

## **Sentencia No. C-011/94**

### **LEY ESTATUTARIA-Control**

*El control de constitucionalidad de una ley estatutaria es un control jurisdiccional, automático, previo, integral, definitivo, una vez expedida una ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada en el futuro por ningún ciudadano, y participativo. El caso en el que el presunto vicio de inconstitucionalidad surja con posterioridad al control previo que ella realizó, evento en el cual ciertamente procede el control de constitucionalidad mediante acción ciudadana.*

### **LEY ESTATUTARIA-Características**

*Tienen trámite especial, pues deben ser aprobadas por mayoría absoluta en las cámaras y no podrán ser expedidas por simples mayorías ordinarias. Sólo podrán ser aprobadas por el Congreso durante una misma legislatura, es decir, su tránsito en las cámaras no puede ser diferido en el tiempo. Tienen control previo de constitucionalidad, según lo disponen los artículos 153 y 241.8 de la Carta.*

### **INTERPRETACION**

### **LITERAL-Improcedencia/LEY**

### **ESTATUTARIA-Trámite/LEY ESTATUTARIA-Término**

*Cuando el efecto de la interpretación literal de una norma conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalística. En tales circunstancias, concluye la Corte Constitucional que la única interpretación razonable es que el "trámite" al que se refiere el artículo 153 es el correspondiente al tránsito del proyecto en el Congreso, a saber su aprobación, modificación o derogación en las Cámaras, pero no incluye los pasos extralegislativos. Por consiguiente, si un proyecto de ley estatutaria surte los pasos dentro del Congreso dentro*

*de una legislatura, habrá respetado el mandato del artículo 153 de la Constitución, incluso si su revisión por la Corte y la sanción por el Presidente se efectúan una vez terminada la legislatura.*

## **VOTO PROGRAMATICO/DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

*El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.*

## **REVOCATORIA DEL MANDATO/DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL EJERCICIO DEL PODER**

*El voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa. Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante-logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario-. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 159, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana.*

## **PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Certificaciones**

*Dada la importancia del aspecto formal en el trámite de aprobación de un Proyecto de Ley Estatutaria, si posteriormente se demuestra que el contenido de las certificaciones no corresponde a la verdad, es competencia de las autoridades respectivas la investigación de los posibles hechos punibles.*

## **REVOCATORIA DEL MANDATO/PERDIDA DE INVESTIDURA**

*Es contraria a la Constitución la expresión "que causa la pérdida de la investidura de los gobernadores y alcaldes elegidos popularmente", por cuanto el proyecto está confundiendo dos fenómenos diversos: la revocatoria de mandato, que es una decisión política de control de los electores sobre los elegidos, y la pérdida de investidura que es una sanción jurídica impuesta a los Congresistas por el incumplimiento de los deberes de su cargo y por las causales previstas en el artículo 183 de la Constitución.*

### **ALCALDE-Facultades**

*La Corte considera que el inciso se ajusta perfectamente a la Constitución siempre y cuando se entienda que establece una facultad del alcalde y no una obligación de proponer las mencionadas modificaciones. Esto por cuanto compete al alcalde determinar si, de acuerdo al programa que registró y conforme al cual resultó elegido, es necesario o no proponer reformas a los planes municipales de inversiones y de desarrollo.*

### **PROYECTO DE LEY-Unidad de materia**

*La Corte considera inconstitucional la referencia que ambos incisos efectúan al Decreto-Ley 077 de 1987 y el inciso segundo a la Ley 12 de 1986, por cuanto los temas que regulan esas normas es el relativo al control presupuestal de los municipios en las transferencias relacionadas con el impuesto a las ventas. Por tal razón la Corte declarará inexecutable esa remisión por considerar que viola el artículo 158 superior que consagra la unidad de materia que debe caracterizar a todo proyecto de ley.*

## **PLANEACION DEPARTAMENTAL/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES/PLAN DE DESARROLLO**

*En realidad lo que controlan las oficinas departamentales de planeación respecto de los municipios son tres temas, y nada más que tres temas, según la Constitución: los mecanismos de participación en la planeación, la gestión y resultado de la actividad pública y la elaboración del presupuesto. De resto opera el principio general de la autonomía territorial, consagrado en los artículos 1º y 287 de la Carta, pero que como señala la propia Constitución no es ilimitado sino que opera "dentro de los límites de la Constitución y la ley". Para el caso que nos ocupa, las entidades territoriales elaboran de manera libre su propio plan de desarrollo, de conformidad con el programa de gobierno del gobernador o alcalde electo. Así entendido, este control no puede afectar ni afecta entonces la autonomía territorial que la Constitución confiere a las entidades territoriales, por lo cual será declarado exequible en la parte resolutive de esta sentencia.*

### **ERROR MECANOGRAFICO-Corrección**

*Hubo un simple error de transcripción entre el texto del Senado y el de la Cámara, y que el texto válido es el aprobado en el Senado, por lo cual se deberá efectuar la correspondiente corrección.*

### **REVOCATORIA DEL MANDATO-Razones**

*La exigencia establecida por el legislador de establecer las razones por las cuales se convoca a una revocatoria es perfectamente razonable, por cuanto traza un contenido a las personas para ejercer el control político. Es necesario explicarle al resto de los miembros del cuerpo electoral el por qué de la convocatoria. Por eso será declarada ajustada a la Constitución. En cambio, la segunda parte del artículo, a saber la expresión, "teniendo en cuenta objetivos, metas y cronograma no alcanzados durante la gestión del mandatario, y en concordancia con el contenido del artículo 4º de la presente ley", será declarada inexecutable por las mismas consideraciones por las cuales esta Corporación considera contrario a la Constitución el artículo 4. En efecto, esta parte del artículo 8º se encuentra indisolublemente ligada al artículo 4º. Mal*

*podría entonces esta corporación declarar inexecutable el artículo 4° y considerar ajustado a la carta esta segunda parte del artículo 8°.*

### **REVOCATORIA DEL MANDATO-Mayoría calificada**

*Para que el mandato pueda entenderse revocado, se necesita -a la luz de la norma legal- una votación total mínima del 60% de aquella con la cual se produjo la elección y, sólo en el supuesto de que tal porcentaje se alcance, se tendrá en cuenta la votación favorable o desfavorable a la revocatoria: ésta únicamente ocurrirá si el número de votos que la prohijan es igual al 60% de quienes hayan respondido a la convocatoria. A juicio de la Corte esta disposición se aviene a la Carta Política por cuanto encaja en la función por ella confiada al legislador: la de reglamentar el ejercicio del voto programático. Es claro que dentro de esa reglamentación juega papel de señalada importancia la definición acerca del número de sufragios con el cual se produce el efecto concreto de la revocatoria del mandato. Además, los porcentajes requeridos en este asunto por la ley resultan razonables.*

### **GOBERNADOR-Reemplazo/ALCALDE-Reemplazo**

*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. La disposición contenida en el artículo 15 sub examine, va en contravía de tan manifiesta intención, y, por ende, resulta violatoria de la Constitución. La consecuencia lógica de esta inconstitucionalidad es, naturalmente, la de que también en la eventualidad prevista en el artículo 15, 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. Ello sin perjuicio, claro, de que en el interim, la autoridad correspondiente pueda nombrar, con carácter provisional, al gobernador o alcalde encargados, mientras se efectúa, dentro de los términos legales, la nueva elección. Dicho nombramiento debe ceñirse, por lo demás, a la condición fijada para el efecto por la ley, es decir, que para él se tenga en cuenta el grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado.*

**ALCALDE QUE REEMPLAZA AL  
REVOCADO-Periodo/GOBERNADOR QUE REEMPLAZA AL  
REVOCADO-Periodo**

*La Constitución Política no señala una fecha oficial para la iniciación del período de los alcaldes o gobernadores. En lo que se refiere al período de los gobernadores y los alcaldes, la Constitución se limita a señalar que éste será de tres (3) años. 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.*

**REVOCATORIA DEL MANDATO-Efectos futuros/DERECHO  
DE PARTICIPACION POLITICA-Aplicación Inmediata**

*La ley estatutaria, en lo que concierne a la revocatoria del mandato, sólo tendrá efectos sobre los alcaldes y gobernadores elegidos con posterioridad a la sanción que del proyecto haga el Presidente de la República, y a la publicación de la ley, ya que el mecanismo de revocatoria condiciona el ejercicio de tal derecho a la reglamentación del voto programático. Es cierto que conforme al artículo 85 superior los derechos de participación consagrados en el artículo 40 son de aplicación inmediata, por lo cual se podría pensar que el derecho de revocatoria debería poder operar de manera inmediata, sin previo desarrollo legal. Pero es igualmente cierto que la propia Constitución condicionó en tres ocasiones el ejercicio de tal derecho a una regulación legal previa. No significa que siempre que la Constitución remita a la ley, no pueda aplicarse directamente, pues la Constitución en el artículo 4º se consagra como norma de normas, es decir, como derecho positivo aplicable. Sin embargo, la naturaleza del voto programático y el mecanismo de revocatoria hacen imposible su aplicación sin previa regulación legal.*

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Texto revisado**

*La única opción razonable es que la Corte establezca en la parte motiva de la sentencia el texto que será enviado al Presidente de la República para su sanción u objeción por inconveniencia. Esta fijación del texto en*

*la parte motiva no convierte a la Corte en colegisladora, por cuanto la Corporación se limita a suprimir las partes declaradas inconstitucionales, que es el efecto general de toda sentencia de inexequibilidad.*

**REF: Expediente No. P.E.-001**

**Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria "por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones", el cual está radicado bajo los números 163 de 1992 en el Senado de la República y 254 de 1993 en la Cámara de Representantes.**

**Magistrado Ponente:  
ALEJANDRO MARTINEZ  
CABALLERO**

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994), aprobada mediante Acta N° 3 de la Sala Plena.

