedición de una ley en materia que es de competencia del Congreso pero mediante procedimiento y forma inadecuados, no se trata de un vicio de incompetencia, sino de forma.

Así las cosas, no encuentra la Sala que los artículos 48 y 52 del decreto 1.421 de 1.993 y 106 de la ley 136 de 1.994 sean materialmente incompatibles con la Constitución, que por ello no hay lugar a dejar de aplicarlos, como reclama el demandante con invocación de lo establecido en el artículo 4º de la misma Constitución.

No prospera el cargo.

3. Sobre la demanda presentada por José Cipriano León Castañeda

Dijo el demandante que no aparece mencionado en el decreto acusado que el Presidente de la República hubiese designado Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá de la terna que para tal efecto presentó el movimiento político al cual pertenecía el señor Antanas Mockus Sivickas al momento de su elección, movimiento que debe tener personalidad jurídica reconocida según lo dispuesto en los artículos 108 de la Constitución y 3º de la ley 130 de 1.994, y que por ello fue infringido el artículo 106 de la ley 136 de 1.994; que no fue probado que el señor Paul Bromberg Zilberstein, designado Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, pertenezca al mismo movimiento político del titular, lo que constituye violación del artículo 52 del decreto 1.421 de 1.993; y que por lo mismo se violaron también los artículos 3º y 35 del Código Contencioso Administrativo.

Los partidos políticos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación; son movimientos políticos las asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones, que cuando se constituyen con el lleno de los requisitos constitucionales y legales tendrán personalidad jurídica, que reconocerá el Consejo Nacional Electoral. Esos partidos y movimientos podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular, sin requisito adicional alguno, salvo el aval que debe otorgar el representante legal del partido o del movimiento o quien éste delegue.

Las asociaciones de todo orden que por decisión de su asamblea general decidan constituirse en movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, podrán también inscribir candidatos.

Los candidatos no inscritos por partidos o movimientos políticos deberán otorgar póliza de seriedad de la candidatura, en la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral.

Así fue establecido en los artículos 107 y 108 de la Constitución y 1º, 2º, 3º y 9º de la ley 130 de 1.994.

Ahora bien, según el artículo 52 del decreto 1.421 de 1.993, en todos los casos en que corresponda al Presidente de la República designar reemplazo del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá deberá escoger una persona que pertenezca al mismo partido o movimiento político del titular; y según el artículo 106 de la ley 136 de 1.994 el Presidente, en relación con el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en los casos de falta absoluta, debe designar Alcalde del mismo movimiento y filiación política del titular, de terna que para el efecto presente el movimiento a que hubiera pertenecido aquél al momento de la elección.

El señor Antanas Mockus Sivickas fue inscrito como candidato a Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá para las elecciones del 30 de octubre de 1.994 por los señores Nijole Sivickas de Mockus, Ismena Vilpe Ona Mockus Sivickas y Pedro Antonio Díaz López, según consta en la correspondiente acta (formulario E - 6), y allí se lee también que la inscripción se hizo por un grupo de ciudadanos y se anotó: "Independiente - Otros", y no por partido o movimiento político alguno. Y fue el señor Mockus Sivickas quien prestó la garantía de seriedad de su candidatura, mediante póliza otorgada por compañía de seguros.

Esas mismas personas presentaron el 5 de abril de 1.997 a consideración del Presidente de la República la terna de candidatos integrada por los señores Alicia Eugenia Silva Nigrinis, Rafael Orduz Medina y Paul Bromberg Zilberstein para ocupar el cargo de Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, en reemplazo del señor Antanas Mockus Sivickas, que renunció. No está señalado a quién corresponde postular candidatos a reemplazar al elegido inicialmente cuando su inscripción se hizo por movimientos sociales o por grupos significativos de ciudadanos.

El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto de 24 de julio de 1.996, expresó que en tales casos, es decir cuanto se trate de movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, "la elaboración de la terna deberá provenir de ellos mismos, que expresarán su voluntad por intermedio de las personas que, obrando como voceros, inscribieron la candidatura", y que "si no hubiere acuerdo entre éstos, la decisión se tomará por mayoría" (radicación 812).

Sea como fuere, en ello no puede originarse nulidad, a falta de disposición que establezca cómo ha de escogerse a quien deba reemplazar al Alcalde inscrito por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos.

El señor Antanas Mockus Sivickas no fue inscrito por partido o movimiento político alguno, sino como candidato independiente por un grupo de ciudadanos. No era posible, entonces, designar en su reemplazo persona que perteneciera al mismo partido o movimiento político, como dice el artículo 52 del decreto 1.421 de 1.993; o del mismo movimiento y filiación política del titular de terna que para el efecto presente el movimiento a que hubiera pertenecido aquél al momento de la elección, como está dispuesto en el artículo 106 de la ley 136 de 1.994.

Finalmente, tampoco se advierte la alegada violación de los artículo 3º y 35 del Código Contencioso Administrativo.

El cargo no prospera.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, *falla*:

Deniéganse las pretensiones de las demandas.

En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE.

JUAN DE DIOS MONTES HERNÁNDEZ

Presidente

MARIO ALARIO MÉNDEZ ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

GERMÁN AYALA MANTILLA JESÚS MARÍA CARRILLO BALLESTEROS

JULIO CORREA RESTREPO MIREN DE LA LOMBANA DE MAGYAROFF

Ausente

JAVIER DÍAZ BUENO SILVIO ESCUDERO CASTRO

Ausente

DELIO GÓMEZ LEYVA JOAQUÍN JARAVA DEL CASTILLO

RICARDO HOYOS DUQUE LUIS EDUARDO JARAMILLO MEJÍA

Con aclaración de voto

CARLOS ORJUELA GÓNGORA LUIS FERNANDO OLARTE OLARTE

Ausente

NICOLÁS PÁJARO PEÑARANDA DOLLY PEDRAZA DE ARENAS

JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Ausente

DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ MANUEL URUETA AYOLA

MARIELA VEGA DE HERRERA

MERCEDES TOVAR DE HERRÁN

Secretaria General

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 06:32:38