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

**EN NOMBRE DEL PUEBLO  
Y  
POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN**

Ha pronunciado la siguiente

**SENTENCIA**

En la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria "por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones", el cual está radicado bajo los números 163 de 1992 en el Senado de la República y 254 de 1993 en la Cámara de Representantes.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Del proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión.**

El Proyecto de Ley Estatutaria radicado bajo los números 163 de 1992 en el Senado de la República y 254 de 1993 en la Cámara de Representantes, tiene el siguiente texto:

*TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESION PLENARIA DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES EL DIA 08 DE JUNIO DE 1993 AL PROYECTO DE LEY N° 254/93 CAMARA- DE -163/ SENADO- "POR LA CUAL SE REGLAMENTA EL VOTO PROGRAMATICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".*

### **LEY ESTATUTARIA EL CONGRESO DE COLOMBIA,**

#### **DECRETA :**

*Artículo 1°.- En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir Gobernadores y Alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.*

*Artículo 2° .- En desarrollo de los artículos 40, 103 y 133 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular que causa la pérdida de la investidura de*



*los gobernadores y alcaldes elegidos popularmente, en los términos de esta ley.*

*Artículo 3º.- Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes, deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva, o en su defecto las administraciones departamentales o municipales, ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.*

*Artículo 4º.- Los programas de gobierno de los candidatos a ser elegidos popularmente gobernadores y alcaldes, se entenderán como propuestas integrales, coherentes con las necesidades básicas insatisfechas y que propendan por el desarrollo armónico de la respectiva entidad territorial en lo social, económico, político, laboral, cultural y ecológico.*

*Artículo 5º.- Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos Concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al Plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederán a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3º del artículo 1º de la Ley 02 de 1991.*

*Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos Concejos Municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, ciñéndose a lo dispuesto en la Ley 12 de 1986 y el Decreto 077 de 1987 y sus disposiciones reglamentarias.*

*Una vez aprobadas las modificaciones por el Concejo Municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación. Para efectos del trámite que deberá surtir este último organismo se sujetará para todos los efectos a las disposiciones consagradas en los artículos 90 y siguientes del Decreto-ley 077 de 1987 y las normas reglamentarias.*

*Artículo 6°.- Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso y presentarán dentro de los meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarle los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos.*

*De no existir plan de desarrollo alguno, procederán a su presentación ante la Asamblea Departamental, dentro de los mismos términos y condiciones, de conformidad con el programa inscrito.*

*Artículo 7° La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:*

*1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.*

*2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.*

*Parágrafo. La Registraduría de la respectiva entidad territorial, certificará, en un lapso mayor de 30 días, que las*

*cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.*

*Artículo 8º.- El memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan, teniendo en cuenta objetivos, metas y cronograma no alcanzados durante la gestión del mandatario, y en concordancia con el contenido del artículo 4º de la presente ley.*

*Artículo 9º.- Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a pronunciamiento popular sobre la revocatoria por la Registraduría Nacional dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la fecha de radicación del memorial de solicitud.*

*Artículo 10.- Corresponde al Registrador Nacional una vez reunidos los requisitos establecidos en el artículo 7º de la presente ley, coordinar (sic) con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio la divulgación, promoción y realización de la convocatoria a pronunciamiento popular.*

*Artículo 11.- Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, y, únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde.*

*Artículo 12.- Habiéndose realizado el pronunciamiento popular y el previo informe de escrutinios de la autoridad electoral de la respectiva entidad territorial, el Registrador Nacional trasladará a conocimiento del Presidente de la República o del gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o el alcalde revocado.*

*Artículo 13.- La revocatoria del mandato, surtido el trámite establecido en el artículo 12 de la presente ley, será de ejecución inmediata.*

*Artículo 14.- Revocado el mandato al gobernador o al alcalde, se convocará a elecciones de nuevo mandatario dentro de los dos meses siguientes a la fecha de revocatoria. Durante el período que transcurra entre la fecha de revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador según sea el caso, un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado.*

*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 político del mandatario revocado; el funcionario así designado, actuará con base al programa inscrito por el mandatario revocado.*

*Artículo 16.- La presente ley rige a partir de su promulgación.*

#### **CAMARA DE REPRESENTANTES - SECRETARIA GENERAL**

*Santa fe de Bogotá, D.C., junio 8 de 1993.*

*En los presentes términos fue aprobado en la fecha por la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, sin modificaciones, el texto definitivo de Comisión; en tal razón, la Honorable Mesa directiva de la Corporación, nombró a los honorables Representantes César Pérez G., Arlén Uribe Márquez y Guido Echeverry, como integrantes de una comisión accidental para conciliar con el honorable Senado las diferencias*

*presentadas entre las dos Cámaras, en torno al proyecto de ley estatutaria que nos ocupa.*

*La aprobación de la proposición con la que termina la ponencia para segundo debate, el articulado y el título del proyecto, se cumplieron con el pronunciamiento de la mayoría absoluta de los integrantes de la honorable Cámara de Representantes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 153 de la Constitución Política de Colombia.*

*En idéntica forma respondió la Cámara en pleno, cuando fue interrogada sobre su deseo de que el presente proyecto sea ley de la República.*

*El Presidente,*

**CESAR PEREZ GARCIA**

*El Secretario General,*

*Diego Vivas Tafur.*

## **2. De la intervención ciudadana.**

### **2.1. Intervención del Ciudadano Víctor Alberto Guerrero Lozano.**

El ciudadano Víctor Alberto Guerrero Lozano presentó escrito impugnando la constitucionalidad del proyecto de ley en revisión, argumentando lo siguiente:

El proyecto de ley en cuestión, "en sus artículos 5°, 6°, 7°, 8°, 11, 14, 15, es violatorio de los artículos 2°, 3°, 4°, 152, 259 y 377 de la Carta".

Así, Guerrero Lozano estimó que "la democracia participativa otorga a cada ciudadano un irrenunciable derecho a participar y a cooperar en todos los asuntos que tengan relación con los fines esenciales del Estado, sin consideración a la obligatoria sujeción a planes previos de desarrollo ni a leyes cuya jerarquía eventualmente riña con la ley estatutaria que regule el

voto programático y menos supeditado a organismos departamentales de planeación como se prevé en el artículo 5° del proyecto cuestionado. Es inconveniente para el desarrollo económico y social de las comunidades y totalmente opuesto al concepto de soberanía popular, depender de un plan económico cuando éste posiblemente resulte en total contradicción con el programa político del candidato vencedor en las justas electorales"

El ciudadano agregó que "el requisito del escrito, ante la Registraduría Nacional, contentivo de la solicitud de convocatoria o pronunciamiento popular para revocatoria, constituye un obstáculo atentatorio contra la soberanía popular, puesto que el constituyente primario puede expresar su voluntad política por intermedio del sufragio universal, pero sin tener que acudir a los órganos centrales reguladores de la organización electoral, bastando, para los fines perseguidos con la revocatoria, que tal solicitud se formule ante la Registraduría Municipal, en el caso de los Alcaldes o ante la Departamental, para el evento de los Gobernadores. De igual manera, al electorado o a los interesados en la revocatoria del mandato, no se les debe exigir sustentación de motivos o razones que fundamenten la revocatoria, por cuanto el ejercicio de la participación democrática repugna con cualquier tipo de condicionamientos legales. La Constitución es la facultada para imponer limitaciones o requisitos. Esa facultad no la tiene la ley, así sea esta de carácter estatutario.

Respecto del artículo 11 del proyecto, el ciudadano impugnante expresó que "deviene en inconstitucional por cuanto la exigencia de una mayoría extraordinaria equivalente al 60% de los participantes en el comicio de revocación, resulta contraria no solo al texto constitucional sino a los principios generales de la democracia que hacen de la mayoría simple la norma por excelencia para la adopción de decisiones políticas; las mayorías calificadas son rigurosamente excepcionales y se hallan consagradas por el propio articulado constitucional".

El impugnante consideró que "la disposición de depositar en manos del Presidente de la República o Gobernador, la designación de un funcionario reemplazante perteneciente al mismo partido, movimiento o corriente del gobernante revocado, incurre en una evidente falta de lógica que hace irrisorio el proceso revocatorio y condena al derecho ciudadano político a

su total denegación e incluso a su persecución política por parte de la agrupación vencida en el comicio participativo pero triunfante de hecho".

Finalmente, Guerrero Lozano sostuvo que "la lectura actual de la constitución debe efectuarse sobre la base de los diversos mecanismo de participación otorgados al ciudadano para reconducir al Estado a lograr sus fines esenciales, esto es, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados por la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, según las voces del artículo 2º del texto constitucional".

En consecuencia, el ciudadano Víctor Alberto Guerrero Lozano solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada.

### **3. Del concepto del Procurador General de la Nación.**

El Ministerio Público, en su concepto de rigor, comenzó por ilustrar acerca del origen de la ley estatutaria en la Asamblea Nacional Constituyente; en atención a lo anterior, afirmó que "el constituyente del 91 halló como fundamento para expedir leyes estatutarias, especialmente referidas a derechos fundamentales, lo poco conveniente que resultaría expedir textos de la Carta contentivos del detalle que debe acompañar la regulación de derechos de tal entidad. En el fondo, no podemos desconocer que los intereses protegidos por el Constituyente, la importancia para la vida social e institucional que ostentan las materias a regularse por las leyes estatutarias, justifican la prioridad en el trato que habrá de darles el Legislador. Así se pensó, que la Ley Estatutaria podía proporcionar la estructura legal adecuada para regular materias atinentes a derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales; las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción".

Añade el Procurador General de la Nación que "no obstante el valor constitucional que se reconoció a las leyes estatutarias, lo cierto es que el texto últimamente transcrito nos enseña su verdadera dimensión, como que son cuasi-constitucionales, están por encima de la ley pero a nivel de las normas constitucionales; así, podemos afirmar, que ésta vía no puede reformarse la Carta, toda vez que ésta última no la contempla como uno de los procedimientos para lograr tal efecto".

Seguidamente, el Procurador se refirió a los efectos del pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre los proyectos de Ley Estatutaria, con fundamento en que a) sólo tendrá efecto definitivo y absoluto aquello que la Corte declare inexequible por razones de fondo; b) que la interpretación que hace la Corte, en ejercicio del control constitucional es apenas casi auténtica -pero en ningún caso auténtica-, c) que el procedimiento de revisión previa, con relación a las leyes estatutarias, dada la amplitud del cotejo que se impone, no es garantía suficiente de confrontación, de polémica pública, y d) que el numeral 4º del artículo 241 constitucional no excluyó las leyes estatutarias del control de la Corte Constitucional. Afirmó que ésta, habilitada "por su procedimiento (art. 21 inciso 3º) para dar firmeza y valor de cosa juzgada absoluta y definitiva al aspecto formal, podría dejar abierta la puerta a la demanda posterior del articulado de una ley estatutaria, únicamente por razones de fondo que no hubieran sido motivo de examen".

De la misma forma, el Ministerio Público sostuvo que se plantean interrogantes acerca del procedimiento de los proyectos de Ley Estatutaria, una vez la Corte ha emitido el pronunciamiento de rigor, que deben ser resueltos con el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

Con respecto al aspecto formal, la Vista fiscal explicó que se adecuó al trámite exigido por la Constitución y la ley.

Luego, analizando la cuestión sustancial, el Procurador estima que la práctica electoral "se desenvuelve, como se ha venido anotando, dentro de los límites razonables que la misma Carta institucionaliza para su ejercicio. En primer lugar, sólo quien ostenta la calidad de ciudadano es quien tiene una relación de inmediatez con su elegido (alcalde-gobernador), en cuanto



a circunscripción electoral se refiere, es quien tiene la habilitación para recurrir a tal medida. En este marco se desarrolla la definición y el campo de aplicación que sobre el voto programático y la revocatoria del mandato, tratan los artículos 1º y 2º del proyecto de ley bajo análisis".

Agrega el Procurador que "sólo quienes votaron tienen aptitud para revocar el mandato concedido. A ésta afirmación podría contraponerse que el mandato del elegido no solo cubre a sus electores sino también a quienes no lo fueron, porque en unos y otros descansa el principio de la soberanía popular. Sin embargo, es evidente que un ejercicio de sopesamiento, a partir de las normas constitucionales sobre los mecanismos de participación y frente a la hipótesis legal que nos ocupa, nos enseña que la restricción para los que no electores obedece aun freno que tiende a evitar el uso arbitrario de la revocatoria del mandato, garantizándose así la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos, traducida ésta última en que los resultados electorales obtenidos por éste mecanismo sean el reflejo exacto de la voluntad del elector ... estas apreciaciones nos llevan a predicar la conformidad de los artículo mencionados con el texto superior (3, 40-4, 103, 133, 259, 316) así como también la de los artículos 7º y 11 que instituyen los requisitos para la revocatoria y la mecánica de la misma".

Finalmente, La Vista Fiscal entendió que "los demás artículos que componen el proyecto de ley bajo revisión, en la medida en que preceptúan como normas instrumentales la publicidad, el contenido del programa de gobierno, la armonización del programa con los planes seccionales y locales de desarrollo, el memorial motivado sobre la revocatoria; término para la convocatoria y el procedimiento a seguirse luego de la remoción del funcionario revocado para provisión del cargo, son medidas que en nada riñen con los textos superiores analizados".

En ese orden de ideas, el Ministerio Público llega a la conclusión, por lo antes expuesto, de la exequibilidad del proyecto de Ley Estatutaria "por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones", el cual esta radicado bajo los números 163 de 1992 en el Senado de la República y 254 de 1993 en la Cámara de Representantes, tanto en su aspecto formal, como en el contenido material de sus disposiciones, frente

a los artículos 152, 153, 3, 40-4, 133, 259 y 316 de la Constitución Política. Por tanto, solicita que la Corte Constitucional lo declare así.

## II- FUNDAMENTO JURIDICO

### **A. De la competencia**

Es competente la Corte Constitucional para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con los artículos 153 inciso 2° y 241 numeral 8° de la Constitución.

Ahora bien, siendo este fallo sobre una ley estatutaria, la Sala Plena desea delimitar los contornos de este tipo de control en los siguientes términos:

**El control de constitucionalidad de una ley estatutaria es un control jurisdiccional, automático, previo, integral, definitivo y participativo.**

A continuación se analizan estos lineamientos.

*1. El control de una ley estatutaria es jurisdiccional.* Según el artículo 113 de la Constitución, en Colombia existe separación de funciones entre las diversas ramas del poder público, las cuales colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado. En virtud de dicha separación, el Congreso de la República hace las leyes (art. 114 y 150) y la Corte Constitucional realiza funciones judiciales (art. 116 y 241).

Si bien dicha separación de funciones no impide que el Congreso ejerza ciertas funciones judiciales (art. 116 inciso 2°), es lo cierto que en ningún texto constitucional se autoriza a la Corte Constitucional a legislar. Al no estar permitido esto último se colige que está prohibido (arts. 241 y 6°).

Por tanto, si bien el control de constitucionalidad de una ley estatutaria es en realidad un control sobre un proyecto de ley, ello no implica que la Corte Constitucional sea colegisladora. En otras palabras, la naturaleza

jurídica del objeto estudiado no conlleva un cambio en la naturaleza de la función judicial.

En efecto, le está prohibido a la Corte estudiar la conveniencia u oportunidad del proyecto de una norma jurídica. La Corte falla en derecho, a partir de una confrontación del texto estudiado con la totalidad de la preceptiva superior.

Además la sentencia de la Corte no tiene naturaleza legislativa sino que, como toda sentencia, tiene fuerza de cosa juzgada constitucional (art. 243).

Cosa distinta es aceptar, como se acepta aquí, que la formalización de una ley se realiza mediante un proceso complejo.

Así las cosas, en la expedición de una ley estatutaria intervienen las tres ramas del poder público -legislativa, judicial y ejecutiva, en orden cronológico-, así como el Ministerio Público -en el concepto de rigor de la revisión constitucional- y los ciudadanos -pueden intervenir para impugnar o defender la norma-. Se observa, pues, que sólo con la sanción presidencial el proyecto de ley estatutaria se convierte en ley de la República. Durante el trámite de la ley intervienen diferentes instituciones pero cada una realiza una función específica -legislativa, judicial, de vigilancia, de participación política y ejecutiva, también en orden cronológico-, pero no por ello se puede afirmar que todas ellas son o se convierten en colegisladoras. No. Cada institución ejerce su función.

2. *El control de una ley estatutaria es automático.* Según el artículo 39 del Decreto 2067 de 1991, que regula el procedimiento constitucional:

*El Presidente del Congreso enviará a la Corte Constitucional copia auténtica de los proyectos de leyes estatutarias inmediatamente después de haber sido aprobados en segundo debate. Si faltare a dicho deber, el Presidente de la Corte solicitará copia auténtica del mismo a la secretaría de la Cámara donde se hubiere surtido el segundo debate.*

Se observa, pues, que el conocimiento de una revisión constitucional de una ley estatutaria no requiere para su inicio del estímulo de una demanda presentada por un ciudadano. Basta la aprobación de un proyecto de ley estatutaria en segundo debate en el Congreso de la República y automáticamente surge la competencia por parte de esta Corporación.

3. *El control de una ley estatutaria es previo.* Según el artículo 153 de la Carta, "dicho trámite (del proyecto de ley estatutaria) comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto". Se advierte pues que el propio texto constitucional define con claridad el carácter previo del control que nos ocupa.

4. *El control de una ley estatutaria es integral.* Según el artículo 241 superior, "a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución". Ello es apenas natural en un sistema jurídico jerárquico en el que la Constitución es norma de normas, como bien lo afirma el artículo 4° ídem. Por tanto es posible afirmar que la Corte revisa la constitucionalidad, sólo la constitucionalidad pero toda la constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria. Es más, el numeral 8° del propio artículo 241 afirma que el control de constitucionalidad, de un proyecto de ley estatutaria se realiza "tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

5. *El control de una ley estatutaria es definitivo.* Según el mismo numeral 8° del artículo 241, a la Corte le corresponde "decidir definitivamente sobre la constitucionalidad" de la norma objeto de esta sentencia. Los alcances de esta expresión ameritan la siguiente reflexión:

Para la Corte Constitucional, el carácter definitivo del control que nos ocupa implica que una vez expedida una ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada en el futuro por ningún ciudadano.

Esta afirmación se explica en los siguientes términos:

Los fallos que en ejercicio del control constitucional profiera la Corte Constitucional son, como se anotó, integrales. Por tanto, al momento de

confrontar la norma revisada con la preceptiva constitucional, la Corte analiza todos y cada uno de los artículos del proyecto de ley estatutaria a la luz de todos y cada uno de los artículos del estatuto superior. En este sentido, los artículos que la Corte encuentre exequibles es porque son conformes con la totalidad del ordenamiento constitucional. Los que encuentre inexecutable son retirados del ordenamiento jurídico. Por tanto, una vez sancionado el proyecto y convertido en ley de la República, éste goza ya de un juicio de constitucionalidad favorable, constatado por medio de una sentencia.

No sobra agregar que en sentencia de 9 de mayo de 1916 dijo la Corte Suprema de Justicia que, en tratándose de las objeciones presidenciales a una ley, declarada la exequibilidad, no podía después, por la vía de la acción demandarse la ley porque desconocería la autoridad de cosa juzgada. En esa época no existía norma que estableciera la cosa juzgada constitucional hoy expresamente consagrada en el artículo 243 de la Constitución Política.

Ahora bien, las sentencias que la Corte Constitucional profiera en ejercicio del control que nos ocupa, "hacen tránsito a cosa juzgada constitucional", según el artículo 243 antes citado.

En consecuencia, una ley estatutaria no sólo goza de constitucionalidad integral desde el inicio de su vigencia, sino que la sentencia que así lo constató goza de la fuerza de la cosa juzgada constitucional.

**Distinto sería, sin embargo, observa la Corte, el caso en el que el presunto vicio de inconstitucionalidad surja con posterioridad al control previo que ella realizó, evento en el cual ciertamente procede el control de constitucionalidad mediante acción ciudadana, de conformidad con el artículo 241 numeral 4° y 242 numeral 1°.**

Por ejemplo, si al momento de la sanción presidencial se viola la Constitución -si la ley es sancionada por un ministro u otro funcionario distinto del Presidente de la República-, el vicio de constitucionalidad es sobreviniente al pronunciamiento -previo- de la Corte y por tanto no ha sido objeto de sentencia alguna.

De conformidad con lo anterior, la Corte Constitucional se separa del concepto del Procurador General de la Nación, que estima que en todos los casos las leyes estatutarias son demandables en el devenir por los ciudadanos.

6. *El control de una ley estatutaria es participativo.* Según el artículo 153 inciso 2° y 242 numeral 1°, cualquier ciudadano podrá intervenir en este tipo de procesos para defender o impugnar la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria. Por su parte el artículo 40 numeral 6° establece que es un derecho político de los ciudadanos intervenir en este tipo de procesos.

## **B. De la Ley Estatutaria**

Dice así el artículo 152 de la Constitución:

ARTICULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias :

- a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b. Administración de justicia;
- c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;
- e. Estados de excepción.

Por otra parte, se prevé un trámite especial para las leyes estatutarias:

*ARTICULO 153.- La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.*

*Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.*

Se observa que las leyes estatutarias se caracterizan por los siguientes cuatro lineamientos:

1. Tienen trámite especial, pues deben ser aprobadas por mayoría absoluta en las cámaras y no podrán ser expedidas por simples mayorías ordinarias.
2. Sólo podrán ser aprobadas por el Congreso durante una misma legislatura, es decir, su tránsito en las cámaras no puede ser diferido en el tiempo.
3. Tienen control previo de constitucionalidad, según lo disponen los artículos 153 y 241.8 de la Carta.
4. No pueden ser objeto de regulación mediante decreto ley, es decir, sobre este asunto existe competencia exclusiva e indelegable del Congreso y mediante ley de facultades no podrá transferirse la competencia legislativa al Gobierno. Al efecto establece el artículo 150.10 de la Carta que no pueden transferirse al Gobierno facultades legislativas para "expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 de este artículo, ni para decretar impuestos" (Cfr. art. 208 del Reglamento del Congreso, Ley 5a. de 1992).

Ahora bien, sobre el trámite de una ley estatutaria surge este interrogante ¿qué se entiende por legislatura en la aprobación de la ley estatutaria?

En los términos del artículo 138, "una" legislatura del Congreso está formada por dos períodos de sesiones ordinarias. El primero comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, el segundo se inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de junio". El artículo 153 señala que la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias debe efectuarse dentro de una sola legislatura y que "dicho trámite comprende la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto". Una lectura literal y exegética de esa norma podría llevar a concluir que en una sola legislatura debería llevarse a cabo no sólo el trámite en el

Congreso sino también el proceso extralegislativo, a saber, la revisión por la Corte e incluso la tramitación de las objeciones o la sanción presidenciales.

La Corte Constitucional considera que en este caso el juez constitucional no puede atenerse al tenor literal de la norma por cuanto ella llevaría a conclusiones absurdas. En efecto, la sola revisión de constitucionalidad de una ley por la Corte toma 120 días hábiles, conforme al procedimiento previsto por el decreto 2067 de 1991: treinta días para el concepto del Procurador General, otros treinta para la presentación del proyecto por el magistrado sustanciador, y sesenta más de que dispone la Corte para adoptar la decisión. A ello habría que agregar eventualmente los términos de que dispone el Presidente para objetar o sancionar un proyecto, que varían entre seis y veinte días (Art 166 CP). Todo ello muestra que si el trámite que debe ser surtido en una sola legislatura incluyese la revisión por la Corte o las objeciones y sanción presidenciales sería prácticamente imposible aprobar, modificar o derogar leyes estatutarias. O, éstas tendrían que ser tramitadas en el Congreso con excesiva celeridad, sin una adecuada discusión democrática, e incluso con improvisación. También tendrían que ser revisadas con precipitud por la Corte. Estos efectos serían contrarios a la finalidad perseguida por el Constituyente con la creación de las leyes estatutarias puesto que con ellas se ha buscado dar un trámite especialmente serio a estas leyes por la trascendencia de las materias que regulan.

No puede entonces admitirse que el "trámite" señalado por el artículo 153 incluya la revisión por la Corte, a pesar del tenor literal de esa disposición que consagra que "dicho trámite comprenderá la revisión previa por parte de la Corte Constitucional de la exequibilidad del proyecto". Cuando el efecto de la interpretación literal de una norma conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalística. En tales circunstancias, concluye la Corte Constitucional que la única interpretación razonable es que el "trámite" al que se refiere el artículo 153 es el correspondiente al tránsito



del proyecto en el Congreso, a saber su aprobación, modificación o derogación en las Cámaras, pero no incluye los pasos extralegislativos. Por consiguiente, si un proyecto de ley estatutaria surte los pasos dentro del Congreso dentro de una legislatura, habrá respetado el mandato del artículo 153 de la Constitución, incluso si su revisión por la Corte y la sanción por el Presidente se efectúan una vez terminada la legislatura.

### **C. Del voto programático**

Con la Constitución de 1991, Colombia se inscribe abiertamente en la órbita de la democracia integral, donde se mantiene la democracia representativa y se adiciona la participativa, conceptos democráticos que se fundan hoy en la soberanía popular.

Una de las manifestaciones de la nueva concepción de democracia es el voto programático consagrado en el artículo 259 de la Constitución, que dice:

*ARTICULO 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.*

Esta disposición no existía en la Carta de 1886 y es un verdadero aporte del constituyente de 1991. Al respecto señaló en los debates de la Asamblea Constituyente el delegatario Carlos Holmes Trujillo:

*El voto programático sería una alternativa nueva para ser ejercida si el ciudadano lo tiene a bien, una definición inobjetable del mandato del elegido y una base clara para su revocatoria.*

*Comportaría, adicionalmente, la incorporación de un nuevo factor de independencia para el elector y daría lugar a la vigencia de otro escenario de participación ya que el ciudadano estaría en capacidad de manifestarse sobre puntos específicos*

*de una propuesta que estime de interés para el desarrollo de su propia localidad.*

*Obligaría, así mismo, a diseñar campañas asentadas en la realidad más que en el estímulo a las necesidades de conglomerados humanos que a pesar de la insatisfacción de sus expectativas, continúan ejerciendo su derecho alimentados por la esperanza, y daría origen a que los propósitos del aspirante encuentren su base en la viabilidad y no en la liturgia.*

*La independencia del elector, el compromiso del elegido, el estímulo a la participación, la revocatoria del mandato y la madurez del proceso electoral, son los criterios orientadores de esta propuesta.<sup>1</sup>*

La iniciativa del proyecto que nos ocupa en el Congreso de la República sostenía lo siguiente en su exposición de motivos:

*En razón al carácter Estatutario someto nuevamente a consideración de las Cámaras el Proyecto de Ley "por él se reglamenta el voto programático de que trata el Artículo 259 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones", con el objeto de adelantar la aplicación real de una figura novedosa de nuestro ordenamiento jurídico superior, en la medida que constituye verdadero instrumento de consolidación democrática al estar inscrito dentro de los propósitos de participación, modernización de la cultura política, fortalecimiento de la vida regional y local, limitación de las expectativas, como resultado de un proceso creciente de maduración, y consagración de formas que den lugar tanto al ejercicio democrático con un mayor poder decisorio de la comunidad en el momento de escoger la mejor opción para satisfacer los anhelos colectivos, como a la extensión de este poder para revocar el mandato del elegido en caso de incumplimiento<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup>Gaceta Constitucional N° 47 de abril 15 de 1991, pág. 11

<sup>2</sup>Proyecto del Senador José Renán Trujillo. Véase el folio 79 del expediente de este proceso PE-001 en donde obra la exposición de motivos del proyecto de ley.

La Corte comparte estos criterios en el sentido de que ellos encierran el espíritu democrático y participativo de este instrumento. El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.

#### **D. De la revocatoria del mandato**

De la concordancia de los artículos 259 y 103 de la Constitución, precitados, se desprende que en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa.

Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones -como en la democracia representativa-, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido -propio de la democracia participativa-. El ciudadano no se desentiende de su elección.

Pero, en el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante-logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario-.

El artículo 259 señala con claridad que "quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse" (subrayado de la Corte). Esto significa que el sujeto activo de la relación de mandato son los electores activos, es decir quienes participaron en la elección del gobernante seccional puesto que son ellos -y nadie más- quienes eligieron. Son ellos -y no el conjunto del electorado-quienes impusieron entonces al elegido como mandato el programa que éste presentó al inscribirse como candidato. Por lo tanto es legítimo que en el proceso de revocatoria solamente puedan participar quienes eligieron, no así obviamente en la elección del nuevo mandatario, en la cual deben poder participar todos los ciudadanos. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 159, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana.

## **E. Del análisis de constitucionalidad del proyecto.**

### **1- Análisis formal.**

#### **1.1. Fundamentos constitucionales y legales.**

En el análisis del forma del Proyecto de Ley "Por el cual se reglamenta el voto programático de que trata el artículo 259 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones", se parte de lo establecido en los artículos 153, 157 y 160 de la Constitución Política y 208 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), disposiciones que regulan el trámite de las Leyes Estatutarias, así:

**Artículo 153.** La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

**Artículo 157.** Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

- 1.- Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
- 2.- Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara. El Reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
- 3.- Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
- 4.- Haber obtenido la sanción del Gobierno.

**Artículo 160.** Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Todo Proyecto de Ley o Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.

**Artículo 208 de la Ley 5ª de 1992. Condiciones.** Los proyectos que se refieran a leyes estatutarias serán tramitados, además, bajo las condiciones siguientes:

1. Deberán expedirse en una sola legislatura.
2. La Corte Constitucional procederá a la revisión previa de los proyectos aprobados por el Congreso.
3. Estas leyes no podrán expedirse por facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República.

## **1. 2. Cronología de la aprobación del Proyecto de Ley Estatutaria por la cual se reglamenta el voto programático.**

### **a. Iniciativa legislativa.**

El artículo 154 de la Constitución Política establece que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus Plenarias (art. 139, Ley 5ª de 1992), y están facultados para presentarlas los Senadores y Representantes, el Gobierno Nacional, la Corte Constitucional, entre otros (art. 140 Ley 5ª de 1992).

El proyecto de Ley Estatutaria a estudio de la Corte Constitucional fue presentado por los Senadores José Renán Trujillo García, Amilkar David Acosta Medina y otros, en la Secretaría General del Senado de la República -tramitación de leyes-, el día primero (1º) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992).

En la misma fecha se dió por repartido el Proyecto de Ley número 163 de 1992 a la Comisión Primera Constitucional Permanente, se ordenaron las anotaciones de rigor y se envió el proyecto a la Imprenta Nacional para su publicación en la Gaceta Legislativa del Congreso (folio 94).

### **b. Publicación del Proyecto N° 163 de 1992, en la Gaceta del Congreso.**

El artículo 157 de la Constitución Política en el numeral primero establece como requisito esencial para que un proyecto de ley sea ley, el que hubiere sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

El artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 establece que un ejemplar del Proyecto será enviado por el Secretario inmediatamente para su publicación en la Gaceta del Congreso.

El Proyecto número 163 de 1992 fue publicado en la Gaceta del Congreso número 97 del nueve (9) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992), páginas uno (1) a cuatro (4), como consta en los folios 113 y 114.

### **c. Designación para rendir informe.**

La designación del ponente, conforme al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 es facultad del Presidente de la Comisión. Así, el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992), la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional del Senado designó al Senador Ricaurte Losada Valderrama, para rendir el correspondiente informe (folio 93), y le fue fijado según lo dispuesto por el artículo 153 ibídem, el plazo de ocho (8) días para rendir ponencia.

### **d. Publicación de la Ponencia.**

El artículo 156 del Reglamento del Congreso consagra la obligación de publicar la Ponencia en la Gaceta del Congreso, trámite que se realizó en la Gaceta número 178 del día veinte (20) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992), páginas uno (1) a cuatro (4), (folios 121 a 122).

### **e. Trámite en la Comisión Primera Constitucional del Senado.**

#### **\* Primer Debate de la Ponencia.**

En sesión del veinticinco (25) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992) se dió lectura a la ponencia en primer debate. Como la Comisión quiso que este proyecto tuviera segundo debate, la Presidencia designó al H. Senador Ricaurte Losada Valderrama, con 8 días de término para rendir el correspondiente informe (anverso folio 93).

#### **\*Votación.**

El dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992), la Presidencia de la Comisión Primera notificó a los Senadores miembros de la Comisión que por tratarse del trámite de una ley estatutaria, cuya votación requiere de una mayoría absoluta y con el objeto de cumplir con lo establecido en el artículo 153 de la Constitución Política, se somete nuevamente el articulado del Proyecto a votación y fue aprobado por unanimidad.

Producida la votación, la Presidencia ordenó a la Secretaría dejar expresa constancia de la ratificación por medio de la votación que ha dado la Comisión primera a los Proyectos números 163 y 166, acumulados. Lo anterior figura en el Acta número 25 (folio 93).

El Secretario de la Comisión Primera del Senado el día treinta (30) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993), (folio 35) dejó expresa constancia de la ratificación de la votación que dió la Comisión Primera del Senado el día dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

**\* Segundo Debate de la Ponencia.**

El treinta (30) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993) la Presidencia de la Comisión Primera del Senado, designó al Senador Ricaurte Losada Valderrama, con ocho (8) días de término para rendir el correspondiente informe.

En la misma fecha -treinta (30) de marzo-, el Senador Ricaurte Losada Valderrama rindió ponencia para segundo debate, que fue publicada en la Gaceta del Congreso número 70 del martes 13 de abril de 1993, páginas 7 y 8 (folio 140).

El artículo 160 de la Carta Fundamental dispone que entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho (8) días. Teniendo en cuenta las constancias de la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente, el lapso de los ocho (8) fue observado a plenitud.

**f. Trámite en la Plenaria del Senado de la República.**

En Sesión Plenaria del veinte (20) de abril de mil novecientos noventa y tres, se dió lectura al informe y fue aprobado el Proyecto de Ley número 163 de 1992, por las mayorías reglamentarias. Así aparecen las constancias del Presidente del Senado de la República (anverso folio 33) y del Secretario General (anverso folio 42).



El artículo 160 de la Constitución se refiere a que entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince (15) días.

En el caso particular, el requisito se cumple, pues la aprobación se llevó a cabo el veinte (20) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993) y la iniciación del debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, según constancia, es del veintisiete (27) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993).

**g. Trámite del proyecto N° 163 de 1992 del Senado, en la Cámara de Representantes.**

El veintidós (22) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993), el Presidente del Senado envió el Proyecto de Ley N° 163 de 1992 para surtir su trámite legal y reglamentario en la Cámara de Representantes (folio 29).

El veintidós (22) de abril de mil novecientos noventa y dos (1992), el Presidente de la Cámara de Representantes dió por repartido el Proyecto a la Comisión Primera Constitucional Permanente y ordenó la remisión del Proyecto N° 254 de 1993 a la Secretaría General para las anotaciones de rigor y el envío a la Imprenta Nacional para su publicación.

El trece (13) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993) fueron designados como ponentes para primer debate los Representantes Guido Echeverry Piedrahita y Jairo Chavarriaga Walkin, con diez (10) días para rendir el respectivo informe (folio 24).

La Ponencia para Primer Debate fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 160 del día veintiocho (28) de mayo de mil novecientos noventa y dos (1993), página 16 (anverso folio 147) y corresponde al Proyecto de Ley N° 254 de 1993 Cámara, 163 de 1992 del Senado, presentado por los Representantes Jairo Chavarriaga Walkin y Guido Echeverry Piedrahita.

**\*Primer Debate de la Ponencia en la Cámara de Representantes.**

El veintisiete (27) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993) en Sesión, el Ponente expuso el informe y solicitó dársele el Primer Debate.

Abierto el Debate se sometió a consideración el articulado del proyecto el cual fue aprobado con modificaciones.

Como la Comisión quiso que este proyecto tuviese Segundo Debate, la Presidencia designó para tal efecto a los Representantes Guido Echeverry y Jairo Chavarriaga Walkin con ocho (8) días para rendir el informe. (folio 24).

**\* Votación.**

Según constancia, el Proyecto N° 254 de 1993 de la Cámara fue aprobado en el Acta N° treinta y siete (37) de mil novecientos noventa y tres (1993) (folio 22). Según consta en la Gaceta del Congreso N° 233 del día diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), página 13 tanto el informe final, como el articulado y el título del proyecto, fueron aprobados por unanimidad.

**\*Segundo Debate de la Ponencia en la Cámara de Representantes.**

La Ponencia para Segundo Debate se encuentra en los folios 12 a 18 del expediente. Fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 174 del cuatro (4) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), páginas 14 y 15 (anverso folio 154 y 155).

Según constancia que aparece a folio 18 del expediente, el tres (3) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) el Presidente de la Comisión Primera Constitucional autorizó el informe presentado por los Representantes Jairo Chavarriaga Walkin y Guido Echeverry Piedrahita, en el que rindieron Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley 254 de 1993 Cámara, 163 de 1992 del Senado.

**\* Plenaria de la Cámara de Representantes.**

El ocho (8) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), fue aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, sin modificaciones, el texto definitivo de la Comisión.

La aprobación de la proposición con que termina la Ponencia para segundo debate, el articulado y el título del Proyecto, fueron aprobados por mayoría absoluta de los integrantes de la Cámara de Representantes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 153 de la Constitución Política de Colombia.

En idéntica forma respondió la Cámara en Pleno, cuando fue interrogada sobre su deseo de que el Proyecto de Ley Estatutaria se convierta en Ley de la República (folio 8).

#### **h. Trámite del Proyecto aprobado en la Comisión Accidental.**

El artículo 186 de la ley 5ª de 1992 dispone que para efecto de lo previsto en el artículo 161 de la Constitución, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto al articulado de un proyecto.

En tal razón la Mesa Directiva de la Corporación, nombró a los Representantes César Pérez García, Arlen Uribe Márquez y Guido Echeverry, como integrantes de una Comisión Accidental, para conciliar con el Senado, las diferencias presentadas entre las dos Cámaras, en torno al Proyecto de Ley Estatutaria.

Por el Senado de la República, fueron nombrados los Senadores Alberto Santofimio Botero y José Renán Trujillo García.

La Comisión Accidental de Conciliación en atención al artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, rindió informe el diez (10) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

En Sesión Plenaria de la misma fecha la Cámara de Representantes aprobó en forma unánime el informe rendido por la Comisión Accidental Conciliadora del Senado y Cámara; en torno al Proyecto de Ley Estatutaria N° 254 Cámara-163 de 1992 Senado (anverso folio 10).

En el anverso del folio 3 del expediente aparece la constancia dejada por el Secretario General del Senado de la República en la cual se establece que

en Sesión Plenaria de quince (15) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) fue aprobado el informe rendido por las Comisiones Accidentales de ambas Cámaras, respecto al Proyecto de Ley N° 254 de 1993 Cámara, 163 del Senado.

La constancia de la aprobación aparece en la Gaceta del Congreso N° 207 del diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), página 6.

El texto definitivo del Proyecto de Ley número 254 de 1993 Cámara, 163 de 1992 Senado, fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 215 del dieciocho (18) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), páginas 14, 15 y 16 (folios 162 -anverso-, 163 y 163 -anverso-).

Obviamente después de la conformación de la Comisión Accidental no se aplica lo establecido en el artículo 160 de la Constitución, referente a los quince (15) días que deben mediar entre la aprobación y la iniciación del debate en la otra Cámara. Se observó en el estudio de forma que en la Comisión Accidental se trataron solamente aquellos puntos divergentes y no se incluyeron aspectos nuevos no debatidos y votados en las instancias anteriores.

### **1.3. Constancias Secretariales.**

Después de realizado el estudio de las fechas, constancias, votaciones y demás documentos enviados por la Secretaría del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la Corte Constitucional considera que el Congreso Nacional dió trámite al Proyecto de Ley N° 163 de 1992 del Senado-254 de 1993 de la Cámara, atendiendo los artículos 152, 153, 157 y 160 de la Constitución Política, además de lo establecido en los artículos 207 y 208 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), particularmente en la exigencia de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del trámite efectuado en una legislatura.

Las constancias sobre votación que aparecen firmadas por el Secretario General de las Comisiones y del Senado y la Cámara de Representantes son desarrollo de la funciones contempladas en el artículo 47 de la Ley 5ª de 1992, en particular el numeral 12, que establece:

**ARTICULO 47. Deberes.** Son deberes del Secretario General de cada Cámara:

(...)

2. Llevar y firmar las actas debidamente.

(...)

12. Expedir las certificaciones e informes -si no fueren reservados- que soliciten las autoridades o los particulares.

Dada la importancia del aspecto formal en el trámite de aprobación de un Proyecto de Ley Estatutaria, si posteriormente se demuestra que el contenido de las certificaciones no corresponde a la verdad, es competencia de las autoridades respectivas la investigación de los posibles hechos punibles.

## **2- Análisis material.**

El proyecto versa sobre un mecanismo de participación ciudadana, según lo afirma el artículo 103 superior, de suerte que se cumple también con la exigencia material consagrada en el literal *d)* del artículo 152 ídem. Además, se trata de un mecanismo que, conforme al artículo 259 de la Constitución, estaba sujeto a una reglamentación legal, por lo cual en principio la Corte Constitucional encuentra que la expedición de una ley estatutaria sobre la materia es propia del desarrollo de la Constitución por el Congreso.

Debido a la trascendencia que reviste el pronunciamiento de la Corte sobre una ley estatutaria, tanto por los efectos del fallo como por la jerarquía de este tipo de leyes y la importancia de las materias reguladas, entra la Corte a analizar de manera diferenciada cada una de las disposiciones del proyecto bajo revisión.

La Corte encuentra conforme a la Constitución el artículo 1° del proyecto porque éste desarrolla el artículo 259 superior.

El artículo 2° consagra lo siguiente:

*"En desarrollo de los artículos 40, 103 y 133 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular que causa la pérdida de la investidura de los gobernadores y alcaldes elegidos popularmente, en los términos de ésta ley".*

La Corte encuentra inexecutable la referencia que efectúa esta disposición al artículo 133 superior puesto que esa norma constitucional regula los cuerpos colegiados. No tiene entonces relación con el tema de esta ley estatutaria (voto programático para alcaldes y gobernadores), razón por la cual la Corte declarará inexecutable esa referencia puesto que rompe la unidad de materia que debe caracterizar a todo proyecto de ley (Art 158 CP). También estima la Corte contraria a la Constitución la expresión "que causa la pérdida de la investidura de los gobernadores y alcaldes elegidos popularmente", por cuanto el proyecto está confundiendo dos fenómenos diversos: la revocatoria de mandato, que es una decisión política de control de los electores sobre los elegidos, y la pérdida de investidura (art 183 y 184 CP) que es una sanción jurídica impuesta a los Congresistas por el incumplimiento de los deberes de su cargo y por las causales previstas en el artículo 183 de la Constitución.

La Corte encuentra que el artículo 3° del proyecto se ajusta a la Constitución puesto que es un desarrollo del principio del voto programático. En efecto es razonable que la ley obligue a los candidatos a alcaldes y gobernadores a inscribir un programa y que éste sea publicado, pues de esa manera la ciudadanía puede conocer los programas de los candidatos.

Por el contrario, la Corte declarará inexecutable el artículo 4° por cuanto la ley pretendió regular el contenido del programa de los candidatos a alcaldes y gobernadores, limitando así el alcance de sus propuestas. Ese artículo viola entonces el pluralismo que es uno de los principios esenciales del Estado colombiano (Art 1 CP).

El inciso primero del artículo 5° establece lo siguiente:

*"Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos Concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a las fechas de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al Plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederá a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3° del artículo 1° de la Ley 02 de 1991".*

La Corte considera que este inciso se ajusta perfectamente a la Constitución siempre y cuando se entienda que establece una facultad del alcalde y no una obligación de proponer las mencionadas modificaciones. Esto por cuanto compete al alcalde determinar si, de acuerdo al programa que registró y conforme al cual resultó elegido, es necesario o no proponer reformas a los planes municipales de inversiones y de desarrollo. Por eso, la Corte declarará una constitucionalidad de este inciso de conformidad con lo aquí expresado.

Los incisos segundo y tercero de este artículo, consagran:

*"Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos Concejos Municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, ciñéndose a lo dispuesto en la Ley 12 de 1986 y el Decreto 077 de 1987 y sus disposiciones reglamentarias."*

*"Una vez aprobadas las modificaciones por el Concejo Municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación. Para efectos del trámite que deberá surtir este último organismo se sujetará para todos los efectos a las disposiciones consagradas en los artículos 90 y siguientes del Decreto-ley 077 de 1987 y las normas reglamentarias" (subrayas no originales).*

La Corte considera inconstitucional la referencia que ambos incisos efectúan al Decreto-Ley 077 de 1987 y el inciso segundo a la Ley 12 de 1986, por cuanto los temas que regulan esas normas es el relativo al control presupuestal de los municipios en las transferencias relacionadas con el impuesto a las ventas. Por tal razón la Corte declarará inexecutable esa remisión por considerar que viola el artículo 158 superior que consagra la unidad de materia que debe caracterizar a todo proyecto de ley.

Por el contrario, la Corte considera que el inciso segundo -salvo el párrafo final, que consagra la referencia a la Ley 12 de 1986 y al Decreto 077 de 1987- es executable por cuanto establece la facultad -que no la obligación- de los alcaldes de proponer modificaciones al plan de inversiones del municipio. Igualmente considera la Corte conforme a la Constitución el control por parte del organismo departamental de planeación, puesto que éste se encuentra expresamente previsto por el artículo 344 superior que establece la evaluación departamental de los programas de desarrollo e inversión de los municipios. En realidad lo que controlan las oficinas departamentales de planeación respecto de los municipios son tres temas, y nada más que tres temas, según la Constitución: los mecanismos de participación en la planeación, la gestión y resultado de la actividad pública y la elaboración del presupuesto. De resto opera el principio general de la autonomía territorial, consagrado en los artículos 1° y 287 de la Carta, pero que como señala la propia Constitución no es ilimitado sino que opera "dentro de los límites de la Constitución y la ley" (CP Art 286). Para el caso que nos ocupa, las entidades territoriales elaboran de manera libre su propio plan de desarrollo, de conformidad con el programa de gobierno del gobernador o alcalde electo. Así entendido, este control no puede afectar ni afecta entonces la autonomía territorial que la Constitución confiere a las entidades territoriales, por lo cual será declarado executable en la parte resolutive de esta sentencia.

En el artículo 6° la Corte constata que existe una diferencia leve pero importante entre el texto aprobado en el Senado y el texto de la Cámara, puesto que en el primero el lapso establecido para que los gobernadores presenten las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo era de dos meses, mientras que en el segundo la referencia cuantitativa a dos desapareció, quedando simplemente la expresión "dentro de los meses siguientes". Esta última



expresión es inocua, por cuanto no delimita en manera alguna un lapso en el cual es válida la presentación de las modificaciones al plan de desarrollo por el gobernador. Además, en los debates en la Cámara no se adujo ninguna razón para eventualmente modificar el plazo de dos meses. Por todo ello, la Corte considera que hubo un simple error de transcripción entre el texto del Senado y el de la Cámara, y que el texto válido es el aprobado en el Senado, por lo cual se deberá efectuar la correspondiente corrección.

Además, considera la Corte que, por las mismas razones señaladas para el caso de los alcaldes, este artículo debe entenderse en el sentido de que es facultativo del Gobernador y no una obligación del mismo la presentación de esas modificaciones. Por tal razón, la Corte declarará exequible esta disposición, pero condicionada a la interpretación señalada.

El artículo 7° establece los requisitos para la revocatoria del mandato. En primer lugar, el proyecto consagra que debe haber transcurrido un año de la posesión del respectivo mandatario para que pueda operar el mecanismo, plazo que la Corte considera ajustado a la Constitución puesto que es un término razonable establecido por el Legislador para que el nuevo alcalde o gobernador pueda comenzar a dar cumplimiento a su programa. Igualmente considera razonable la Corte que se exija un número no inferior al 40% del total de votos emitidos para la elección del mandatario seccional para que la solicitud de revocatoria conlleve la realización de la elección. La revocatoria es un procedimiento que puede afectar el desempeño de la administración pública y cuesta dinero al erario público. Es entonces razonable que el Legislador exija que un número mínimo de ciudadanos suscriba el memorial a fin de garantizar la seriedad de la petición de revocatoria. Igualmente, el artículo excluye de la posibilidad de suscribir el memorial a aquellos electores que no hayan participado en las elecciones, lo cual es legítimo por la naturaleza de la relación de mandato, tal como se señaló anteriormente en esta sentencia. Finalmente, la Corte precisa que no existe contradicción entre el ordinal 2 del artículo -que habla de Registraduría Nacional- y el parágrafo -que habla de la Registraduría de la respectiva entidad territorial-, puesto que es obvio que el numeral se refiere al órgano desconcentrado, y el parágrafo a la agencia de la entidad estatal que existe en el respectivo territorio.

Por todo ello, la Corte declarará exequible este artículo puesto que es un desarrollo razonable de la regulación del voto programático, dentro de la órbita de la competencia del Congreso para regular esta materia (CP art 103 y 259).

El artículo 8° señala que "el memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan, teniendo en cuenta objetivos, metas y cronograma no alcanzados durante la gestión del mandatario, y en concordancia con el contenido del artículo 4° de la presente ley". La Corte considera que la exigencia establecida por el legislador de establecer las razones por las cuales se convoca a una revocatoria es perfectamente razonable, por cuanto traza un contenido a las personas para ejercer el control político. Es necesario explicarle al resto de los miembros del cuerpo electoral el por qué de la convocatoria. Por eso será declarada ajustada a la Constitución. En cambio, la segunda parte del artículo, a saber la expresión, "teniendo en cuenta objetivos, metas y cronograma no alcanzados durante la gestión del mandatario, y en concordancia con el contenido del artículo 4° de la presente ley", será declarada inexecutable por las mismas consideraciones por las cuales esta Corporación considera contrario a la Constitución el artículo 4. En efecto, esta parte del artículo 8° se encuentra indisolublemente ligada al artículo 4°. Mal podría entonces esta corporación declarar inexecutable el artículo 4° y considerar ajustado a la carta esta segunda parte del artículo 8°.

Este artículo 8° del proyecto, así como los artículos 9°, 10°, 11 y 12 hablan de "pronunciamiento popular". La palabra "pronunciamiento" ha tenido en español múltiples acepciones. En particular ha sido utilizada tanto como sinónimo de la toma de una decisión como para referirse a alzamientos y rebeliones destinadas a imponer un cambio de gobierno o de régimen<sup>3</sup>. Como es obvio, ese último sentido no es el que tal palabra tiene en el proyecto, puesto que allí se refiere a la decisión proveniente del cuerpo electoral.

---

<sup>3</sup> Vid Guillermo Cabanelas. *Diccionario Enciclopédico de derecho usual*. Buenos Aires: Heliasta, 1989, Tomo VI p 461.

Los artículos 9° y 10° establecen mecanismos operativos por medio de los cuales la Registraduría Nacional procede a convocar a los ciudadanos para efectuar la revocatoria del mandato, normas perfectamente ajustadas a la Constitución en cuanto constituyen regulaciones legales razonables de la mecánica del voto programático, puesto que, conforme a la Constitución, a la Registraduría corresponde la dirección y organización de las elecciones. (CP Art 266).

El artículo 11<sup>4</sup> del proyecto que se revisa dispone que sólo para efectos del voto programático procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes cuando la decisión popular correspondiente sea adoptada por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario. A ello se añade la exigencia, reiterada en otros artículos, de que únicamente sufraguen quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se escogió al respectivo gobernador o alcalde.

Como se observa, para que el mandato pueda entenderse revocado, se necesita -a la luz de la norma legal- una votación total mínima del 60% de aquella con la cual se produjo la elección y, sólo en el supuesto de que tal porcentaje se alcance, se tendrá en cuenta la votación favorable o desfavorable a la revocatoria: ésta únicamente ocurrirá si el número de votos que la prohijan es igual al 60% de quienes hayan respondido a la convocatoria.

A juicio de la Corte esta disposición se aviene a la Carta Política por cuanto encaja en la función por ella confiada al legislador: la de reglamentar el ejercicio del voto programático (artículo 259 C.N.). Es claro que dentro de esa reglamentación juega papel de señalada importancia la definición acerca del número de sufragios con el cual se produce el efecto concreto de la revocatoria del mandato.

---

<sup>4</sup>Los apartes de la sentencia C-011 de 1994 referidos al artículo 11 del proyecto de ley revisado fueron elaborados por el Doctor José Gregorio Hernández Galindo, y salvaron el voto los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

Pero, además, los porcentajes requeridos en este asunto por la ley resultan razonables.

En efecto, el sistema jurídico debe garantizar por una parte la efectividad del mecanismo de participación popular y por la otra preservar una estabilidad mínima en el gobierno de los departamentos y municipios y un número suficientemente representativo de la mayoría del pueblo, impidiendo que cualquier alianza o movimiento propiciado por rivalidades políticas o por discrepancias menores con el gobernante conduzca a su revocatoria. Esta, concebida como una sanción política que el pueblo impone a quien no ha cumplido con el programa ofrecido al postularse, tiene que corresponder exactamente a tal sentido constitucional; no puede degenerar en una fragilidad extrema de la administración en cuya virtud quien la encabeza deba sucumbir a toda clase de pretensiones e imposiciones bajo la amenaza de que su mandato puede ser fácilmente revocado.

Téngase presente, por otra parte, que el 60% de los votos indispensables para revocar se contabiliza sobre un mínimo del 60% de los sufragios depositados el día de la elección, es decir que en realidad puede adoptar la decisión de revocatoria un 36% de los electores, cantidad que inclusive es inferior a la señalada en el numeral 2 del artículo 7° del proyecto para suscribir el memorial por cuyo medio se promueve la revocatoria (40% del total de votos válidos emitidos en la fecha en que se eligió al mandatario). No se puede afirmar, entonces, que el porcentaje previsto en la norma que se analiza haya sido demasiado exigente.

Ahora bien, debe advertir la Corte que cuando la última parte del artículo en estudio dispone que únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde, alude específicamente al acto de revocación del mandato. Así, pues, tal exigencia no es aplicable a la elección siguiente, en caso de haberse producido la revocación, pues no se remite a duda que en esa oportunidad queda abierta y libre la participación de todos los ciudadanos en capacidad de votar dentro del correspondiente departamento o municipio.

Puesto que el precepto en referencia no vulnera ningún artículo de la Constitución, será declarado exequible.

Los artículos 12, 13 y 14 del proyecto de ley se ajustan a la Constitución, puesto que regulan de manera razonable las formas de ejecución del pronunciamiento de los electores sobre la revocatoria o no del mandatario seccional, conforme a las competencias propias al Presidente de la República, los gobernadores y el Registrador Nacional. La Constitución señala que la ley reglamentará la revocatoria del mandato (CP Art 103), el voto programático (CP Art 259) así como las faltas absolutas y temporales de los gobernadores y la forma de llenarlas (CP Art 303).

En tal contexto, considera la Corte que es razonable que el proyecto ordene que el Registrador ponga en conocimiento del Presidente de la República o del gobernador respectivo los resultados de la votación respectiva para que éstos procedan, si es el caso, a la remoción del cargo del gobernador o el alcalde revocado. La Constitución señala que, en los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente, suspenderá o destituirá a los gobernadores (CP Art 304) y que el Presidente y los gobernadores suspenderán o destituirán a los alcaldes (CP Art 314).

Igualmente es razonable el término de dos meses establecido por el proyecto para que se convoque a nuevas elecciones para sustituir al mandatario revocado. Como es obvio, en estas elecciones podrán participar todos los electores de la respectiva localidad, puesto que ahora se trata de elegir un nuevo mandatario y no de revocar el mandato conferido, que era lo que justificaba la exclusión en el procedimiento de revocatoria de quienes no hubieran participado en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde.

Finalmente, es lógico que el proyecto establezca un mecanismo de nombramiento provisional de un encargado de la alcaldía o gobernación a fin de garantizar la continuidad de la administración pública, ya que la revocatoria debe ser efectuada de manera inmediata a fin de respetar la decisión popular. Y es también razonable que ese nombramiento recaiga sobre un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado, como un reconocimiento transitorio al

grupo político que era titular de la alcaldía y gobernación al momento de la revocatoria. Destaca la Corte que ese nombramiento es provisional y transitorio puesto que la regla constitucional es la elección popular directa de gobernadores y alcaldes (CP art 260).

Por todo lo anterior, esos tres artículos serán declarados constitucionales.

El artículo 15 del proyecto establece:

De producirse la revocatoria, habiendo transcurrido dos años desde la fecha de la 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 político del mandatario revocado; el funcionario así designado, actuará con base al programa inscrito por el mandatario revocado

Considera la Corte que la anterior disposición es contraria a la normatividad y al espíritu de la Constitución, puesto que con ella se está desvirtuando claramente el propósito que animó al Constituyente a plasmar en la Carta Política la elección popular de los alcaldes, mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1986 (Art. 3o.), y la de los gobernadores, por decisión de la Asamblea Constituyente de 1991. En efecto, la evidente intención del Constituyente al dar estos trascendentales pasos hacia la ampliación de los espacios de participación ciudadana en la elección de sus gobernadores, fue la de extenderla a los mandatarios locales, primero, y seccionales, después. En otras palabras, que unos y otros tuvieran siempre origen en la voluntad popular, expresada en las urnas. Es cierto que el Constituyente de 1991 determinó mantener para Colombia la forma de Estado unitario que la Constitución de 1886 había restablecido, pero atemperada por el principio de la "autonomía de sus entidades territoriales" (Art. 1o. de la C.P.). Tal autonomía, que la nueva Carta Política desarrolla, y que es básicamente de carácter administrativo, tiene también un alcance político: la posibilidad de que los ciudadanos elijan en forma directa a sus autoridades tanto departamentales como distritales y municipales (Art. 260 de la C.P.).

Siendo ello así, 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 hubieren 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 1986, y al de los gobernadores por parte del Ejecutivo nacional, que rigió hasta 1991, sistemas éstos que fueron expresamente abolidos: el primero a través del Acto Legislativo No. 1 de 1986, y el segundo por la Constitución de 1991.

Cosa distinta es que estos funcionarios puedan ser nombrados *interinamente* por el presidente de la República, o por el respectivo gobernador, según el caso, en los términos del artículo 14 del proyecto. Es claro que se trata con ello de evitar el vacío de poder que pudiera presentarse en el respectivo departamento o municipio, una vez producida la falta del mandatario, y mientras se procede a la elección de quien haya de reemplazarlo, con los traumatismos que de tal situación lógicamente se derivarían. Pero de ahí a facultar al Presidente de la República, o a los gobernadores, para designar en propiedad, hasta el término del período, a gobernadores o alcaldes, hay una gran distancia. Con el cambio de régimen que en esta materia se produjo primero en la Reforma constitucional de 1986, y luego en la nueva Constitución, lo que se ha querido es que la provisión de los cargos de alcalde o de gobernador por nombramiento por parte de una autoridad ejecutiva de mayor jerarquía, sea tan solo un hecho excepcional. La disposición contenida en el artículo 15 *sub examine*, va en contravía de tan manifiesta intención, y, por ende, resulta violatoria de la Constitución.

La consecuencia lógica de esta inconstitucionalidad es, naturalmente, la de que también en la eventualidad prevista en el artículo 15, 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. Ello sin perjuicio, claro, de que en el *interim*, la autoridad correspondiente pueda nombrar, con carácter provisional, al gobernador o alcalde encargados,

mientras se efectúa, dentro de los términos legales, la nueva elección. Dicho nombramiento debe ceñirse, por lo demás, a la condición fijada para el efecto por la ley, es decir, que para él se tenga en cuenta el grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado. La cuestión que en seguida debe dilucidarse es la siguiente: de qué período constitucional dispone el gobernador o alcalde que haya resultado elegido como consecuencia de la revocatoria del mandato de su antecesor?

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.

En lo que se refiere al período de los gobernadores y los alcaldes, la Constitución se limita a señalar que éste será de tres (3) años (Arts. 303 y 314, respectivamente). Tan solo el artículo transitorio 16 prevé que "salvo los casos que señale la Constitución, la primera elección popular de gobernadores se celebrará el 27 de octubre de 1991", y que "los gobernadores elegidos en esa fecha tomarán posesión el 2 de enero de 1992". Y, por otra parte, el artículo transitorio 19 dispone que "los alcaldes, concejales y diputados que se elijan en 1992, ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1994". Se trata, 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.



Así, ya se produjo la primera elección de gobernadores, en la fecha indicada por el Art. transitorio 16, y ya los elegidos tomaron posesión de su cargo, en la fecha señalada por la misma disposición. De igual manera, los alcaldes elegidos en 1992 ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre del presente año, conforme a lo dispuesto en el artículo transitorio 19, salvo, naturalmente, los casos de vacancia que se hayan presentado o se presentaren antes de esa fecha, entre los cuales no se incluye el de revocación del mandato, que, como quedará establecido en esta Sentencia, no procede para ellos, por no haber entrado en vigor la ley, de la cual se ocupa ahora la Corte y, por ende, no serles aplicable la exigencia del artículo 259 constitucional.

Sobre la fecha de iniciación del período constitucional de los alcaldes la única norma establecida de carácter legal, es la del artículo 1o. de la Ley 78 de 1986, que señala que "los alcaldes tendrán un período de dos años que se iniciará el 1o. de junio siguiente a la fecha de su elección" (Inc. 2o.), norma ésta cuya aplicación quedó, de hecho, derogada, por lo dispuesto en el artículo transitorio 19 antes citado. Respecto de la fecha de iniciación del período constitucional de los gobernadores, cabe señalar que no existe norma legal alguna que la haya determinado; tan sólo existe el artículo transitorio 16 constitucional, el cual como antes se señaló, ya cumplió su cometido.

Ahora bien, el inciso segundo del artículo 303 de la Constitución Política faculta al legislador para fijar "las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores", así como para reglamentar su elección, determinar sus faltas absolutas y temporales y forma de llenarlas, y para dictar "las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos". En lo que respecta a los alcaldes, no existe similar disposición, salvo la contenida en los incisos segundo y tercero del artículo 314:

*"El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.*

*"La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esa atribución".*

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.

En otras palabras, al interpretar de manera integral, como son su deber y su potestad, el espíritu de la Constitución Política, para la Corte es claro que al introducir aquella el concepto de democracia participativa (Art. 1o.), al atribuirle la soberanía al pueblo (Art. 3o.), al otorgarle por consiguiente a éste la potestad de revocar el mandato de los elegidos (Arts. 40, num. 5 y 103), y en particular el de los gobernadores y los alcaldes (Art. 259), al determinar la responsabilidad política de los elegidos frente a sus electores (Art. 133) y al disponer, en fin, que los ciudadanos eligen en forma directa, entre otros funcionarios a los alcaldes y a los gobernadores (Arts. 260, 303 y 314), el objetivo esencial que la Constitución persigue en esta materia es el de que al ejercer el pueblo el derecho a elegir sus gobernantes, lo haga con la plenitud de las consecuencias que este derecho implica y que incluyen la de que, al producirse la manifestación de la voluntad popular en las urnas, quien resulte elegido disponga de la totalidad de las atribuciones y del período que la Constitución asigna al cargo. Como según la Carta Política, la revocación del mandato solo es predicable de los gobernadores y los alcaldes, solo a estos funcionarios se aplicará este principio.

Resultaría jurídica y políticamente contrario al espíritu de la Carta, y desde el punto de vista práctico manifiestamente inconveniente. En efecto, convocar al pueblo a la elección de una autoridad municipal o departamental que lo haya de gobernar por un término que forzosamente

habrá de ser breve -toda vez que, como lo establece la ley sub examine, la revocación sólo procede pasado un año del cumplimiento del mandato, es decir, faltando menos de dos para concluirlo-, carece de sentido tanto desde el punto de la filosofía política que inspira nuestra Carta, como práctico. Bajo este aspecto, el pueblo se vería así forzado a concurrir a las urnas con una frecuencia poco razonable que, a la postre, terminaría por resultar contraproducente para el cabal funcionamiento de la democracia, toda vez que la llamada "fatiga electoral" es factor que estimula el abstencionismo, y éste fenómeno, que en niveles tan alarmantes se da entre nosotros, distorsiona y debilita la democracia. Pero además también desde el punto de vista práctico, y aun jurídico, la elección de un alcalde o gobernador por un breve término -que podría ser incluso de unos pocos meses-, acarrearía notable inestabilidad política y administrativa para el respectivo municipio o departamento, y originaría de hecho una especie de vacío de poder, o de interinidad, contrarios al propósito de la Carta Política de fortalecer, de manera especial, estas entidades territoriales, dotándolas de los medios que les permitan hacer un uso racional de su autonomía para la administración de sus propios asuntos y la adecuada planificación y promoción de su desarrollo económico y social, conforme a lo previsto por la Carta Política (Arts. 297 y 311).

Lo razonable, pues, y, sobre todo, lo que se ajusta al espíritu de nuestra Carta Política, es que producida la expresión de la voluntad popular en las urnas, a través de la elección del gobernador o del alcalde que hayan de reemplazar a aquellos cuyo mandato haya sido revocado popularmente, los nuevos mandatarios dispongan de la totalidad del período constitucional previsto, durante el cual tengan, a su turno, la oportunidad de cumplir con el programa de gobierno que hayan sometido a la consideración de sus electores.

El artículo 16 señala que "la presente ley rige a partir de su promulgación". La Corte considera que esta ley estatutaria, en lo que concierne a la revocatoria del mandato, sólo tendrá efectos sobre los alcaldes y gobernadores elegidos con posterioridad a la sanción que del proyecto haga el Presidente de la República, y a la publicación de la ley, ya que el mecanismo de revocatoria condiciona el ejercicio de tal derecho a la reglamentación del voto programático. En consecuencia, no se podría aplicar la revocatoria a funcionarios que para su nominación no registraron

programas, no teniendo en ese momento la obligación de hacerlo, por cuanto los electores no habrían impuesto ningún programa al elegido y el cuerpo electoral no tendría cómo comparar la acción del gobernante con un programa. Tampoco, antes de la reglamentación del voto programático por la ley, estaba claro cual era el término que tenía el alcalde para dar cumplimiento a su programa y a partir del cual podría por consiguiente operar la revocatoria del mandato.

Es cierto que conforme al artículo 85 superior los derechos de participación consagrados en el artículo 40 son de aplicación inmediata, por lo cual se podría pensar que el derecho de revocatoria debería poder operar de manera inmediata, sin previo desarrollo legal. Pero es igualmente cierto que la propia Constitución condicionó en tres ocasiones el ejercicio de tal derecho a una regulación legal previa. Así, el propio artículo 40 señala que la revocatoria operará "en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley". Igualmente el artículo 103 señala que la ley reglamentará los mecanismos de participación; finalmente el artículo 259 consagra que la ley reglamentará el ejercicio del voto programático. Lo anterior no significa que siempre que la Constitución remita a la ley, no pueda aplicarse directamente, pues la Constitución en el artículo 4º se consagra como norma de normas, es decir, como derecho positivo aplicable. Sin embargo, la naturaleza del voto programático y el mecanismo de revocatoria hacen imposible su aplicación sin previa regulación legal.

Por todo lo anterior, la Corte efectuará una declaración de constitucionalidad condicionada de ese artículo.

#### **F. Vacío constitucional y trámite posterior.**

El trámite posterior a la declaratoria de inexecutable de un proyecto de ley estatutaria plantea algunos problemas de interpretación, puesto que la Constitución no reguló en forma clara la materia.

La inexecutable de un proyecto de ley estatutaria puede ser total o parcial. Si es total, el proyecto muere. El problema se plantea cuando la inexecutable es parcial. Considera la Corte que en caso de que la

legislatura no hubiere terminado, se sigue el trámite previsto en el artículo 33 del Decreto 2067 de 1991, esto es, se remite a la Cámara de origen (arts. 166 y 167 C.P. y 33 Dec. 2067/91). Pero si ya ha terminado la legislatura (arts. 153 C.P., 208 Reglamento Congreso y 41 Dec. 2067/91), se remite el proyecto de ley encontrado parcialmente exequible al Presidente de la República, para su sanción u objeción por inconveniencia.

Este procedimiento suscita dos interrogantes: ¿Por qué sólo puede haber objeción por inconveniencia? ¿Quién fija el texto definitivo del proyecto cuando la legislatura ya ha terminado?

- En principio las objeciones presidenciales son por inconstitucionalidad o inconveniencia (arts. 166 y 167 C.P.). En el caso de los proyectos de leyes estatutarias debe concluirse que no puede haber objeciones por inconstitucionalidad, como quiera que la Corte Constitucional ya dictó sentencia con efectos de cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.), en la que encontró conforme con la Constitución el texto que remitió al Presidente de la República. Sólo puede haber por tanto objeciones por inconveniencia.

### **3. Texto del Proyecto de Ley Estatutaria conforme a la revisión de constitucionalidad.**

Normalmente, corresponde al Congreso rehacer e integrar el texto del proyecto que ha sido parcialmente declarado inexecutable. Pero esto no es posible cuando ya ha terminado la legislatura por cuanto la Constitución prevé que la fase legislativa de la ley estatutaria se debe surtir en un sola legislatura y ésta ya se encuentra terminada. Tampoco puede la Corte en la parte resolutive de la sentencia rehacer e integrar las disposiciones del texto del proyecto por cuanto ésto la convertiría en legisladora. En tales circunstancias, en estos casos particulares, la única opción razonable es que la Corte establezca en la parte motiva de la sentencia el texto que será enviado al Presidente de la República para su sanción u objeción por inconveniencia. Esta fijación del texto en la parte motiva no convierte a la Corte en colegisladora, por cuanto la Corporación se limita a suprimir las partes declaradas inconstitucionales, que es el efecto general de toda sentencia de inexecutableidad.

El siguiente es el texto del Proyecto de Ley Estatutaria "por el cual se reglamenta el voto programático", conforme al estudio de constitucionalidad realizado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, el cual será remitido al Presidente de la República para su sanción u objeción por inconveniencia:

*Artículo 1º.- En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir Gobernadores y Alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.*

*Artículo 2º .- En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta ley.*

*Artículo 3º.- Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes, deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva, o en su defecto las administraciones departamentales o municipales, ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.*

*Artículo 4º.- Declarado inexecutable. Corte Constitucional. Sentencia C- 011 del 21 de enero de 1994.*

*Artículo 5º.- Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos Concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al Plan económico y social que se encuentre vigente*

*en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederán a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3° del artículo 1° de la Ley 02 de 1991.*

*Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos Concejos Municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión.*

*Una vez aprobadas las modificaciones por el Concejo Municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación.*

*Artículo 6°.- Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso y presentarán dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarle los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos.*

*De no existir plan de desarrollo alguno, procederán a su presentación ante la Asamblea Departamental, dentro de los mismos términos y condiciones, de conformidad con el programa inscrito.*

*Artículo 7° La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:*

*1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.*

*2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos*

*que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.*

*Parágrafo. La Registraduría de la respectiva entidad territorial certificará, en un lapso mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.*

*Artículo 8°.- El memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan.*

*Artículo 9°.- Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a pronunciamiento popular sobre la revocatoria por la Registraduría Nacional dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la fecha de radicación del memorial de solicitud.*

*Artículo 10°.- Corresponde al Registrador Nacional una vez reunidos los requisitos establecidos en el artículo 7° de la presente ley, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio la divulgación, promoción y realización de la convocatoria a pronunciamiento popular.*

*Artículo 11.- Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, y, únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde.*

*Artículo 12.- Habiéndose realizado el pronunciamiento popular y el previo informe de escrutinios de la autoridad electoral de la respectiva entidad territorial, el Registrador Nacional trasladará a*



*conocimiento del Presidente de la República o del gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o el alcalde revocado.*

*Artículo 13.- La revocatoria del mandato, surtido el trámite establecido en el artículo 12 de la presente ley, será de ejecución inmediata.*

*Artículo 14.- Revocado el mandato al gobernador o al alcalde, se convocará a elecciones de nuevo mandatario dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de revocatoria. Durante el período que transcurra entre la fecha de revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador según sea el caso, un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado.*

*Artículo 15.- . Declarado Inexequible. Corte Constitucional. Sentencia C- 011 del 21 de enero de 1994.*

*Artículo 16.- La presente ley rige a partir de su promulgación.*

### **DECISION**

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 EXEQUIBLE por el aspecto formal el Proyecto de Ley estatutaria "por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones", el cual esta radicado bajo los números 163 de 1992 en el Senado de la República y 254 de 1993 en la Cámara de Representantes.

**SEGUNDO:** Declarar EXEQUIBLES los artículos 1º, 3º, 7º, 9º, 10º, 11, 12, 13 y 14 del mencionado proyecto.

**TERCERO:** Declarar INEXEQUIBLE el artículo 4° del mencionado proyecto.

**CUARTO:** Declarar INEXEQUIBLE el artículo 15 del mencionado proyecto, en el entendido de que producida la revocatoria del mandato de un gobernador o alcalde, quien en cualquier tiempo resulte elegido en su reemplazo, tendrá el período constitucional de tres (3) años contados a partir de la fecha de su posesión.

**QUINTO:** Declarar PARCIALMENTE INEXEQUIBLE los artículos 2° y 8°, y los incisos segundo y tercero del artículo 5°, así:

a) En el artículo 2° son INEXEQUIBLES, la referencia al artículo 133 de la Constitución y la expresión "que causa la pérdida de la investidura de los gobernadores y alcaldes elegidos popularmente". El resto del artículo es exequible.

b) En el inciso segundo del artículo 5°, es INEXEQUIBLE la expresión "ciñéndose a lo dispuesto en la Ley 12 de 1986 y el Decreto 077 de 1987 y sus disposiciones reglamentarias". El resto del inciso es exequible.

c) En el artículo 5°, es INEXEQUIBLE la frase final del inciso tercero que dice "Para efectos del trámite que deberá surtir este último organismo se sujetará para todos los efectos a las disposiciones consagradas en los artículos 90 y siguientes del Decreto Ley 077 de 1987 y las normas reglamentarias". El resto del inciso es EXEQUIBLE.

d) En el artículo 8° es INEXEQUIBLE la expresión final "teniendo en cuenta objetivos, metas y cronogramas no alcanzados durante la gestión del mandatario, y en concordancia con el contenido del artículo 4° de la presente ley". El resto del artículo es EXEQUIBLE.

**SEXTO:** Declarar EXEQUIBLES los siguientes artículos en los términos y condiciones que a continuación se indican:

a) El inciso primero del artículo 5° es EXEQUIBLE en el sentido de que consagra una facultad de los alcaldes.

b) El artículo 6° es EXEQUIBLE en el sentido de que la Corte considera que consagra una facultad de los gobernadores y que el término aprobado para la presentación de las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo es de dos meses.

c) El artículo 16 es EXEQUIBLE en el sentido de que la posibilidad de revocatoria del mandato sólo tendrá efectos sobre los alcaldes y gobernadores elegidos con posterioridad a la sanción del presente proyecto de ley, y a su publicación.

**SEPTIMO:** REMITIR al Señor Presidente de la República el texto del proyecto de ley y la sentencia, para efectos del correspondiente trámite constitucional.

**OCTAVO:** ENVIAR copia de esta sentencia a los Presidentes del Senado y Cámara de Representantes para su conocimiento.

**Cópiese, comuníquese, notifíquese, remítase, publíquese y cúmplase,**

**HERNANDO HERRERA VERGARA**  
**Presidente**

**JORGE ARANGO MEJIA**  
**CARBONELL**  
**Magistrado**

**ANTONIO BARRERA**

**EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ JOSE GREGORIO HERNANDEZ  
GALINDO**

**Magistrado**

**Magistrado**

**CARLOS GAVIRIA DIAZ  
MARTINEZ CABALLERO**

**Magistrado**

**ALEJANDRO**

**Magistrado**

**FABIO  
VLADIMIRO NARANJO MESA**

**Magistrado**

**MORON**

**DIAZ**

**Magistrado**

**MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General**

## **Salvamento Parcial de voto a la Sentencia No. C-011/94**

### **REVOCATORIA DEL MANDATO-Mayoría simple (Salvamento de voto)**

*Cuando la Constitución no establece una excepción al principio de mayoría simple, la ley no puede hacerlo de manera injustificada. Los Magistrados que salvamos nuestro voto consideramos que es razonable que se establezcan ciertos requerimientos de participación electoral mínima que garanticen que la revocatoria sea producto de una decisión mayoritaria. Es pues razonable que la ley exija como requisito de validez de la revocatoria que el número de sufragios depositados para la revocatoria no sea inferior al 60% de la votación registrada el día que se eligió el mandatario. Pero lo que resulta inaceptable es que la ley contradiga sin justificación constitucional la regla general de la mayoría simple y establezca una fórmula de mayoría calificada para la aprobación de la revocatoria por los ciudadanos. Además, el artículo 11 no se contenta con el establecimiento de la mayoría absoluta puesto que consagra que 60% de los votantes deberán aprobar la revocatoria. De esa manera la ley no sólo está otorgando a una minoría la posibilidad de impedir un pronunciamiento de la mayoría en ejercicio de su derecho constitucional a controlar el desempeño de los funcionarios elegidos, sino que además podría estar convirtiendo en inoperante el mecanismo de la revocatoria de mandato. Por eso creemos que ese aspecto del artículo 11 debió ser declarado inexecutable.*

Ref: Radicación No P.E-001

Los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, disentimos de la decisión mayoritaria que declaró executable la exigencia establecida en el artículo 11 del proyecto revisado, según la cual es necesario que haya una mayoría calificada del 60 % de los votos emitidos para que opere la revocatoria de alcaldes y gobernadores<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Los apartes de la sentencia C-011 de 1994 referidos al artículo 11 del proyecto de ley revisado fueron elaborados por el Doctor José Gregorio Hernández Galindo.

Consideramos que la Constitución define al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, organizado en forma... democrática... y la regla de la democracia acogida por la Carta fundamental, es el principio de la mayoría simple (CP Arts 146 y 148), tal y como esta Corporación lo reconoció en fallo anterior, cuando expresamente señaló:

"La Constitución se fundamenta en una democracia basada en el juego de las mayorías y sólo incorpora excepcionalmente el sistema de mayoría calificada"<sup>2</sup>.

Es cierto que la Constitución puede excepcionar el principio de mayoría simple y efectivamente lo hace en varias ocasiones: así, para la aprobación de las leyes orgánicas y estatutarias (CP Art 151 y 153), exige mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras; igual mayoría se requiere para la aprobación en segundo período de una reforma constitucional por el Congreso (CP Art 375) o para que ese cuerpo representativo convoque una Asamblea Constituyente que deberá ser aprobada cuando menos por una tercera parte del censo electoral (CP Art 376); para la concesión de indultos o amnistías para delitos políticos, la Constitución exige una mayoría de dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara (CP Art 150 ord 17); también para la elección de Presidente en primera vuelta la Constitución exige mayoría absoluta (CP Art 190).

Sin embargo, cuando la Constitución no establece una excepción al principio de mayoría simple, la ley no puede hacerlo de manera injustificada. Los Magistrados que salvamos nuestro voto consideramos que es razonable que se establezcan ciertos requerimientos de participación electoral mínima que garanticen que la revocatoria sea producto de una decisión mayoritaria. Es pues razonable que la ley exija como requisito de validez de la revocatoria que el número de sufragios depositados para la revocatoria no sea inferior al 60% de la votación registrada el día que se eligió el mandatario. Pero lo que resulta inaceptable es que la ley contradiga sin justificación constitucional la regla general de la mayoría simple y establezca una fórmula de mayoría calificada para la aprobación de la revocatoria por los ciudadanos. Además, el artículo 11 no se contenta

---

<sup>2</sup> Ver Sentencia C-013 del 21 enero de 1993. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

con el establecimiento de la mayoría absoluta puesto que consagra que 60% de los votantes deberán aprobar la revocatoria. De esa manera la ley no sólo está otorgando a una minoría la posibilidad de impedir un pronunciamiento de la mayoría en ejercicio de su derecho constitucional a controlar el desempeño de los funcionarios elegidos, sino que además podría estar convirtiendo en inoperante el mecanismo de la revocatoria de mandato. Por eso creemos que ese aspecto del artículo 11 debió ser declarado inexecutable.

Fecha ut supra,

**EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ  
DIAZ**

**CARLOS GAVIRIA**

**ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO**