



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA  
SENADO DE LA REPÚBLICA



SALA DE CONSULTA  
Y SERVICIO CIVIL

REPÚBLICA DE COLOMBIA

# Diario Oficial

Año XLIX

Bogotá, lunes 6 de octubre de 1913

Número 15012

## LEY 4<sup>a</sup> DE 1913

**Código de Régimen Político y Municipal**

Con jurisprudencia y estudio sobre sus antecedentes,  
derogatorias y vigencia

Gaceta del Congreso Edición Extraordinaria

Bogotá, 2013





**SALA DE CONSULTA  
Y SERVICIO CIVIL**

# Ley 4<sup>a</sup> de 1913

**Código de Régimen Político y Municipal**

Con jurisprudencia y estudio sobre sus antecedentes,  
derogatorias y vigencia

Bogotá, 2013



Diseño e impresión  
Imprenta Nacional de Colombia  
Bogotá D. C., Colombia, 2013  
ISBN: \_\_\_\_\_

Publicación del Senado de la República y de la Sala de Consulta  
y Servicio Civil del Consejo de Estado.  
Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o  
parcial bajo cualquier forma.  
La edición y publicación de este ejemplar debe ser gratuita para  
todo el país.



**SALA DE CONSULTA  
Y SERVICIO CIVIL**

## **SENADO DE LA REPÚBLICA**

Mesa Directiva 2013-2014

**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**

Presidente

**CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA**

Primer Vicepresidente

**FÉLIX JOSÉ VARELA IBÁÑEZ**

Segundo Vicepresidente

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario General

**SAÚL CRUZ BONILLA**

Subsecretario General

Colaboración

Senado de la República

**DOLI ADENIS ROJAS ZÁRATE**

Jefe Sección Relatoría

**RUTH LUENGAS PEÑA**

Jefe Sección Leyes

**JOSÉ DAVID GUEVARA VILLABÓN**

Asesor Secretaría General

## **CONSEJO DE ESTADO**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

Presidente

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Vicepresidente

## **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

Presidente

**GERMÁN BULA ESCOBAR**

Magistrado

**AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA**

Magistrado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**

Magistrado

Estudio preliminar,  
compilación y revisión de la ley

**ÓSCAR EDUARDO VARGAS ROZO**

Magistrado Auxiliar  
Sala de Consulta y Servicio Civil



100  
AÑOS

DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# Contenido

Presentación .....	7
Prólogo .....	9
<b>I. ESTUDIO SOBRE LOS ANTECEDENTES, DEROGATORIAS Y VIGENCIA DE LA LEY 4ª DE 1913 .....</b>	<b>13</b>
1. Introducción .....	13
2. Los primeros códigos de régimen político y municipal de Colombia ..	15
2.1 Ley 1ª del 19 de mayo de 1834, sobre régimen político i municipal de las provincias, cantones i distritos parroquiales.....	19
2.2. Códigos de régimen político y municipal de los estados que formaron la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia .....	23
2.3 Ley 149 del 13 de diciembre de 1888, sobre régimen político y municipal	28
3. Antecedentes legislativos de la Ley 4ª de 1913 .....	29
4. La vigencia general de la Ley 4ª de 1913 .....	34
5. La resistencia de la Ley 4ª de 1913 al desuso. Vigencia de la ley por su conexión con el ordenamiento jurídico vigente .....	37
6. Disposiciones de la Ley 4ª de 1913 que se encuentran derogadas.....	42
7. Artículos de la Ley 4ª de 1913 de uso frecuente.....	54
8. Notas aclaratorias sobre la ley que se publica .....	55
9. Bibliografía complementaria.....	57

<b>II.</b>	<b>LEY 4ª DE 1913 .....</b>	<b>59</b>
1.	Exposición de motivos.....	59
2.	Informe de la Comisión Legislativa del 3 de febrero de 1914.....	65
3.	Ley 4ª de 1913 .....	73
<b>III.</b>	<b>SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD .....</b>	<b>159</b>
1.	CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.....	159
1.1.	Sentencia del 7 de noviembre de 1914 (inexequibles artículos 21 –parcial– y 22) .....	159
1.2.	Sentencia del 6 de septiembre de 1943 (inexequible el numeral 16 –facultad 16– del artículo 169).....	164
1.3.	Sentencia del 23 de julio de 1970 (inexequible artículo 11 de la Ley 30 de 1969 que autoriza modificar la Ley 4ª de 1913).....	168
1.4.	Sentencia del 3 de febrero de 1971 (exequibles numerales 3 y 36 del artículo 97).....	174
1.5.	Sentencia del 27 de mayo de 1980 (exequible artículo 124) .....	184
1.6.	Sentencia del 28 de agosto de 1984 (exequibles artículos 232 y 234. ).	189
1.7.	Sentencia 101 del 13 de noviembre de 1986 (exequible artículo 385 del Decreto Ley 1333 de 1986) .....	193
1.8.	Sentencia 102 del 13 de noviembre de 1986 (exequible artículo 339 del Decreto Ley 1222 de 1986) .....	200
2.	CORTE CONSTITUCIONAL .....	205
2.1.	Sentencia C-448 de 1997 (exequible condicionado artículo 280) .....	205
2.2.	Sentencia C-037/00 (inexequible artículo 240) .....	238
	Índice analítico.....	267

---

## Presentación

El Congreso de la República se ha impuesto, en la presente legislatura, la tarea de rescatar la historia y evolución de leyes que a lo largo de nuestra historia republicana han sido fundamentales en el ordenamiento territorial del país, la regulación del sistema jurídico y, en general, el desarrollo gradual de sus instituciones, que ha derivado en el Estado Social de Derecho hoy imperante en Colombia por mandato del constituyente primario.

Fiel a esa voluntad expresa de su Mesa Directiva, la Corporación se propuso, con la colaboración invaluable de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, adentrarse en el estudio del origen y trayectoria de una ley que por estos días cumple sus primeros Cien años: la Ley 4ª de 1913, conocida como Código de Régimen Político y Municipal.

No cabe duda de que ha sido el referido código una norma de primerísimo orden en el funcionamiento del Estado, desde los albores del Siglo XX, hasta esta segunda década del Siglo XXI. A pesar de haber sufrido reformas parciales y derogatorias tácitas, la Ley 4ª de 1913 aún contiene disposiciones de suma importancia para la actuación en los entes administrativos.

Valga destacar entre ellas la relativa a la promulgación y observancia de las leyes. El legislador tuvo en ese momento la sabiduría de apoyarse en dos principios básicos, aun de plena vigencia. El primero de ellos establece que las normas no obligan sino en virtud de su divulgación, pues sin ella es imposible que las autoridades exijan su cumplimiento, y el segundo determina que la ignorancia de la ley no sirve de excusa para violarla y por lo tanto no exime de castigo al infractor.

El libro de cuidadosa edición que entregamos hoy, en un acto que amerita la solemnidad de un hito histórico, el centenario de una ley



fundamental, es fruto del esfuerzo mancomunado entre el Congreso y el Consejo de Estado, Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno. Compendia un análisis preliminar de las derogatorias y vigencias del Código de Régimen Político y Municipal, y ha sido elaborado con rigor y pasión jurídica.

Las autoridades administrativas y judiciales y en general todas las personas encargadas de la gestión de los asuntos propios de la administración pública, encontrarán en él una guía de consulta, una hoja de ruta para disipar dudas y acompañar el largo recorrido de una ley que ha servido para cohesionar la institucionalidad y dirigir el destino de las organizaciones territoriales.

El Código contiene además las bases de diversas garantías ciudadanas desarrolladas al día de hoy en diversas leyes, como el derecho de acceso a los documentos públicos, la posibilidad de solicitar certificaciones a los Secretarios de las dependencias oficiales, y la oportunidad de demandar ante los jueces los actos ilegales de las autoridades administrativas, entre otros muchos y variados derechos ciudadanos que muchos desconocen.

Cabe decir de otro lado que, además de su importancia actual como fuente jurídica, la publicación de la Ley 4ª de 1913 tiene valor como documento histórico, en la medida que nos recuerda la forma en que se encontraba organizado administrativamente el país en el momento en que fue expedida, las relaciones entre los diferentes órganos del poder público y el funcionamiento por aquel entonces del Congreso de la República, en su condición de órgano de representación popular por excelencia.

Esta obra va dirigida a todos los ciudadanos, además de los gobernantes, funcionarios, académicos y estudiantes de derecho. Tiene la saludable intención de servir a unos y otros de herramienta para conocer el funcionamiento del Estado y reafirmar sus derechos. El Congreso de la República la entrega a la sociedad colombiana en el contexto de sus responsabilidades legislativas y de su misión histórica como máximo soporte del sistema democrático.

**Gregorio Eljach Pacheco**

Secretario General Senado de la República

---

## Prólogo

La Ley 4ª de 1913, “por la cual se expide el Código de Régimen Político y Municipal”, se inscribe dentro del gran proceso de consolidación institucional de comienzos del siglo pasado con el que nuestro país afianza el Estado de derecho y fortalece en su conjunto el aparato de Estado luego de los avatares y convulsiones del siglo XIX.

En un contexto de concordia nacional y de renovación de los ideales republicanos, liderado por el Presidente Carlos E. Restrepo, fueron expedidas, junto con el referido Código, una serie de leyes emblemáticas en desarrollo del Acto Legislativo 3 de 1910, mediante el cual, entre otras significativas decisiones, se reafirmó entre nosotros el principio de supremacía constitucional al asignarse a la Corte Suprema de Justicia el control de constitucionalidad de las leyes y establecerse la excepción de inconstitucionalidad, al tiempo que se ordenó la creación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Con el convencimiento de la necesidad de recordar y reivindicar este periodo como una de las etapas importantes del proceso de construcción de ese capital institucional que caracteriza a nuestro país, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en asocio con el Senado de la República, ha decidido publicar esta edición especial de la Ley 4ª de 1913.

No es esta la primera ocasión, ni será la última en que, en cumplimiento del mandato de colaboración armónica entre los poderes públicos, se asocian estas instituciones del Estado.

En el pasado reciente la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se unió con el Congreso de la República para organizar

el Seminario Internacional sobre Función Consultiva y Calidad de la Legislación, de la misma manera que contó con su activa participación en la celebración del bicentenario de la Constitución de la República de Tunja de 1811, así como la del centenario del referido Acto Legislativo 3 de 1910.

Pero sobre todo ha sido ejemplar el esfuerzo coordinado entre el Consejo de Estado, el Ejecutivo y el Congreso de la República en la preparación y aprobación de la Ley 1437 de 2011 –nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–, al igual que en la reciente aprobación del proyecto de ley estatutaria de derecho de petición, actualmente en proceso de revisión ante la Corte Constitucional.

Esta colaboración entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Consejo de Estado, en el marco de su función consultiva, rememora la que durante varios periodos significativos del siglo XIX y con particular énfasis en los años posteriores al restablecimiento del Consejo de Estado en 1914 –en su doble calidad de Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno, aunado desde entonces a la de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo–, se ha llevado a cabo en beneficio de nuestra institucionalidad.

Cabe recordar que el Consejo de Estado en Colombia fue creado en Angostura por el General Simón Bolívar en 1817 para que los textos normativos de la naciente República fueran propuestos, discutidos y acordados “en una Asamblea que por su número y por la dignidad de los que la compongan merezca la confianza pública”. La tarea legislativa de acompañamiento a la labor del Ejecutivo y del Congreso, que se mantiene hasta nuestros días, junto con la emisión de conceptos en los más variados temas de administración pública, sirven de instrumento para la protección de las libertades y de encuadre jurídico al ejercicio del poder.

En similar sentido en el último tiempo resulta indudable el esfuerzo común en función de la transformación de los principios y métodos de actuación de la Administración Pública que encuentra en las decisiones del Consejo de Estado, sean estas sentencias, conceptos o proyectos normativos, un necesario referente para adecuar su acción en el marco de la Constitución y la ley.

Hoy, en una renovación de ese trabajo conjunto, se publica esta edición especial de la Ley 4ª de 1913, cuyo estudio introductorio y selección de textos estuvo a cargo del doctor Óscar Eduardo Vargas Rozo, Magistrado Auxiliar de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y destacado profesor de la Universidad del Rosario.

La obra hace una revisión histórica de los códigos de régimen político y municipal que antecedieron al de 1913, para lo cual se toma como punto de partida la Ley 1 del 19 de mayo de 1834 “sobre régimen político i municipal de las provincias, cantones i distritos parroquiales” que aparece recogida en la Recopilación de las Leyes de la Nueva Granada realizada por Don Lino de Pombo en el año 1845. Se pasa luego a los códigos que, bajo el mismo nombre, expidieron los Estados Soberanos de Cundinamarca y Bolívar entre 1857 y 1886, así como el Código Administrativo adoptado por el Estado Soberano del Cauca en ese mismo periodo. Finalmente, se hace referencia a la Ley 149 de 1888 sobre régimen político y municipal, la cual, con algunas modificaciones parciales derivadas de reformas constitucionales posteriores y de otros ajustes de forma y estilo, corresponde casi en su totalidad a la Ley 4ª de 1913.

El autor analiza, así mismo, los antecedentes legislativos de la Ley 4ª de 1913, con base en el proyecto de ley preparado por la Comisión de Abogados Auxiliares de los Ministerios y presentado por el Presidente de la República al Congreso de la República el 20 de julio de 1912; los debates legislativos, y el informe presentado a la Comisión Legislativa el 3 de febrero de 1914, en el que se describe en detalle el trámite que tuvo el proyecto de ley hasta su aprobación.

Esta obra, en la que se hace el estudio de vigencias y derogatorias de la Ley 4ª de 1913, incluye la exposición de motivos y el informe final de la comisión legislativa realizado en 1914. Así mismo y con el propósito de enriquecer el entendimiento e interpretación de la ley, se publican las sentencias de constitucionalidad tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte Constitucional proferidas en relación con ella.

Esta publicación ha contado con el apoyo entusiasta de las directivas del Senado de la República, de su actual Presidente Juan Fernando Cristo Bustos, de su Secretario General Gregorio El-

jach Pacheco, y de su equipo de trabajo, Doli Adenis Rojas Zárate, Jefe Sección Relatoría, y Ruth Luengas Peña, Jefe Sección de Leyes. Nuestro especial agradecimiento para ellos, así como para la Imprenta Nacional que como siempre ha estado presta a realizar un magnífico trabajo.

Debe resaltarse que esta publicación es importante no solo para la Administración Pública, sino también para el propio Congreso de la República, ya que a pesar del tiempo, la Ley 4ª de 1913 regula aún aspectos relacionados con la promulgación y observancia de las leyes, tal como lo ha reiterado la Corte Constitucional; valga entonces señalar el acierto del Senado de la República y de la Secretaría General de esa Corporación, al concebir la publicación de esta obra dentro de su función de divulgación de la legislación vigente.

La obra se presenta en el Congreso internacional “Cien años de Administración Pública: Retos y Perspectivas”, organizado precisamente para conmemorar su centenario, por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en asocio con la Presidencia de la República y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con el apoyo de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, del Congreso de la República, de la Organización de Estados Iberoamericanos, de la Embajada de Francia en Colombia y la Cooperación Francesa para los Países Andinos, así como de Oportunidad Estratégica, Cifras y Conceptos y la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. A todos ellos igualmente nuestro agradecimiento por unirse a esta celebración.

**William Zambrano Cetina**

Presidente de la Sala de Consulta y  
Servicio Civil del Consejo de Estado

# I. ESTUDIO SOBRE LOS ANTECEDENTES, DEROGATORIAS Y VIGENCIA DE LA LEY 4<sup>a</sup> DE 1913

Óscar Eduardo Vargas Roza  
Magistrado Auxiliar de la Sala de Consulta y  
Servicio Civil del Consejo de Estado

## 1. Introducción

El presente estudio sobre los antecedentes y vigencia de la Ley 4<sup>a</sup> de 1913 recoge y desarrolla un estudio anterior publicado en el libro *Instituciones judiciales y democracia* bajo el título “El concepto de administración en la Ley 4<sup>a</sup> de 1913. Vigencia de una ley que no ha conocido el desuso”<sup>1</sup>. En esa oportunidad se analizó el concepto de administración en la Ley 4<sup>a</sup> de 1913 y sus aportes para la regulación actual de nuestro sistema jurídico, con alguna mención general a las disposiciones vigentes de dicha ley. En este caso, el artículo original se ha complementado de la siguiente manera:

- a. Se hace una revisión histórica de los códigos de régimen político y municipal que antecedieron al de 1913, para lo cual se toma como punto de partida la Ley 1<sup>a</sup> del 19 de mayo de 1834, “*sobre régimen político i municipal de las provincias, cantones i distritos parroquiales*”, que aparece recogido en la *Recopilación de las leyes de la Nueva Granada*, realizada por Lino de Pombo en el año 1845. Se pasa luego a los

---

<sup>1</sup> VARGAS Roza, Óscar Eduardo. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá, septiembre de 2011, p. 411.

códigos que bajo el mismo nombre expidieron los Estados Soberanos de Cundinamarca y Bolívar entre 1857 y 1886, así como al Código Administrativo adoptado por el Estado Soberano del Cauca en ese mismo periodo. Finalmente, se hace referencia a la Ley 149 de 1888, sobre régimen político y municipal, la cual, con algunas modificaciones parciales derivadas de reformas constitucionales posteriores y de otros ajustes de forma y estilo, corresponde casi en su totalidad a la Ley 4ª de 1913.

- b. Se analizan los antecedentes legislativos de la Ley 4ª de 1913, con base en (i) el proyecto de ley preparado por la Comisión de Abogados Auxiliares de los Ministerios y presentado por el Presidente de la República al Congreso de la República el 20 de julio de 1912; (ii) los debates legislativos aún disponibles; y (iii) un informe presentado a la Comisión Legislativa el 3 de febrero de 1914, en el que se describe con detalle el trámite que tuvo el proyecto de ley hasta su aprobación; los anteriores documentos se complementan con las notas preliminares hechas por Eduardo Rodríguez de Piñeres, uno de los redactores de la ley, para una edición de la Ley 4ª de 1913 publicada en este mismo año por la Librería América.
- c. Se ha completado el estudio de vigencias y derogatorias de la Ley 4ª de 1913, el cual servirá para entender mejor el texto de la ley que se publica en esta oportunidad.
- d. Se incluye un texto íntegro de la Ley 4ª de 1913, junto con la exposición de motivos y el informe final de la comisión legislativa preparado en 1914. El texto de la ley incluye la mención de las disposiciones vigentes y de aquellas otras que se encuentran derogadas, con el propósito de servir de apoyo a los que por razón de sus funciones y tareas en la Administración Pública y la judicatura se ven enfrentados a la tarea de decidir asuntos que pueden llevarlos a los confines de la Ley 4ª de 1913.
- e. Finalmente, con el propósito de enriquecer el entendimiento e interpretación de la ley, se publican las sentencias de constitucionalidad que han recaído sobre ella, tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte Constitucional. Además, por su relación directa con ella, se han incluido las siguientes tres sentencias adicionales de la Corte Suprema de justicia:

- Sentencia del 23 de julio de 1970, que declara inexecutable el artículo 11 de la Ley 30 de 1969, el cual permitía la modificación de la Ley 4ª de 1913 a través de facultades extraordinarias no limitadas en el tiempo.
- Sentencia 101 del 13 de noviembre de 1986, que declara executable el artículo 385 del Decreto 1333 de 1986, el cual deroga todas las disposiciones relativas al régimen municipal no incluidas en ese decreto.
- Sentencia 102 del 13 de noviembre de 1986, que declara executable el artículo 339 del Decreto 1222 de 1986, el cual deroga todas las disposiciones relativas al régimen departamental no incluidas en ese decreto.

## **2. Los primeros códigos de régimen político y municipal de Colombia**

En la actualidad resulta indiferente contar con un código de régimen político y municipal. En general, las materias de las cuales dicho código se ocupaba de manera integral en su momento se encuentran diseminadas en otros estatutos que reclaman su propia autonomía: Código de Procedimiento Administrativo, Régimen Municipal y Departamental, Estatuto de Carrera Administrativa, Régimen del Congreso, etc.

Sin embargo, no siempre fue así. Por el contrario, como se menciona en los debates parlamentarios que dieron lugar a la Ley 4ª de 1913, la visión que se tenía durante el siglo xix y principios del siglo xx era de “necesidad” de una ley de régimen político y municipal que permitiera concretar y organizar el ejercicio del poder público, especialmente en el orden local. De manera que, se dice, el paso inmediato a toda reforma constitucional era la organización de las estructuras de poder, mediante la expedición del régimen político y municipal:

Una de las ramas de la Administración Pública que reclama preferentemente atención de las Cámaras Legislativas es la que se refiere al ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

En efecto, desarrollar de modo claro y preciso las facultades que a los poderes Legislativo y Ejecutivo concede la Constitución y la órbita dentro de la cual deba cada uno ejercer tales atribuciones; precisar las funciones del Ministerio Público, deslindando las que tiene como agente del ejecutivo, de las que le corresponden con el poder judicial; organizar la administración de los



Departamentos, las Provincias y los Municipios, desarrollando las disposiciones pertinentes de la Constitución, determinando las atribuciones de las diferentes Corporaciones y de los empleados públicos que deben funcionar en cada una de dichas entidades, son evidentemente asuntos de mayor importancia, sobre los cuales debe legislarse; y el conjunto de las disposiciones legales que a ellos se refieren debe quedar comprendido en el Código Político y Municipal.

Por esto y quizás también, porque sentadas las bases fundamentales de la organización constitucional de un país, se ha creído siempre la más apremiante de las necesidades la de organizar el Municipio, base de la República, y las Provincias y Departamentos, ruedas intermedias en el mecanismo administrativo del país, y establecer los principios generales que regulan las diferentes relaciones entre las autoridades de las ramas política y administrativa; una de las primeras leyes que los Cuerpos Legislativos expiden casi siempre inmediatamente después de todo cambio de régimen constitucional es el Código Político y Municipal<sup>2</sup>.

Así las cosas, muy pronto se logrará la independencia de España, el país optó por tener un cuerpo normativo que regulara aquellos aspectos de los que no se ocupaba la Constitución, particularmente los que hacían referencia a la administración de las diferentes organizaciones públicas y al ejercicio de las potestades conferidas a quienes prestaban sus servicios al Estado, especialmente en las provincias y municipios. Desde sus inicios, esa compilación normativa recibió de manera general el nombre de *régimen político y municipal*.

Para ese momento ya era conocida la obra de Bonnin<sup>3</sup>, quien en su libro *De l'importance et la nécessité d'un code administratif (1809)* había advertido: *“la necesidad y la importancia de un código administrativo, tan urgente para que cese la confusión en la que se encuentra esta parte de las*

<sup>2</sup> Informe para segundo debate en Senado del proyecto de ley sobre régimen político y municipal, 23 de agosto de 1912.

<sup>3</sup> Una de las traducciones de Bonnin al español se da en Colombia en 1838 bajo el título *Ciencia administrativa: principios de administración pública. Extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnin*, Panamá, 1838. La obra de Bonnin es referida entre nosotros por Florentino González en su obra *Elementos de ciencia administrativa* (Bogotá, 1841). Además, en la Biblioteca Nacional reposan otras obras de Bonnin como los *Principes d'administration publique*, 1812, y el *Abrégé des principes d'administration*, 1829. Sobre la difusión de la obra de Bonnin en el mundo, incluyendo a Colombia, puede verse también el artículo de VICHER, Diana, Charles-Jean BONNIN “Trascendencia y resonancia en el mundo”, en *Revista de Gobernanza y Gestión Local*, año 1, número 1. <http://www.cjbonnin.org/REFERENCIAS/DVicherBonnin.pdf>.

*leyes y, el aprieto diario en el que esta confusión pone a los ciudadanos y a la propia administración, son ahora una verdad reconocida por muchos, y a cuya experiencia no es posible negarse desde un punto de vista razonable".* Código que debía ocuparse de todas aquellas materias "por medio de las cuales el Estado estatuye sobre los ciudadanos en las cosas comunes a todos, sobre las propiedades como contribuyendo la riqueza pública y sobre las acciones como actos que interesan al orden público y a toda la ciudad".

La lógica de esas primeras codificaciones puede entenderse mejor entre nosotros a la luz de la obra de Florentino González, uno de los pioneros y más importantes doctrinantes de la administración pública y del derecho constitucional y administrativo del siglo XIX<sup>4</sup>, quien en sus *Elementos de ciencia administrativa* (1841) plasma con meridiana claridad las discusiones y visiones sobre el tipo de organización administrativa de ese momento. Se debate sobre el alcance del centralismo proveniente de la tradición francesa<sup>5</sup>, pero se reconoce que sin perjuicio de la necesidad

<sup>4</sup> Para las primeras décadas del siglo XIX la administración pública y el derecho administrativo apenas habían empezado a surgir como ciencias independientes de la policía administrativa. Aparecen inicialmente los aportes de Jean Charles Bonnin con su libro *De l'importance et la nécessité d'un code administratif* (1809), el cual fue objeto de varias ediciones posteriores bajo el título genérico de *Principios de administración pública*, donde Bonnin revisó su obra inicial (la traducción de todas las ediciones de los principios de administración pública de Bonnin puede verse en la compilación hecha por GUERRERO, Ómar en: Bonnin, Charles Jean, *Principios de administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003. Sin perjuicio de otras publicaciones que no alcanzan a tener su misma importancia, cronológicamente aparecen luego en Colombia *Elementos de ciencia administrativa* de Florentino González en 1841 y con posterioridad *Elementos de derecho administrativo*, de Manuel Ortiz de ZÚÑIGA, en España (1843). Sobre la importancia de la obra de Florentino González, véanse los estudios preliminares de Ómar Guerrero y Néstor Díaz Videla que aparecen en la edición de *Elementos de ciencia administrativa* publicados por la ESAP (Bogotá, 1994).

<sup>5</sup> "Cuando dejé de hojear a Bonnin, de querer a todo trance formarme buena idea de nuestras leyes, y me puse a pensar sobre lo que se hacía en la Gran Bretaña y los Estados Unidos para manejar los intereses y negocios sociales, conocí que el mal estaba en el espíritu de la centralización que existe en nuestras leyes. Vi que en los países que más han progresado, el gobierno nacional no interviene sino en los grandes asuntos, que afectando igualmente a todos los puntos del territorio, a todos los habitantes, pueden ser manejados por disposiciones generales. Vi que todos los demás intereses y negocios se dejaban al cuidado de las localidades y habitantes a quienes peculiarmente afectaban, y que las diferencias que se suscitaban entre las localidades y la nación, o viceversa, se decidían por la imparcial justicia de la autoridad judicial" (GONZÁLEZ, Florentino. *Elementos de ciencia administrativa*, ESAP, 1994, p. 68).

de conferir autonomía a las provincias, cantones y parroquias para el manejo de los asuntos que no tenían repercusión nacional, era indispensable garantizar la subordinación de las autoridades locales al jefe del Poder Ejecutivo central, con el fin de garantizar la unidad nacional:

5. La acción sobre los intereses y negocios generales la comunica primitivamente la autoridad legislativa, que es la que con propiedad podemos llamar gobierno, pues es la que da los preceptos, en virtud de los cuales se experimenta el ejercicio del poder que conduce la sociedad a su fin. El encargado de la autoridad ejecutiva pone en práctica estos preceptos en todo el Estado, por medio de diversos agentes, y es por lo mismo el supremo administrador nacional. Y como, a pesar de que no deba él tener intervención directa sobre los intereses peculiares de las secciones, ni estar encargado de su manejo, es preciso que, al consultar los que los administren la variedad que hay en ellos, para obrar de conformidad con sus exigencias, no turben la armonía que debe existir entre las diferentes partes del Estado, ni se ensanche el círculo de acción de la administración seccional; el encargado de la autoridad ejecutiva debe estar revestido de las facultades necesarias, para inspeccionar lo que se hace en las diferentes secciones, ya con el objeto de promover que se anule y no se lleve a efecto, o sea bien con el de estimular a que se disponga y ejecute alguna cosa útil que se haya omitido hacer. Esta suprema inspección, habilitándolo para ejercer su acción en beneficio público, le da también en los negocios municipales la única intervención útil que puede atribuírsele: teniendo de esta manera subordinados todos los asuntos administrativos, es en realidad el jefe de la administración pública en todos sus ramos. Las noticias que se proporcionan con la inspección que ejerce en los negocios municipales o seccionales, le dan los medios de combinar los intereses diversos y de conservar ilesos los derechos del cuerpo político entero, sin que sean ofendidos los de las secciones que lo componen<sup>6</sup>.

Esta visión de la organización de los asuntos locales se reflejará en los códigos políticos y municipales del siglo XIX y seguirá incluso en la Ley 4ª de 1913, donde se consagrará una estructura jerarquizada que garantizará la dependencia de los gobernadores, corregidores y alcaldes al Presidente de la República, quien tendrá en general las facultades de libre nombramiento y remoción de tales funcionarios, así como su vigilancia y control directo.

<sup>6</sup> GONZÁLEZ, Florentino, ob. cit., p. 77.

Se puede decir de manera general que los primeros códigos de régimen político y municipal eran, como se verá enseguida, la continuación legal del delicado equilibrio constitucional en el reparto de competencias entre los diferentes órganos del Estado; por lo mismo, serán códigos con un matiz esencialmente organizacional y muy pocas alusiones directas a los derechos de los ciudadanos y a sus garantías en las relaciones con la Administración.

Ahora bien, en nuestra historia normativa podemos encontrar la siguiente evolución:

En primer lugar se expide la Ley 1ª del 19 de mayo de 1834, “*sobre régimen político i municipal de las provincias, cantones i distritos parroquiales*”; en dicha ley se regula principalmente el funcionamiento de las organizaciones territoriales de esa época y su relación y dependencia directa con el poder central.

Posteriormente, cuando el país acoge la forma de federación, los diferentes estados soberanos adoptaron sus propios códigos de régimen político y municipal; así sucede, por ejemplo, con los estados de Cundinamarca, Bolívar y el Cauca, entre otros.

Luego, con el modelo de Estado Unitario de la Constitución Política de 1886, surge la necesidad de unificar la legislación aplicable a todo el territorio nacional; se expide entonces la Ley 149 de 1888, sobre régimen político y municipal, que tendrá vigencia en todo el territorio nacional. Este código sería objeto de algunas modificaciones importantes con las leyes 20 de 1908 y 88 de 1910, hasta su derogatoria por la Ley 4ª de 1913.

### **2.1. Ley 1ª del 19 de mayo de 1834, sobre régimen político i municipal de las provincias, cantones i distritos parroquiales**

El conocimiento de la Ley 1ª del 19 de mayo de 1834, *sobre régimen político i municipal de las provincias, cantones i distritos parroquiales*, se debe en gran medida a la *Recopilación de las leyes de la Nueva Granada*

realizada por Lino de Pombo (1845), en cumplimiento de la ley de 4 de mayo de 1843 “*mandando recopilar las leyes nacionales vijentes*”.

En esa recopilación se incluyen, además, otras diversas leyes relativas a la organización de los asuntos públicos, como las concernientes a la estructura de las secretarías de Estado (Ley 16 del 11 de mayo de 1843), la publicación de decretos y leyes en el registro oficial (Ley 18 del 17 de noviembre de 1828), la policía general (Ley 2ª del 18 de mayo de 1841), las elecciones (Ley 7ª del 23 de mayo de 1843), la enajenación de tierras baldías (Ley 3ª del 30 de marzo de 1843), la organización judicial (Ley 1ª del 10 de mayo de 1834) y el procedimiento civil (Ley 1ª del 14 de mayo de 1834), entre otras diversas materias.

A diferencia de la Ley 4ª de 1913, la Ley 1ª de 1834 tenía un ámbito de aplicación más limitado, pues no comprendía la organización y funcionamiento del Congreso de la República ni del Poder Ejecutivo en el orden nacional; se limitaba esencialmente a regular el funcionamiento de las provincias, cantones y parroquias a partir de un sistema jerárquico, que a su vez dependía en su integridad del Gobierno nacional (artículos 1º y 2º).

Al frente de las provincias estaba encargado un *gobernador*, de los cantones un *jefe político* y de los distritos parroquiales un *alcalde*, a los que quedaban subordinados, en cada caso, todos los funcionarios públicos ubicados en su respectivo territorio (artículos 2º, 51 y 85). A todos ellos se les encarga la misión de asegurar la tranquilidad y seguridad de las personas y todo lo relativo a la policía y prosperidad de sus territorios, según las necesidades propias de esa época: recaudo de impuestos, instrucción pública, registro civil, caminos, prevención de delitos, etc.

Se pueden rescatar a lo largo de la ley diversas disposiciones que ilustran la forma en que eran tratados ciertos asuntos de administración pública, algunos de los cuales han evolucionado en normas vigentes que

---

<sup>7</sup> Recientemente, la *Recopilación de las leyes de la Nueva Granada* de 1845 fue publicada por la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, 2012. Revisada y anotada por Luis Javier Moreno Ortiz. También puede encontrarse una versión digital en la biblioteca virtual de la Universidad Nacional de Colombia, [www.unal.edu.co](http://www.unal.edu.co).

responden a las garantías propias de un Estado de derecho. Entre otros, se resaltan los siguientes:

- Principio de legalidad y sujeción a la Constitución y a los jueces: el gobernador de provincia, los jefes políticos y los alcaldes deben garantizar la protección de los derechos ciudadanos y la ejecución de la Constitución, las leyes los decretos y las órdenes del Poder Ejecutivo, así como “los mandamientos y sentencias de los tribunales i juzgados” (artículos 4º y 89). Además, se dispone que las cámaras de provincia y los concejos de los cantones no pueden ejercer ninguna función que no esté expresamente asignada por la Constitución y la ley (artículos 137 y 158).
- Obligación de comunicar las leyes y decretos: tanto gobernadores como jefes políticos y alcaldes están obligados a comunicar a todos los funcionarios subordinados las normas expedidas a nivel nacional y local para asegurar su debida observancia y cumplimiento (artículos 5º, 53 y 85).
- Jerarquía normativa: al regular las competencias de las cámaras de provincia, la ley señala que dicha corporación “no tiene facultad de suspender, modificar ni interpretar las leyes i resoluciones del Congreso; ninguno de sus actos puede ser contrario a dichas leyes i resoluciones...” (artículo 137). Lo mismo se indica en relación con los concejos municipales de los cantones, los que, además, tampoco pueden suspender, modificar o interpretar “las órdenes i decretos del Poder Ejecutivo, ni las ordenanzas i decretos de la cámara de provincia” (artículo 158).
- Control difuso de constitucionalidad y legalidad: por una parte, el gobernador de provincia puede objetar los decretos y ordenanzas de las cámaras de provincia (artículo 12); por su parte, los jefes de políticos de los cantones tienen la facultad de suspender los decretos y ordenanzas del concejo municipal cuando “sean contrarios a la Constitución, o a alguna lei, o a algún decreto u ordenanza de la cámara de provincia, o porque no estén dentro de las facultades del mismo concejo municipal...” (artículo 62). La misma facultad

de suspensión de los decretos del concejo comunal se confiere a los alcaldes de los distritos parroquiales (artículo 87).

- Vigilancia de los empleados públicos: se ejerce por los gobernadores, jefes políticos y alcaldes en sus respectivos territorios para asegurar que los servidores a su cargo desempeñen cumplidamente sus oficios (artículos 6º, 61 y 90).
- Independencia judicial restringida: se establece que los gobernadores, jefes políticos y alcaldes no ejercen funciones judiciales, pero se les encarga la vigilancia de los tribunales y juzgados, con la posibilidad de pedir informes y hacer requerimientos por retardos o defectos en el ejercicio de la judicatura (artículos 24, 62 y 85).
- Importancia de los archivos públicos: a los secretarios de la provincia y de los cantones se les encarga de “la conservación y buen orden del archivo” (artículos 44 y 77) y a los gobernadores del “registro de todas las providencias que dicte con el fin de dar la debida ejecución a las leyes i ordenanzas superiores” (artículo 45). Se señala además que el alcalde de cada distrito parroquial “custodia religiosamente las leyes, ordenanzas, decretos i órdenes superiores que reciba, i entrega por riguroso inventario el archivo a su sucesor” (artículo 98).
- Distribución de competencias entre las autoridades nacionales, provinciales, cantonales y parroquiales para la realización de obras públicas y vías de comunicación: esa distribución de competencias se hace con base en el beneficio que reporte el respectivo proyecto (artículos 221 y 222). En todo caso cuando las obras involucran a varias provincias o son nacionales, el Gobierno nacional se reservaba la posibilidad de realizarlas directamente (artículo 213).

Se trata en todo caso de un sistema fuertemente centralizado, pues pese a las competencias asignadas a las provincias, cantones y parroquias, la misma ley determina que todas ellas serán vigiladas por el Gobierno nacional *“en todo lo relativo al orden público, al cumplimiento de las leyes, al desempeño de sus funciones, a la inversión de sus rentas, i a impedir cualesquiera desórdenes i abusos”* (artículo 217). Se señala además que las autoridades locales ejercen siempre sus funciones *“como subordinadas a las autoridades nacionales, i en concurso con ellas, debiendo obedecer las*

*órdenes superiores dirigidas al mejor desempeño de sus deberes i atribuciones”* (artículo 218).

## **2.2. Códigos de régimen político y municipal de los estados que formaron la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia**

Durante el periodo de la Confederación Granadina y de los Estados Unidos de Colombia, los diversos estados soberanos quedaron facultados para regular todo aquello que no fuera asignado a los poderes de la federación<sup>8</sup>.

Al hacer un rastreo documental se ha podido encontrar el Código Político i Municipal del Estado de Cundinamarca (1858)<sup>9</sup>, el Código Político i Municipal del Estado Soberano de Bolívar (1873)<sup>10</sup> y el Código Administrativo del Estado Soberano del Cauca (1879)<sup>11</sup>. No se descarta y, por el contrario es probable, que existan otros códigos similares para los restantes estados que conformaron la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia.

Se trata de códigos extensos. Su punto de partida será la reafirmación de la autonomía de cada Estado Soberano. A diferencia del código de 1834, no se ocuparán solamente de la organización y funcionamiento de las corporaciones administrativas locales, sino que regularán también

<sup>8</sup> La Constitución de 1858 para la Confederación Granadina dispuso: “Artículo 8.- Todos los objetos que no sean atribuidos por esta Constitución a los poderes de la Confederación, son de la competencia de los Estados”. En el mismo sentido, la Constitución de 1863 señaló: “Artículo 16.- Todos los asuntos de Gobierno cuyo ejercicio no deleguen los Estados expresa, especial y claramente al Gobierno general, son de la exclusiva competencia de los mismos Estados”.

<sup>9</sup> En Historia institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá, tomo iii, dirección académica: Fernando Mayorga. Bogotá 2011. Disponible en versión digital <http://www.archivobogota.gov.co/libreria>.

<sup>10</sup> Expedido por la Asamblea Legislativa del Estado Supremo de Bolívar en sus sesiones ordinarias de 1872 (tipografía de Antonio Araújo, 1872). En decreto sin número que aparece al inicio de esa publicación se señala que el Código de 1872 codifica las normas que quedan vigentes de la lei de 2 de diciembre de 1869, orgánica del régimen político i municipal. Disponible en versión digital publicada por el Banco de la República-Biblioteca Luis-Ángel Arango [www.banrepcultural.org/blaavirtual](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual).

<sup>11</sup> Recopilación de leyes del Estado Soberano del Cauca. Popayán, Imprenta del Estado, 1879.



la forma y reunión de sus asambleas legislativas, las funciones del Presidente como jefe de Estado y de gobierno y la asignación de competencias a los funcionarios públicos. En algunos casos se extenderán a temas muy particulares, como la administración de las cárceles y los hospitales, la organización y apoyo de los lazaretos, el manejo de la policía, las elecciones, el uso de aguas, la tenencia de animales, etc.

Cabe resaltar que en estos estatutos ya aparecen referencias específicas al concepto de Administración Pública y de empleado público. Así, el Estatuto de Cundinamarca señala que por Administración Pública se entiende “el ejercicio del Poder Ejecutivo i la acción de los empleados de su dependencia para el cumplimiento de la Constitución i las leyes”<sup>12</sup> (artículo 14); también define la Administración Política como “la parte de la Administración Pública que tiene por objeto asegurar el cumplimiento de la Constitución i de las leyes que organizan el Gobierno del Estado” (ibídem)<sup>13</sup>. Y señala que la Administración Pública comprende, además de la administración política, la administración municipal, la policía, la administración fiscal, la administración de las obras y establecimientos públicos y el uso de la fuerza pública (ibídem).

El mismo estatuto define al empleado público como “todo individuo que desempeña un destino público establecido por la ley”; de manera similar, el Código Político y Municipal de Bolívar indica que es empleado o funcionario público “toda persona que funciona con un carácter de que lo inviste la Constitución del Estado o cualquiera disposición legal” (artículo 4º). A diferencia de los requisitos de formación y especialización que exige la burocracia moderna, en su momento las únicas condiciones para desempeñar los cargos públicos eran, salvo norma en contrario, la ciudadanía y la edad, y, en algunos casos, saber leer y escribir (p. ej., artículo 11, Código de Bolívar).

En estos códigos aparecen entonces las primeras regulaciones del empleo público, en aspectos tales como la remuneración, el periodo de

<sup>12</sup> La misma definición en el Código Administrativo del Cauca, artículo 488.

<sup>13</sup> Esta definición se repite en el Código Político y Municipal de Bolívar (artículo 1º), que además define la Administración Municipal como aquella que tiene por objeto principal “el adelanto material e intelectual en los Distritos...” (artículo 2º).

los funcionarios, las licencias, las faltas temporales y absolutas, las condiciones para la elegibilidad y el nombramiento, etc.

En general, se observa que los cargos públicos son una dignidad y que su ejercicio, así como comporta deberes y responsabilidades, tiene prerrogativas para asegurar su desempeño; frente a ellos, los derechos ciudadanos son limitados, y el funcionario público goza de poderes correccionales en contra de quienes le falten al respeto o desobedezcan sus órdenes (artículo 67, numeral 29, Código de Bolívar; artículo 509 del Código del Cauca; artículo 185, Código de Cundinamarca)<sup>14</sup>.

De otra parte, se prevé la existencia de un órgano consultivo que apoye las decisiones del Presidente o Jefe de Estado. Así, el Código del Cauca consagra un Consejo de Gobierno (artículo 499) y el de Cundinamarca un Consejo de Estado (artículo 109).

La independencia judicial sigue siendo precaria. En general, estos códigos establecen la vigilancia de los despachos judiciales por parte de los funcionarios administrativos; así, por ejemplo, los Códigos del Cauca y Cundinamarca le asignan al Presidente de la República la función de vigilar activamente la buena marcha de la administración de justicia; en particular, el Código del Cauca le permitirá al Presidente ejercer esa vigilancia “pidiendo informes sobre los motivos de omisión o retardo que advierta” y “promoviendo se exija la responsabilidad a los empleados de este ramo, que no cumplan con sus deberes” (artículo 492-7). Por su parte, el Código de Cundinamarca señala que los empleados del poder judicial “son independientes del poder ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, pero están sujetos a sus providencias administrativas en todo lo que no se oponga al libre ejercicio de dichas funciones”.

Aparece de manera recurrente una preocupación constante por asegurar la divulgación de las leyes y decretos entre los funcionarios administrativos, así como por la claridad en la vigencia de las normas, para lo cual los jefes locales deben llevar un registro de las leyes que reciban para la

---

<sup>14</sup> Incluso en el Código del Cauca se indican formalidades para dirigirse a los funcionarios públicos (artículo 487) y el de Cundinamarca señala los distintivos que deben portar: “bastón con cordón y borla azul celeste i botón de oro” para los prefectos, por ejemplo (artículo 191).

publicación en sus territorios; en particular, el Código de Cundinamarca establece que los decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo se compilarán anualmente y se distribuirán en todas las oficinas públicas (artículo 101), y que se harán compilaciones normativas cada 8 años, “quedando sin valor todo lo que no se incluya en la Recopilación” (artículo 101).

Como nota particular, se prevé la existencia de cargos onerosos, esto es, empleos públicos que, o bien no tienen remuneración, o bien son de forzosa aceptación (artículo 20 del Código de Bolívar); y se establece que todo vecino de un distrito que reúna las condiciones legales “*está obligado a servir en él los destinos onerosos para que sea nombrado*” (artículo 21 del Código de Bolívar)<sup>15</sup>. Estas disposiciones permiten entender algunas menciones que se hacen en los artículos 245 a 247 de la Ley 4ª de 1913 a cargos onerosos y de forzosa aceptación.

Por otro lado, como ya se establecía en el código de 1834, se contempla el servicio personal y gratuito durante ciertos días del año para los habitantes del municipio o distrito, con el fin de ayudar en la construcción y reparación de caminos públicos, cárceles, cementerios y escuelas públicas, entre otras obras de interés común (artículo 193, Código de Bolívar; artículos 310 y 344, Código de Cundinamarca). Buen ejemplo este de un principio de solidaridad que bien podría servir hoy día para afianzar las relaciones de la Administración con los ciudadanos y para generar un sentido de pertenencia con las obras y el mobiliario público.

Al igual que en el código de 1834, se encontrarán diversas reglas e instituciones que más tarde se desarrollarán en los códigos de 1888 y 1913 y que en algunos casos constituyen antecedentes directos de regulaciones vigentes hoy en día. Cabe destacar, entre otras, las siguientes:

- La obligación de hacer juramento de cumplir los deberes del cargo y la posibilidad de quien posesiona de abstenerse de tomar ese juramento a quien no cumple los requisitos para su ejercicio (artículo 14, Código de Bolívar; artículo 469, Código del Cauca; artículo 171, Código de Cundinamarca).

<sup>15</sup> En igual sentido, artículos 451 del Código del Cauca y 160 del Código de Cundinamarca.

- Facultad de los ciudadanos de pedir que se revoque o declare in-subsistente el nombramiento o la designación hecha a una persona que no reúne los requisitos para ocupar el cargo (artículo 17, Código de Bolívar).
- Competencia residual del Presidente de la República para todo nombramiento y asunto de administración del Estado que no esté atribuido a otro poder público (artículos 38 y 46, Código de Bolívar).
- Prohibición de recibir dos o más sueldos del tesoro del Estado (artículo 449, Código del Cauca).
- Posibilidad de revocar un nombramiento o designación antes de la posesión del nombrado (artículo 468, Código del Cauca).
- Obligación de organizar y custodiar los archivos públicos y los inventarios de las oficinas públicas (artículo 69, Código de Bolívar; artículos 424 y 485-12, Código del Cauca; artículos 272 y ss., Código de Cundinamarca).
- Carácter vinculante de la ley solo a partir de su promulgación; después de cumplidas las formalidades del caso no se aceptará la ignorancia de la ley como excusa para no cumplirla (artículo 100, Código de Bolívar; artículo 573, Código del Cauca; artículo 72, Código de Cundinamarca).
- Reglas de contabilización de los plazos de días, meses o años establecidos en la ley (artículos 109 y ss., Código de Bolívar; artículo 84, Código de Cundinamarca): la regla en estos códigos será que en los plazos señalados en las leyes o actos oficiales se computan los días feriados, salvo disposición expresa en contrario.
- Imposibilidad de dejar un cargo público hasta que se posesione quien deba reemplazarlo (artículos 114 y 119, Código de Bolívar; artículo 189, Código de Cundinamarca).
- Derecho a pedir copias de los documentos que reposen en las oficinas públicas (artículo 123, Código de Bolívar; artículo 572, Código del Cauca; artículo 199, Código de Cundinamarca).

- Impedimento para resolver asuntos públicos en los que el funcionario o personas vinculadas por consanguinidad o afinidad tengan interés (artículo 128, Código de Bolívar; artículo 568, Código del Cauca; artículo 181, Código de Cundinamarca).
- Facultad de los superiores jerárquicos de revocar los actos de sus inferiores (artículo 570, Código del Cauca).
- Ejercicio de las competencias legales en todo el territorio de su jurisdicción “i en cualquier hora que fuere necesario” (artículo 183, Código de Cundinamarca).

### **2.3. Ley 149 del 13 de diciembre de 1888, sobre régimen político y municipal**

Con la adopción de un Estado Unitario en la Constitución Política de 1886 era necesario unificar nuevamente la legislación sobre organización administrativa del país<sup>16</sup>; esa función la cumplió en su momento la Ley 149 del 13 de diciembre de 1888, sobre régimen político y municipal. De la importancia de esta ley en la consolidación de la organización administrativa del país se daría cuenta años más tarde con las siguientes palabras:

Los códigos de la materia [*se refiere a los códigos de régimen político y municipal que se expiden después de cada reforma constitucional*] expedidos por las Asambleas de los Estados Soberanos llenaron esta necesidad después del Código de Río Negro, y la ley 149 de 1888 reemplazó a aquéllos en todo el país poco tiempo después de promulgada la Constitución de 1886 y las leyes que decretaron la unificación de la legislación.

La ley de 1888, o sea Código Político y Municipal, una vez conocido en todo el país, aún cuando no siempre bien interpretado, hizo que las diferentes autoridades funcionaran con alguna regularidad en todas partes, cada uno dentro de la esfera de sus atribuciones, y que hubiera algún orden en la Administración Pública de los Departamentos, las Provincias y los Municipios.

Desgraciadamente, el sinnúmero de leyes y decretos de carácter legislativo y unas cuantas reformas constitucionales decretadas en los últimos años, han venido a establecer verdadera confusión en esta rama del servicio público y a

<sup>16</sup> URIBE, Antonio José. La reforma administrativa. Imprenta Nacional, Bogotá, 1903.

hacer casi imposible el regular y ordenar el funcionamiento de las autoridades departamentales y municipales<sup>17</sup> (corchete fuera de texto).

La Ley 149 de 1888 recogió en gran medida disposiciones contenidas en los códigos de los estados soberanos, principalmente el de Cundinamarca, y a su vez sirvió de fuente para la Ley 4ª de 1913, tal como se revisa enseguida. En este sentido, casi todo lo que se dice a continuación sobre la Ley 4ª de 1913 es predicable de la Ley 149 de 1888.

Véanse, por ejemplo, las normas sobre promulgación y vigencia de las leyes, las cuales, por la comunicabilidad histórica que hemos descrito anteriormente, corresponden casi en su integridad a lo que en su momento contenía el Régimen Político y Municipal del Estado Soberano de Cundinamarca. También, por ejemplo, las reglas sobre competencias residuales del Presidente de la República para todas aquellas materias de administración pública no asignadas a otra autoridad, las cuales se pueden encontrar en el Régimen Político y Municipal del Estado Soberano de Bolívar.

### 3. Antecedentes legislativos de la Ley 4ª de 1913

Cuatro documentos en particular nos dan información sobre el origen y la forma en que se desarrolló el proceso legislativo de la Ley 4ª de 1913. Por una parte, la exposición de motivos del proyecto de ley que se incluye en la presente edición<sup>18</sup>, en la cual se explican sus objetivos y los principales cambios que se pretendían hacer en relación con lo que ya establecía la Ley 149 de 1888; dicha exposición de motivos forma parte del proyecto preparado por la Comisión de Abogados Auxiliares de los Ministerios –institución que desaparecería años más tarde<sup>19</sup>–, conformada por Luis Rubio Saiz, Gonzalo Pérez y Eduardo Rodríguez Piñeres.

<sup>17</sup> Informe para segundo debate en el Senado del proyecto de ley sobre régimen político y municipal, 23 de agosto de 1912. Otro breve comentario sobre la importancia que tuvo la Ley 149 de 1888 en la ordenación de la vida municipal, dada la diversidad de normas existentes y la supervivencia de normas heredadas del régimen colonial, en: CARDOZO M., Antonio, Derecho municipal colombiano. Librería Colombiana, Bogotá, 1943, p. 33.

<sup>18</sup> Proyecto de ley sobre régimen político y municipal. Imprenta de la Luz, Bogotá, 1912. Una versión digital se puede consultar en la biblioteca virtual del Banco de la República, [www.banrepcultural.org/blaavirtual](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual).

<sup>19</sup> El propio Eduardo Rodríguez Piñeres da cuenta de la desaparición de la Comisión de Abogados Auxiliares de los Ministerios en el prólogo de la edición de la Ley 130 de 1913

De otro lado, se encuentra el informe presentado por el parlamentario Luis José Barros a la Comisión Legislativa el 3 de febrero de 1914, en el que se da cuenta del trámite que tuvo el proyecto de ley desde su presentación al Senado por el Presidente de la República<sup>20</sup>. Este último informe fue aprobado con la siguiente consideración: “*Apruébase el anterior informe, y publíquese como apéndice en la edición en cuaderno de la Ley 4ª de 1913*”. Por tal razón se ha incluido también en esta publicación.

Un tercer documento complementario corresponde a las notas preliminares hechas por el propio Eduardo Rodríguez de Piñeres a una edición de la Ley 4ª de 1913 publicada en ese mismo año por la Librería América<sup>21</sup>. En estas notas, Rodríguez de Piñeres explica el contenido de la ley con base en la exposición de motivos en la que él mismo había participado, con algunos comentarios adicionales sobre los cambios que se hicieron en el Congreso de la República.

Habría que agregar en cuarto lugar una carpeta que reposa en el Senado de la República bajo el título *Proyecto de ley sobre régimen político y municipal –Ley 4ª–*; en esta carpeta aparecen, entre otros, los informes para segundo debate del proyecto en Senado y Cámara, la objeción presidencial al proyecto de ley y el debate parlamentario dado a esta última.

Con base en estos documentos y en algunas gacetas adicionales del Senado que se han conseguido, puede afirmarse que la Ley 4ª de 1913 no fue realmente una codificación innovadora para su momento. Su texto corresponde en gran medida al de la Ley 149 de 1888, la que a su vez recogía disposiciones que ya venían de los códigos de régimen político y municipal de los estados federados.

Precisamente, en la exposición de motivos del proyecto de ley, se da cuenta del hecho particular de ser una compilación de otras normas

---

(RODRÍGUEZ de Piñeres, Eduardo. Ley colombiana sobre la jurisdicción contencioso administrativa, Bogotá, 1914).

<sup>20</sup> Compilación parlamentaria y administrativa, Imprenta Nacional, Bogotá, 1925. Edición coordinada por Horacio Valencia Arango. págs. 383-388.

<sup>21</sup> Código Político y Municipal de 1913. Edición dirigida por Eduardo Rodríguez de Piñeres. Librería América, Bogotá, 1913.

vigentes a las que se les hacían algunos ajustes de redacción y de forma y otros pocos cambios derivados de reformas constitucionales expedidas entre 1886 y 1910<sup>22</sup>. Así mismo, en el informe para segundo debate en la Cámara de Representantes se señala:

Este proyecto es en lo general una copia fiel de la Ley 149 de 1888. Los señores abogados auxiliares cuidaron con esmero de suprimir todo lo que esa ley contenía de inarmónico con preceptos constitucionales y legales posteriores dictados, y de incorporar en ella las varias disposiciones que, sobre régimen político y municipal, están diseminadas en Actos Legislativos y Leyes vigentes. Desde ese punto de vista, dicho Proyecto de Ley puede considerarse como una benéfica recopilación<sup>23</sup>.

Ahora bien, pese a no ser portadora de grandes innovaciones respecto de lo que ya disponía la Ley 149 de 1888, es importante rescatar que la Ley 4ª de 1913 formaba parte de un grupo de leyes que buscaban mejorar la relación de los ciudadanos con la Administración y garantizar los derechos de aquellos.

Así, en la exposición de motivos se constata la eliminación intencional de disposiciones que serían incluidas en otros proyectos de ley preparados ese mismo año por la Comisión de Abogados de los Ministerios, en los cuales se desarrollaba la Organización Judicial, el Notariado y Registro y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En la exposición de motivos de esta última ley (la de lo contencioso administrativo) se dejaba constancia de *“cómo es de necesidad en toda buena organización pública el establecimiento de una jurisdicción encargada de decidir las controversias muy frecuentes que pueden ocurrir entre la Administración y los individuos. Pueden los actos de la primera lesionar los derechos de los segun-*

<sup>22</sup> La exposición de motivos señala que el proyecto “no constituye una nueva obra innovadora de las instituciones jurídicas vigentes”, pues se limita a ser “una obra de codificación de las muchas leyes relativas a ese ramo de la legislación nacional que andan dispersas, que no armonizan unas con otras, que corresponden, unas a la época en que aún no se había hecho reforma constitucional alguna...”.

<sup>23</sup> Informe para segundo debate en Cámara de Representantes de la Comisión de Legislación Administrativa, 4 de octubre de 1912. En igual sentido, el informe para segundo debate en el Senado de la República del 23 de agosto de 1912.



*dos, y para que se cumpla la justicia y se salve el derecho, que es el gran fin de la vida social, es necesario que se instituya una jurisdicción*<sup>24</sup>.

Otro dato relevante que arroja la exposición de motivos de la Ley 4ª de 1913 es la percepción que ya se tenía en ese momento sobre la necesidad de (i) expedir un código contencioso administrativo que condensara las normas sobre jurisdicción contencioso-administrativa y trámites administrativos; (ii) separar materias que requerían regulación especial (como las de baldíos y minas); y (iii) crear una carrera administrativa que diera estabilidad en los cargos, derecho a ser ascendido y posibilidad de acceder a una pensión.

Cabe resaltar también que en la preparación de este código se mantiene la preocupación que venía de sus predecesores, sobre la necesaria claridad que debe existir acerca de las normas vigentes y de aquellas derogadas; así, en la exposición de motivos del proyecto de ley se explica el origen del inciso final del artículo 42 –hoy olvidado e inaplicado– “que contiene el precepto de que todo proyecto de ley que tienda a reformar o derogar disposiciones anteriores vigentes, contenga un texto expreso que diga cuáles son los textos que se reforman o derogan”. De esa manera, se dice, “se le podrá dar a la legislación nacional un tinte de claridad de que hoy carece por las frecuentes derogaciones tácitas que dificultan la interpretación de la ley”.

La exposición de motivos también deja un rastro histórico sobre el proceso de marchitamiento y desaparición en que venían las provincias, piedra angular de la organización administrativa del siglo XIX, según se ve en el código de régimen político y municipal de 1834 y en los adoptados años más tarde por los Estados que formaron la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia. Al respecto se señaló:

<sup>24</sup> *Ley colombiana sobre la jurisdicción de lo contencioso administrativo*, precedida de un estudio crítico de Eduardo Rodríguez Piñeres. Bogotá, Librería Americana, 1914. Años más tarde Ulises Rojas señalaba: “La necesidad imprescindible de establecer sistemas de control que protejan los intereses y derechos de los individuos, susceptibles de ser lesionados por el funcionamiento de la máquina administrativa, ha hecho indispensable la creación de la jurisdicción contenciosa, y el reconocimiento de las acciones administrativas” (ROJAS, Ulises. *La acción pública administrativa*, Editorial Minerva, 1928).

Hemos mantenido el Título de la Ley 88 de 1910 sobre *régimen de las provincias*, por cuanto no todas las Asambleas departamentales han hecho uso de la facultad de suprimir la entidad inútil, si no perjudicial y costosa que se denomina la Provincia.

Bien hubiéramos querido suprimir el referido Título, pero como nuestro plan en la preparación de este proyecto fue simplemente el de hacer una compilación, no nos atrevimos a hacerlo, pero sí sería de desearse que el Congreso, en vista de los buenos resultados que la supresión de las Provincias han producido en Departamentos como el de Antioquia, introduzca al proyecto la reforma fundamental que necesita nuestro régimen administrativo.

Basta leer las disposiciones que consagran las facultades de los Prefectos para que se comprenda que muchas de ellas pueden ser asignadas directamente a los Gobernadores, máxime cuando los Departamentos actuales no tienen la extensión de los antiguos, que otras pueden dejarse a los Alcaldes, y las restantes no tienen razón de ser.

Ahora bien, el informe presentado a la Comisión Legislativa el 3 de febrero de 1914 nos aporta datos precisos del proceso legislativo: el proyecto fue presentado el 20 de julio de 1912; en el Senado se surtieron tres debates (el 22 de julio el primero; el 26, 28 y 30 de agosto y el 2, 4, 6, 9 y 11 de septiembre el segundo; y el 12 de septiembre el tercero). Lo mismo ocurrió en la Cámara de Representantes (18 de septiembre el primer debate; 9, 11, 14, 16, 18, 21, 22, 25, 28 y 29 de octubre el segundo; y 30 de octubre el tercero). El 31 de octubre del mismo año el Senado aprobó las modificaciones hechas por la Cámara de Representantes y así se remitió el proyecto de ley para sanción presidencial<sup>25</sup>.

Por su parte, el Presidente de la República objetó el proyecto de ley el 23 de noviembre de 1912 por la modificación hecha al artículo 63 durante su trámite en el Senado:

---

<sup>25</sup> En la Gaceta del Senado aparece un mensaje enviado al Congreso de la República el 19 de octubre de 1912 por el entonces Presidente de la República, Carlos E. Restrepo, en el que reclama por la tardanza en el trámite de los proyectos de ley presentados por el Gobierno, entre los que figura el de régimen político y municipal. El Presidente de la República pide un análisis desapasionado que permita aprobar las leyes necesarias para atender las apremiantes necesidades de la Administración Pública (Anales del Senado No. 76, 20 de noviembre de 1912).

El Poder Ejecutivo se ve en el caso de objetar el Proyecto de Ley sobre Régimen Político y Municipal que se le ha pasado para su sanción, porque considera que en él se han violado algunas disposiciones constitucionales.

El artículo 63 del proyecto señala al Presidente de la República el territorio de Cundinamarca para el ejercicio de sus funciones, lo cual quiere decir implícitamente que le está vedado el ejercicio del poder en cualquier otra sección del territorio nacional a donde se extiende su jurisdicción conforme a la Constitución del país.

Semejante disposición a más de pugnar con ideas fundamentales sobre el ejercicio de la Magistratura que lleva anexa autoridad o jurisdicción en el territorio a donde se extiende, no se compadece con el texto del artículo 32 del Acto Legislativo número 3 de 1910, que tácita o virtualmente reconoce el Jefe de la Administración Pública el derecho al ejercicio del poder en cualquier lugar de la República...<sup>26</sup>.

Como el Congreso estaba en receso, la objeción solo se consideró en la siguiente legislatura; el Senado aceptó la objeción el 31 de julio de 1913 y la Cámara de Representantes hizo lo mismo el 13 de agosto de 1913. Finalmente, el Presidente de la República sancionó la ley el 20 de agosto de 1913.

Por demás, el informe legislativo de 1914 da cuenta de las modificaciones que sufrió el proyecto original remitido por el Gobierno, así como de diversos problemas de numeración y transcripción que se presentaron durante el trámite parlamentario. Igualmente, se advierte que el texto publicado en el *Diario Oficial* 15012 del 6 de octubre de 1913 tiene diferencias con el proyecto aprobado en el Congreso, algunas de tipo gramatical y otras de cambio de términos que al parecer buscaban dar mayor claridad al articulado.

#### **4. La vigencia general de la Ley 4ª de 1913**

Las leyes pueden perder vigencia por diversas causas. Algunas están sujetas a un plazo (como las leyes anuales de presupuesto), otras tienen un objeto específico que al desaparecer afecta la vigencia de aquellas (por

<sup>26</sup> Archivo del Senado, objeción presidencial al proyecto de ley sobre régimen político y municipal, 23 de noviembre de 1912. La misma explicación en RODRÍGUEZ PIÑERES, Eduardo. Ley colombiana sobre la jurisdicción de lo contencioso administrativo, Bogotá, Librería Americana, 1914.

ejemplo, la ley expedida para atender los efectos de una catástrofe natural). Pero fuera de esos y otros casos particulares, lo usual es que una ley mantenga su vigencia hasta que no sea derogada por otra<sup>27</sup>. En este sentido, la derogación comporta la pérdida de vigencia de una ley anterior por cambio de la voluntad del legislador<sup>28</sup>.

Conforme lo ha aclarado la jurisprudencia, la derogación de una ley puede ser expresa o tácita. La primera, que presenta menos problemas de interpretación, se produce cuando la voluntad derogatoria del legislador respecto de una norma anterior es manifestada de manera directa e inequívoca; ese carácter inequívoco aparece en una disposición legal expresa del tipo “queda derogada la ley X” o “derógase la ley X”<sup>29</sup> y puede ser parcial o total.

La segunda, o sea, la derogación tácita, se produce cuando el legislador no ha manifestado esa voluntad derogatoria de manera expresa, sino que la misma se deduce por la incompatibilidad de la norma anterior y la nueva (antinomia), de manera que la aplicación de una de ellas conllevaría el desconocimiento de la otra. Por esta razón, la derogatoria tácita es ante todo “*un fenómeno de naturaleza eminentemente interpretativa o, si se prefiere, dependiente de la interpretación que se dé a las normas hipotéticamente compatibles*”<sup>30</sup>. Se trata entonces de una derogatoria por comparación, que según la jurisprudencia se presenta en dos casos: “(i) cuando una norma jurídica posterior resulta incompatible con una anterior o (ii) cuando se produce una nueva regulación integral de la materia”<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> DÍEZ PICAZO, Luis. La derogación de las leyes, Civitas, Madrid, 1990, p. 34.

<sup>28</sup> DÍEZ PICAZO, Luis. Ob. cit., p. 34. La Corte Constitucional ha señalado: “La facultad para derogar la legislación preexistente por parte del órgano legislativo constituye entonces el ejercicio de una atribución constitucional que le fue asignada al Congreso expresamente por el constituyente, mediante la cual se le permite retirar del ordenamiento positivo disposiciones legales, ya sea en forma total o parcial, fundamentado en razones políticas, económicas, sociales o de cualquier otra índole, tales como la necesidad o la conveniencia”. Sentencia C-778 de 2001. Ver, igualmente, sentencia C-318 de 2007.

<sup>29</sup> DÍEZ PICAZO. Ob. cit., p. 109.

<sup>30</sup> DÍEZ-PICAZO. Ob. cit., p. 304.

<sup>31</sup> Sentencia C-823 de 2006. En sentencia C-634 de 1996 se había señalado que la derogatoria de una ley puede ser “expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior; la segunda cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles o contrarias a la de la antigua, y la tercera cuando una ley reglamenta toda la materia regulada

En el caso de la Ley 4ª de 1913 puede decirse que no existe (o por lo menos no se ha encontrado) una derogación expresa e integral de ella; solamente se han hecho derogaciones expresas parciales, es decir, que afectan a algunos artículos particulares de la ley. Por tanto, frente a los restantes (que son la mayoría) estamos frente a disposiciones vigentes, salvo eventos de derogación tácita que el intérprete pueda verificar.

Esta vigencia actual de la ley sobre régimen político y municipal de 1913 se constata con tres hechos concretos:

- Su aplicación en pronunciamientos de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones para solucionar problemas concretos de derecho público que no encuentran respuesta expresa en los estatutos actuales de nuestra organización política y administrativa. Es el caso, por ejemplo, de las disposiciones sobre plazos, promulgación de las leyes, período de los funcionarios públicos, etc.
- La admisión de juicios de constitucionalidad contra disposiciones de la ley<sup>32</sup>, en la medida que tales juicios tienen como presupuesto necesario la vigencia de la norma demandada o que esta esté produciendo algún efecto. Dicho de otra manera, si se considerara que la Ley 4ª de 1913 se encuentra derogada y no tiene efectos presentes, resultarían imposibles los juicios de constitucionalidad contra sus disposiciones, pues son inadmisibles las demandas de normas derogadas o en desuso<sup>33</sup>.

---

por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva ley”.

<sup>32</sup> Sentencias C-448 de 1997 y C-037 de 2000. En la primera se declaró exequible de manera condicionada el artículo 280 de la Ley 4ª de 1913; en la segunda se declaró inexecutable el artículo 240 ibídem. De esta última sentencia es importante resaltar que respecto de otra de las normas demandadas en el mismo expediente, la Corte Constitucional usó el calificativo de “norma de dudosa vigencia”, lo que no sucedió con el artículo 240 de la Ley 4ª de 1913, frente al cual parte de su vigencia para estudiar su constitucionalidad.

<sup>33</sup> Sentencias C-451 de 1999 y C-862 de 2006. De manera más reciente, la sentencia C-318/07: “Como tantas veces lo ha expuesto este Tribunal Constitucional, el control de constitucionalidad tiene como sustento la regla general consistente en que la norma objeto de control debe estar vigente, salvo que pese a su falta de vigencia, ésta siga produciendo efectos. Así pues, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en el sentido de afirmar que para que proceda el examen de constitucionalidad es preciso que la norma acusada se encuentre vigente, pues de lo contrario tendría la Corte Constitucio-

- La aplicación de normas de la Ley 4ª de 1913 por la Administración y el respaldo judicial a ese uso, como sucede, por ejemplo, con la corrección de yerros caligráficos de la ley mediante decreto. En esa materia, los jueces revisan la sujeción de la Administración al contenido material de la Ley 4ª de 1913, sin cuestionar en sí mismo el uso de sus disposiciones.

De esta manera, la Ley 4ª de 1913 es un estatuto normativo válido para resolver asuntos de administración pública en todo aquello que no ha sido derogado expresa o tácitamente, según se revisa enseguida.

## 5. La resistencia de la Ley 4ª de 1913 al desuso. Vigencia de la ley por su conexión con el ordenamiento jurídico vigente

Más allá de la vigencia formal de las leyes, estas pueden enfrentar otro fenómeno que las margina del ordenamiento jurídico: su inobservancia o desuso.

En su tratado de derecho público de finales del siglo XVIII, Domat señalaba: “*el no uso anula las leyes y costumbres*”; y explicaba este axioma de la siguiente manera: “*la autoridad de las costumbres y usos está fundada sobre esta razón: que debe presumirse ser útil y justo lo que ha sido observado por largo tiempo; de donde se sigue que si alguna ley o costumbre ha estado por mucho tiempo sin observancia y sin uso, está sin duda también abolida, y habiendo tenido antes esta ley la autoridad en fuerza del uso continuado por mucho tiempo, esta misma causa puede quitarle su autoridad, porque se presume que no es útil aquello que ha dejado de observarse*”<sup>34</sup>.

Se refería entonces Domat a lo que en la teoría general del derecho se ha llamado el desuso o “*desuetudo*”, esto es, la pérdida de vigencia de las leyes, no por su derogación, sino por su simple inobservancia<sup>35</sup>; frente a ello Aftalión y Villanoba han señalado que “*la falta de vigencia de una ley*

---

nal que declararse inhibida para fallar de fondo el asunto planteado por sustracción de materia”.

<sup>34</sup> DOMAT, M. Derecho público. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, p. 93.

<sup>35</sup> Díez PICAZO. Ob. cit., p. 42.

*puede darse desde un principio (se dice entonces que la ley es letra muerta), o puede darse después de algún tiempo en que la ley ha tenido efectiva vigencia, pero la pierde en virtud del cambio de las circunstancias sociales y las convicciones imperantes (es lo que con más exactitud se llama desuetudo)*<sup>36</sup>. Y agrega Díez Picazo que este fenómeno se presenta usualmente por desconocimiento, obsolescencia o por un sentimiento generalizado sobre la injusticia de la ley<sup>37</sup>.

Sin duda, el *desuetudo* puede afectar en mayor medida las leyes antiguas, más que en razón de su injusticia, por el hecho de volverse obsoletas o desconocidas para las nuevas generaciones de operadores jurídicos. En ese sentido, la aplicación de leyes antiguas no derogadas expresamente suele generar problemas. Puede tenerse la creencia errada de que el simple paso del tiempo las deroga o simplemente se genera inseguridad sobre su vigencia y aptitud para resolver casos actuales. Los operadores jurídicos pueden entonces ser proclives a dejar de aplicar dichas leyes.

Pues bien, la Ley 4ª de 1913, sobre régimen político y municipal, expedida en el contexto de la reforma constitucional de 1910, pero que en muchos aspectos recoge el contenido de la Ley 149 de 1888, sufre de todo lo contrario al desuso. Por el contrario, si su vigencia se definiera por su uso, tendría que decirse que es una norma de vigencia reforzada,

<sup>36</sup> AFTALIÓN R., Enrique y VILLANOVA, José. *Introducción al derecho*. Abeledo Perrot. Segunda reimposición, Buenos Aires, 1994. Una explicación completa de la pérdida de vigencia de una ley por su desuso, en DÍEZ PICAZO, Luis María. *La derogación de las leyes*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 42 y ss. Como explica este autor, en la figura del desuetudo caben dos supuestos de pérdida de vigencia (no derogatoria) de la ley: su mera inobservancia y el nacimiento de una costumbre de contenido positivo que contradice la ley. Normalmente, el derecho continental rechaza el desuso, privilegia la vigencia de la ley positiva y su derogatoria expresa o tácita por otra norma positiva, y proscribire la costumbre que resulta contraria a la ley. Entre nosotros, artículo 8º del Código Civil: “La costumbre en ningún caso tiene fuerza contra la ley. No podrá alegarse el desuso para su inobservancia, ni práctica alguna, por inveterada y general que sea”.

<sup>37</sup> DÍEZ PICAZO. Ob. cit., p. 48: “Es evidente que, en la lógica de un ordenamiento que consagra la superioridad jerárquica de la ley, el mero incumplimiento de ésta, por frecuente que sea, no puede afectar a su vigencia. Es claro, por tanto, que para que se plantee el problema de la *desuetudo* es menester un *plus* sobre el hecho de la inobservancia. Ese *plus* consiste, bien en el desconocimiento general de la norma legal, bien en la extendida creencia de que es obsoleta o injusta”.

por lo menos respecto de las materias que siguen siendo aplicadas por los jueces y la Administración para resolver problemas jurídicos.

¿Qué es, por tanto, aquello que mantiene vigente a la Ley 4ª de 1913? Dicho de otra manera, ¿por qué, más allá de aquellas discusiones teóricas sobre la vigencia de la ley, esta conserva su utilidad para las instituciones democráticas del siglo XXI? Cabría preguntarse entonces, en términos de Domat, dónde radica en el Código de Régimen Político y Municipal de 1913 “la autoridad que le otorga en fuerza el uso continuado por mucho tiempo”.

Quizá la respuesta tiene que ver mucho con la otra afirmación de Domat en el sentido de que “*debe presumirse ser útil y justo lo que ha sido observado por largo tiempo*”. O con lo señalado por García de Enterría cuando afirma que una norma deja de aplicarse cuando el ordenamiento jurídico evoluciona y dicha norma queda *desconectada* de él<sup>38</sup>, esto es, que las normas antiguas logran sobrevivir cuando mantienen puntos de contacto con las nuevas generaciones de leyes.

Esto último es lo que sucede con la Ley 4ª de 1913: contiene elementos intemporales en virtud de los cuales la concepción de la Administración de una ley de principios del siglo pasado, pese a sus limitaciones históricas, resulta útil y justa y, por sobre todo, compatible (conectada) con la evolución del ordenamiento jurídico y las exigencias del Estado social de derecho.

Los estándares constitucionales actuales exigen de la Administración objetividad y transparencia, razonabilidad (no arbitrariedad), respeto al debido proceso, trato igual, carácter participativo, reconocimiento de la dignidad de las personas, respuesta oportuna y adecuada a las peticiones ciudadanas y sujeción a los principios que orientan la función administrativa.

Adicionalmente, el derecho comparado nos dice que existe un derecho fundamental “a la buena administración” (artículo 44 de la “Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”<sup>39</sup>), el cual comporta

<sup>38</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Curso de derecho administrativo*. Civitas, Madrid, 1993, p. 71. Ver también Díez Picazo, ob. cit., p. 51.

<sup>39</sup> Empezó a regir con la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa el 1º de diciembre de 2009. El artículo 6º del Tratado de Lisboa establece: “Artículo 6º. 1. La Unión reconoce los



a su vez: 1. El derecho de toda persona a que sus asuntos sean tratados imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable; 2. El derecho a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; 3. El derecho a acceder al expediente que lo afecte; 4. La obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones; 5. El derecho a la reparación de los daños; 6. El derecho a dirigirse y recibir respuesta en una de las lenguas de los tratados<sup>40</sup>.

Pues bien, pese a las limitaciones propias de la época y del contexto normativo en que fue expedida, la intemporalidad de la Ley 4ª de 1913 y su vigencia actual está marcada, precisamente, por su vinculación positiva con la gestión adecuada de los asuntos públicos y los estándares mínimos del Estado de derecho. Refleja esta afirmación el contenido del artículo 334 de la Ley 4ª de 1913, que establecía las siguientes condiciones para reglamentar los asuntos administrativos:

1. Que no se eluda el derecho de petición de los particulares, ni se demore indefinidamente el despacho de sus asuntos;
2. Que cuando la naturaleza del caso lo requiera, se haga una averiguación prolija de los hechos, para que la decisión no lastime los derechos legítimos de los asociados;
3. Que se definan bien los casos de impedimento, a fin de asegurar la imparcialidad de los empleados, y se disponga claramente la manera de reemplazar a los impedidos; y
4. Que se definan claramente los casos de apelación y el procedimiento que debe seguirse en ellos, para que no se vulneren los derechos de los particulares ni se eluda la ley.

Así que, desde ese momento, se reconocían ya el derecho a la respuesta de las peticiones ciudadanas, el plazo razonable, la objetividad e

---

derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados (...)'.

<sup>40</sup> Sobre el particular, puede revisarse Derecho fundamental a la buena administración, de Beatriz Tomás Ballén, INAP, Madrid, 2004. Igualmente, RODRÍGUEZ Arana Muñoz, Jaime. Aproximación al derecho administrativo constitucional. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009, pp. 101 y ss. Así mismo, se puede revisar el Código europeo de buena conducta administrativa redactado por el Defensor del Pueblo Europeo y aprobado por resolución del Parlamento Europeo del 13 de septiembre de 2000.

imparcialidad de la función administrativa, la prueba suficiente, y un sistema de recursos en vía administrativa, que complementaría la ley sobre acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa de ese mismo año (Ley 130 de 1913). Vemos así varios de los elementos que hoy forman parte del derecho fundamental a la buena administración.

Además, se consagraba como función permanente de los ministros “proponer al presidente todos los medios conducentes a la buena marcha de la administración pública” (artículo 75-7), de los gobernadores “expedir reglamentos y dictar órdenes para la buena marcha de las oficinas administrativas” (artículo 127-30) y de los alcaldes “velar porque los empleados en el servicio municipal desempeñen oportuna y debidamente sus funciones”. Además, se encargaba al Ministerio Público la defensa de la sociedad y la vigilancia constante de la ejecución de las normas y de la conducta de los empleados públicos (artículo 215) y a las Asambleas Departamentales la tarea “de arreglar los demás detalles para conseguir una administración pública enteramente satisfactoria en las oficinas departamentales, provinciales y municipales” (artículo 290).

En concordancia con lo anterior, el título VIII de la ley relativo a la “Administración Pública” repite el mandato constitucional de protección de todas las personas en su vida, honra y bienes (norma de la cual se derivó en su momento la cláusula general de responsabilidad por los daños causados por el Estado) y establece además que las autoridades “también han sido instituidas para la administración y fomento de los intereses públicos, a fin de que marchen con la apetecida regularidad” (artículo 235). Señala igualmente que con el fin de lograr tales propósitos, la ley fija las reglas generales “*que deben tenerse en cuenta en el ramo administrativo, a fin de obtener la buena marcha de la cosa pública*” (artículo 236).

En síntesis, se buscaba una Administración eficiente para los asuntos del Estado, con responsables institucionales para el logro de ese propósito; y se reconocía también que en sus relaciones con los ciudadanos, la Administración estaba limitada por unas garantías mínimas en cabeza de aquellos. En ese contexto, no es difícil encontrar la conexión de la Ley 4ª de 1913 con los estándares constitucionales actuales de nuestro ordenamiento jurídico, lo que en últimas descarta su desuso.

## 6. Disposiciones de la Ley 4ª de 1913 que se encuentran derogadas

Como se ha señalado, al no haber una derogación expresa y general de la Ley 4ª de 1913, ha de partirse de su vigencia. Sobre la base de dicha vigencia general pueden identificarse dos grupos de derogatorias parciales: (i) las derogatorias expresas, que afectan artículos específicos de la ley y que en general se dieron en los años inmediatamente subsiguientes a su expedición<sup>41</sup>; y (ii) las derogatorias tácitas, particularmente las derivadas de regulación integral de la materia en normas posteriores.

Las primeras, al ser expresas, no representan mayor dificultad y aparecen en el texto de la ley que se publica. Las segundas, que se enuncian a continuación, tienen los problemas que ya se advirtieron sobre la dificultad de identificar fenómenos de derogatoria tácita, en la medida que, frente al silencio del legislador, son un ejercicio interpretativo de quien las hace; por lo mismo, están expuestas al desacuerdo y a interpretaciones en contrario.

Valga entonces la advertencia de Manuel J. Angarita, quien al presentar su compilación normativa de los Códigos Civil, de Comercio, Penal, de Organización y Judicial en 1885 señalaba en relación con la derogatoria tácita que “*son los Jueces y Magistrados los que pueden declarar así derogada una disposición legal*”, de modo que “*sería muy expuesto a la arbitrariedad que un codificador se arrogase la facultad de interpretar las leyes para eliminar disposiciones que en su concepto estuviesen tácitamente derogadas*”<sup>42</sup>.

Por ello, en la identificación de las derogatorias tácitas de la Ley 4ª que se presentan en este estudio, se ha optado por seguir principios de

<sup>41</sup> Manuel F. Robles señalaba lo siguiente en el prólogo de una edición de 1920: “El furor de la reforma y a escape de nuestros legisladores es avallasador; apenas cuenta seis años de vigencia el Código que publicamos y pasan de catorce las leyes que lo reforman o adicionan. Bastante difícil es conocer a fondo nuestra legislación; es árida selva llena de sombras. El mar de leyes desconcierta a quien no lo surque a menudo”. (ROBLES, Manuel F. *Ley 4ª de 1913 sobre régimen político y municipal*. Bogotá. Casa Editorial América Anunciadora, 1920).

<sup>42</sup> ANGARITA, Manuel J. *Compilación de leyes adicionales y reformatorias relativas a los Códigos Civil, de Comercio, Penal, de Organización y Judicial*. Bogotá, Imprenta de la Luz, 1890.

prudencia y de evidencia, o si se quiere de respeto por la voluntad legislativa y por la labor interpretativa de los jueces.

De esta manera, solamente se presentan los casos en que la derogatoria tácita es, a nuestro juicio, cierta y evidente, por obedecer a fenómenos de regulación integral de la materia en leyes y reformas constitucionales posteriores; frente a disposiciones en que tal evidencia no se da o respecto de las cuales podría haber una interpretación armónica –no excluyente– con leyes más recientes, se ha preferido partir de su vigencia, privilegiar el efecto útil de la norma y permitir la libre interpretación del lector.

Hecha esta aclaración, para referirnos a las materias que pueden considerarse objeto de derogación tácita por regulación integral de la materia, es pertinente detenernos en la estructura de la Ley 4ª de 1913, sobre régimen político y municipal, la cual se encuentra dividida en ocho (8) grandes títulos y estos a su vez en capítulos, así:

<p><b>TÍTULO I</b> <b><u>DISPOSICIONES</u></b> <b><u>PRELIMINARES</u></b></p>	<p><b>TÍTULO II.</b> <b>CONGRESO</b></p> <p>Capítulo I. Instalación</p> <p>Capítulo II. Disposiciones comunes a las dos Cámaras y a sus miembros</p> <p>Capítulo III. Presidentes de las Cámaras</p> <p><b><u>Capítulo IV. Clasificación de las leyes y reglas generales relativas a ellas</u></b></p> <p>Capítulo V. Formación de las leyes</p> <p><b><u>Capítulo VI. Promulgación y observancia de las leyes</u></b></p>
<p><b>TÍTULO III</b> <b>PODER EJECUTIVO</b></p> <p><u>Capítulo I.</u> <b><u>Presidente de la República</u></b></p> <p>Capítulo II. Atribuciones del Presidente</p> <p>Capítulo III. Ministerios y sus empleados</p>	<p><b>TÍTULO IV</b> <b>RÉGIMEN DEPARTAMENTAL</b></p> <p>Capítulo I. Asambleas departamentales</p> <p>Capítulo II. Atribuciones de las asambleas</p> <p>Capítulo III. Ordenanzas</p> <p>Capítulo IV Anulación de las ordenanzas</p> <p>Capítulo V Gobernadores</p> <p>Capítulo VI. Bienes y rentas de los departamentos</p>

<p>TÍTULO V RÉGIMEN DE LAS PROVINCIAS</p>	<p>TÍTULO VI RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS Capítulo I. Disposiciones preliminares Capítulo II Municipios y corregimientos Capítulo III. Concejos Capítulo IV Atribuciones de los concejos Capítulo V Acuerdos Capítulo VI. Anulación de acuerdos Capítulo VII. Alcaldías y corregimientos Capítulo VIII. Bienes, impuestos y gastos de los distritos</p>
<p>TÍTULO VII. MINISTERIO PÚBLICO Capítulo I. Disposiciones preliminares Capítulo II. Procurador general Capítulo III. Fiscales de los tribunales y de los juzgados Capítulo IV Personeros municipales</p>	<p>TÍTULO VIII ADMINISTRACIÓN PÚBLICA <b><u>Capítulo I. Disposiciones preliminares</u></b> <b><u>Capítulo II. Nombramiento, aceptación, juramento y posesión de empleados</u></b> <b><u>Capítulo III. Periodos de duración de los empleados</u></b> <b><u>Capítulo IV. Despacho público</u></b> Capítulo V Licencias, renunciaciones, excusas, faltas temporales y absolutas Capítulo VI. Incompatibilidad de destinos Capítulo VII. Penas correccionales <b><u>Capítulo VIII. Disposiciones generales</u></b> <b><u>Disposiciones finales</u></b></p>

Los títulos y capítulos que no se han resaltado son aquellos que, con mayor grado de certeza, pueden considerarse derogados tácitamente por regulación integral de la materia. Por el contrario, los que aparecen en negrilla (disposiciones preliminares; clasificación de las leyes y reglas relativas a ellas; promulgación y observancia de las leyes y administración pública) corresponden a los capítulos en que se encuentran las disposiciones utilizadas aún por la Administración y los jueces para resolver casos concretos.

Las razones para considerar derogados los segmentos que no aparecen resaltados son las siguientes:

***a) Título II: Congreso de la República (salvo los capítulos IV y VI)***

Todo lo relativo a la instalación del Congreso, el régimen de los congresistas, las funciones de los presidentes de las Cámaras y el procedimiento de formación de las leyes ha sido objeto de posteriores reformas constitucionales que regularon en su integridad dichas materias. Estas se encuentran contenidas actualmente en la Constitución Política de 1991 y la Ley 5ª de 1992, principalmente.

Por tanto, sin perjuicio de las reformas parciales que en su momento se hicieron al texto original de la Ley 4ª de 1913, a nuestro juicio, los capítulos I, II, III y V del título II se encuentran derogados totalmente por regulación integral de la materia.

En general, quedan a salvo del efecto derogatorio el capítulo IV sobre clasificación de las leyes y reglas generales relativas a ellas (que incluye la corrección de yerros caligráficos) y el capítulo VI relativo a la promulgación y observancia de las leyes, en la medida que a pesar de estar en el título II (del Congreso), contienen materias que no han sido objeto de regulaciones posteriores. En el texto de la ley se citan las providencias judiciales que han utilizado artículos contenidos en dichos capítulos.

***b) Título III: Poder Ejecutivo***

Al igual que en el caso anterior, en relación con las atribuciones del Presidente de la República (capítulos I y II) cabe señalar que diversas reformas constitucionales posteriores a la Ley 4ª de 1913 modificaron in-

tegralmente esa materia, la cual se encuentra contenida actualmente en la Constitución Política de 1991. Por tanto, estarían totalmente derogadas.

Sucede lo mismo en lo que toca al capítulo III (ministerios y sus empleados). La Ley 59 de 1958 ordenó la reorganización de los ministerios (artículos 5º y 18) y señaló que el Gobierno nacional modificaría la Ley 4ª de 1913 en todo lo relacionado, entre otros aspectos, con las entidades y servicios públicos nacionales (artículo 7º). Por su parte, el artículo 26 de la misma ley estableció que para efectos de las reformas previstas en ella “*en cuanto exceda el ejercicio de la potestad reglamentaria, invístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política (...)*”. En ejercicio de esas facultades se expidieron, entre otros, el Decreto Extraordinario 550 de 1960, que reformó totalmente la estructura, organización y funciones de los Ministerios, lo que desde esa época implicó una derogatoria de la Ley 4ª de 1913 en esa materia. Con posterioridad, esas mismas normas de la reforma administrativa del año 60 serían derogadas por otras, haciendo entonces definitiva la ruptura de la Ley 4ª de 1913 con estos asuntos. Actualmente se deben revisar la Constitución Política de 1991, la Ley 489 de 1998, la Ley 790 de 2002, la Ley 1444 de 2011 y los decretos que regulan cada Ministerio.

Cabe señalar, sin embargo, que en el capítulo I se encuentra una regla general de competencia en cabeza del Presidente de la República “*para resolver todo lo relativo a la administración general del país que no esté atribuido a otros poderes públicos*” (artículo 66), la cual podría entenderse vigente al llenar un vacío que no ha sido objeto de norma en contrario<sup>43</sup>. Este artículo es de uso frecuente como puede verse, entre otros, en los Decretos 2691 de 2012 (creación de medalla al mérito), 4812 de 2010 y 3495 de 2009 (por los cuales se designa un gobernador), 4969 de 2009 (extensión de la vigencia de las cédulas de ciudadanía), 4856 de 2009

<sup>43</sup> Al respecto, el artículo 56 de la Ley 489 de 1998 dice: “Artículo 56. Presidencia de la República. Corresponde al Presidente de la República la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativos al tenor del artículo 189 de la Constitución Política”.



(concesión de medalla al servicio), 3420 de 2004 (comisión interinstitucional para la lucha contra el lavado de activos), etc.

En auto de 11 de mayo de 2011, exp. 2011-0136, la Sección Segunda del Consejo de Estado niega la suspensión provisional de un decreto expedido con base en el artículo 66 de la Ley 4ª de 1913, al considerar que no había una manifiesta contradicción entre dicho artículo y el acto expedido. En sentencia del 31 de agosto de 1992, la misma corporación señaló: “refuerza lo anterior el artículo 66 de la Ley 4ª de 1913, que establece una regla de competencia residual a favor del Presidente de la República en todo lo relativo a la administración general que no está especialmente atribuido a otros poderes públicos, pues aun cuando no lo hubiere expresado el artículo 74 del Decreto 1042 de 1978, según esta disposición tal facultad que es administrativa, le correspondería al Presidente”.

### *c) Título IV: régimen departamental*

La derogatoria del título IV de la Ley 4ª de 1913 es integral y se presenta de la siguiente manera: inicialmente puede afirmarse que con algunas reformas parciales, el régimen departamental y municipal de la Ley 4ª de 1913 sobrevivió hasta 1986.

El artículo 35 de la Ley 3ª de ese año, por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones, le dio facultades extraordinarias al Presidente de la República para “*b) Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Departamental*”.

En ejercicio de dicha facultad, el Presidente de la República expidió el Decreto 1222 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Departamental, en cuyo artículo 339 se dispuso la derogatoria de todas las disposiciones que no hubieren sido integradas a esa codificación:

**Artículo 339.-** Conforme a lo dispuesto en el artículo 35, literal b), de la Ley 3ª de 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración departamental no codificadas en este estatuto.

Este artículo fue declarado exequible en la sentencia 102 del 13 de noviembre de 1986 de la Corte Suprema de Justicia, en la que se señaló lo siguiente:

3. Como la facultad de codificar consiste en establecer, sentar, definir de manera sistemática y ordenada las normas relativas a una determinada área del comportamiento social, incluye las de innovar, modificar, adicionar, refundir y derogar las normas vigentes para que todas las disposiciones queden ordenadas en un solo estatuto, esta facultad es distinta de la de la simple compilación que dado su carácter mecánico no requiere de facultades extraordinarias, por no ser en sí misma función legislativa, como sí lo es la tarea codificadora. Según ha dicho la Corte en oportunidades anteriores, elaborar un Código implica establecer un conjunto armónico y completo de disposiciones, para lo cual puede ser necesaria la derogatoria de disposiciones ajenas al estatuto resultante y la modificación de otras.

Dado lo anterior, las normas de régimen departamental anteriores al Decreto 1222 de 1986 que no fueron incorporadas a él quedaron derogadas. Podría interpretarse que las disposiciones de la Ley 4ª de 1913 que se integraron a dicho decreto siguen vigentes por esa vía; sin perjuicio de que ese entendimiento sea acertado, consideramos que carece de utilidad, en la medida que en cualquier caso la cita de la respectiva disposición de régimen departamental deberá hacerse con base en la legislación extraordinaria de 1986 y no en la Ley 4ª de 1913.

Actualmente, las materias objeto de este título se encuentran reguladas principalmente en la Constitución Política de 1991, el Decreto Ley 1222 de 1986, la Ley 600 de 2000, la Ley 1447 de 2011 y la Ley 1454 de 2011.

#### ***d) Título V: régimen de las provincias***

Como se mencionó anteriormente (numeral 4, *supra*), la extinción de las provincias empezó antes de la misma Ley 4ª de 1913, en virtud de la autorización que ya se había dado para su eliminación.

Al revisar algunos antecedentes normativos se encuentra que el artículo 182 de la Constitución Política de 1886 establecía:

Artículo 182.- Los Departamentos para el servicio administrativo, se dividirán en Provincias, y éstas en distritos municipales.

Posteriormente, el Acto Legislativo 3 de 1910 le da al legislador la facultad de crear divisiones provinciales en los departamentos:

Artículo 49. Los Departamentos se dividen en Distritos Municipales. Para el mejor servicio administrativo la ley puede establecer divisiones provinciales y otras.

Algunas ediciones del Código de Régimen Departamental y Municipal (Quiñones Neira, Rafael, 1957; Peña Alzate, Óscar, 1965) consideran que el régimen de provincias fue derogado por el Acto Legislativo 1 de 1945, que modificó el artículo 5º de la Constitución Política de 1886, así:

Artículo 1º. El Artículo 5º de la Constitución quedará así: *Artículo 5.* El territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; aquéllos y éstas, en Municipios o Distritos Municipales (...).

Al respecto, habría que señalar que con anterioridad a esa reforma constitucional, el Acto Legislativo 1 de 1936 ya había dispuesto en el mismo sentido lo siguiente:

Artículo 2º. El territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; los primeros se dividen en Municipios o Distritos Municipales (...).

También habría que indicar que el artículo 182 de la Constitución Política de 1886, en el que originalmente se preveía la existencia de provincias, solo vino a ser modificado expresamente en la reforma constitucional de 1968 (Acto Legislativo 1), que estableció:

Artículo 53. El Artículo 182 de la Constitución Nacional quedará así: Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los Municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

En cualquier caso, es una discusión meramente histórica, pues frente a la vigencia de la Ley 4ª de 1913 en lo referente a las provincias, bastaría decir que la Constitución Política de 1991 no prevé su existencia y que es una evidencia que ellas no son parte de la organización territorial colombiana.

### ***e) Título VI: régimen municipal***

De forma similar a como ocurrió con el régimen departamental, el artículo 76 de la Ley 11 de 1986 facultó al Presidente de la República para “b) Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal”. En desarrollo de esas facultades se expidió el Decreto 1333 de 1986, en el cual se estableció:

Artículo 385.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 76, literal b), de la Ley 11 de 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en este estatuto.

Este artículo también fue declarado exequible en la sentencia 101 del 13 de noviembre de 1986 de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, las normas de régimen municipal de la Ley 4ª de 1913 quedaron derogadas.

Actualmente, las materias objeto de este título se encuentran reguladas principalmente en la Constitución Política de 1991, el Decreto Ley 1333 de 1986 y las leyes 136 de 1994, 617 de 2000, 1447 de 2011, 1454 de 2011, 1551 de 2012 y 1625 de 2013.

### ***f) Título VII: Ministerio Público***

Sin perjuicio de las reformas parciales que en su momento se hicieron al texto original de la Ley 4ª de 1913, a nuestro juicio, este capítulo se encuentra derogado totalmente por regulación integral de la materia en reformas constitucionales y legales posteriores; actualmente, las materias objeto de este capítulo se encuentran reguladas principalmente en la Constitución Política de 1991 y en el Decreto 262 de 2000, que a su vez derogó la Ley 4ª de 1990 y esta a su vez la Ley 25 de 1974.

### ***g) Título VIII: Administración Pública***

Este título contiene mandatos y pautas de administración que bien podrían interpretarse de manera armónica con otras disposiciones posteriores o entenderse contenidas en ellas. Por tanto, se ha optado por partir de su vigencia general. De hecho, en este título podemos encontrar algunos artículos que se aplican hoy en día por contener reglas generales no recogidas en estatutos posteriores de la organización administrativa

y de la función pública, pero que siguen siendo necesarias para resolver situaciones prácticas.

Encontramos por ejemplo el artículo 250, sobre provisión de cargos que no están asignados de manera expresa a una autoridad en particular; el artículo 251, sobre juramento para ejercer el cargo; el artículo 260, sobre la posesión de los alcaldes ante testigos en casos graves o de urgencia; el artículo 269, que contiene una regla residual para la posesión de los funcionarios públicos ante testigos; el artículo 280, sobre duración de los periodos institucionales, el cual fue declarado exequible de manera condicionada por la Corte Constitucional (sentencia C-448 de 1997); el artículo 281, sobre imposibilidad de dejar cargos de periodo hasta que se posesione el remplazo; etc.

De este título fue declarado inexecutable el artículo 240, que se refería al orden de prelación de las normas (sentencia C-037 de 2000); pese a ello, importa decir que la aceptación del juicio de constitucionalidad reflejaba, como ya quedó expuesto anteriormente, la vigencia de esa disposición.

Ahora bien, en relación con este título VIII es necesario tener en cuenta lo siguiente: en cumplimiento de la reforma constitucional aprobada por plebiscito el 1º de diciembre de 1957 (artículo 5º), la Ley 19 de 1958 ordenó expresamente reformar el Código de Régimen Político y Municipal de 1913 en los siguientes aspectos:

Artículo 7º. Se reformará el Código de Régimen Político y Municipal para:

- a) Determinar las entidades y servicios públicos nacionales, cuyos funcionarios queden cobijados por los deberes y derechos que comprende el servicio civil;
- b) Clasificar y definir debidamente las distintas clases de servidores públicos, y entre estas, la de los funcionarios de la carrera administrativa;
- c) Sentar las bases de la clasificación de empleados públicos que deberá servir de guía principal para establecer las remuneraciones y determinar los cargos del personal administrativo. La clasificación deberá tener en cuenta los deberes correspondientes a cada empleo, la responsabilidad a que queda sujeto el servidor público que haya de desempeñarlo, y los requisitos mínimos que se exigen de aquel, para que pueda ser nombrado;
- d) Disponer la formación de los cuadros administrativos y la manera de reglamentarla;

- e) Determinar detalladamente las atribuciones del presidente de la república, en relación con el servicio civil;
- f) Ordenar la organización en cada uno de los servicios públicos nacionales de las jefaturas de personal, las comisiones de personal y señalarles sus funciones; y
- g) Establecer los procedimientos y trámites que deberán seguirse para la preparación, consulta y expedición de los decretos reglamentarios del servicio civil.

Como se observa, se autorizaba modificar todo lo relacionado con la función pública contenido en el Régimen Político y Municipal de 1913, para cuyo efecto se le dieron facultades extraordinarias al Presidente de la República, así:

Artículo 26. Con el preciso y exclusivo objeto de que pueda dar cumplimiento a las disposiciones de la presente ley, en cuanto ello exceda el ejercicio de la potestad reglamentaria, invístese al presidente de la república de facultades extraordinarias, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución, hasta el día 20 de julio de 1960. Los decretos que se dicten en uso de estas facultades serán sometidos previamente a la aprobación del consejo de ministros.

Entre otros, se expidieron los decretos 2733 de 1959 (derecho de petición), 550 de 1960 (estructura de la rama ejecutiva), 1678 de 1960 (nomenclatura y escala de sueldos de empleados del servicio civil), 1709 de 1960 (estructura de la secretaría de organización e inspección de la Administración Pública), 1732 de 1960 (servicio civil y carrera administrativa) y 1769 de 1960 (estructura de la Comisión Nacional de Servicio Civil). Sin embargo, estos decretos expedidos por el Presidente de la República no señalaron de manera expresa qué artículos de la Ley 4ª de 1913 quedaban derogados con ellos, lo que dificulta el estudio sobre la vigencia de este título de la ley.

En todo caso, se puede considerar derogado el capítulo V sobre licencias, renunciaciones, excusas, faltas temporales y absolutas, pues la regulación integral de esa materia se encuentra hoy día en las normas que regulan la función pública y el estatuto de carrera administrativa; y también el capítulo VI que regula en dos artículos la incompatibilidad de destinos (hoy en la Ley 4ª de 1992).

Finalmente, tampoco está vigente el capítulo VII (penas correccionales), en el que se regulaba, como se hacía desde el Código de Cundinamarca, la facultad general de los empleados públicos con

jurisdicción para sancionar con multa y arresto a los particulares por desobediencia o irrespeto. Aunque no se tiene claro el momento de la derogación, es claro que dicha facultad es contraria a la Constitución Política de 1991, además de no estar conferida en la Ley 1437 de 2011 que regula el procedimiento administrativo general.

## **7. Artículos de la Ley 4ª de 1913 de uso frecuente**

Ahora bien, de los capítulos en que no existe evidencia de una derogatoria tácita y respecto de los cuales es posible partir de su vigencia general, cabe resaltar los siguientes artículos de uso recurrente por la Administración y por los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones:

- Artículo 45. Corrección de yerros caligráficos o tipográficos en las leyes.
- Artículo 52. Promulgación de las leyes.
- Artículo 53. Excepciones a las reglas del artículo 52.
- Artículo 56. La ignorancia de la ley no excusa su cumplimiento.
- Artículo 57. Obligatoriedad de la ley para los nacionales y extranjeros.
- Artículo 58. Alcance de las leyes interpretativas.
- Artículo 59. Cómputo de plazos legales.
- Artículo 60. Plazos para el cumplimiento de ciertos actos.
- Artículo 61. Plazos en días.
- Artículo 62. Plazos para el cumplimiento de actos oficiales.
- Artículo 66. Facultad residual del Presidente de la República para todo acto de administración pública no asignado a otra autoridad.
- Artículo 250. Provisión de cargos que no están asignados de manera expresa a una autoridad en particular.
- Artículo 251. Juramento para ejercer el cargo.
- Artículo 260. Posesión de los alcaldes ante testigos.
- Artículo 269. Posesión de funcionarios públicos ante testigos.

- Artículo 280. Duración de periodos institucionales cuando el periodo ya ha iniciado (exequible condicionado - sentencia C-448 de 1997).
- Artículo 281. Imposibilidad de dejar un cargo hasta que se poseione el reemplazo.

Las referencias jurisprudenciales de cada uno de estos artículos pueden encontrarse en notas de pie de página dentro del texto de la Ley 4ª de 1913 que se publica con este estudio.

## **8. Notas aclaratorias sobre la ley que se publica**

Para la publicación de ley 4 de 1913 sobre régimen político y municipal se han seguido los siguientes criterios:

1. Se ha escogido el texto original de la ley 4 de 1913 conforme a la edición oficial revisada por la Comisión Legislativa, publicada por la Imprenta Nacional en 1913. Se conservan las mayúsculas, puntuación y tildado del texto original.

2. Se ha elaborado un índice con el fin de permitirle al lector revisar y conocer de manera rápida los asuntos de que trata cada artículo.

3. Se incluyen las derogatorias expresas que afectan artículos de la ley; para adelantar esa labor se han revisado, hasta donde ha sido posible, los Diarios Oficiales; igualmente se han utilizado las publicaciones del Código de Régimen Político y Municipal que se hicieron a lo largo de casi 80 años, hasta que en 1986 se suspendieron en razón de la expedición de los Decretos 1222 y 1333 de 1986 sobre régimen Departamental y Municipal<sup>44</sup>. También se consultaron las versiones digitales que con

---

<sup>44</sup> En particular se han revisado las siguientes ediciones: 1. Código Político y Municipal de 1913. Rodríguez Piñeres Eduardo. Librería Americana, Bogotá, 1913; 2. Código Político y Municipal de 1913. Rodríguez Piñeres Eduardo. Imprenta de la Luz, Bogotá, 1913; Ley 4 de 1913 sobre régimen político y municipal: anotada y seguida de un apéndice que contiene las disposiciones constitucionales del caso y las leyes adicionales y reformatorias de la misma ley y aquellas que se relacionan de algún modo con ella. Robles Manuel F Editorial América Anunciadora, 1920; 3. Compilación parlamentaria y administrativa, Imprenta Nacional, Bogotá, 1925. Edición coordinada por Horacio Valencia Arango.; 4. Código de Régimen Político y Municipal, Imprenta Nacional, 1928; Código de Régimen Político y Municipal. Carlos Julio Ángel. Bogotá. Ed. Camacho Roldán, 1935; 5. Ediciones



notas de vigencia publican el Senado de la República y la Alcaldía de Bogotá en sus portales electrónicos.

4. En cuanto a las derogatorias tácitas -que serían quizá la mayoría- se ha optado por utilizar un sombreado especial, y señalar lo pertinente con notas de pie de página; conforme se advierte en el estudio preliminar de esta obra, solamente se señalan los artículos que se consideran *evidentemente derogados por regulación integral de la materia* y, en todo caso, sin eliminar los textos originales.

5. Aquéllas disposiciones para las que no hay razones evidentes de derogatoria o respecto de las que podría haber duda de ello, se opta entonces por mantenerlas sin ninguna observación particular.

Las razones para utilizar este método se explicaron anteriormente y buscan que el lector tenga acceso a toda la ley y pueda formarse su propio juicio sobre las conclusiones que presenta esta edición.

6. En todo caso, valgan las palabras de Lino de Pombo en el prólogo de la Recopilación de Leyes de la Nueva Granada de 1845, que incluía el encargo de excluir de ella las normas que se encontraran derogadas:

“Temeridad fuera en él lisonjearse con la creencia de haber desempeñado bien tan delicado encargo, no obstante el esmero con que ha procurado corresponder á la confianza del Gobierno: así debe suponerlo cualquiera, por la naturaleza misma del trabajo. Aun prescindiendo, en lo que puede llamarse la parte principal de este, de las dificultades i dudas con que había de tropezarse á cada paso para concordar entre sí mas de cuatrocientos actos lejislativos poco ó nada homogéneos, i sacar en limpio lo vijente en cada uno, la idea sola de tocar con mano profana antiguas i venerandas leyes para mutilarlas debía inspirar al menos escrupuloso i mas versado en todos los ramos de la administración pública vacilacion i temor: i el temor i la vacilacion, cuanto mas fundados i laudables se les suponga, tanto peores acompañantes i consejeros son, tanto mas embarazan á quien desea acertar. Parece racional sin embargo prometerse se tendrán en cuenta estas circunstancias, ya que no para un indulto absoluto por los defectos que el inteligente advierta, siquiera para mirarlos con alguna induljencia: si, por ejemplo, en tal ó cual lei sorprendiere encontrar subsistentes

---

de Editorial Temis, compiladas y revisadas, unas por Rafael Quiñones Neira, y otras por Jorge Ortega Torres entre 1965 y 1986; 6. Código Administrativo de Oscar Peña Alzate, 1965.

disposiciones que no lo estan hoy á juicio del lector, considérese probable que se las conservó adoptando en recelosa incertidumbre el partido menos arriesgado, que lo era de reservar el punto á la decisión de la autoridad competente cuando ocurriese el caso respectivo: si se estrañare la eliminación de otras, reputándolas todavía en vigor, hágase la justicia de creer que no se procedió en ello de lijero, aunque desgraciadamente se hubiese fallado mal: i si advirtiere la falta de algunas importantes citas, entre los centenares de ellas que la RECOPIACION contiene, reflexiónese que aun á la mas activa diligencia algo debía escapársele, siendo tan inconexa i poco metódica nuestra lejislacion, i siendo tanto lo que habia que tener presente á un tiempo.”

De manera que no queda más que solicitar la indulgencia o por lo menos la comprensión del lector de esta publicación por los errores que se hubieran podido cometer al tratar de inventariar las derogatorias expresas y tácitas de la Ley 4ª de 1913; y bienvenidas sean las desavenencias sobre la interpretación que se ha hecho, pues sin duda ayudarán a enriquecer los debates sobre la vigencia de este código de régimen político y municipal.

## 9. Bibliografía complementaria

- ÁLVAREZ BONILLA, Enrique. *Elementos de derecho público interno*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1904.
- ANGARITA, Manuel J. *Código político y municipal de la República de Colombia*. Bogotá, Imprenta de la Luz, 1889.
- ÁNGEL, Carlos Julio. *Código de régimen político y municipal*. Bogotá, Ed. Camacho Roldán, 1935.
- AZUERO, Vicente. *Proyecto de lei orgánica de la administración nacional*. Bogotá, 1840.
- BONNIN, Charles Jean. *Principios de administración pública*. Compilación y estudio preliminar de Ómar Guerrero. México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- CARDOZO, Antonio M. *Derecho municipal colombiano*. Bogotá, Editorial Librería Colombiana, 1943.
- CARREÑO, Pedro María. *Apuntes sobre derecho administrativo*. Bogotá, Cromos, 1934.
- DE POMBO, Lino. *Recopilación de leyes de la Nueva Granada*. Bogotá, 1845.
- GONZÁLEZ, Florentino. *Elementos de ciencia administrativa*. Bogotá, 1841.
- \_\_\_\_\_. *Elementos de ciencia administrativa*. Bogotá, ESAP, 1994.
- IGLESIAS, Salvador. *Régimen municipal*. Bogotá, 1910.
- IMPRESA NACIONAL, *Código de Régimen Político y Municipal*, 1928.

- LOZANO Y LOZANO, Carlos. *Derecho administrativo: apuntes de clase*. Bogotá, Ed. Universidad Nacional, 1938.
- MORENO ORTIZ, Luis Javier. *Recopilación de leyes de la Nueva Granada*. Bogotá, Editorial Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2012.
- PAREJA, Carlos H. *Curso de derecho administrativo teórico y práctico*. Bogotá, Editorial ABC, 1937.
- \_\_\_\_\_. *Código ADMINISTRATIVO*. Bogotá, Ed. La Gran Colombia, 1942.
- PORRAS, José Ángel. *Sobre el ejercicio de la jurisdicción contenciosa*. Bogotá, Editorial de la Luz, 1896.
- ROBLES, Manuel F. *Ley 4ª de 1913 (20 de agosto) sobre régimen político y municipal*. Editorial América Anunciadora, 1920.
- RODRÍGUEZ PIÑERES, Eduardo. *Código político y municipal de 1913*. Bogotá, Librería Americana, 1913.
- \_\_\_\_\_. *Código político y municipal de 1913*. Bogotá, Imprenta de la Luz, 1913.
- VALENCIA ARANGO, Horacio. *Compilación parlamentaria y administrativa*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1925.
- VANEGAS, José. *Elementos de administración pública*. Imprenta de la Luz, 1912.
- URIBE, Antonio José. *La reforma administrativa*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1903.
- \_\_\_\_\_. *La reforma administrativa*. Bogotá, Librería Colombiana Camacho Roldán, 1917.

---

## III. LEY 4ª DE 1913

### 1. Exposición de motivos<sup>1</sup>

El proyecto de ley sobre *Régimen Político y Municipal* que presentamos al Ministerio de Gobierno, para que éste lo someta a la consideración del Congreso, si lo encuentra aceptable, no constituye una nueva obra innovadora de las instituciones jurídicas vigentes en la importante materia en que él se ocupa.

Tan sólo es una obra de codificación de las muchas leyes relativas a ese ramo de la legislación nacional que andan dispersas, que no armonizan unas con otras, que corresponden, unas a la época en que aún no se había hecho reforma constitucional alguna, otras, al período de la administración ejecutiva que principió el 7 de agosto de 1904 que extremó el centralismo hasta el punto de suprimir las Asambleas departamentales y manejar casi todas las rentas como si fueran nacionales, y, finalmente, las restantes que corresponden a la época actual de restablecimiento del imperio de la Constitución y la reforma sustancial de ésta.

Al hacer esa codificación, hemos desechado todas las disposiciones antiguas que ya no tienen razón de ser, como las que dicen en relación con la Vicepresidencia de la República y al Consejo de Estado y hemos agrupado metódicamente los textos legales vigentes que armonizan con el resto de la legislación patria y con los proyectos que hemos formulado sobre la Jurisdicción de lo contencioso-administrativo, Organización Judicial, Código Fiscal y Notariado y Registro.

---

<sup>1</sup> Tomada del proyecto de ley sobre Régimen Político y Municipal, presentado al Gobierno por la Comisión de Abogados Auxiliares de los Ministerios, Bogotá, 1912.

Hemos procurado uniformar en el proyecto la terminología diversa usada en las distintas leyes, empleando, verbi gracia, la expresión *Municipio*, en lugar de la de *Distrito* que unas veces se emplea sola y otras acompañada del adjetivo *municipal*; la de *Consejo Municipal*, en lugar de la de *Cabildo* y la de *Corporación Municipal* que usan promiscuamente las mismas leyes; la de *Personero Municipal* en vez de la de *Procurador Municipal o Síndico Municipal*.

Hemos tenido cuidado de reemplazar por expresiones claras y sencillas muchas que contienen monstruosos pleonasmos jurídicos. Así en nuestro proyecto no se habla de *dar datos*, ni de *bienes, derechos, valores y acciones*, ni de *nulo y de ningún valor ni efecto*, ni de *impuestos y contribuciones* y otras de la laya. Quizás se nos habrán escapado muchas otras expresiones viciosas, bien que, a este respecto, pusimos gran parte de nuestro conato en la formación de un proyecto que quisimos fuera caracterizado por el empleo de un lenguaje sobrio cual cumple emplearlo al legislador.

Como ya lo expresamos, el proyecto no contiene innovaciones de fondo, bien que somos de parecer que las necesidades actuales del país exigen algunas, pero nuestra abstención en formularlas se explica por las siguientes razones.

En primer lugar, el país necesita que se le dote de un *Código administrativo* completo, en el cual han de quedar comprendidas las disposiciones todas de la ley sobre la Jurisdicción de lo contencioso-administrativo, muchas de las que hoy hacen parte de las que dicen relación al Régimen Político y Municipal y otras nuevas que establezcan la tramitación administrativa que debe seguirse en ciertos asuntos que no están, como los de baldíos y minas reglamentados en leyes especiales, fuera de que es preciso establecer la verdadera carrera administrativa que asegure a los empleados de categoría inferior a la de Subsecretario de los Ministerios la permanencia en sus puestos de conformidad con sus méritos y el de ser jubilados mediante la prestación de sus servicios por determinado número de años.

En segundo lugar, para la preparación de ese Código es preciso que se someta a la piedra de toque de la experiencia de la ley sobre la Jurisdic-

ción de lo contencioso-administrativo y que, reunidas en un solo cuerpo las disposiciones sobre Régimen político y municipal, pueda determinarse cuáles de esas disposiciones deben entrar a formar parte del Código Administrativo y cuáles referirse únicamente a lo meramente político y municipal.

En tercer lugar, muchas de las reformas que pudieran hacerse en la materia darían ocasión a discusiones de carácter partidarista, saliéndose del científico en que deben situarse, y hemos preferido no tocarlas nosotros con la mira de no sacrificar el proyecto.

Aprobados en la Legislatura de este año los tres a que nos hemos referido, el de Código Fiscal, el de Organización Judicial y el que establece la Jurisdicción de lo contencioso-administrativo, así como el de Régimen político y municipal, pasados siquiera dos años de su vigencia, podrá acometerse con éxito la obra importante de formular un buen proyecto de Código administrativo que corresponda a las necesidades nacionales y sea aplicación a ellas de los principios científicos.

Hechas las anteriores observaciones, pasamos a explicar algunas de las innovaciones de pequeña importancia que contiene el proyecto.

El artículo 3º de la Ley 149 de 1888 llama uniformemente *decretos* los actos empleados de carácter general y, *resoluciones*, los de carácter especial, y como esta clasificación no corresponde a la realidad de las cosas, modificamos el texto diciendo que a los actos de la primera clase se les da *comúnmente* la denominación de *decretos* y a los de la segunda, la de *resoluciones*, bien que en ocasiones son objeto de los primeros asuntos de carácter especial, como el nombramiento de un portero, y recíprocamente, son de los segundos, otros de carácter general, como las que resuelven ciertas consultas hechas a los Ministerios por empleados inferiores sobre el modo de dar aplicación a las leyes.

El artículo 13 prescribe que la elección de dignatarios de las Cámaras se haga después de la instalación de éstas por el señor Presidente de la República, cuando este elevado funcionario lo haga, lo cual está de acuerdo con la práctica seguida tradicionalmente en la materia, en desacuerdo con lo que dispone la Ley 149 de 1888, según la cual no tiene

lugar la instalación de las Cámaras por el señor Presidente hasta después de la elección de sus dignatarios.

Al tratarse de la clasificación de las leyes, dejamos los textos en la misma forma en que están concebidos en la Ley de 1888, aun cuando les encontramos muchos defectos, y nos permitimos introducir como artículo nuevo el marcado con el número 4º que establece, además otra clasificación desde el punto de vista de la codificación actual, artículo que no necesita explicación de fondo.

La preparación de proyectos de Códigos estaba a cargo del extinguido Consejo de Estado y hoy lo está al de la Comisión que actualmente formamos los suscritos. De ahí la presencia en el proyecto de los artículos 41 y 42 que sustituyen a los que están marcados con los números 63 a 66 de la ley 88 de 1910.

El artículo 42 citado contiene un inciso nuevo, al cual le damos mucha importancia, como que contiene el precepto de que todo proyecto de ley que tienda a reformar o derogar disposiciones anteriores vigentes, contenga un texto expreso que diga cuáles son los textos que se reforman o derogan. De esa manera se le podrá dar a la legislación nacional un tinte de claridad de que hoy carece por las frecuentes derogaciones tácitas que dificultan la interpretación de la ley.

La Ley 88 de 1910 estableció una tramitación especial para los juicios sobre anulación de las ordenanzas departamentales.

Como esto es materia de la Jurisdicción contencioso-administrativa y en el proyecto sobre la materia se establece el procedimiento del caso, nos limitamos apenas a hacer la referencia en el artículo 113 del proyecto que estamos explicando.

Entre las atribuciones de los Gobernadores introducimos la de que ellos nombren directamente los Notarios y Registradores, esto para poner en armonía este proyecto con el de Notariado y Registro que estamos preparando.

Actualmente, esos nombramientos se hacen en propiedad por los Gobernadores sobre ternas que se les presentan por los Tribunales Superiores. Ya en la Exposición de motivos del Código Fiscal pusimos de

manifiesto lo inconveniente que es el sistema de las ternas que anula de hecho la responsabilidad del que hace el nombramiento y permite en realidad de verdad que se haga aquél por quien presenta la terna, bastándole a éste para llenar su anhelo con acompañar al nombre que quiere sea designado por dos o más que correspondan bien a personas ineptas, o bien competentes, pero de las que no aceptan el destino.

Mejor es asignar a un funcionario responsable la facultad de nombrar los Notarios y Registradores, con la obligación de no hacer tales nombramientos sino en personas que reúnan los requisitos que se exigen en el proyecto de Notariado y Registro, requisitos cuya existencia debe comprobarse para poder recibir la confirmación del nombramiento de modo análogo a como lo hemos propuesto para las designaciones de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales Superiores, de lo contencioso-administrativo y de la Corte Cuentas y de los empleados de manejo.

De esta manera no queda burlado el principio de la exigencia de condiciones de idoneidad para el desempeño de ciertos cargos públicos.

Hemos mantenido el Título de la Ley 88 de 1910 sobre *Régimen de las provincias*, por cuanto no todas las Asambleas departamentales han hecho uso de la facultad de suprimir la entidad inútil, si no perjudicial y costosa que se denomina la Provincia.

Bien hubiéramos querido suprimir el referido Título, pero como nuestro plan en la preparación de este proyecto fue simplemente hacerlo, pero sí sería de desearse que el Congreso, en vista de los buenos resultados que la supresión de la Provincias han producido en Departamentos como el de Antioquia, introduzca al proyecto la reforma fundamental que necesita nuestro régimen administrativo.

Basta leer las disposiciones que consagran las facultades de los Prefectos para que se comprenda que muchas de ellas pueden ser asignadas directamente a los Gobernadores, máxime cuando los Departamentos actuales no tienen la extensión de los antiguos, que otras pueden dejarse a los Alcaldes y las restantes no tienen razón de ser.



En el Capítulo del proyecto que trata de la composición y organización de los *Consejos Municipales* introdujimos una modificación que esperamos sea acogida por el Cuerpo legislativo y que consiste en elevar a veinticinco el número de Consejales en los Municipios que tengan más de cien mil habitantes, o sea en la actualidad únicamente en la capital de la República, la cual necesita por su importancia creciente que un mayor número de personas intervengan en su administración y que todas las clases sociales y los intereses de distinta índole tengan representación en su Consejo.

El procedimiento para la anulación de los Acuerdos municipales que establece la Ley 88 de 1910 lo hemos sustituido, haciendo la referencia del caso, por el que está señalado en el proyecto de ley sobre la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El artículo 238 del actual Código Político y Municipal dice que “pertenecen a los Municipios los bienes, derechos, y acciones que por cualquier título pertenecieren a los Distritos Municipales”.

A parte del enorme pleonasma jurídico que contiene este precepto, toda vez que sobre los *bienes* se tienen *derechos* y que las *acciones* no son sino medios para la efectividad de éstos que jurídicamente se confunden con los primeros y no son cosa que tenga una existencia independiente del derecho o el bien, aparte de ese enorme pleonasma, el artículo comete el dislate de decir que los bienes de los Municipios son los que pertenecen a los Distritos Municipales, toda vez que *Municipio* y *Distrito Municipal* son términos sinónimos.

De ahí que modificáramos el artículo citado por el 188 del proyecto, el cual, por otra parte, corrige un yerro del que rige actualmente, el cual considera los bienes vacantes y mostrencos como cosa distinta de lo que pertenece de una manera genérica a los Municipios.

El artículo 189 del mismo proyecto reemplaza al 239 del actual Código Político y Municipal sustituyendo la expresión viciosa “rentas y contribuciones” por la palabra “impuestos”.

El artículo 198 contiene una excepción, que se explica fácilmente, a la obligación de enajenar los bienes inmuebles de los Municipios en

pública subasta, en lo que respecta a las bóvedas y áreas de los cementerios de propiedad municipal que tienen el carácter de tales, pero cuya disposición no puede someterse a la reglada licitación.

Como lo dijimos al principio de esta Exposición, el proyecto a que ella se refiere es ante todo una obra de compilación, y, por tanto, no tiene toda la homogeneidad deseable. Sin embargo, con el método empleado, puede servir de base de discusión para que las Cámaras Legislativas acometan la labor de expedir la Ley orgánica del Régimen político y municipal que ha de servir a su turno para formar más tarde el Código Administrativo y la Ley de Régimen Municipal.

Bogotá, Julio 19 de 1912.

*Luis Rubio Sáiz, Gonzalo Pérez, Eduardo Rodríguez Piñeres.*

## **2. Informe aprobado por la Comisión Legislativa sobre el Trámite de la Ley 4ª de 1913**

(3 de febrero de 1914)<sup>2</sup>

Señores miembros de la Comisión Legislativa:

Tengo el honor de someter a vuestra consideración el resultado del estudio de revisión que por vuestro encargo he hecho en las actas y demás documentos del Congreso, de todo lo relativo a la expedición de la Ley 4 de 1913 “sobre régimen político y municipal,” y de informaros sobre la manera como he procedido para atender a los deseos del Gobierno, de que en un solo cuerpo aparezcan todas las disposiciones de las leyes vigentes sobre esta materia y se tenga en adelante en todas las oficinas públicas una completa codificación de ellas fácil de comprenderse y de manejarse.

<sup>2</sup> República de Colombia, Compilación Parlamentaria y Administrativa, Bogotá, Imprenta Nacional, 1925.

El proyecto de la Ley 4 de 1913 fue presentado al Senado el 20 de julio de 1912 por el señor Ministro de Gobierno, en un folleto impreso. Sufrió primer debate el día 22 del mismo mes; segundo debate, en las sesiones de los días 26, 28 y 30 de agosto siguiente, 2,4,6,9 y 11 de septiembre, en las cuales se aprobaron varias modificaciones, y tercer debate el 12 del mismo mes de septiembre de 1912.

En la Cámara de Representantes fue considerado el proyecto en primer debate el 18 de septiembre; se discutió en segundo debate y se aprobaron varias modificaciones en los días 9, 11, 14, 16, 18, 21, 22, 25, 28 y 29 de octubre, y quedó aprobado en tercer debate el día 30 de octubre de 1912. El 31 del mismo mes de octubre el Senado aprobó las modificaciones de la Cámara de Representantes.

Pasado a la sanción el proyecto, fue objetado el 23 de noviembre de 1912, cuando ya estaban las Cámaras en receso, y por esta razón hasta la nueva reunión del Congreso en 1913 no se consideraron las objeciones. El Senado, el 31 de julio, y la Cámara, en 13 de agosto últimos, aprobaron las objeciones del Poder Ejecutivo al artículo 63 del proyecto, artículo que no era el original del proyecto primitivo presentado por el Gobierno, sino un artículo nuevo propuesto por el Senado como modificación al 63 original.

Aprobadas las objeciones, esto es, negado el artículo 63 del proyecto enviado a la sanción en 1912, el Poder Ejecutivo sancionó la Ley el 20 de agosto de 1913.

Del examen de las actas de las sesiones de las Cámaras en 1912 y 1913, aparece lo siguiente:

1. Que los artículos 7, 18, 20, 23, 24, 42, 54, 55, 125 y 273 de la Ley sancionada corresponden, respectivamente, a los artículos 7, 17, 20, 22, 23, 42, 54, 55, 117 y 265 del proyecto original, pero modificados éstos por el Senado, en el sentido y en la forma en que aparecen hoy en la Ley sancionada.

2. Que el artículo 78 de la Ley corresponde al 79 del proyecto original, pero adicionado éste en el Senado con un inciso nuevo que quedó como inciso 5; que el artículo 97 de la Ley corresponde al 98 del pro-

yecto original, pero adicionado éste en el Senado con un inciso nuevo que quedó como ordinal 37; además, el ordinal 39 del mismo artículo 97 de la Ley es el ordinal 38 del artículo 98 del proyecto original, pero modificado también por el Senado el ordinal 38; que el artículo 127 de la Ley corresponde al artículo 119 del proyecto original, pero modificado en el Senado este artículo en los ordinales 11, 17, 25 y 35, que quedaron, respectivamente, como ordinales 11, 17, 26 y 36, y adicionado además con un ordinal nuevo que quedó como ordinal 24; que el artículo 171 de la Ley es el 173 del proyecto original pero modificado este artículo por el Senado en su ordinal 4; que el artículo 155 de la Ley es el artículo 149 del proyecto original, pero adicionado éste en el Senado con un inciso nuevo que vino a quedar como inciso del artículo 155 de la Ley; que el artículo 183 de la Ley corresponde al artículo 175 del proyecto original, pero modificado éste en el Senado en el ordinal 3; que el artículo 169 de la Ley corresponde al artículo 162 del proyecto original, pero modificado éste en su ordinal 10 que quedó como ordinal 10 del artículo 169 de la Ley; que el artículo 197 de la Ley es el artículo 98 del proyecto original, pero modificado éste en el ordinal 3

3. Que el capítulo IV del Título IV de la Ley lo componen los artículos del capítulo IV de la Ley 88 de 1910, pues el Senado negó el capítulo IV del Título IV del proyecto original, y lo sustituyó con los artículos dichos del capítulo IV de la Ley 88 de 1910; que los artículos 181 y 182 de la Ley corresponden a los artículos 56 y 57 de la Ley 88 de 1910, con los cuales el Senado sustituyó el artículo 174 del proyecto original.

4. Que el artículo 121 de la Ley corresponde a un artículo nuevo propuesto por el Senado.

5. Que fue negado el artículo 226 del proyecto original en el Senado.

6. Que el artículo 122 de la Ley es un artículo nuevo introducido por el Senador Méndez en el capítulo IV del Título IV pero con la diferencia de que el artículo del Senador Méndez decía: "las decisiones sobre nulidad de las ordenanzas, etc.," y el artículo 122 dice: "las denuncias sobre nulidad de las ordenanzas, etc."

La diferencia es obra de un error de pluma al sacar en limpio en el Senado para tercer debate el proyecto, pues no hay constancia en ninguna de las actas de la Cámaras de que el artículo 9 del Senador Méndez fuera modificado en el sentido de cambiar la palabra decisiones por la palabra denuncia. El artículo, tal como está en la Ley sancionada, es una disposición que está por demás.

7. Que no consta en la Ley el siguiente artículo nuevo, que fue aprobado en segundo debate en el Senado y sin duda alguna, porque en la Secretaría del Senado no lo pusieron en el ejemplar del tercer debate: "Son asimismo anulables, como las ordenanzas, los actos de los Gobernadores, contrarios a la Constitución, a la ley, a las ordenanzas, o violatorios de derechos civiles."

8. Que los siguientes artículos de la Ley: 39, 49, 74, 109, 112, 131, 147, 148, 155, 156, 201, 205, 305 y 340, respectivamente, corresponden a los artículos 39, 50, 76, 111, 114, 133, 150, 151, 159, 160, 205, 209, 305 y 337 del proyecto original, y como los había aprobado el Senado, pero modificados, en la forma en que ha quedado en la Ley sancionada, por la Cámara de Representantes.

9. Que el ordinal 2 del artículo 53 de la Ley corresponde al ordinal 2 del artículo 54 del proyecto original aprobado por el Senado, pero modificado por la Cámara de Representantes en la forma en que está en la Ley; que el ordinal 4 del artículo 97 de la Ley corresponde al ordinal 4 del artículo 99 del proyecto original aprobado por el Senado, pero modificado por la Cámara de Representantes en la forma en que ha quedado en la Ley ; que el ordinal 23 del artículo 97 de la Ley corresponde a un ordinal nuevo propuesto por la Cámara de Representantes para después del ordinal 22 del artículo 99 del proyecto original aprobado por el Senado; que el ordinal 6 del artículo 98 de la Ley corresponde a un ordinal nuevo propuesto por la Cámara de Representantes para después del ordinal 5 del artículo 100 del proyecto original aprobado por el Senado; que el ordinal 2 del artículo 127 de la Ley corresponde al ordinal 2 del artículo 129 del proyecto original aprobado por el Senado, pero modificado por la Cámara de Representantes en los términos en que está en la Ley; que el ordinal 4 del artículo 171 de la Ley corresponde al ordinal 4 del artículo 174 del proyecto original aprobado por el Senado, pero modifi-

cado por la Cámara de Representantes en los términos en que está en la Ley; que el ordinal 10 del mismo artículo 171 de la Ley corresponden al ordinal 10 del artículo 174 del proyecto original aprobado por el Senado, pero modificado por la Cámara en la forma en que está en la Ley; que el ordinal 3 del artículo 184 de la Ley corresponde al ordinal 3 del artículo 138 del proyecto original aprobado por el Senado, pero modificado por la Cámara en la forma en que está en la Ley; que el ordinal 8 del artículo 204 de la Ley corresponde al ordinal 8 del artículo 208 del proyecto original aprobado por el Senado, pero modificado por la Cámara en los términos en que está en la Ley; que el ordinal 6 del artículo 303 de la Ley es el ordinal 6 del artículo 303 del proyecto original aprobado por el Senado, pero modificado por la Cámara en los términos en que está en la Ley; que el inciso 2 del artículo 320 de la Ley corresponde al inciso 2 del artículo 320 del proyecto original aprobado por el Senado, pero modificado por la Cámara en la forma en que está en la Ley; que los ordinales 1 y 4 del artículo 333 de la Ley corresponden a los ordinales 1 y 4 del proyecto original aprobado por el Senado, pero modificado por la Cámara en la forma en que están en la Ley.

10. Que los artículo 134, 155 y 183 del proyecto original, aprobados por el Senado, fueron negados por la Cámara de Representantes; y

11. Que los artículos 242, 269, 338 y 339 de la Ley sancionada corresponden a los artículos nuevos introducidos y aprobados por la Cámara de Representantes, y aprobados después por el Senado.

Revisando la publicación de la Ley (Diario Oficial número 15012, de 6 de octubre de 1913), y comparándola con el original sancionado del archivo del Congreso, hemos encontrado algunas pequeñas diferencias de palabras, las cuales diferencias juzgamos provienen de correcciones hechas por esta misma Comisión, que fue la encarga de dirigir la publicación de la Ley en el Diario Oficial. La mayor parte de las correcciones son gramaticales, y otras de inversión de términos para la mayor claridad. Sin embargo, en algunos casos nos ha parecido más claro el texto original del proyecto sancionado, y por esa razón al corregir las pruebas de la edición en cuaderno, de esta Ley, hemos restablecido el texto del proyecto original en estos casos, que no pasan de tres.

La numeración de los artículos entre el original sancionado y la publicación del Diario Oficial, es la misma hasta el artículo 62. Como el artículo 63 fue negado, según se ha dicho, con este número (63) quedó marcado el artículo 64 del proyecto original, en la publicación del Diario Oficial, y así sigue la numeración del Diario hasta el artículo 122 del original, que en el Diario quedó como artículo 121.

El artículo 124 del original está marcado en el Diario Oficial con el número 122. El artículo 123 del original es el artículo 123 en la publicación del Diario Oficial. El 125 del original es el 124 de la publicación del Diario. El 126 del original es el 125 de la publicación del Diario Oficial. El 127 del original es el marcado en la publicación del Diario Oficial con el número 127, pues al hacer la publicación de la Ley en el Diario Oficial se pasó del artículo 125 al 127. Por consiguiente, el artículo 127 del original debió quedar como 126 para llevar el orden que se traía desde la supresión del artículo 63, y no apareciera en el Diario Oficial como si se hubiera dejado de publicar un artículo de la Ley, punto sobre el cual se han hecho varias observaciones por diferentes autoridades y por particulares. Para evitar esto se ha hecho la corrección correspondiente en la publicación en cuaderno, que se está haciendo de la Ley.

El artículo 128 del original sancionado es el artículo 128 de la publicación del Diario Oficial, pero a este artículo 128 del original el número que le corresponde o que debía corresponderle en la publicación era el número 127, desde que fue negado el artículo 63. La corrección correspondiente se ha hecho en la nueva publicación de la Ley.

En el Diario Oficial citado figuran dos artículos marcados con el número 128. El primero corresponde al que se acaba de mencionar, y al cual se le ha puesto el número 127; el segundo es el 129 del original sancionado, al cual le corresponde, por la supresión del artículo 63, que fue negado en el incidente de objeciones, el número 128. Con este número pues queda marcado dicho artículo en la nueva publicación de la Ley que se está haciendo en cuaderno. El artículo 129 de la Ley publicada en el Diario Oficial corresponde al artículo 130 del proyecto original sancionado, y así continúa en desacuerdo la numeración hasta el último artículo, que en el Diario Oficial es el 340 y en el original sancionado es

el 341, y esto, como se advierte, por la supresión del artículo 63 a que nos hemos referido tantas veces.

El Congreso del año pasado además de la Ley 4 “sobre régimen político y municipal, “expidió sobre la misma materia la Ley 111, y “sobre autorizaciones a algunos Concejos Municipales, ”la Ley 97. Las disposiciones de estas dos Leyes las hemos incorporado en os lugares correspondientes, en la publicación en cuaderno de la Ley 4 y el tipo más pequeño, del mismo modo como se hizo al incorporar el acto legislativo número 3, reformativo de la Constitución, en la nueva edición de la Constitución, y con el fin de que en un solo cuerpo queden codificadas todas las reglas pertinentes al régimen político y municipal.

A algunas de las disposiciones de estas Leyes así codificadas les hemos hecho, por medio de llamadas, referencias a otras leyes y códigos, para mejor comprensión de las disposiciones sobre esta materia.

En la edición en cuaderno hemos adoptado el sistema de que ya se había hecho uso en algunas otras ediciones antiguas de leyes y de códigos, consistente en poner a la cabeza de cada página el título y capítulo a que pertenecen las disposiciones de la Ley contenidas en esa página, sistema muy útil para el manejo de libros y la verificación del cualquiera cita legal.

Con cuidado y esmero hemos elaborado el índice alfabético de esta codificación, indicando el número del artículo y de la página correspondiente a cada materia de las relacionadas en el índice. En este trabajo hemos procurado relacionar el mayor número de palabras de las que se encuentren en las disposiciones referentes a lo municipal, para facilitar a las autoridades municipales, que generalmente en las poblaciones pequeñas son poco versadas en el conocimiento de las leyes, la consulta del Código.

En los términos expresados dejo concluida la relación de la manera como he ejecutado el trabajo que tuvisteis a bien encomendarme.

Vuestra Comisión.

*Luis José Barros*



Considerado por la Comisión Legislativa en su sesión del día 3 de febrero de 1914, fue aprobado conforme a la siguiente proposición:

“Apruébase el anterior informe, y publíquese como apéndice en la edición en cuaderno de la Ley 4 de 1913”.

### 3. Ley 4ª de 1913

(Agosto 20)

*Sobre régimen político y municipal*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### TÍTULO I

#### DISPOSICIONES PRELIMINARES

**Artículo 1º.** La legislación relativa al ejercicio de las facultades constitucionales de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; a la organización general de los Departamentos, Provincias y Municipios; a la atribuciones de los empleados o corporaciones de estas tres últimas entidades; a las atribuciones administrativas del Ministerio Público, y a las reglas generales de administración, constituye el régimen político y municipal.

**Artículo 2º.** Los actos del Congreso de carácter general se denominan *leyes*; los de las Asambleas Departamentales, *ordenanzas*, y los de los Concejos, *acuerdos*. Los primeros rigen en todo el país; los segundos, en el respectivo Departamento, y los últimos, en el correspondiente Municipio.

**Artículo 3º.** Son Agentes del Poder Ejecutivo, y cooperan al ejercicio de dicho Poder: el Gobernador, en cada Departamento; el Prefecto, en cada Provincia, y el Alcalde y sus subalternos, en cada Municipio.

Los actos de los empleados, de carácter general, se denominara comúnmente *decretos*; los de carácter especial, *resoluciones*, bien que en ocasiones son objeto de los primeros, asuntos de carácter especial, y recíprocamente, son de los segundos, otros de carácter general.

**Artículo 4º.** En la presente Ley se organiza sólo la parte de la Administración Pública relativa a los ramos político y municipal. Los demás ramos administrativos se rigen por sus leyes respectivas.

**Artículo 5º<sup>1</sup>.** Son *empleados públicos* todos los individuos que desempeñan destinos creados o reconocidos en las leyes. Lo son igualmente los que desempeñan destinos creados por ordenanzas, acuerdos y decretos válidos. Dichos empleados se clasifican en tres categorías, a saber:

1. Los Magistrados, que son los empleados que ejercen jurisdicción o autoridad, pero que tienen funciones que no pueden ejecutar sino en su calidad de empleados;
2. Los simples funcionarios públicos, que son los empleados que no ejercen jurisdicción o autoridad, pero que tienen funciones que no pueden ejecutar sino en su calidad de empleados; y

<sup>1</sup> Al estudiar la constitucionalidad del numeral 1 del artículo 426 del Decreto 2663 de 1950, según el cual no gozaban de fuero sindical, entre otros, los empleados públicos señalados en el artículo 5 de la ley 4 de 1913, la Corte Constitucional señaló: “Cabe anotar que la referencia al artículo 5º del Código de Régimen Político y Municipal hecha en el ordinal 1º del artículo 426 demandado, resulta anacrónica por cuanto el contenido de esa norma ha sido reformado sucesivamente por leyes posteriores y aún por normas de rango constitucional”. (Sentencia C-593 de 1993). Otra referencia a este artículo en Sentencia T-167 de 2006. Algunas ediciones de la ley 4 de 1913 -como la última publicada por editorial Temis en 1986 o la que aparece en la página electrónica de la Alcaldía de Bogotá- consideran que el artículo 5º de la Ley 4 de 1913 quedó derogado tácitamente por el artículo 1 del Decreto 3074 de 1968 que define el empleo público (vigente según Sentencia C-614 de 2009). Si se acepta dicha interpretación, habría que remitirse en primer lugar al Decreto 1732 de 1960, que ya se había referido a la noción de empleo público y que fue derogado por el decreto 2400 de 1968, modificado a su vez por el Decreto 3074 de 1968 al que se hace mención en las referidas ediciones como norma derogatoria de la ley 4 de 1913.

A continuación se transcribe el artículo 1 del Decreto 3074 de 1968 para su interpretación por el lector:

“Decreto 3074 de 1968. Artículo 1. Se entiende por empleo el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural.

Empleado o funcionario es la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión del mismo.

Los empleos civiles de la rama ejecutiva integran el servicio civil de la república.

Quienes presten al Estado servicios ocasionales, como peritos; obligatorios, como los jurados de conciencia o de votación; temporales, como los técnicos y obreros contratados por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra, son meros auxiliares de la administración pública y no se consideran comprendidos en el servicio civil, por no pertenecer a sus cuadros permanentes.

Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y, en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales cargos”.

3. Los meros *oficiales públicos*, que son los empleados que ejercen funciones que cualquiera puede desempeñar, aun sin tener la calidad de empleado.

**Artículo 6º.** No habrá empleo que no tenga funciones detalladas en la Constitución, en ley o reglamento, u ordenanza o acuerdo, en su caso.

## TÍTULO II

### CONGRESO

#### *CAPÍTULO I - Instalación<sup>2</sup>*

**Artículo 7º.** Los Gobernadores de los Departamentos darán cuenta al poder Ejecutivo de las elecciones de Senadores y Representantes, y participarán su elección a los nombrados, advirtiéndoles que si no aceptan el cargo deben avisarlo oportunamente.

Si alguno de los principales no aceptare, el Gobernador llamará al respectivo suplente y dará cuenta al Gobierno.

Estos in perjuicio de las atribuciones conferidas por la ley de elecciones a las Juntas o Consejos Electorales.

**Artículo 8º.** El que sea nombrado Senador o Representante, que no manifieste oportunamente su no aceptación, se entiende que acepta, y es obligado a concurrir a las sesiones ordinarias y extraordinarias, a menos que se excuse ante el Gobernador del Departamento, si la Cámara no está reunida, o ante ésta, si lo está.

**Artículo 9º.** El Poder Ejecutivo, al convocar el Congreso a sesiones extraordinarias, señalará los locales para las sesiones de las Cámaras.

La convocación se participará individualmente a cada uno de los Senadores y Representantes, por conducto del Gobernador del respectivo Departamento, sin perjuicio de la publicación del correspondiente decreto.

<sup>2</sup> Sin perjuicio de las reformas parciales que en su momento se hicieron al texto original de la ley 4 de 1913 y que aparecen señaladas en cada artículo, a nuestro juicio este capítulo se encuentra derogado totalmente por regulación integral de la materia en reformas constitucionales y legales posteriores; actualmente, las materias objeto de este capítulo se encuentran reguladas principalmente en la Constitución Política de 1991 y la Ley 5 de 1992.

**Artículo 10.** Lo dispuesto en el artículo anterior no obsta para que los suplentes puedan, por su orden, concurrir por derecho propio a ocupar en la respectiva Cámara el puesto que no haya ocupado del principal.

**Artículo 11.** La instalación, en las reuniones ordinarias del Congreso, tendrá lugar el 20 de julio de cada año. En las extraordinarias, el día que fije el poder Ejecutivo en el respectivo decreto de convocación.

Las sesiones ordinarias durarán el tiempo fijado por la Constitución; las extraordinarias, el tiempo que el Gobierno determine.

**Artículo 12.** Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916.

*El artículo original decía: El día en que deba verificarse la instalación concurrirán los miembros de cada Cámara al local señalado, a la una de la tarde, y se instalarán en junta preparatoria, presididos por el individuo que señale el respectivo Reglamento. El Presidente nombrará un Secretario de la Junta, que debe ser miembro de la Cámara.*

**Artículo 13.** Instalada la Junta preparatoria, un empleado del Ministerio de Gobierno entregará al Presidente un oficio del Ministro, al cual debe acompañar una lista de los miembros de la Cámara, principales y suplentes, con expresión de los que se han excusado o manifestado que no aceptan. Se acompañará también una lista alfabética de los que deben concurrir a las sesiones.

**Artículo 14.** Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916.

*El artículo original decía: “Artículo 14. Llenadas las formalidades reglamentarias, e instaladas las Cámaras por el Presidente de la República, si este lo desea hacer, se procederá a la elección de dignatarios y a la prestación del juramento constitucional.”*

**Artículo 15.** Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916.

*El artículo original decía: “Artículo 15. Si no hubiere el número necesario en alguna Cámara, la Junta preparatoria apremiará a los ausentes para que concurran, en la forma que prescriben los reglamentos.”*

**Artículo 16.** Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916.

El artículo original decía: *“Artículo 16. El Presidente de la Junta preparatoria y el secretario funcionarán como presidente y Secretario de la respectiva Cámara, hasta que se posesionen los que fueren nombrados en definitiva.”*

**Artículo 17.** La reunión y clausura de las Cámaras tendrá lugar pública y simultáneamente.

**Artículo 18.** Por acuerdo mutuo las dos Cámaras podrán trasladarse a otro lugar; y en caso de perturbación del orden público podrán reunirse en el punto que designe el Presidente del Senado o quien deba remplazarlo conforme a la Constitución.

**Artículo 19.** Toda reunión de miembros del Congreso que, con la mira de ejercer el Poder Legislativo, se efectúe fuera de las condiciones expresadas, será ilegal; los actos que expida, nulos; y los individuos que en las deliberaciones tomen parte serán castigados conforme a las leyes.

*CAPÍTULO IP<sup>3</sup> - Disposiciones comunes a las dos Cámaras  
y a sus miembros*

**Artículo 20.** La credencial que deben exhibir los miembros de las Cámaras al tiempo de entrar a funcionar consistirá en el oficio en que se participó la elección.

Cuando no haya motivo alguno de duda, la Cámara puede aceptar al respectivo miembro, aunque la credencial tenga algún defecto, y aun faltando los documentos que la constituyen, siempre que tenga constancia oficial del nombramiento y conocimiento de la entidad.

**Artículo 21.** El Presidente de la República no puede conferir empleo a los Senadores y Representantes durante el período de sus funciones, con excepción de los de Ministros del Despacho, Gobernador, Agente Diplomático, y jefe militar en tiempo de guerra.

<sup>3</sup> Sin perjuicio de las reformas parciales que en su momento se hicieron al texto original de la ley 4 de 1913 y que aparecen señaladas en cada artículo, a nuestro juicio este capítulo se encuentra derogado totalmente por regulación integral de la materia en reformas constitucionales y legales posteriores; actualmente, las materias objeto de este capítulo se encuentran reguladas principalmente en la Constitución Política de 1991 y la Ley 5a de 1992.

La aceptación de cualquiera de estos empleos por un miembro del Congreso produce vacante en la respectiva Cámara, en los términos prescritos en la Constitución.

*Se entiende expirado el periodo de cada Senador o Representante desde que se produce la vacante por renuncia, excusa o cualquier otro motivo legal.*

(El inciso tercero de esta disposición fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 7 de noviembre de 1914).

**Artículo 22.** Artículo declarado inexecutable por la corte Suprema de Justicia en Sentencia del 7 de noviembre 1914, Gaceta Judicial XXIII, página 190.

El artículo original decía: *“Artículo 22. Los suplentes de los Senadores y Representantes no quedan comprendidos en la prohibición del artículo anterior, aún cuando ejerzan transitoriamente las funciones de los principales, a menos que por la separación definitiva de estos entren a llenar la vacante”.*

**Artículo 23.** Los Senadores y Representantes no pueden hacer por sí, ni por interpuesta persona, contrato alguno con la Administración, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios que tengan relación con el Gobierno de Colombia.

**Artículo 24.** En caso de falta de un miembro del Congreso, sea absoluta o temporal, lo subrogará el respectivo suplente.

### *CAPÍTULO III Presidentes de las Cámaras<sup>4</sup>*

**Artículo 25.** Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916.

El artículo original decía: *“Artículo 25. El Presidente de cada Cámara tiene la facultad para exigir el auxilio de la fuerza pública y de los particulares, para mantener el orden en ella y dar protección y seguridad a sus miembros.*

*Puede, al efecto, con aprobación de la Cámara, crear un Cuerpo de guardia y nombrar el Jefe y el Oficial que deban mandarlo. El Gobierno*

<sup>4</sup> Sin perjuicio de las reformas parciales que en su momento se hicieron al texto original de la ley 4 de 1913 y que aparecen señaladas en cada artículo, a nuestro juicio este capítulo se encuentra derogado totalmente por regulación integral de la materia en reformas constitucionales y legales posteriores; actualmente, las materias objeto de este capítulo se encuentran reguladas principalmente en la Constitución Política de 1991 y la Ley 5ª de 1992.

*será obligado a suministrar armas, municiones y racionales; pero no puede en ningún caso pretender intervenir en la organización de dicha guardia, ni darle órdenes de ninguna clase”.*

**Artículo 26.** Ningún empleado puede estacionar tropa en el local de las sesiones, ni a sus puestas o inmediaciones, con pretexto alguno, a menos que la Cámara haya dispuesto expresamente que se haga venir dicha fuerza, o que el Gobierno lo disponga para dar protección a las Cámaras, cuando éstas se encuentren imposibilidad de pedirla.

**Artículo 27.** Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916.

El artículo original decía: *“Artículo 27. Las penas correccionales que pueden imponerse a los que concurran a la barra y turben el orden de las sesiones o irrespeten a la Cámara o a su Presidente, son las siguientes:*

*1ª Declaración de haber faltado al orden.*

*2ª Expulsión del recinto de la Cámara, la cual se llevará a cabo aún haciendo uso de la fuerza.*

*3ª Multa hasta de cincuenta pesos; y*

*4ª Arresto hasta por cincuenta días.*

*El penado puede apelar ante la Cámara, y esta decidirá el punto sin discusión, oyendo apenas la explicación del Presidente acerca de los motivos de su procedimiento, si tiene a bien hacerlo.*

*Pueden imponerse dos o más de dichas penas a la vez, si la gravedad de la falta lo exige.*

*Estar penas pueden imponerse por una resolución verbal que se hará constar en el acta, y se ejecutarán en la forma que disponga el presidente.*

*Los responsables quedan, además, sujetos a las penas que señal el Código Penal respecto de los hechos especiales que ejecuten”.*

**Artículo 28.** Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916.

El artículo original decía: *“Artículo 28. Cada Cámara tendrá un primer Secretario y un Secretario Auxiliar, elegidos en votación secreta, por mayoría absoluta de votos. Tendrá además un Oficial Mayor y los empleados subalternos de la Secretaría determinados por ley especial.*



**Artículo 29.** Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916.

El artículo original decía: *“Artículo 29. El Oficial Mayor y demás empleados de la secretaría serán nombrados por la Comisión de la Mesa”.*

**Artículo 30.** Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916.

El artículo original decía: *“Artículo 30. El primer Secretario y el Auxiliar durarán el tiempo de las sesiones y los días más que fije la Comisión de la Mesa para el arreglo de los asuntos de la Secretaría; pero pueden ser removidos por faltas graves, como los demás dignatarios de la Cámara, y por ineptitud o mal desempeño en el ejercicio de sus funciones, a juicio de la respectiva Cámara”.*

**Artículo 31.** Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916.

El artículo original decía: *“Artículo 31. El Oficial Mayor y los empleados subalternos durarán por el tiempo de las sesiones, y pueden ser removidos, con justa causa, por la Comisión de la Mesa.”*

**Artículo 32.** Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916.

El artículo original decía: *“Artículo 32. Cuando falte el Secretario por cualquier motivo, lo remplazará el Secretario Auxiliar o el Oficial Mayor mientras la Cámara nombra otro Secretario, sea en propiedad o provisionalmente”.*

**Artículo 33.** Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916.

El artículo original decía: *“Artículo 33. El Secretario es el Jefe de la Oficina: a él están subordinados los subalternos, y es responsable por las faltas de estos cuando haya negligencia de su parte.*

*El oficial Mayor trabajará a órdenes del Secretario, y vigilará los trabajos de los Escribientes, quienes le están subordinados.*

*Los Escribientes desempeñarán los trabajos que les ordene el Secretario y el Oficial Mayor.”*

**Artículo 34.** El Secretario y sus subalternos son responsables de los daños en el mueblaje y demás efectos de la Cámara, si dan lugar a ello, aunque sea solo por negligencia, descuido o imprevisión.

*CAPÍTULO IV - Clasificación de las leyes y reglas generales relativas a ellas*

**Artículo 35.** El ramo civil comprende las leyes relativas al estado civil de las personas y derechos y obligaciones concernientes a él; adquisición, uso y goce de los bienes de propiedad pública o particular; sucesiones y donaciones; contratos o cuasicontratos; disposiciones especiales sobre comercio y minas.

**Artículo 36.** El ramo penal comprende las leyes relativas a la organización de los Tribunales y Juzgados; división judicial; ejecutamiento civil y enjuiciamiento criminal; finalmente, la intervención del Ministerio Público en la administración de la justicia.

**Artículo 37.** El ramo judicial comprende las leyes relativas a la organización de los Tribunales y juzgados; división judicial; enjuiciamiento civil y enjuiciamiento criminal; finalmente, la intervención del Ministerio Público en la administración de justicia.

**Artículo 38.** El ramo militar comprende las leyes relativas a la organización, servicio y disciplina militar; pena y recompensas exclusivamente militares, y procedimientos para aplicarlas y concederlas.

**Artículo 39.** El ramo fiscal comprende las leyes relativas a la organización, recaudación e inversión de los impuestos nacionales, manejo, administración y disposición de los bienes del Estado.

**Artículo 40.** El ramo administrativo comprende los demás asuntos que sean materia de legislación, de los cuales los principales son: el régimen político y municipal, división política, elecciones populares, policía, instrucción pública, caminos, correos, telégrafos, agricultura, estadística, civilización de indígenas, beneficencia, y otros de semejante naturaleza.

**Artículo 41<sup>5</sup>.** Desde el punto de vista de la codificación actual, se dividen las leyes en tres grupos: Códigos nacionales, leyes de carácter general y leyes de carácter especial.

Al primer grupo corresponden los siguientes Códigos: el Civil, el de Comercio Terrestre, el de Comercio Marítimo, el de Minas, el Fiscal, el Penal, el Militar y el Judicial.

**Artículo 42.** Los proyectos de ley presentados por los Ministros del Despacho o por los miembros de las Cámaras que tiendan a reformar o adicionar los Códigos y leyes generales, se amoldarán a clasificación legal, de suerte que un mismo proyecto no debe tener disposiciones pertenecientes a materias que deben ser objeto de distintos Códigos o leyes.

Durante la discusión de tales proyectos no se admitirán modificaciones que tiendan a introducir disposiciones que sean ajenas a la materia del proyecto respectivo.

Toca al Presidente de la Cámara la decisión sobre este punto, la cual es apelable ante la misma corporación.

Los proyectos que tiendan a reformar o derogar disposiciones de leyes anteriores deberán contener la disposición o disposiciones especiales que expresen de una manera clara cuáles son los textos que se reforman o derogan.

**Artículo 43.** Los códigos o leyes generales, para arreglar una o más materias, se dividirán en libros; estos, en títulos; los títulos en capítulos, y estos últimos en artículos.

Con todo, se omitirá la división en libros, y aún la de títulos y capítulos, cuando la naturaleza de la materia no los requiera.

Los APARTES de un mismo artículo se llamarán INCISOS, menos los que estén numerados, los cuales se distinguen por su número y hacen parte del inciso que les precede.

**Artículo 44.** Se adoptará un tamaño uniforme para la impresión de las leyes y Códigos, y a cada volumen se le agregará una anotación de los

---

<sup>5</sup> En Sentencia C-362 de 1997 la Corte Constitucional se refirió al concepto de “código”, con base entre otras consideraciones, a lo que dispone este artículo.

Códigos y leyes reformados por las disposiciones que en él se contienen, y un índice alfabético minucioso y exacto de dicha disposiciones.

Esto se entiende en las ediciones de cuaderno, en las cuales solo se publicará la parte dispositiva de cada ley, y se omitirá todo lo demás.

En estas ediciones se clasificarán previamente las leyes por ramos y por materias, y las de cada materia se numerarán en serie cardinal, que principiará por la unidad y no se interrumpirá en caso alguno.

La edición de cuaderno se hará de manera que puedan separarse las leyes relativas a cada materia o cúmulo de materias, según la clasificación legal, y se anotará en cada ley el día en que comenzó a regir.

La numeración de las páginas se hará también por ramos en serie cardinal, de suerte que la de las leyes de un año continúa desde donde termina la del año anterior.

**Artículo 45<sup>6</sup>.** Los yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras no perjudicarán, y deberán ser modificados por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador.

**Artículo 46.** Las leyes se citan por su número, el año en que se expidieron y la materia de que tratan. Los Códigos pueden citarse por su solo título.

---

<sup>6</sup> En Sentencia del 3 de mayo de 2002, expediente 2000-6520, el Consejo de Estado señaló que este artículo se encontraba vigente. Su vigencia tampoco ha sido desconocida por la Corte Constitucional, para lo cual se recomienda ver la Sentencia C-049 de 2012 sobre control de constitucionalidad de los decretos que corrigen yerros de la ley. Igualmente las Sentencias C-925 de 2005 y C-634 de 2012 sobre los límites de la potestad que otorga el artículo 45 de la Ley 4 de 1913. En Sentencia C-232 de 2002 la Corte Constitucional se declaró inhibida para pronunciarse sobre el texto de una norma demandada, dado que dicho texto había sido corregido con base en el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913. En Sentencia C-400 de 2013, la Corte Constitucional reitera que ella ejerce, para ciertos casos, el control de constitucionalidad de los decretos de corrección de yerros.

### *CAPÍTULO V - Formación de las leyes<sup>7</sup>*

**Artículo 47.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho, o de las Comisiones permanentes cuando se trata de proyectos relativos a la materia civil o a la de procedimiento judicial, en los términos prevenidos en la Constitución.

Empero, sólo pueden tener origen en la Cámara de Representantes el proyectos de ley sobre Presupuesto de rentas y gastos, los de créditos adicionales al mismo, los que establezcan o supriman impuestos, y los que organicen el Ministerio Público.

**Artículo 48.** En el primer debate se examinará la conveniencia o inconveniencia del proyecto en general; en el segundo debate se examinarán las disposiciones del proyecto, una a una, menos las que se reduzcan a conservar una disposición vigente, las cuales se tendrán como aprobadas, y no se discutirán especialmente sino a petición de algún miembro de la Cámara. En el primer debate y en el curso del segundo bastará que concurra la tercera parte de los miembros de la Cámara; para cerrar este último se requiere la mayoría absoluta de los miembros que la componen; y se reputará como tal cualquiera exceso sobre la mitad.

Cerrado el segundo debate, el proyecto se pondrá en limpio tal como ha de ser pasado al Poder Ejecutivo, o a la otra Cámara, y luego se someterá al tercer debate.

En el tercer debate la Cámara manifestara su voluntad de que el proyecto sea o no ley. En el primer caso se firmará, y en el segundo se archivará.

Para este debate se necesita también la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva Cámara.

<sup>7</sup> Sin perjuicio de las reformas parciales que en su momento se hicieron al texto original de la ley 4 de 1913 y que aparecen señaladas en cada artículo, a nuestro juicio este capítulo se encuentra derogado totalmente por regulación integral de la materia en reformas constitucionales y legales posteriores; actualmente, las materias objeto de este capítulo se encuentran reguladas principalmente en la Constitución Política de 1991 y la Ley 5ª de 1992.

**Artículo 49.** No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los Reglamentos de las Cámaras puede disponer se dé a ciertos proyectos una tramitación especial, con subordinación a los preceptos constitucionales.

**Artículo 50.** Cuando una de las Cámaras negare un proyecto de ley enviado por la otra, esta podrá designar uno o dos oradores de su seno para que sostengan ante la primera las opiniones de la Cámara. Con ese fin, presentes los oradores en la que hubiere negado el proyecto, a solicitud de ellos volverá este al debate en que se negó. De igual modo se procederá cuando se negaren artículos que constituyan la parte más importante del proyecto; en este caso los oradores de la Cámara respectiva podrán pedir ante la otra que el proyecto vuelva a segundo debate, si se considerare en tercero.

**Artículo 51.** El proyecto de ley objetado en su conjunto por el Presidente volverá en las Cámaras a tercer debate. El que fuere objetado solo en parte, será reconsiderado en segundo debate, con el objeto de tomar en cuenta las observaciones del Gobierno.

#### *CAPÍTULO VI Promulgación y observancia de las leyes*

**Artículo 52<sup>8</sup>.** La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada.

La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción.

**Artículo 53<sup>9</sup>.** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los casos siguientes:

1. Cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al Gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado.

<sup>8</sup> Sobre la vigencia de los artículos 52 y 53, en los cuales se establecen las reglas de promulgación y observancia de las leyes, pueden verse entre otras las Sentencias C-084 de 1996, C-161 de 1999, C-925 de 2005, C-932 de 2006, C-025 de 2012 y C-302 de 2012. Ver igualmente Sentencia C-957 de 1999 sobre la exigencia de publicidad de las leyes en el diario oficial como requisito previo para su observancia.

<sup>9</sup> Sobre la imposibilidad de que el legislador delegue en el Gobierno la fecha de entrada en vigencia de una ley como lo preveía el numeral 1 del artículo 53, véase Sentencia C-302 de 1999.

2. Cuando por causa de guerra u otra inevitable estén interrumpidas las comunicaciones de alguno o algunos Municipios con la capital, y suspendido el curso ordinario de los correos, en cuyo caso los dos meses se contarán desde que cese la incomunicación y se restablezcan los correos.

**Artículo 54.** Se procurará que las leyes se publiquen e inserten en el periódico oficial dentro de los diez días de sancionadas. Cuando haya para el efecto un inconveniente insuperable, se insertarán a la mayor brevedad.

**Artículo 55.** En cada Municipio se publicarán por bando las leyes, a medida que llegaren a conocimiento del Alcalde, bien porque estén en el periódico oficial o porque se le comuniquen oficialmente. Este acto se anotará en su registro especial, y cada anotación se firmará por el Alcalde y su Secretario.

La omisión de esta formalidad hace responsables a los que incurran en ella, pero no obsta para la vigencia y observancia de la ley.

**Artículo 56<sup>10</sup>.** No podrá alegarse ignorancia de la ley para excusarse de cumplirla, después de que esté en observancia, según los artículos anteriores.

**Artículo 57<sup>11</sup>.** Las leyes obligan a todos los habitantes del país, inclusive a los extranjeros, sean domiciliados o transeúntes, salvo, respecto de estos, los derechos concedidos en los tratados públicos.

**Artículo 58<sup>12</sup>.** Cuando una ley se limite a declarar el sentido de otra, se entenderá incorporada en ella para todos sus efectos; pero no

---

<sup>10</sup> Esta norma es concordante con el artículo 9º del Código Civil: “Artículo 9. La ignorancia de las leyes no sirve de excusa”. Sobre la imposibilidad de alegar ignorancia de la ley como excusa para su inobservancia, pueden verse, entre otras, las Sentencias C-544 de 1994, C-651 de 1997 y C-319 de 2002.

<sup>11</sup> Concordante con el artículo 4 de la Constitución Política: “Artículo 4. (...) Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes y respetar y obedecer a las autoridades”. Sobre la aplicación de este artículo ver Sentencias SU-157 de 1999 y C-1192 de 2005. Igualmente, en relación con la observancia de la ley por los extranjeros que se encuentran en territorio nacional, ver, entre otras, Sentencias C-1259 de 2001 y T-680 de 2002.

<sup>12</sup> Sobre los efectos y límites de las leyes interpretativas a que alude el artículo 58 de la Ley 4 de 1913, en particular la no afectación de las situaciones ejecutoriadas antes de su expedición, véase la Sentencia C-424 de 1994; más reciente, la Sentencia C-076 de 2007. En

alterará lo que se haya dispuesto en decisiones ejecutoriadas antes de que entre a regir.

**Artículo 59**<sup>13</sup>. Todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas, pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal.

**Artículo 60.** Cuando se dice que un acto debe ejecutarse *en o dentro* de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día del plazo. Cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren ciertos derechos, se entenderá que estos derechos nacen o expiran a la medianoche del día en que termine el respectivo espacio de tiempo.

Si la computación se hace por horas, la expresión “dentro de tantas horas”, u otra semejante, designa un tiempo que se extiende hasta el último minuto de la última hora, inclusive; y la expresión “después de tantas horas”, u otra semejante, designa un tiempo que principia en el primer minuto de la hora que sigue a la última del plazo.

**Artículo 61.** Cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la media noche del día anterior; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la media noche de dicho día.

**Artículo 62**<sup>14</sup>. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos

---

general, sobre el alcance de las leyes interpretativas ver Sentencias C-270 de 1993, C-796 de 2000, C-877 de 2000, C-806 de 2001 y C-245 de 2002. En Sentencia C-1246 de 2001 se señala que la interpretación legal de una ley orgánica debe hacerse por otra norma de igual categoría.

<sup>13</sup> Aplicado por la Sección 4 del Consejo de Estado para establecer el cómputo del plazo del recurso de reconsideración. (Sentencias del 19 de enero de 2012, exp. 2008-00279; 31 de marzo de 2011, exp. 2008-00061; y del 30 de agosto de 2007, exp. 2002-1477). Aplicado en Sentencia C-108 de 1995 para considerar que el plazo para el ejercicio de las facultades extraordinarias venía a la media noche del último día fijado por el legislador para tales efectos.

<sup>14</sup> Ver artículo 56 de la Ley 489 de 1998 que dice: “Artículo 56. Presidencia de la República. Corresponde al Presidente de la República la suprema dirección y la coordinación y



de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.

### TÍTULO III<sup>15</sup>

## PODER EJECUTIVO

### *CAPÍTULO I - Presidente de la República*

**Artículo 63.** En receso del Congreso, el Presidente, de acuerdo con la Corte Suprema, puede trasladar transitoriamente la capital de la República a otro lugar, por graves motivos de necesidad pública, provenientes de circunstancias extraordinarias.

**Artículo 64.** En el caso de que se le impida por la fuerza el ejercicio de sus funciones al Presidente, se encargará del Poder Ejecutivo alguno de los que deban remplazarlo, en el correspondiente orden de prelación. Principiará a funcionar el primero que esté expedito, y les cederá el puesto a los que tengan derecho preferente, a medida que puedan irlo ocupando.

**Artículo 65.** Todos los empleados políticos y administrativos, en asuntos de la Administración Pública de la Nación, dependen del

---

control de la actividad de los organismos y entidades administrativos al tenor del artículo 189 de la Constitución Política". El uso del artículo 66 de la Ley 4 de 1913 puede verse, entre otros, en los Decretos 2691 de 2012 (creación de medalla al mérito); 4812 de 2010; 4969 de 2009 (extensión de la vigencia de las cédulas de ciudadanía); 3495 de 2009 (nombramiento de gobernador por suspensión del titular); 4856 de 2009 (medalla al servicio); 3420 de 2004 (comisión interinstitucional para la lucha contra el lavado de activos); etc. En auto de 11 de mayo de 2011, exp. 2011-0136, la Sección Segunda del Consejo de Estado niega la suspensión provisional de un decreto expedido con base en el artículo 66 de la Ley 4 de 1913, al considerar que no había una manifiesta contradicción entre dicho artículo y el acto expedido. El Consejo de Estado, en sentencia del 31 agosto de 1992, exp. 3339 señaló: "Refuerza lo anterior, el artículo 66 de la Ley 4ª de 1913 que establece una regla de competencia residual a favor del Presidente de la República en todo lo relativo a la administración general que no está especialmente atribuido a otros poderes públicos, pues aun cuando no lo hubiere expresado el artículo 74 del decreto 1042 de 1978, según esta disposición tal facultad que es administrativa, le correspondería al Presidente".

<sup>15</sup> Con la salvedad hecha sobre el artículo 66, el Título III se encuentra derogado por regulación integral de la materia. Ver explicación en estudio preliminar. Las materias objeto de este título se encuentran reguladas en la Constitución, la ley 489 de 1998 y las disposiciones que regulan cada ministerio.

Presidente, como Jefe superior de la República; pero en los demás ramos ejercen sus funciones con independencia.

Los empleados del orden judicial, Notarios, Registradores y Concejeros Municipales son independientes del Gobierno en el ejercicio de sus funciones, pero están sujetos a las providencias administrativas, en cuanto no pugnen con esa independencia.

**Artículo 66**<sup>16</sup>. Todo lo relativo a la administración general de la República, que no esté especialmente atribuido a otros poderes públicos, conforme a la Constitución y a las leyes, corresponde al Presidente.

**Artículo 67.** Derogado por el artículo 6 de la Ley 202 de 1936.

El artículo original decía: *“Artículo 67. El presidente puede delegar a sus subalternos determinadas funciones, detalladas expresa y minuciosamente, salvo los casos prohibidos por la Constitución o las leyes.*

*El Presidente conserva siempre el derecho de reformar o revocar lo que haga el inferior.”*

#### CAPÍTULO II - Atribuciones del Presidente<sup>17</sup>

**Artículo 68.** Corresponde al presidente de la República, como suprema autoridad administrativa:

1. Cuidar de la exacta y debida inversión de las rentas de establecimientos públicos que cualquier género, cuya administración esté confiada al Gobierno de la República;

<sup>16</sup> Ver artículo 56 de la Ley 489 de 1998 que dice: “Artículo 56. Presidencia de la República. Corresponde al Presidente de la República la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativos al tenor del artículo 189 de la Constitución Política”. El uso del artículo 66 de la Ley 4 de 1913 puede verse, entre otros, en los Decretos 2691 de 2012 (creación de medalla al mérito); 4812 de 2010; 4969 de 2009 (extensión de la vigencia de las cédulas de ciudadanía); 3495 de 2009 (nombramiento de gobernador por suspensión del titular); 4856 de 2009 (medalla al servicio); 3420 de 2004 (comisión interinstitucional para la lucha contra el lavado de activos), etc.

<sup>17</sup> Sin perjuicio de las reformas parciales que en su momento se hicieron al texto original de la ley 4 de 1913 y que aparecen señaladas en cada artículo, a nuestro juicio este capítulo se encuentra derogado por regulación integral de la materia en reformas constitucionales posteriores; actualmente, las materias objeto de este capítulo se encuentran reguladas principalmente en la Constitución Política de 1991.

2. Hacer que todos los funcionarios del orden político y municipal llenen oportuna y debidamente sus deberes;
3. Resolver las consultas que se le hagan relativamente a la manera de aplicar las leyes en los ramos Administrativo, Fiscal y Militar<sup>18</sup>;
4. Visitar por medio de sus agentes las oficinas públicas de recaudación, manejo e inversión de las rentas nacionales;
5. Pedir los informes que necesite a cualquier empleado, para el oportuno y eficaz cumplimiento de sus deberes;
6. Conceder licencia a los empleados nacionales para separarse de sus destinos, en la forma y términos establecidos por la leyes o los reglamentos respectivos, si tal facultad no está atribuida a otro empleado;
7. Resolver si deben admitirse o no las fundaciones y donaciones a favor de establecimientos administrados por el Gobierno;
8. Promover por medio del Ministerio Público la anulación de las ordenanzas de las Asambleas Departamentales y de los acuerdos de los Concejos Municipales, cuando a su juicio no sean aceptables;
9. Suspender la provisión de cualesquiera empleos que le esté confiada, si a su juicio, no se necesitan para el buen servicio público, exceptuando los que crea la Constitución;
10. Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes impongan que no sean de libre remoción,
11. Nombrar interinamente, en receso del Congreso, los empleados que esté o cualquiera de sus Cámaras debiera elegir, siempre que falten y no haya suplentes que puedan remplazarlos;

<sup>18</sup> Según algunas ediciones de la Ley 4 de 1913 (Editorial Temis, 1986; versión electrónica de la Alcaldía de Bogotá), este numeral fue modificado por el artículo 1 del Decreto 614 de 1949 que dice: "Artículo 1. Delegase al Ministerio de Justicia la facultad de resolver las consultas de que trata el ordinal 3. del artículo 68 del Código Político y Municipal, relativas a la manera de aplicar las leyes administrativas relacionadas con su ramo". En estricto sentido, más que una modificación, se trató en su momento de una delegación de la función presidencial.

12. Conocer, en receso del Congreso, de las excusas y renunciaciones de los empleados que debían hacerlas valer ante dicho Congreso o cualquiera de sus Cámaras.
13. Dar instrucciones a los agentes del Ministerio Público para la mejor defensa de los intereses de la Nación;
14. Suspender a los empleados de su elección, cuando sea necesario por causa criminal, y el Juez no pueda hacerlo. En receso del Congreso ejercerá la facultad respecto de los empleados que debían ser suspendidos por esta corporación o por cualquiera de sus Cámaras, exceptuando los que hayan de ser juzgados por el Senado;
15. Distribuir entre los Ministerios del Despacho los asuntos, según sus afinidades;
16. Castigar con multa que no exceda de quinientos pesos, y arresto que no pase de dos meses, a los que le falten al debido respeto y a los que desobedezcan las providencias del Gobierno<sup>19</sup>.

**Artículo 69.** Derogado por el artículo 6 de la Ley 202 de 1936.

*El artículo original decía: “Artículo 69. Las funciones del Presidente, en lo relativo al Poder Legislativo, son indelegables; de las que se refieren al Poder Judicial, lo es igualmente la de presentar a las Cámaras Legislativas ternas para la provisión de las Magistraturas de la Corte Suprema de justicia. La de nombrar los Fiscales y la de conceder rebaja de penas sólo pueden delegarle a los Gobernadores. Las demás son indelegables. De las funciones propiamente administrativas son indelegables las que están marcadas con los números 1, 2, 4 y 12 del artículo 120 de la Constitución y la de que trata el artículo 34 del Acto legislativo número 3 de 1910”.*

**Artículo 70.** Las funciones del Presidente en determinados ramos de administración serán señaladas en las leyes que los organicen.

**Artículo 71.** Los decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, de carácter permanente, se compilarán anualmente, para facilitar su consulta y ejecución.

<sup>19</sup> El Decreto 2536 de 1955 amplió la multa a diez mil pesos (\$10.000) y el término del arresto a seis (6) meses.

**Artículo 72.** Cuando se solicite del Poder Ejecutivo la suspensión de un empleado, por motivo criminal, se le acompañará copia del auto en que se le llame a juicio o se ordene su detención, y copia de la filiación, si esto fuere posible<sup>20</sup>.

*CAPÍTULO III<sup>21</sup> - Ministerios y sus empleados*

**Artículo 73.** El Despacho administrativo del Gobierno se divide en siete Ministerios, a saber: Gobierno, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra, Instrucción Pública, Tesoro y Obras Públicas. El orden en que quedan expresados los diversos Ministerios será el de su precedencia.

**Artículo 74.** Cada Ministro presentará al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su Departamento y sobre las reformas que la experiencia aconseje que se introduzcan. Este informe debe ir acompañado de los datos estadísticos correspondientes.

**Artículo 75.** Son atribuciones de los Ministros, fuera de las que quedan expresadas:

1. Autorizar con su firma los decretos u órdenes del Presidente;
2. Dirigir los trabajos y vigilar el pronto despacho de los negocios;
3. Ser órgano de comunicación con los empleados públicos y los particulares;
4. Dar cuenta al Presidente de los negocios graves que entren a la oficina, y recibir las instrucciones que tenga a bien darles para su despacho;
5. Prolongar o disminuir las horas de trabajo, según el número o urgencia de los negocios;

<sup>20</sup> Ver artículos 37, 38 y 48 (numeral 59) de la Ley 734 de 2002. El artículo 72 de la ley 4 de 1913 puede leerse en concordancia con lo dispuesto sucesivamente en los códigos de procedimiento penal en relación con la suspensión de servidores públicos por causa criminal.

<sup>21</sup> Capítulo derogado por regulación integral de la materia. Ver explicación en estudio preliminar. En cualquier caso, las materias objeto de este capítulo se encuentran reguladas principalmente en la Constitución Política de 1991, la Ley 489 de 1998, al Ley 790 de 2002, la Ley 1444 de 2011 y las normas que regulan cada Ministerio.

6. Conceder permiso verbal a los empleados subalternos para dejar de concurrir a la oficina, con justa causa, hasta por tres días, con goce de sueldo, siempre que no se sufra perjuicio en el despacho;
7. Proponer al Presidente todos los medios conducentes a la buena marcha de la Administración pública;
8. Redactar o hacer redactar a sus subalternos los decretos, reglamentos y resoluciones respectivas, según las instrucciones del Presidente y sus propias luces, y
9. Dictar el reglamento especial de su oficina, para regularizar el servicio público lo más que sea posible.

**Artículo 76.** Las faltas absolutas o temporales de los Ministros pueden llenarse por nombramiento de propietario o interino, según el caso.

Puede también el Presidente confiar el despacho de un Ministerio a otro de los Ministros o al Secretario respectivo.

En caso de falta accidental, firmará el Secretario u otro Ministro.

**Artículo 77.** En cada Ministerio habrá un Secretario, que será a la vez Jefe de la Sección 1a.

**Artículo 78.** Son deberes del Secretario:

1. Suplir las faltas accidentales del Ministro, y las otras, cuando así lo disponga el Presidente;
2. Cuidar del orden interior y gobierno económico del Ministerio, y del cumplimiento estricto del Reglamento;
3. Solicitar del Ministro la remoción de los empleados subalternos del Ministerio, cuando haya causa suficiente;
4. Distribuir entre las Secciones la correspondencia, solicitudes y demás documentos que entren al Despacho, salvo los oficios reservados, que serán entregados al Ministro, sin abrirlos;
5. Revisar los proyectos de decretos o de resoluciones que preparen los Jefes de Sección, antes de ser pasados para la firma del Ministro;

6. Señalar término a los Jefes de Sección para estudiar los asuntos, y presentar proyecto de resolución;
7. Dar cuenta inmediatamente al Ministro de los asuntos que por su naturaleza y urgencia requieran inmediato despacho;
8. Cuidar de que los Jefes de Sección despachen oportuna y debidamente los negocios que les correspondan, y arreglar cuidadosamente el expediente de cada uno;
9. Autenticar los impresos y autorizar las copias que fuere necesario;
10. Hacer todo lo posible a fin de que los asuntos sean despachado con oportunidad, y que haya pulcritud, limpieza y exactitud rigurosa en las resoluciones, oficio y demás documentos que deban firmarse por el Presidente o por el Ministro;
11. Suministrar al Ministro los datos que necesite y los informes que le pida, y hacerle las indicaciones que juzgue útiles al buen servicio público;
12. Señalar, de acuerdo con el Ministro, los documentos que deban publicarse, y vigilar la corrección de los que se publiquen;
13. Desempeñar las comisiones especiales que te confíe el Ministro o el Presidente, y
14. Los demás que les señalan los reglamentos.

**Artículo 79.** El personal de los Ministerios será determinado en ley especial.

**Artículo 80.** Son deberes de los Jefes de Sección:

1. Presentar al Ministro informes y proyectos de resolución sobre todos los asuntos que se les pasen para su despacho;
2. Llevar un registro de órdenes verbales, en el cual anotarán las que reciban diariamente del Ministro y del Secretario. Al margen anotarán lo que hayan hecho en cumplimiento de cada orden;
3. Cuidar de que todo lo que se despache en su Sección quede escrito correctamente y en los precisos términos en que fue acordado;

4. Vigilar la conducta de sus subalternos y dar cuenta de ellas al Secretario o al Ministro;
5. Entregar al Secretario la correspondencia abierta, para que le dé el curso correspondiente;
6. Presentar al Ministro, en las horas que éste les fije, la correspondencia que haya para la firma;
7. Dar al Ministro y al Secretario los informes y las explicaciones que les pidan, y hacerles las indicaciones que estimen convenientes para el buen servicio público;
8. Mantener rigurosa reserva en los asuntos que cursen en su Sección cuando sean solicitudes de particulares, informarán a éstos el estado en que se encuentren, y les notificarán o comunicarán las resoluciones que se dicten;
9. Cuidar de que el archivo de la Sección esté perfectamente arreglado y legajado;
10. Presentar al Secretario los asuntos que éste debe firmar, según el reglamento de la oficina, y
11. Desempeñar los demás deberes que les señalen las leyes, los decretos del Gobierno y reglamentos del Ministerio.

**Artículo 81.** Los Oficiales sirven a órdenes de los respectivos Jefes de Sección, y cumplen los deberes que les señalen en reglamento y las órdenes del Ministro, del Secretario y el Jefe y Subjefe de su respectiva Sección.

**Artículo 82.** Los Conserjes son encargados especialmente del aseo de las piezas del Despacho, y cumplen los demás deberes que les señalen el reglamento y las órdenes de los empleados del Ministerio, relativas al servicio público. Lo propio se dice de los Porteros.

**Artículo 83.** El ministro o el Secretario pueden encargar a cualquiera de los empleados subalternos el cuidado especial de la biblioteca del Ministerio, el manejo y distribución de los útiles de escritorio y cualquier otro asunto o ramo especial, como mejor convenga al buen servicio público.



**Artículo 84.** Ninguna persona que directa o indirectamente tenga negocios de comercio, de banco o de documentos de crédito, o que sea proveedor o contratista de cosas u objetos que deban pagarse con fondos públicos, podrá ejercer destinos que pertenezcan al Ministerio del Tesoro.

## TÍTULO IV

### RÉGIMEN DEPARTAMENTAL<sup>22</sup>

#### *CAPÍTULO I - Asambleas Departamentales*

**Artículo 85.** Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución.

No habrá ramo del servicio público, nacional o seccional, en un Departamento que esté subordinado a otros Departamentos. Se exceptúa el servicio militar.

**Artículo 86.** Modificado por el artículo 1º de la Ley 29 de 1969.

**Artículo 1º.** Para determinar el número de Diputados de que se componen las Asambleas Departamentales, dentro de los límites señalados por el artículo 185 de la Constitución, se aplicarán las reglas siguientes: Los Departamentos que se lleguen actualmente a 300.000 habitantes, tendrán Asambleas de 15 Diputados y aquellos que pasen de dicha población, elegirán uno más por cada 150.000 habitantes adicionales o fracción no inferior a los 75.000 hasta completar el máximo de 30.

Cada vez que un nuevo Censo fuere aprobado, las bases anteriores se aumentarán en la misma proporción del incremento de población que de él resultare.

El artículo original era el siguiente: *“Artículo 86. Habrá en cada Departamento una corporación administrativa denominada Asamblea*

<sup>22</sup> Sin perjuicio de las modificaciones parciales que en su momento se hicieron a algunos artículos de este título, lo relativo al régimen departamental se encuentra derogado en su totalidad en virtud de lo establecido en el artículo 339 del Decreto 1222 de 1986, declarado exequible en Sentencia No. 102 del 13 de diciembre de 1986 de la Corte Suprema de Justicia. Actualmente, las materias objeto de este título se encuentran reguladas principalmente en la Constitución Política de 1991, el Decreto Ley 1222 de 1986, la Ley 600 de 2000, la Ley 1447 de 2011 y la Ley 1454 de 2011. Sobre la derogatoria de las normas departamentales que no quedaron incorporadas en el Decreto Extraordinario 1222 de 1986 ver estudio preliminar.

*Departamental, compuesta de los Diputados que correspondan a la población de los Departamentos, a razón de uno por cada veinte mil habitantes, y uno más por cada fracción que no baje de diez mil; pero las de los Departamentos que no tengan trescientos mil habitantes se compondrán de quince Diputados, que serán elegidos según la base de población que el Gobierno fijará oportunamente para este solo efecto, al formar las respectivas Circunscripciones Electorales”.*

**Artículo 87**<sup>23</sup>. Las Asambleas se reunirán cada año en la capital del Departamento, el día 1º de marzo. Cuando no puedan reunirse en la capital, por algún inconveniente insuperable, se reunirán en el lugar que designe el Gobernador del Departamento, y por graves motivos podrán trasladarse a otro lugar, después de instaladas.

**Artículo 88.** Las sesiones ordinarias de las Asambleas durarán por el término de cuarenta días, prorrogables a su juicio por veinte días más, si así lo acordaran los Diputados, por los dos tercios de los votos.

**Artículo 89.** Las Asambleas se reunirán extraordinariamente cuando sean convocadas por los respectivos Gobernadores. En estas sesiones se ocuparán preferentemente en los asuntos sometidos a su consideración por dichos Gobernadores, y después, en los otros que estimen convenientes.

En tales casos el Gobernador fijará el tiempo de duración de las sesiones.

**Artículo 90.** Las Asambleas necesitan para instalarse y para funcionar, la mayoría absoluta de sus miembros.

**Artículo 91.** En general, para la instalación de las Asambleas se procederá de una manera análoga a como se procede para la instalación del Congreso, con las variaciones que exija la naturaleza de aquellas corporaciones. Las ordenanzas determinarán los detalles de dicho procedimiento sobre la regla general sentada en este artículo.

**Artículo 92.** Es prohibido a los Diputados gestionar asuntos ajenos ante el Gobernador del Departamento. Se les prohíbe igualmente celebrar

<sup>23</sup> La fecha de las reuniones de las asambleas al 1º de octubre de cada año, fue modificado por el artículo 49 de la Ley 89 de 1948 y ratificado, posteriormente, por el artículo 1º de la Ley 6a de 1958.

contratos por sí o como representante de otros, con los respectivos Gobernadores. Estas prohibiciones se extienden a todo el tiempo del período legal de sus funciones.

**Artículo 93.** Los Diputados no serán responsables por las opiniones que emitan en el curso de los debates, ni por los votos que den en las deliberaciones.

**Artículo 94.** El tiempo de duración Diputados a las Asambleas Departamentales es de dos años, pero pueden ser reelegidos indefinidamente.

**Artículo 95.** El Secretario o Secretarios del Gobernador y el respectivo Director de Instrucción Pública tendrán voz, pero no voto, en las deliberaciones de la Asamblea.

**Artículo 96.** Corresponde al Gobernador oír y decidir las excusas y renunciaciones de los Diputados, en receso de la Asamblea. Si la admite, llamará a los suplentes respectivos<sup>24</sup>.

#### *CAPÍTULO II - Atribuciones de las Asambleas*

**Artículo 97.** Son funciones de las Asambleas:

1. Votar el Presupuesto de rentas y gastos para cada año;
2. Conceder privilegios cuando se trate de inventos útiles, o de vías públicas; en este último caso se necesita de la aprobación del Gobierno Nacional, cuando la obra interese a más de un Departamento;
3. Establecer y organizar los impuestos que se necesiten para atender a los gastos de la Administración Pública, con arreglo al sistema tributario nacional, pero sin gravar artículos que sean materia de impuestos de la Nación, a menos que para hacerlo se les dé facultad expresa por la ley;
4. La facultad de decretar pensiones de jubilación a los maestros y maestras de escuelas oficiales que hubieren servido por el tiempo que las mismas Asambleas podrán determinar, y que no será menor de quince años.

<sup>24</sup> Este artículo es aplicado en Concepto 1320 del 29 de marzo de 2001 de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

- Las Asambleas ejercerán esta facultad, previa la expedición de la correspondiente ordenanza reglamentaria;
5. Fomentar la apertura de caminos y de canales navegables, y la conservación y arreglo de las vías públicas del Departamento;
  6. Dirigir y fomentar, por medio de ordenanza y con los recursos propios del Departamento, las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas, la importancia de capitales extranjeros y la colonización de tierras pertenecientes al Departamento.
  7. Ordenar y fomentar la construcción de vías férreas, la explotación de bosques de propiedad del Departamento y la canalización de los ríos;
  8. Reglamentar la policía local, en todos sus ramos, respetando las disposiciones legales;
  9. La administración de los bienes del Departamento y la fiscalización de las rentas y gastos de los Distritos, de acuerdo con la Constitución y las leyes;
  10. El arreglo, fomento y administración de las obras y establecimientos públicos que interesen exclusivamente al departamento;
  11. El fomento de nuevas poblaciones;
  12. El arreglo de la estadística y de la carta geográfica del Departamento sin contravenir a las disposiciones generales sobre la materia;
  13. El arreglo de las cárceles y la conducción, custodia y seguridad de los reos, respetando las disposiciones que sobre el particular dicten el Congreso y el Poder Ejecutivo;
  14. El fomento de las misiones para la reducción y civilización de los indígenas;
  15. La calificación de las credenciales de sus propios miembros<sup>25</sup>;

<sup>25</sup> Desarrollado en la Ley 71 de 1916 de la siguiente manera: "Artículo 4°. Las asambleas departamentales examinarán y decidirán, dentro de los seis días siguientes a su presentación, si están en forma legal las credenciales que cada diputado desde presentar al tomar posesión del puesto".

16. Crear los empleos necesarios para el servicio del Departamento, y determinar su duración y funciones;
17. Organizar las Contadurías y Tribunales de Cuentas de los Departamentos, y nombrar los Contadores o Magistrados correspondientes;
18. Elegir los miembros de los Consejos Electorales que deben hacer la elección de Senadores, en la proporción de un Consejero por cada treinta mil habitantes;
19. Presentar ternas a la Corte Suprema de justicia para los nombramientos de Magistrados principales y suplentes de los Tribunales Superiores de Distrito;
20. Hacer la demarcación de Distritos Electorales para la elección de Diputados, si el sistema electoral que se adopte exige la formación de dichos Distritos;
21. Presentar al Poder Ejecutivo ternas para el nombramiento de Fiscales de los Tribunales y Juzgados Superiores;
22. Crear y suprimir Municipios con arreglo a la base de población que determine la ley, y agregar o segregar términos municipales, consultando los intereses locales;
23. Aclarar las líneas dudosas limítrofes de los Municipios dentro de los respectivos Departamentos;
24. Crear y suprimir Circuitos de Notaría y de Registro;
25. Fijar los sueldos de los empleados del Departamento que sean de cargo del Tesoro Departamental;
26. Reglamentar el repartimiento o la enajenación o destino de los terrenos baldíos cedidos al Departamento, de conformidad con las leyes sobre la materia;
27. Arreglar el pasaje de los ríos en los puentes que se crucen con los caminos públicos que no sean de cargo de las Nación, siempre que ambas orillas sean del Departamento. Si no lo fueren, se procederá de acuerdo con la Asamblea del otro Departamento interesado, y se

someterá el arreglo a la aprobación del Gobierno. En todo caso, las Asambleas respetarán los reglamentos sobre navegación fluvial;

28. Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916.  
El numeral original decía: 28. Establecer penas contra los que infrinjan las ordenanzas, las cuales podrán ser de multas que no excedan de quinientos pesos (\$ 500), y trabajos en obras públicas hasta por un año. En las graves violaciones de las ordenanzas de policía la pena puede ser hasta de un año de reclusión y confinamiento en determinados territorios, por igual tiempo;
29. Exigir los informes que estimen convenientes, de cualesquiera empleados departamentales o municipales;
30. Solicitar de los poderes nacionales la expedición de las leyes, decretos, actos y resoluciones que convengan a los intereses del Departamento;
31. Arreglar la división territorial del Departamento para los efectos fiscales, sobre las bases de la presente ley;
32. Fundar y sostener becas en los establecimientos públicos de educación secundaria y profesional, y auxiliar colegios de particulares dignos de apoyo;
33. Condonar las deudas a favor del Tesoro Departamental, total o parcialmente. Esto no podrá hacerse sino por graves motivos de justicia;
34. Expedir las ordenanzas que sirvan de regla para el curso de sus trabajos;
35. Arreglar la deuda pública a cargo del Departamento, y disponer la manera de amortizarla, procurando en todo lo posible el cumplimiento de las obligaciones contraídas, o bien promoviendo con los respectivos interesados la modificación de las obligaciones, de la manera más equitativa y razonable que sea posible;
36. Monopolizar en beneficio de su Tesoro, si lo estima conveniente, y de conformidad con la ley, la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes, o gravar esas industrias en la forma en que lo determine la ley, si no conviene el monopolio;

37. Arreglar todo lo relativo a la organización, recaudación, manejo e inversión de las rentas del Departamento; a la formación y revisión de cuentas de los responsables, y a la represión y castigo del fraude. El arrendamiento de las rentas, cuando así se disponga administrarlas, se hará según lo determinen las respectivas ordenanzas;
38. Fijar la cuantía y naturaleza de las cauciones que deben otorgar los empleados recaudadores y pagadores de Hacienda Departamental;
39. Reglamentar el impuesto sobre la propiedad raíz que deben cobrar los Departamentos o los Municipios, según las ordenanzas, sin exceder la tasa fijado por la ley y sin destinar el producto a gasto que no sean propiamente municipales o de instrucción pública primaria;
40. Proveer lo necesario para la ejecución de trabajos que interesen conjuntamente a varios Municipios, y señalar la parte de gastos que a cada uno de ellos ha de tocar, previo el parecer de los respectivos Concejos Municipales;
41. Prohibir los juegos y diversiones públicas que perjudiquen a la moralidad o al desarrollo de la riqueza pública, y aún castigar a los infractores con pena de reclusión hasta por un año;
42. Reglamentar y gravar los juegos permitidos, y
43. Llevar las demás funciones y deberes que les señalen la Constitución y las leyes, inclusive las que estas atribuían a los Consejos Administrativos de los Departamentos.

**Artículo 98.** Es prohibido a las asambleas departamentales:

1. Dirigir excitaciones a corporaciones y funcionarios públicos, sin perjuicio de la atribución contenida en el artículo 97, numeral 30;
2. Intervenir por medio de ordenanzas o resolución en asuntos que no sean de su incumbencia;
3. Dar votos de aplauso o de censura respecto de actos oficiales;
4. Decretar a favor que de alguna persona natural o jurídicas gracias o pensiones, salvo lo dispuesto en el artículo precedente;

5. Imponer gravámenes sobre objetos o industrias gravados por la ley; y
6. Nombrar a ninguno de sus miembros para empleos remunerados cuya provisión les incumba, ni incluirlos en las ternas que deban elegir para que otra autoridad haga el nombramiento respectivo.

**Artículo 99.** Los actos de las Asambleas Departamentales destinados a dictar disposiciones para el arreglo de alguno de los asuntos que son de su incumbencia se denominarán *ordenanzas*; los que tengan por objeto la ejecución de un hecho especial, como un nombramiento, o la decisión de un punto determinado, que no imponen obligaciones ni crean derechos a los asociados, se denominarán en general *resoluciones*. Las primeras se ajustarán a las prescripciones del capítulo siguiente, y las segundas basta que sean aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión.

### *CAPÍTULO III - Ordenanzas*

**Artículo 100.** Tienen derecho de proponer proyectos los Diputados de las Asambleas y el Gobernador, por conducto de sus Secretarios, o el respectivo Director de Instrucción Pública.

**Artículo 101.** Todo proyecto de ordenanza debe discutirse y aprobarse en tres debates, en días distintos. En el primero se discute el proyecto en general; en el segundo se examinará una a una sus disposiciones; en el tercero se decide si debe ser ordenanza tal como quedó en el segundo.

**Artículo 102.** Aprobado un proyecto en tercer debate, pasará al Gobernador, para su sanción y para que ordene su promulgación.

**Artículo 103.** El Gobernador dispone del término de cuatro días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de cincuenta artículos; de seis días, cuando el proyecto contenga de cincuenta y uno a doscientos artículos, y hasta de diez días, cuando los artículos pasen de doscientos.

Si el Gobernador, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, no podrá dejar de sancionarlo y promulgarlo. Pero si la Asamblea se pusiere en receso dentro de cualquiera de dichos términos, el Gobernador está en



el deber de publicar el proyecto, sancionado u objetado, dentro de los seis días siguientes a aquel en que la Asamblea haya cerrado sus sesiones.

**Artículo 104.** Modificado por el artículo 4 de la Ley 11 de 1913 que dispuso: “Artículo 4º. La asamblea necesita de la mayoría absoluta de los votos de los diputados para declarar infundadas las objeciones del gobernador.

Una vez declaradas así infundadas las objeciones del gobernador, este debe forzosamente sancionar la ordenanza”.

El artículo original decía: “*Artículo 104. La Asamblea necesita de las dos terceras partes de los votos de los Diputados presentes para declarar infundadas las objeciones del Gobernador. Obtenido este número de votos, el Gobernador debe sancionar la ordenanza*”<sup>26</sup>.

**Artículo 105.** Llámase sanción ejecutiva el acto del Jefe Superior del Departamento que manda ejecutar el proyecto que le envía la respectiva Asamblea y con el cual reviste a este del carácter de ordenanza.

**Artículo 106.** Sancionada la ordenanza, se publicará en el periódico oficial del Departamento; uno de los ejemplares autógrafos se archivará en la Gobernación, y el otro se devolverá a la Asamblea.

**Artículo 107.** Las sesiones de la Asamblea serán públicas, a menos que en casos especiales resuelva considerar algún asunto en sesión secreta.

**Artículo 108.** Los detalles de procedimiento en las Asambleas serán señalados por sus reglamentos.

**Artículo 109.** Las ordenanzas rigen en todo el territorio del Departamento, treinta días después de su publicación en el periódico oficial. Sin embargo, las Asambleas pueden reglamentar este punto como a bien lo tengan; pero en todo caso ninguna ordenanza podrá ser obligatoria antes de su promulgación.

#### *CAPÍTULO IV - Anulación de las ordenanzas*

**Artículo 110.** Es nula toda ordenanza que sea contraria a la Constitución y a las leyes, o cuando viole derechos de particulares legalmente adquiridos.

<sup>26</sup> Debe tenerse en cuenta que con el plebiscito de 1957 se volvió a la regla de dos tercios de los votos para la adopción de decisiones en las corporaciones públicas territoriales.

**Artículo 111.** Las ordenanzas son obligatorias mientras no sean anuladas o suspendidas por la autoridad judicial.

**Artículo 112.** Derogado expresamente por el artículo 109 de la Ley 130 de 1913.

El artículo original decía: “*Artículo 112.<sup>27</sup> Toda persona natural o jurídica que se crea agraviada por alguna ordenanza, en cuanto considere que esta es contra a la Constitución o la ley, que viola derechos civiles, puede pedir su anulación al Tribunal del respectivo Distrito Judicial*”.

**Artículo 113.** Derogado artículo 109 de la Ley 130 de 1913.

El artículo original decía: “*Artículo 113. El Tribunal competente para conocer el asunto podrá suspender el acto denunciado, por pronta providencia, cuando se trate de un perjuicio notoriamente grave, suspensión que comunicará en seguida al Gobernador, para los efectos a que haya lugar*”.

**Artículo 114.** Derogado expresamente por el artículo 109 de la Ley 130 de 1913.

El artículo original decía: “*Artículo 114. El Tribunal dará traslado de la demanda de nulidad al Agente del Ministerio Público, por el término de tres días; hará practicar las diligencias necesarias para asegurar su fallo, y decidirá en sala de Acuerdo, por mayoría absoluta, dentro de los diez días siguientes a la contestación del traslado, si anula o no la ordenanza*”.

**Artículo 115.** Derogado expresamente por el artículo 109 de la Ley 130 de 1913.

El artículo original decía: “*Artículo 115. La resolución del Tribunal es apelable para ante la Corte Suprema, por el Fiscal del Tribunal o por el interesado que haya promovido la anulación. Si no se apelare, se consultará la resolución, pero en todo caso esta se cumple mientras no sea revocada por el Superior*”.

**Artículo 116.** Derogado expresamente por el artículo 109 de la Ley 130 de 1913.

<sup>27</sup> Es interesante ver que el artículo original legitimaba a “toda persona natural o jurídica” para demandar la nulidad de las ordenanzas; por su parte la Ley 130 de 1913 legitimó para esos efectos a “todo ciudadano”, lo que supuso en su momento la negación de legitimación para demandar a las mujeres, por no considerarse ciudadanas en ese momento (sentencia de septiembre 15 de 1922, demandante Ana María Aranza).

El artículo original decía: “*Artículo 116. La Corte, una vez recibido el expediente, dará traslado al Procurador, por tres días; hará practicar las diligencias necesarias para asegurar el fallo, y decidirá sobre la anulación pedida, dentro de los diez días siguientes a la devolución de los autos*”.

**Artículo 117.** Derogado expresamente por el artículo 109 de la Ley 130 de 1913.

El artículo original decía: “*Artículo 117. La anulación de las ordenanzas podrá ser pedida también por el Gobernador respectivo, o por el Fiscal del Tribunal, y la solicitud será sustanciada y decidida conforme a lo prescrito en los artículos precedentes*”.

**Artículo 118.** Derogado expresamente por el artículo 109 de la Ley 130 de 1913.

El artículo original decía: “*Artículo 118. El Procurador General de la Nación puede asimismo promover, por conducto del Fiscal respectivo, la anulación de las ordenanzas en los casos de la ley; pero siempre se decidirá el asunto en primera instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial correspondiente*”.

**Artículo 119.** Derogado expresamente por el artículo 109 de la Ley 130 de 1913.

El artículo original decía: “*Artículo 119. El procedimiento determinado para el caso de anulación de ordenanzas se observará también cuando se trata de actos de los Gobernadores que, según la ley, estén equiparados a los actos generales de los gobernadores que, según la ley, estén equiparados a los actos generales de los extinguidos Consejos Administrativos de los Departamentos*”.

**Artículo 120.** Las disposiciones sobre derogación de las leyes se hacen extensivas a las ordenanzas.

**Artículo 121.** Son también anulables, como las ordenanzas, los acuerdos expedidos por los extinguidos Consejos Administrativos Departamentales.

**Artículo 122.** Las denuncias sobre nulidad de las ordenanzas no afectan los derechos constituidos conforme a ellas y durante su vigencia.

#### *CAPÍTULO V - Gobernadores*

**Artículo 123.** En cada Departamento habrá un Gobernador, que será Jefe de la Administración seccional y Agente del Poder Ejecutivo.

**Artículo 124.** La residencia habitual del Gobernador será la capital del Departamento, pero puede ausentarse de ella en ejercicio de sus funciones y con permiso o por orden del Gobierno, por razones de buen servicio público. Cuando se ausente dejará encargado del Despacho para los asuntos urgentes a uno de sus Secretarios.

**Artículo 125.** Los Gobernadores serán nombrados para un periodo de dos años, a partir del 1º de mayo de 1913.

**Artículo 126.** Los Gobernadores estarán sujetos a responsabilidad administrativa y judicial. Son amovibles por el Gobierno y responsables ante la Corte Suprema de Justicia por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones.

**Artículo 127.** Son atribuciones de los Gobernadores las siguientes:

1. Cumplir y hacer que se cumpla en el Departamento la Constitución, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos municipales y las órdenes del Gobierno;
2. Dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrado y separando libremente sus agentes; reformando, confirmando, o revocando los actos y resoluciones de estos, y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la Administración.

*Parágrafo.* La facultad de nombrar Alcaldes puede ser delgada por los Gobernadores a los Prefectos;

3. Mantener el orden en el Departamento y coadyuvar a su mantenimiento en el resto de la República;
4. Llevar la voz del Departamento y representarlo en asuntos políticos y administrativos;
5. Auxiliar a la justicia como los determine la ley;
6. Ejercer del derecho de vigilancia y protección sobre las corporaciones oficiales y establecimientos públicos;
7. Sancionar en la forma legal las ordenanzas que expidan las asambleas Departamentales;
8. Revisar los actos de las Municipalidades y los de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, revocar los últimos y

pasar los primeros a la autoridad competente, para que esta decida sobre su exequibilidad.

*Parágrafo.* Cuando el Gobernador hallare irregularidades en los acuerdos municipales, podrá, dentro de los quince días siguientes al recibo, devolverlos a los Concejos, con las observaciones del caso, para que sean corregidos, pero si la Municipalidad insistiere, y la objeción versare sobre punto de inconstitucionalidad o ilegalidad, los pasará al Poder Judicial.

9. Suspender, por causas criminal, a los empleados departamentales, a petición de la autoridad competente, en todos los casos en que está función no esté atribuida por la ley a otra autoridad;
10. Nombrar Magistrados interinos de los Tribunales de Distrito Judicial, cuando la falta de los principales no pueda ser llenada por los suplentes, y dar cuenta de los nombramientos a la Corte Suprema de Justicia;
11. Formar anualmente el proyecto de presupuesto de rentas y gastos, y presentarlo a la Asamblea en los primero diez días de sus sesiones anuales;
12. Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;
13. Resolver las consultas que sobre la inteligencia de las leyes le hagan los empleados municipales del orden administrativo o las corporaciones administrativas que funcionen dentro del Departamento, y consultar sus resoluciones con el Gobierno;
14. Dar instrucciones a los Alcaldes para la recta ejecución de las órdenes superiores; resolver las consultas que a este respecto se les ocurran, y dar cuenta de sus resoluciones al Gobierno, cuando la gravedad del caso lo requiera;
15. Estatuir lo relativo a la policía local, de acuerdo con las leyes, ordenanza o acuerdos departamentales vigentes;
16. Dar informe cada tres meses al Gobierno sobre la marcha de la administración del Departamento, indicando las reformas que a su juicio sean convenientes;

17. Visitar una vez por año, por lo menos, los Distritos de su Departamento, para propender por la buena marcha de la administración; vigilar la conducta de los empleados públicos, e inspeccionar las obras públicas que se emprendan por el Gobierno y por las Municipalidades;
18. Castigar con multas hasta de doscientos pesos, o con arresto hasta de un mes, a los que le falten al respeto debido, en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas;
19. Remitir al Ministerio de Gobierno copia del inventario que debe formar, luego que se encargue del puesto, del archivo, mueblaje y enseres de la Oficina y demás bienes nacionales que estén bajo su custodia y administración;
20. Suspender, por graves motivos, y sujeto a responsabilidad ulterior, a cualquier empleado nacional o municipal, del orden administrativo, que no sea nombrado por él, cuando la urgencia sea tal que no pueda aguardar la resolución del gobierno, y consultar con este inmediatamente las resoluciones de esta clase que dicte;
21. Conceder licencias a los empleados del Departamento y a los nacionales y municipales en los casos previstos por la ley;
22. Dirigir la instrucción pública sobre las bases consignadas en las leyes y decretos del Gobierno;
23. Revocar los actos de sus subalternos que sean contrarios a las leyes u órdenes superiores, a menos que dichos actos tengan carácter de definitivos, o corresponda su revisión a otra autoridad;
24. *Modificado por el artículo 3º de la Ley 37 de 1935:* Artículo 3º. El numeral 24 del artículo 127 de la Ley 4 de 1913 quedará así: Nombrar y remover libremente a los maestros de escuela y a los inspectores provinciales de instrucción pública, en armonía con la organización y reglamentación que determine el Ministerio de Educación Nacional en desarrollo del artículo 1 de esta ley.

El numeral original establecía: “24. *Nombrar y remover libremente a los maestros de escuela y a los inspectores Provinciales de Inspección Pública, pero los primeros sólo podrán ser removidos para mejorarlos, o por causa de mala conducta o de incompetencia comprobada, y previa*

*la tramitación establecida en las disposiciones vigentes sobre instrucción pública;”*

25. Dictar, en caso de urgencias o gravedad, con carácter de provisionales, órdenes y disposiciones administrativas que, no siendo de su incumbencia ordinaria, juzgue indispensables; pero siempre que para esta haya recibido delegación del Gobierno, a quien corresponde aprobarla definitivamente;
26. Nombrar y remover los Prefectos, los Alcaldes Municipales, el Secretario o Secretario y los subalternos de la Gobernación;
27. Fomentar en lo posible las vías de comunicación;
28. Inspeccionar las obras públicas e informar frecuentemente al Gobierno sobre su estado y la manera como se ejecute;
29. Perseguir activamente a los reos prófugos que existan en el Departamento, y ponerlos a disposición del Juez competente;
30. Expedir reglamentos y dictar órdenes para la buena marcha de las oficinas administrativas;
31. Pedir informes a los Jueces y demás empleados sobre determinados asuntos, que no sean reservados, cuando los necesite para el mejor desempeño de sus funciones;
32. Visitar mensualmente las oficinas públicas de la capital del Departamento;
33. Cuidar de que las rentas sean recaudadas con acuciosidad y esmero, y que se les dé el destino señalado en las leyes, acuerdos y disposiciones del Gobierno;
34. Cuidar de la buena marcha de los establecimientos públicos que existan en el Departamento, tales como colegios, escuelas, hospitales, asilos, cárceles, etc;
35. Cumplir con especial esmero los deberes que le correspondan para que las elecciones se verifiquen con regularidad y orden;
36. Modificado por el artículo 5 del Decreto 2163 de 1970: Artículo 5. Los notarios serán nombrados para períodos de cinco (5) años, así: los de primera categorías por el gobierno nacional; los demás, por los gobernadores, intendentes y comisarios respectivos.

El numeral original establecía: “36. *Nombrar en propiedad, de ternas pasadas por los respectivos Tribunales, los Registradores de Instrumentos públicos y los Notarios, suspenderlos, de acuerdo con las leyes sobre la materia, y nombrar Notarios y Registradores interinos, cuando falten los principales y los suplentes*”;

37. Las demás que les confieran las leyes o el Gobierno.

**Artículo 128.** El Gobernador presentará a la Asamblea, al principiar las sesiones, un informe sobre los distintos ramos de la Administración que está a su cargo y las reformas que en ella convenga introducir.

#### *CAPÍTULO VI - Bienes y rentas de los Departamentos*

**Artículo 129.** Los bienes de los Departamentos, así como los de los Municipios, son propiedad exclusiva, respectivamente, de cada uno de ellos, y gozan de las mismas garantías que las propiedades de los particulares. No podrán ser ocupadas estas propiedades sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones de derechos departamentales y municipales.

Cuando sea el caso de embargar bienes de los Departamento o de los Municipios, se tendera en cuenta lo que dispone el Artículo 25 de la ley 619 de 1896.

**Artículo 130.** Los bienes que por leyes o por decretos del Gobierno Nacional, o por cualquier otro título, pertenecieron a los extinguidos Estados Soberanos, continuarán siendo propiedad de los respectivos Departamentos. Exceptúanse los inmuebles que se especifican en el artículo 202 de la Constitución.

## TÍTULO V

### RÉGIMEN DE LAS PROVINCIAS<sup>28</sup>

**Artículo 131.** Los Departamentos continuarán divididos en Provincias, y estas con la organización que hoy tienen.

**Artículo 132.** Cada Provincia será regida por un Prefecto de libre nombramiento y remoción del Gobernador, de quien es agente inmediato.

<sup>28</sup> Ver en el estudio preliminar la explicación sobre la derogatoria de este título.



**Artículo 133.** El periodo de duración del prefecto de libre nombramiento y remoción del gobernador, de quien es agente inmediato.

**Artículo 134.** Cada Prefecto tendrá un Secretario y los empleados subalternos que determine la Asamblea Departamental, todos los cuales serán de libre nombramiento y remoción del primero.

**Artículo 135.** Cada Prefecto tendrá un suplente, que remplazará al principal en las faltas absolutas temporales o accidentales.

Si faltaren el principal y el suplente, se encargará del destino el Alcalde de la capital, y si es también faltare, lo hará el Secretario de la Prefectura, mientras el Gobernador dispone lo conveniente. Al efecto, se dará a éste inmediatamente cuenta de lo ocurrido; el que se encargue de la Prefectura tiene el ejercicio pleno de las funciones del empleo, y debe ser reemplazado en el otro puesto que servía.

**Artículo 136.** El Prefecto residirá ordinariamente en la capital de la Provincia, pero podrá ausentarse de ella por razón de visita oficial o comisión que le confíe el superior.

**Artículo 137.** Cuando el Prefecto esté ausente de la capital de la Provincia, el Alcalde Municipal hará sus veces para el despacho de los asuntos administrativos que no requieran mando o jurisdicción. Los que lo requieran podrán ser despachados por el Prefecto en el lugar donde se encuentre.

**Artículo 138.** Cuando el Prefecto se ausente de la capital de la Provincia podrá quedar encargado del Despacho de los asuntos el Secretario, cuando así lo disponga el Prefecto, con aprobación del Gobernador. En este caso el Prefecto podrá nombrar de Secretario que autorice sus providencias a cualquiera de sus subalternos.

**Artículo 139.** Son atribuciones del Prefecto de cada Provincia:

1. Comunicar las leyes órdenes a los empleados municipales de la Provincia;
2. Mantener el orden en la Provincia y coadyuvar a su mantenimiento en el resto del Departamento y de la República;
3. Vigilar la conducta de los empleados de la Provincia, y promover lo conveniente para que se les exija la responsabilidad en que incurran por faltas u omisiones en el cumplimiento de su deber;

4. Visitar una vez al año, por lo menos, los Municipios de su Provincia, para cerciorarse de la marcha de la Administración Pública y de la conducta de los empleados;
5. Dar un informe anual al Gobernador sobre la marcha de la administración de la Provincia, e indicar las reformas que a su juicio sean necesarias;
6. Imponer multas hasta de cincuenta pesos (\$50) y arresto hasta de diez días a los que desobedezcan sus órdenes o le falten al debido respeto;
7. Remitir copia al Gobernador del inventario que debe formar anualmente del archivo, mueblaje y enseres de la Oficina;
8. Suspender a los empleados administrativos de la Provincia o del Municipio, cuando, la urgencia sea tal que no permita aguardar la resolución del Gobernador, y consultar con este inmediatamente las resoluciones que al efecto dicte;
9. Ejercer todas las facultades que le deleguen los Gobernadores;
10. Conocer en primera o segunda instancia, según el caso, de los asuntos administrativos y de policía que le atribuyan las ordenanzas de los Departamentos;
11. Las demás atribuciones que le confieran las leyes y las ordenanzas.

## TÍTULO VI

### RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS<sup>29</sup>

#### *CAPÍTULO I - Disposiciones Preliminares*

**Artículo 140.** El territorio sometido a la jurisdicción del Alcalde constituye con sus habitantes el Distrito Municipal o Municipio.

<sup>29</sup> Sin perjuicio de las modificaciones parciales que en su momento se hicieron a algunos artículos de este título, lo relativo al régimen municipal se encuentra derogado en su totalidad en virtud de lo establecido en el artículo 385 del Decreto 1333 de 1986, declarado exequible en Sentencia No. 101 del 13 de diciembre de 1986 de la Corte Suprema de Justicia (ver estudio preliminar). Actualmente, las materias objeto de este título se encuentran reguladas principalmente en la Constitución Política de 1991, el Decreto Ley 1333 de 1986 y las leyes 136 de 1994, 617 de 2000, 1447 de 2011, 1454 de 2011, 1551 de 2012 y 1625 de 2013.

**Artículo 141.** La organización municipal comprende la creación, nombre y demarcación del Municipio, y la forma de su régimen municipal.

La administración municipal comprende todo lo relativo al ejercicio de las funciones de los empleados del Municipio y al manejo de los intereses de aquél.

**Artículo 142.** Las ordenanzas organizan los Municipios y arreglan la administración sobre las bases de la presente Ley.

**Artículo 143.** Cada Concejo puede arreglar los detalles de la administración, sin contravenir a las disposiciones de las leyes y ordenanzas.

**Artículo 144.** La ley no reconoce otros intereses municipales que los de los Municipios. Las obras o establecimientos públicos de la Nación o del Departamento se consideran de interés general para sus respectivos habitantes.

**Artículo 145.** La administración de los intereses del Municipio está a cargo del Concejo, y la representación del mismo corresponde al Personero Municipal, pero el Concejo puede confiar a cualquiera persona la representación del Municipio en cualquier asunto determinado.

**Artículo 146.** La sanción, promulgación y ejecución de los acuerdos del Concejo corresponde al Alcalde respectivo.

#### *CAPÍTULO II - Municipio y Corregimientos*

**Artículo 147.**<sup>30</sup> Para que una porción de territorio se elija en Municipio se necesita que concurren las condiciones siguientes:

1. Que tenga por lo menos tres mil habitantes, y mil quinientos pesos de renta anual;
2. Que cada uno de los Municipios de los cuales se segrega territorio para la creación del nuevo, quede, cuando menos, con una pobla-

<sup>30</sup> Este artículo fue modificado posteriormente por el artículo 8 de la Ley 71 de 1916, el cual a su vez fue modificado por el artículo 1 de la Ley 49 de 1931 y luego por el artículo 1 de la Ley 14 de 1969 y el artículo 2 de la Ley 11 de 1986. En esta versión se ha optado por dejar la norma original de la Ley 4 de 1913.

ción de cuatro mil habitantes, y una renta anual de mil quinientos pesos;

3. Que soliciten la creación del Municipio más de la mitad de los ciudadanos que residan en la región que se intenta erigir en Municipio, y
4. Que en el Municipio que se vaya a crear haya un caserío que tenga locales adecuados para casa municipal, cárcel y escuelas.

**Artículo 148.** Los individuos que quieran promover la creación de un Municipio principiarán por elevar la solicitud de que habla el ordinal 3º del artículo anterior, y comprobarán con la lista de electores que la solicitud ha sido firmada por más de la mitad de los ciudadanos que habitan dentro de los límites que se piden para el nuevo Municipio. Acompañarán, además, un plano general del territorio respectivo y las pruebas de los demás hechos o condiciones que se determinan en el artículo precedente.

**Artículo 149.** Si el Gobernador estimare suficientes las pruebas aducidas, pedirá informe sobre el asunto a los Concejos de los Municipios que han de suministrar el territorio para el nuevo, y a los Prefectos de las Provincias a que pertenezca dicho territorio. Si el Gobernador no estimare suficientes las pruebas, las mandará completar, y luego que lo estén, procederá como queda dicho.

**Artículo 150.** Sea que los Concejos y los Prefectos acompañen o no pruebas a sus informes, los que estén interesados en la creación de un nuevo Municipio podrán reforzar las que acompañaron a la solicitud primitiva.

**Artículo 151.** El Gobernador del Departamento pasará el expediente a la Asamblea Departamental con un informe fundado, en que manifieste su parecer sobre estos dos puntos: primero, si están probadas las circunstancias que exige la ley para la creación del Municipio, y segundo, si hay conveniencia pública en dicha creación.

**Artículo 152.** Si la Asamblea creyere fundada la solicitud, y conveniente la medida, expedirá la respectiva ordenanza, en la cual, si el territorio del nuevo Municipios perteneciere a dos o más Provincias, determinará a cuál de ellas se agrega.

**Artículo 153.** De una manera análoga a la explicada en los artículos anteriores se procederá cuando se quiera segregar un territorio determinado de un Municipio para agregarlo a otro.

**Artículo 154.** En los Municipios que por su escasa población y falta de recursos no puedan sostener el tren administrativo ordinario, puede disponer el Gobernador que una misma persona desempeñe los destinos de Tesorero y Recaudador de Hacienda, y otra los de Secretario de Alcalde, del Juez y del Concejo, según fueren las circunstancias de cada localidad.

**Artículo 155.** Cuando un Municipio tenga caseríos de alguna importancia, en los cuales convenga establecer una administración especial, se erigirán en Corregimientos y serán administrados por un Corregidor, que ejercerá sus funciones bajo la dependencia del Alcalde y de acuerdo con las instrucciones de este.

Esta atribución corresponde a los Concejos, pero sujeta a la revisión del Gobernador, a solicitud de los vecinos del caserío.

**Artículo 156.** En las Intendencias Nacionales el Poder Ejecutivo podrá crear y organizar Corregimientos o Comisarías Especiales, si lo estima conveniente, para la mejor administración de ellas.

**Artículo 157.** En caso de que lleguen a crearse los Corregimientos o Comisarías de que trata el artículo anterior, el Poder Ejecutivo señalará por medio de decreto el personal que debe servirlos, la remuneración de este y las atribuciones de los Corregidores o Comisarios, teniendo para ello en cuenta las necesidades de cada Corregimiento o Comisarías los lugares en que se hayan creado, y las funciones que deben desempeñar los respectivos empleados.

**Artículo 158.** Las partidas necesarias para dar cumplimiento a los dos artículos anteriores se considerarán incluidas en los respectivos Presupuestos.

### *CAPÍTULO III - Concejos*

**Artículo 159<sup>31</sup>.** En los Municipios que tengan menos de tres mil habitantes el Concejo se compondrá de cinco miembros; en los que

<sup>31</sup> Este artículo fue modificado inicialmente por el artículo 5 de la Ley 89 de 1936, luego por el artículo 1º del Decreto 29 de 1958 y posteriormente por el artículo 1º de la Ley 30 de 1969.

tengan de tres a cinco mil, de siete; en los que tengan de cinco a diez mil, de nueve; en los de diez a veinte mil, de once; en los de veinte a cincuenta mil, de quince; en los de cincuenta a cien mil, de diez y siete, y en los demás de cien mil, de veinticinco.

**Artículo 160.** Los miembros del Concejo se denominarán Concejales.

**Artículo 161.** El Concejo tendrá un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, y se reunirá ordinariamente una vez al mes, por lo menos y demás cuando lo determine su reglamento. A sesiones extraordinarias puede ser convocado por el Presidente y por el Alcalde, siempre que haya asuntos en qué ocuparse.

**Artículo 162.** Los secretarios llevará el libro de actas y los demás que determinen las ordenanzas y acuerdo respectivos, o que orden el Presidente.

**Artículo 163.** Para instalarse o para funcionar un Concejo necesita la mayoría absoluta de sus miembros; y para aprobar cualquier proyecto o resolución, la mayoría absoluta de los que estén presentes en la sesión. El empate reiterado se tiene por negativa.

**Artículo 164.** Aprobado un proyecto o resolución cualquiera, puede ser reconsiderado y modificado o anulado, pero no se pueden revocar nombramientos ya comunicados, y cuando se trate de un acuerdo la revocación tiene que ser por medio de otro.

**Artículo 165.** Todo individuo tiene derecho a pedir copia de documentos que hagan parte del archivo del Concejo, pero son de su cargo los gastos de amanuense.

El Presidente manda expedir la copia y el Secretario la autoriza.

**Artículo 166.** Cuando por cualquiera circunstancia el Concejo no pudiere instalarse el 1º de noviembre siguiente a la elección, continuará funcionando el del año anterior hasta que la instalación tenga lugar.

**Artículo 167.** El Prefecto, el Alcalde, el Tesorero y el Personero Municipales, Inspectores de Instrucción Pública, Médicos Oficiales, Ingenieros Municipales y Presidentes de Juntas de Beneficencia tienen voz, pero no voto en las sesiones del Concejo, y pueden presentar proyectos de acuerdo en los asuntos de su ramo.

**Artículo 168.** Cuando no se reúna el *quórum* necesario, los Concejales presentes apremiarán a los ausentes con multas sucesivas de cinco a diez pesos.

*CAPÍTULO IV - Atribuciones de los Concejos*

**Artículo 169.** Son atribuciones de los Concejos:

1. Formar el presupuesto de rentas y gastos para el servicio del Distrito;
2. Imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas, y reglamentar su recaudación e inversión;
3. Nombrar los Jueces, Tesoreros y Personeros Municipales<sup>32</sup>;
4. Crear empleados para el servicios municipal, señalarles sus atribuciones, duración y remuneración, sin contravenir a las leyes y ordenanzas, salvo el caso previsto en el artículo 154, en el cual el nombramiento del empleado que haya de desempeñar las funciones de Tesorero o de Recaudador de Hacienda corresponde al empleado que deba hacer este último, conforme a la legislación del respectivo Departamento;
5. Arreglar la policía en sus diferentes ramos, sin contravenir a las leyes y ordenanzas ni a los decretos del Gobierno, del Gobernador o del Prefecto respectivo;
6. Señalar penas de multa hasta de cincuenta pesos y arresto hasta por diez días a los que infrinjan sus acuerdos;
7. Exigir de los empleados del Municipio los informes que necesite para el buen desempeño de sus deberes;
8. Oír y decidir las excusas accidentales de sus miembros;
9. Reglamentar sus trabajos y policía interior;

<sup>32</sup> Este numeral quedó derogado en virtud del artículo 61 del Acto Legislativo 1 de 1945, que asignó a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial el nombramiento de los jueces municipales. En concordancia, el artículo 87 del mismo acto legislativo suprimió de las funciones de los concejos municipales la relativa al nombramiento de jueces.

10. Examinar y fenecer en primera instancia las cuentas de los Tesoreros Municipales, salvo lo que dispongan las ordenanzas;
11. Acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad del Municipio, respetando los derechos de los otros y las disposiciones de la Constitución, leyes y ordenanzas, y los decretos del Poder Ejecutivo y los Gobernadores y Prefectos;
12. Fijar el número de Jueces que debe haber en el Municipio, y cuando determinen que haya más de uno, dividir entre ellos los asuntos de su incumbencia, con aprobación del Gobernador<sup>33</sup>;
13. Calificar las credenciales de sus propios miembros;
14. Llevar el movimiento de población y formar el censo civil, en conformidad con lo que dispongan las leyes y ordenanzas;
15. Señalar el día o días en que deba tener lugar el mercado público;
16. Conceder privilegios para obras de interés público del Municipio; pero las concesiones no serán válidas sin que las apruebe el Gobernador, oyendo previamente el informe del respectivo Prefecto. Si las obras interesan a más de un Municipio, corresponde a las Asambleas conceder el privilegio<sup>34</sup>;
17. Reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y de los baldíos cedidos al Municipio. Los acuerdos que dicte el Concejo sobre este punto no se llevarán a efecto sin la aprobación del Gobernador, quien podrá modificarlos y adicionarlos, oyendo previamente el informe del respectivo Prefecto; la adjudicación de los baldíos requiere la aprobación del respectivo Ministerio;
18. Disponer lo conveniente acerca de la manera como debe hacerse uso de los terrenos comunales de los Municipios;

<sup>33</sup> Derogado en virtud del Acto Legislativo 1 de 1945, que modificó el sistema de nombramiento y organización de los jueces.

<sup>34</sup> En Sentencia del 6 de septiembre de 1943, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el numeral 16 del artículo 169 de la Ley 4 de 1913, “en cuanto autoriza a los Concejos Municipales para conceder privilegios que se refieran a motivos distintos a inventos útiles y vías de comunicación”.



19. Crear Juntas para la administración de determinados ramos del servicio público, cuando lo juzgue conveniente, y reglamentar sus atribuciones;
20. Llevar el movimiento anual de la población;
21. Formar el censo cuando lo determine la ley; y
22. Desempeñar las demás funciones señaladas por las leyes.

**Artículo 170.** Es obligación de los Municipios que tengan más de 25.000 habitantes establecer casas de asilo para mendigos, con el objeto de que puede prohibirse la mendicidad en lugares públicos.

**Artículo 171.** Es prohibido a los Concejos:

1. Obligar a los habitantes, sean domiciliados o transeúntes, a contribuir con dinero o servicios para fiestas o regocijos públicos;
2. Costear dichas fiestas o regocijos con fondos del Municipio;
3. Condonar deudas a favor del Municipio;
4. Gravar con impuesto el tránsito de objetos por el territorio de los Municipios, salvo los casos especiales en que se les haya concedido permiso, e imponer contribuciones en cualquier forma a la propiedad inmueble, cuando esta se halle gravada con el impuesto predial;
5. Aplicar los bienes o rentas municipales a objetivos distintos del servicio público;
6. Decretar honores y ordenar la erección de estatuas, bustos u otros monumentos conmemorativos, a costa de los fondos públicos, salvo los casos excepcionales y con aprobación de la Asamblea;
7. Intervenir en asuntos que no sean de su competencia, ya por medio de acuerdo o de simples resoluciones;
8. Dar votos de aplauso o de censura a actos oficiales; pero podrán pedir la revocación de los que estimen ilegales o inconvenientes, exponiendo los motivos en que se funde;
9. Gravar objetos ya gravados por la Nación o por el Departamento, salvo que se les conceda especialmente el derecho de hacerlo en un caso determinado;

10. Nombrar a ninguno de sus miembros para algún destino lucrativo, ni a los parientes de estos dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, ni a los deudores del Físico;
11. Privar a los vecinos de otros Municipios de los derechos, garantías o protección de que disfruten los del propio Municipio;
12. Prohibir o impedir de cualquier modo el libre funcionamiento de los mercados que se establezcan o ya existan en propiedades particulares que estén situadas a más de tres kilómetros de la cabecera del Municipio; y
13. Gravar los artículos de consumo, víveres, ganados, maderas, etc., que pasen por su territorio para ser expendidos en otro Municipio.

#### *CAPÍTULO V - Acuerdos*

**Artículo 172.** Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los Concejales y por los empleados de que trata el artículo 167.

**Artículo 173.** Todo proyecto de acuerdo debe sufrir dos debates en dos días distintos; y para sea aprobado necesita la mayoría absoluta de los miembros presente a la sesión.

**Artículo 174.** Aprobado en segundo debate un acuerdo, se pasará al alcalde para su sanción.

**Artículo 175.** El Alcalde, dentro de los dos días siguientes al que reciba un acuerdo, debe sancionarlo o devolverlo con observaciones. Esto último puede ser por motivos de inconstitucionalidad incompetencia o inconveniencia.

**Artículo 176.** Si el Concejo declara infundadas las observaciones del Alcalde, este tiene que sancionará el acuerdo.

**Artículo 177.** El Alcalde pasará al Gobernador copia de todos los acuerdo que sanciones, y cuando crea que son inconstitucionales o ilegales, lo expresará así, explicando de razones en que se funda.

El Gobernador tiene el deber de avisar al Alcalde respectivo, por telégrafo, si lo hubiere en la localidad, a más tardar dentro de los diez días siguientes al en que reciba copia del acuerdo, si es o no exequible conforme a la ley.

**Artículo 178.** Sancionado un acuerdo, será publicado por bando, en un día de concurso y en el periódico oficial del Municipio, si lo hubiere, y desde ese día principia su observancia, a menos que el mismo acuerdo disponga otra cosa.

**Artículo 179.** Son nulos los acuerdos expedidos en contravención a las disposiciones de la Constitución, de las leyes o de las ordenanzas.

Los demás son válidos, aunque puedan ser tachados, con justicia, de inconvenientes.

#### CAPÍTULO VI - Anulación de los Acuerdos

**Artículo 180.** Los acuerdos de los Concejos son obligatorios mientras no sean anulados por la autoridad judicial.

**Artículo 181.** Derogado expresamente por el artículo 109 de la Ley 130 de 1913.

*El artículo original decía: “Artículo 181. Los acuerdos de los Concejos podrán pedir al Juez que anule tales actos, y el Juez, por pronta providencia, suspenderá el acto denunciado por causa de inconstitucionalidad o de ilegalidad.”*

**PARÁGRAFO 1º.** *El Juez del Circuito a quien se pida la anulación de un acuerdo resolverá definitivamente o que estime legal, dentro de diez días, contados desde la fecha en que la demanda haya sido presentada. Dentro de este término podrá practicar, de oficio, las diligencias que estime necesarias para fundar su fallo.*

**PARÁGRAFO 2º.** *La resolución definitiva del Juez del Circuito se consultará, en todo caso, con el Tribunal Superior del Distrito Judicial correspondiente, quien decidirá en el fondo, dentro del término de diez días, previo traslado por setenta y dos horas al Fiscal respectivo.”*

**Artículo 182.** Derogado expresamente por el artículo 109 de la Ley 130 de 1913.

*El artículo original decía: “Artículo 182. Cualquier agente del ministerio público podrá promover ante el juez del circuito respectivo a la anulación de los acuerdos inconstitucionales o ilegales, y en este caso regirá el procedimiento establecido en el artículo anterior”.*

#### CAPÍTULO VII - Alcaldías y Corregimientos

**Artículo 183.** El Alcalde es el Jefe de la Administración Pública en el Municipio, ejecutor de los acuerdos del Concejo y agente inmediato

del Prefecto. El Alcalde es, además, Jefe superior de policía en el territorio de su jurisdicción.

**Artículo 184.** Las atribuciones de los Alcaldes son las siguientes:

1. Cuidar de que el Concejo se reúna oportunamente y desempeñe los deberes que le corresponden;
2. Convocarlo a reuniones extraordinarias cuando un caos grave y urgente lo exija;
3. Conceder licencias a los Concejales;
4. Suministrar al Concejo los informes y datos que necesite para el buen desempeño de sus funciones;
5. Inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos del Municipio, para que marche con regularidad;
6. Nombrar y remover libremente los empleados de su Oficina;
7. Conceder licencia a los empleados municipales, en los casos y términos especificados por la ley;
8. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdo y decretos que estén en vigor;
9. Velar por que los empleados en el servicio municipal desempeñen oportuna y debidamente sus funciones;
10. Prestar al Concejo los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes a la buena marcha del Municipio, y con especialidad los de presupuestos de rentas y gastos en la época oportuna;
11. Dar posesión de sus destinos a los empleados municipales, con las excepciones que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos;
12. Remitir al Gobernador, en los primeros ocho días de cada mes, los datos estadísticos del consumo de ganado mayor, lanar y de cerda;
13. Dar en el mes de diciembre un informe al prefecto de la Provincia o al Gobernador del Departamento, cuando no exista la entidad provincial, sobre la marcha de la Administración Pública en el Municipio, y las medidas que convenga tomar para mejorarla;

14. Imponer multas hasta de veinte pesos, o arresto hasta de seis días, a los que desobedezcan o no cumplan sus órdenes y a los que les falten al debido respeto;
15. Sancionar u objetar los acuerdos expedidos por el Concejo;
16. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto y los reglamentos de contabilidad;
17. Perseguir a los reos prófugos que haya en el Municipio;
18. Nombrar los Corregidores en las fracciones en que esto deba tener lugar;
19. Nombrar los empleados municipales, siempre que la designación no esté atribuida a otra autoridad;
20. Coadyuvar activamente a las medidas que dicten los empleados de instrucción pública, y fomentar, en cuanto esté a su alcance, este ramo en el Municipio;
21. Cuidar de que los archivos de las oficinas del Municipio se conserven en perfecto buen estado y arreglo; y
22. Despachar, sin pérdida de tiempo, los exhortos y oficios que dirijan las autoridades judiciales.

**Artículo 185.** El período de duración del Alcalde es de un año, a partir de 1º de enero siguiente a su elección, y puede ser reelecto.

**Artículo 186.** El Alcalde tendrá dos suplentes, que se denominarán primero y segundo, nombrados por el Gobernador, los cuales desempeñarán, por su orden, la Alcaldía, cuando por cualquier causa falte el principal.

**Artículo 187.** El alcalde tendrá un Secretario, de su libre nombramiento y remoción, y en los Municipios en que las rentas lo permitan, tendrá los subalternos que el Concejo disponga.

**Artículo 188.** El despacho de la Alcaldía estará siempre en la cabecera del Municipio.

**Artículo 189.** Los Corregidores durarán un año en el desempeño de sus funciones, y son de libre nombramiento y remoción del Alcalde.

**Artículo 190.** Los Corregidores tendrán por inmediato superior al Alcalde del Municipio a que pertenezca el caserío que administran.

**Artículo 191.** Los Corregidores tomarán posesión ante el Alcalde respectivo.

**Artículo 192.** Los Corregidores tendrán a los Alcaldes al corriente de todas las disposiciones que dicten, para que sean aprobadas, modificadas o improbadas.

**Artículo 193.** El Corregidor tendrá un Secretario de su libre nombramiento y remoción, el cual podrá ser a la vez Recaudador auxiliar de rentas públicas en el Corregimiento.

**Artículo 194.** Los empleos de Alcalde y de Corregidor serán de forzosa aceptación, y pueden ser remunerados o nó, según lo dispongan las Asambleas respectivas.

#### *CAPÍTULO VIII - Bienes, impuestos y gastos de los Distritos*

**Artículo 195.** Pertenecen a los Municipios los bienes que por cualquier título integran hoy su patrimonio, especialmente los bienes vacantes y mostremos que se hallen ahora o después dentro de sus límites; los edificios, puentes y demás obras cuya construcción se haya hecho con los fondo del Municipio, y los que les señalen las leyes y ordenanzas.

Los bienes de personas que hayan muerto sin dejar herederos testamentarios o *ab intestato*, pertenecen al Municipio en el cual tuvieron aquellas su último domicilio.

**Artículo 196.** Las Asambleas Departamentales fijarán los impuestos que pueden establecer los Municipios, sin permitirles gravar objetos gravados por el Estado, y pueden aquellas ceder a estos el todo o parte de los que les correspondan conforme a las leyes.

Los impuestos existentes hoy se conservarán mientras las Asambleas determinen lo convenientes.

**Artículo 197.** Las Asambleas Departamentales pueden reformar o derogar las leyes de los extinguidos Estados, relativas al régimen municipal, sin contravenir a las disposiciones legales.

**Artículo 198.** Los bienes de los Municipios gozan de las mismas garantías que las propiedades de los particulares, y en consecuencia no podrán ser ocupadas estas propiedades sino en los mismos términos y

con los mismos requisitos que lo sean las de los particulares. Dichos bienes no pueden ser gravados con impuestos directos nacionales o departamentales.

En beneficio de los Municipios pueden ser aplicados los bienes del Estado o del Departamento por las leyes u ordenanzas respectivas y por motivos graves de interés público.

**Artículo 199.** Los gastos de cargo de los Municipios serán determinados por las respectivas Asambleas Departamentales, pero no podrán señalarse gastos que la ley haya impuesto al Estado o al Departamento.

**Artículo 200.** Los bienes que por su fundación y origen estén destinados a un objeto especial no podrán tener en ningún caso otra aplicación.

**Artículo 201.** Toda solar perteneciente al común, que exista dentro del área de la población y que no sea necesario para algún uso público, se podrá vender con las formalidades aquí prevenidas.

**Artículo 202.** Los demás bienes que a juicio del Concejo se hagan más productivos, vendiéndolos a censo que manteniéndolo en arrendamiento, podrán ser enajenados de esta manera. Esta venta no se llevará a efecto sino con la aprobación del Gobierno, quien para darla oír los informes del Personero Municipal y del Gobernador<sup>35</sup>.

**Artículo 203.** Derogado expresamente por el artículo 18 de la Ley 71 de 1916<sup>36</sup>.

El artículo original decía: “*Artículo 203. Cuando un objeto de utilidad pública exija que se aplique a él el valor de alguna finca del común, podrá el Concejo acordar la venta de tal finca con el objeto expresado, siendo necesaria la aprobación del Gobierno, en los términos del artículo anterior.*”

<sup>35</sup> Ley 71 de 1916: “Artículo 12. Para llevar a efecto las ventas de que trata el artículo 202 de la Ley 4ª de 1913, no se requiere la aprobación del gobierno, pero sí la del gobernador, la cual debe ser previa a la enajenación, y este para darla oír los informes del personero municipal y prefecto o alcalde respectivo”.

<sup>36</sup> En concordancia, el artículo 13 de la Ley 71 de 1916 dispuso: “Artículo 13.- Cuando un objeto de necesidad o de utilidad pública exija que se aplique a él el valor de algún bien del municipio, podrá el concejo acordar la venta de tal bien con el objeto expresado, pero será necesaria la aprobación del gobernador, en los términos del artículo anterior. Del mismo modo podrá el concejo dar aplicación a los valores que se reconozcan a favor del municipio”.

*Del mismo modo podrá el Concejo dar aplicación a los valores que se reconozcan a favor del común.”*

**Artículo 204.** En toda venta voluntaria de una finca del común se observará las reglas siguientes:

1. Será evaluada judicialmente;
2. Se anunciará la venta en el periódico oficial del Departamento, con sesenta días de anticipación, por lo menos, y por el mismo término se fijará el anuncio en lugares públicos de la cabecera del Municipio en que exista la finca, en la de los tres Municipios más inmediatos y en la capital del Departamento;
3. El anuncio de que trata la regla anterior debe expresar el valor de la finca y el día y la hora del remate, y las condiciones sustanciales de él;
4. El remate debe hacerse en la cabecera del Municipio en que exista la finca, en día de concurso y precediendo pregones por el espacio de una hora, a los menos, en que se anuncien las posturas y mejoras que se hagan;
5. En los tres días de concurso que precedan inmediatamente al del remate se anunciará este por medio de un pregón;
6. Para que sea admisible una postura, debe cubrir el avalúo de la finca, a menos que, por algún motivo especial, se haya acordado y aprobado que sea admisible la postura por las cuatro quintas partes;
7. Cuando ocurriere antes del remate fundado motivo para creer que hubo fraude, colusión o error en el avalúo, dispondrá el Concejo que se repita este por diversos peritos. Después de celebrando el remate, solo podrá anularse cuando haya lesión enorme en perjuicio del común, y
8. El valor del remate será cubierto necesariamente de contado.

**Artículo 205.** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los lotes para monumentos o sepulturas y las bóvedas de los cementerios, cuya propiedad y administración han conservado, de acuerdo con las leyes vigentes, algunos Municipios, lotes y bóvedas que pueden enajenarse como lo dispongan los respectivos acuerdos.



**Artículo 206.** Sin cláusula expresa que permita hacerlo, nadie podrá redimir ni traspasar un principal del común, sino con el consentimiento del Concejo, el Personero Municipal y el Gobernador, quienes no lo darán sino en el caso de no desmejore la seguridad.

**Artículo 207.** Todo arrendamiento de fincas municipales se hará en pública subasta, y podrá celebrarse hasta por cinco años, prorrogables por cuatro más, cuando el arrendatario haya hecho mejoras considerables en la finca, y las deje a favor del común.

**Artículo 208.** Las vías, puentes y acueductos públicos no podrán enajenarse ni reducirse en ningún caso. Toda ocupación permanente que se haga de estos objetos es atentatoria a los derechos del común, y los que en ello tengas parte serán obligados a restituir, en cualquier tiempo que sea, la parte ocupada y un tanto más de su valor, además de los daños y perjuicios de que puedan ser responsables.

**Artículo 209.** Sustituido por la Ley 6 de 1928, artículo 4. Los concejos podrán con autorización del gobierno, contratar empréstitos dentro o fuera de la república, para emplearlos exclusivamente en sus mejoras materiales de urgente utilidad pública. Con tal fin, el Gobierno podrá autorizar a los municipios que lo soliciten, para gravar los bienes que les pertenezcan, y pignoran sus rentas municipales a fin de asegurar la devolución de los capitales que obtengan y el pago de los respectivos intereses.

El artículo original decía: *“Artículo 209. Los Concejos podrán, con autorización del Gobierno, contratar empréstitos dentro o fuera de la República, para emplearlos exclusivamente en sus mejoras materiales de urgente necesidad pública. Con tal fin el Gobierno podrá autorizarlos para gravar con cauciones los bienes que les pertenezcan, y pignorar sus rentas Municipales, a fin de asegurar la devolución de los capitales que obtengan y el pago de los respectivos intereses.”*

**Artículo 210.** La solicitud de la autorización ira acompañada de la determinación de la obra y obras que se intenta llevar a cabo, de los planos y estudios que demuestren su conveniencia y utilidad para el respectivo Municipio, y del acuerdo por el cual se haya decretado la ejecución de la obra.

**Artículo 211.** Derogado expresamente por el artículo 11 de la Ley 6 de 1928.

El artículo original decía: *“Artículo 211. El Gobierno podrá, si lo juzga conveniente, garantizar el cumplimiento de obligaciones de la naturaleza*

*indicada en los artículos precedentes, y aun gravar bienes y rentas nacionales en seguridad de tales obligaciones.”*

**Artículo 212.** Todo individuo que sea nombrado Tesorero o Recaudador de rentas municipales deberá asegurar su manejo, ante el Alcalde respectivo, con caución hipotecaria, o con la personal, de uno o más fiadores de reconocida responsabilidad.

En la diligencia de fianza se hará constar que dichos empleados se obligan además, bajo esas seguridades, a pagar las multas que de uno a cien pesos les impongan las autoridades administrativas cuando no presenten sus cuentas oportunamente a quien deba fenecerlas en primera instancia, lo cual deberán hacer a más tardar dentro de los quince días siguientes a la terminación de cada mes.

El Alcalde someterá las diligencias o documentos de fianza de que habla este artículo a la aprobación del respectivo Concejo, sin lo cual no podrá tomar posesión de su empleo.

**Artículo 213.** Los Tesoreros o Recaudadores Municipales tendrán jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro puntual de los impuestos municipales.

**Artículo 214.** Las cuentas de los Tesoreros serán fenecidas en primera instancia por los Concejos, y en segunda, por el Tribunal Departamental de Cuentas.

Los Concejos tendrán el término de diez días para el estudio y fenecimiento de las cuentas de los Tesoreros, y fenecidas por estos, las remitirán al Tribunal de Cuentas respectivo.

## TÍTULO VII

### MINISTERIO PÚBLICO<sup>37</sup>

#### *CAPÍTULO I - Disposiciones preliminares*

**Artículo 215.** El Ministerio Público será ejercido por la Cámara de Representantes y el Procurador General de la Nación, los Fiscales de

<sup>37</sup> Sin perjuicio de las reformas parciales que en su momento se hicieron al texto original de la ley 4 de 1913, a nuestro juicio este capítulo se encuentra derogado totalmente por regulación integral de la materia en reformas constitucionales y legales posteriores; actualmente, las materias objeto de este capítulo se encuentran reguladas principalmente en la Constitución Política de 1991 y el Decreto 262 de 2000.

que trata el Código Judicial, los Personeros Municipales y los empleados especiales que se nombren en determinados casos.

**Artículo 216.** El objeto primordial de los empleados del Ministerio Público es la defensa de los intereses del Estado, del Departamento, del Municipio y en general de la sociedad; la vigilancia constante en la ejecución de las leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes de las autoridades, y en la conducta de los empleados públicos; la averiguación de los delitos y el castigo de los delincuentes.

**Artículo 217.** Siempre que se necesite un empleado del Ministerio Público y no exista o esté impedido, se nombrará uno que lo reemplace en cada asunto determinado. Este cargo es forzoso, y se toma posesión de él ante el empleado que haga el nombramiento.

**Artículo 218.** El Procurador es el Jefe del Ministerio Público, y le están subordinados todos los demás empleados del ramo, aunque no todos inmediatamente.

A los Fiscales de los Tribunales están subordinados los de los Juzgados, y a estos, los Personero Municipales.

**Artículo 219.** El Poder Ejecutivo nombra todos los empleados del Ministerio Público, con excepción de los Personeros Municipales, cuya designación corresponde a los Concejos; pero puede delegar esta atribución las Asambleas Departamentales, o a los Gobernadores, en lo que respecta a los Fiscales, sobre las ternas presentadas por las Asambleas Departamentales.

## *CAPÍTULO II - Procurador General*

**Artículo 220.** El Procurador General de la Nación durará en su destino tres años, y tendrá un suplente que lo reemplazará en las faltas temporales y en las absolutas mientras se provee el puesto.

**Artículo 221.** Modificado por el artículo 1º de la Ley 83 de 1936. La Procuraduría General de la nación tendrá las siguientes dependencias:

1. Dirección y negocios administrativos y constitucionales.
2. Sección de vigilancia administrativa y estadística.
3. Sección de negocios civiles.
4. Sección de negocios penales y orden social.

El artículo original decía: “*Artículo 221. El Procurador General tendrá para su despacho los auxiliares que el Poder Ejecutivo crea necesarios, que no podrán exceder de los siguientes: un Oficial Mayor, dos Jefes de Sección, dos Oficiales Escribientes y un Portero Escribiente*”.

**Artículo 222.** Son funciones del Procurador General:

1. Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus deberes;
2. Acusar ante la Corte Suprema a los funcionarios cuyo juzgamiento corresponda a esta corporación;
3. Cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo, y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas que cometan;
4. Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia;
5. Dar las instrucciones que estime convenientes a los empleados del ramo, para el mejor desempeño de las funciones de estos;
6. Defender los bienes e intereses del Estado y vigilar que sean administrados con celo e interés;
7. Dar informe al Presidente de la República, cada año, a más tardar en el mes de mayo, acerca de la marcha de los asuntos en que interviene el Ministerio Público;
8. Expedir modelos para la formación de cuadros estadísticos en los asuntos relacionados con el ministerio público;
9. Dar al gobierno los informes que le pida sobre la marcha de determinados asuntos, y exigir al mismo los datos que necesite para el mejor desempeño de sus funciones; y
10. Las demás que se le asignen en cualquiera ley.

### *CAPÍTULO III - Fiscales de los Tribunales y de los Juzgados*

**Artículo 223.** El Ministerio Público será ejercido en los Tribunales y Juzgados por los funcionarios de que trata el Código Judicial y las leyes que lo adicionan y reforman.

**Artículo 224.** El periodo de duración de los Fiscales de los Tribunales y juzgados es el de dos años, y se permite la reelección indefinida.

**Artículo 225.** Cada uno de los Fiscales de los Tribunales o Juzgados tendrá dos suplentes, nombrados por el mismo que elige los principales, distinguidos con las denominaciones de 1º y 2º.

**Artículo 226.** Los suplentes remplazan a los principales en los casos de faltas absolutas o temporales, mientras el Gobierno resuelve otra cosa.

**Artículo 227.** Si faltaren los principales y los suplentes, el Gobernador del Departamento nombrará Fiscales interinos, mientras se hacen los nombramientos respectivos por quien corresponda.

**Artículo 228.** Cuando en un Circuito haya dos Fiscales, las faltas accidentales de los unos serán llenadas por los otros, en el orden de numeración.

**Artículo 229.** Son funciones de los Fiscales de los tribunales de Distrito Judicial:

1. Llevar la voz del Ministerio Público en los negocios en que deban intervenir y que se ventilen ante los Tribunales de Distrito Judicial;
2. Dar instrucciones a los Fiscales que les estén subordinados y a los Personeros Municipales para el mejor desempeño de sus funciones;
3. Dar informe cada año, a más tardar en el mes de marzo, al Procurador General de la Nación, sobre la marcha de los asuntos en que interviene el Ministerio Público, y acompañando los cuadros estadísticos respectivos y ajustándose a los modelos que hará el Procurador;
4. Velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas y órdenes superiores en los respectivos Departamentos;
5. Suministrar los datos e informes que se les pidan para el buen servicio público, y solicitar los que necesite con el mismo fin;
6. Vigilar la conducta de los empleados de los respectivos Departamentos, y promover lo conveniente para que se les exija la correspondiente responsabilidad por las faltas y delitos que cometan;

7. Oír las quejas de los particulares por denegación de justicia, examinar los expedientes o asuntos relacionados con tales quejas, y promover lo conveniente para remediar el mal, si existiere, y para castigar al responsable, si lo hubiere, y
8. Distribuir entre los Fiscales de un mismo Circuido, cuando haya varios, los asuntos a que debe extenderse el informe de cada uno, tanto por lo que hace a la marcha de los asuntos relacionados con el Ministerio Público, como a los cuadros estadísticos, los cuales se ajustarán a los respectivos modelos.

**Artículo 230.** Son atribuciones de los demás Fiscales o de los empleados llamados a remplazarlos:

1. Llevar la voz del Ministerio Público en los negocios en que él debe intervenir y que se ventilen en los respectivos Tribunales o Juzgados;
2. Dar instrucciones a los Personeros Municipales para el mejor desempeño de sus funciones en los asuntos en que deban intervenir;
3. Dar informe cada año, a más tardar en los quince primeros días de febrero, al Fiscal del Tribunal Superior sobre la marcha de los asuntos relacionados con el Ministerio Público, en la parte que está a su cargo;
4. Velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas y órdenes superiores;
5. Suministrar los datos e informes que se les pidan para el buen servicio público, y solicitar los que necesiten con el mismo fin;
6. Vigilar la conducta de los empleados de la entidad territorial respectiva, y promover que se les exija la correspondiente responsabilidad por las faltas y delitos en que incurran, y
7. Oír las quejas de los particulares por denegación de justicia, hacer verbalmente las averiguaciones del caso, y dictar las medidas convenientes para remediar el mal, si a su juicio existiere, y exigir la responsabilidad al culpado.

**Artículo 231.** El informe de cada Fiscal se limitará a los asuntos de que debe conocer y a la estadística relacionada con el Tribunal o Juzgado

respectivo y de los Juzgados Municipales, Corregimientos y demás oficinas subalternas.

Cuando haya dos o más Fiscales de circuito se dividirán el trabajo relativo a las oficinas subalternas de la manera como los disponga el Fiscal del Tribunal Superior respectivo.

#### *CAPÍTULO IV - Personeros municipales*

**Artículo 232.** En cada Municipio habrá un Agente del Ministerio Público, llamado Personero Municipal, que tendrá un suplente nombrado por el mismo que elija el principal.

El suplente reemplazará al principal en todo caso de falta absoluta o temporal, mientras se provee lo conveniente, por quien corresponda.

**Artículo 233.** El período de duración del Personero es de un año, y puede ser reelecto indefinidamente, pero no obligado a servir dos períodos consecutivos.

**Artículo 234.** Son atribuciones del Personero Municipal:

1. Llevar la voz del Ministerio Público en los negocios en que deba intervenir y que se ventilen en el Juzgado Municipal;
2. Dar informe cada año, en los últimos quince días de diciembre, sobre la marcha de los asuntos relacionados con el Ministerio Público del Municipio, y acompañar los cuadros estadísticos respectivos acomodados a los modelos que deben observarse para el caso;
3. Velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes superiores en el Municipio;
4. Suministrar los datos e informes que le pidan para el buen servicio público, y solicitar los que necesite con el mismo fin;
5. Vigilar la conducta de los empleados municipales y promover que se les exija la responsabilidad por la falta o delitos que comentan;
6. Oír las quejas que le den los particulares por denegación de justicia, examinar los antecedentes, y si cree que hay motivo fundado, promover lo conveniente, para que cese el mal y para que se castigue al responsable, si hay lugar a ello;

7. Concurrir a las sesiones del Concejo cuando se le invite o lo crea conveniente;
8. Otorgar o aceptar las escrituras y cualesquiera otros documentos en que tenga interés el Municipio, representando los de este y observando las instrucciones del Concejo;
9. Promover ante cualquier autoridad o empleado todo lo que estime conveniente a la mejora y prosperidad del Municipio;
10. Excitar a las autoridades locales a que tomen las medidas convenientes para impedir la propagación de las epidemias, y en general los males que amenacen la población;
11. Velar por la conservación de los bienes municipales y la puntual y exacta recaudación e inversión de sus rentas, y
12. Proponer al Concejo los proyectos de acuerdo que estime convenientes.

## TÍTULO VIII

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### *CAPÍTULO I - Disposiciones preliminares*

**Artículo 235.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.

También han sido instituidas para la administración y fomento de los intereses públicos, a fin de que marchen con la apetecida regularidad, y contribuyan al progreso y engrandecimiento de la Nación

**Artículo 236.** Para alcanzar esos grandes e importantes objetos se detallarán en el presente título las principales reglas generales que deben tenerse presentes en el ramo administrativo, a fin de obtener la buena marcha de la cosa pública.

Estas reglas se observarán en cuenta no pugnen con disposiciones especiales de esta u otras leyes.



**Artículo 237.** La ley reconoce establecimientos, bienes y rentas de la Nación; establecimientos, bienes y rentas de los Departamentos, y establecimientos, bienes y rentas de los Municipios.

Lo relativo a los primeros se arregla por las leyes; lo relativo a los segundos, por las ordenanzas, sobre las bases dadas por las leyes, y lo que mira a los terceros, por los acuerdos sobre las bases fijadas en las leyes y en las ordenanzas.

**Artículo 238.** En general, son empleados administrativos nacionales los que intervienen exclusivamente en asuntos del Estado; departamentales, los que tienen a su cargo los asuntos del Departamento, aunque intervengan en la Administración Nacional; y municipales, los que manejan asuntos del Municipio, aunque tengan algunas intervenciones en los del Estado y del Departamento.

Puede, no obstante, haber empleados que sean a la vez nacionales, departamentales o municipales, cuando ejerzan simultáneamente funciones en asuntos pertenecientes a estas tres entidades, que pudieran confiarse a distintas personas, como sería el empleado que en un Municipio recaudará las rentas nacionales, las departamentales y las municipales. Estos caracteres prefieren en el orden siguiente: nacional, departamental y municipal.

**Artículo 239.** A los empleados nacionales no se les puede imponer deberes sino por las leyes, por los reglamentos del Gobierno y por las órdenes de sus respectivos superiores.

A los empleados departamentales se les pueden imponer deberes por las leyes, por las ordenanzas, por los reglamentos que dicte el Gobernador del Departamento respectivo y por las órdenes de sus superiores.

A los empleados municipales se les pueden imponer deberes por leyes, ordenanzas, acuerdos, los reglamentos del Alcalde respectivo y las órdenes de los superiores.

**Artículo 240.** Artículo declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-037 de 2000.

El artículo original decía: *“Artículo 240. El orden de preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales será el siguiente: la ley, el reglamento ejecutivo y la orden del superior.”*

*El orden de preferencia en disposiciones contradictorias en asuntos departamentales será el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los reglamentos del Gobernador y las órdenes de los superiores.*

*En los asuntos municipales el orden de prelación es el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los acuerdos, los reglamentos del Alcalde y las órdenes de los superiores.*

*Cuando la ley autorice al Gobierno o a algún empleado del orden político para reglamentar un asunto departamental o municipal; cuando la ordenanza autorice el Gobernador o a algún otro empleado políticos para reglamentar un asunto municipal, el orden de prelación de los respectivos reglamentos irá a continuación de la ley u ordenanza en virtud de la cual se expidieron.*

*Si el conflicto es entre leyes y ordenanzas, se observarán las disposiciones de las primeras; y si es entre las órdenes de los superiores, se prefiere la del de mayor categoría”.*

#### *CAPÍTULO II - Nombramiento, aceptación, juramento y posesión de empleados*

**Artículo 241.** Pueden ser nombrados para los destinos públicos, de mando o jurisdicción, todos los ciudadanos en actual ejercicio, menos cuando la Constitución o la ley exijan determinados requisitos y cualidades o establezcan prohibiciones determinadas.

Para los demás empleos no se necesita otro requisito que el nombramiento por quien corresponda.

**Artículo 242.** El vicio de la beodez es impedimento absoluto para ejercer cualquier empleo público.

El empleado a quien se le comprobase haberse embriagado, cuando menos dos veces en un semestre, será inmediatamente removido de su puesto.

**Artículo 243.** La facultad de conferir empleos comprende la de proveerlos en propiedad o en interinidad, y la de hacer la designación de principales y suplentes de cada cargo o puesto público, exceptuando los destinos de elección popular y aquellos respecto de los cuales la ley disponga otra cosa.

**Artículo 244.** Siempre que se provea un empleo se comunicará la elección al nombrado y a las oficinas que deben tener conocimiento del hecho.

**Artículo 245.** Todo empleado público puede ser electo indefinidamente, salvo los casos exceptuados expresamente por la Constitución o la ley; pero el que sirvió un destino oneroso por más de la mitad de un período no es obligado a aceptar en el período siguiente.

**Artículo 246.** Los destinos remunerados son, por regla general, de voluntaria aceptación; y los onerosos, obligatorios, salvo los casos exceptuados especialmente en las leyes.

**Artículo 247.** El que sea nombrado para servir un destino obligatorio debe posesionarse a más tardar el día en que ha de entrar a ejercerlo. Si se le nombra después de principiado el período, se posesionará a más tardar en los días siguientes al en que reciba el oficio del nombramiento, más el término de la distancia, si la hubiere, a manejos que pida permiso, con justa causa, para demorar la posesión.

El que no se poseione oportunamente será compelido con multas sucesivas por el inmediato superior a que lo verifique, sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir conforme a la ley.

Si se hubiere ausentado, se le notificará la imposición de las multas por medio de las autoridades del lugar donde se encuentre, y la confirmación de las multas no tendrá lugar sino en el caso de que no concurra a posesionarse en el plazo que se le fije.

**Artículo 248.** El individuo nombrado para el empleo de voluntaria aceptación tendrá diez días para aceptarlo o rehusarlo, y otros diez para posesionarse y entrar a servicio. Si ya el período principio o correr, o no residiere en el lugar, tendrá además el términos de la distancia y noventa días más.

Si tuviere algún inconveniente para entrar a funcionar, podrá concedérsele permiso para demorar la posesión, salvo lo que en casos especiales dispongan las leyes.

Pasados los términos respectivos se considerará vacante el empleo y se proveerá por quien corresponda. La declaración de estar vacante el empleo se hace por el mismo que debe proveerlo.

**Artículo 249.** Cuando faltare absolutamente un empleado que no pueda ser reemplazado por el suplente o suplentes, la primera autoridad política el lugar nombrará el empleado interino y dará cuanta en el acto al que debe proveer el empleo.

**Artículo 250**<sup>38</sup>. Los destinos públicos se proveen por la autoridad que en cada caso designen las leyes, ordenanzas, acuerdos o reglamentos. En caso de silencio o duda, regirán las reglas siguientes: si el destino fuere del orden nacional, lo proveerá el Presidente de la República, si del orden departamental, el Gobernador del Departamento, y si del orden municipal, el Alcalde del Municipio.

**Artículo 251**<sup>39</sup>. Ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución, y de cumplir los deberes que le incumba. Estos es lo que se llama *posesión del empleo*, o bien, *tomar posesión de él*.

No se dará posesión a ningún empleado de manejo sin que previamente presta la caución correspondiente.

El juramento se prestará por regla general de esta manera: de pie y descubiertos todos los que estén presente, el que exige el juramento preguntará al que lo presta: «¿Jura usted por Dios Todopoderoso, y promete solemnemente a la patria cumplir la Constitución y las leyes y llenará fielmente, según su leal saber y entender, las funciones de su empleo?»

El que presta el juramento debe responder: «Sí, lo juro»; y el primero replicará: «Si así lo hiciera, Dios y la patria se lo premien, y si no, Él y ella se lo demanden».

<sup>38</sup> Ver Concepto 1860 de 2007 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en relación con la aplicación de estas reglas para la provisión de un cargo en la Comisión Nacional de Televisión.

<sup>39</sup> Concordante con el artículo 122 de la Constitución Política de 1991. Sobre la obligación del juramento como requisito para el ejercicio del cargo, resulta útil la Sentencia C-616 de 1997 que declaró exequible la obligación de los alcaldes de prestar juramento para ejercer el cargo. Igualmente se puede revisar sentencia C-688 de 2002 sobre obligación de posesionarse y prestar juramento de personas electas que son liberadas luego de un secuestro. Sobre el sentido y fines del juramento previsto en la ley 4 de 1913, puede verse Concepto 606 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 17 de diciembre de 1971.

**Artículo 252.** De todo acto de posesión se dejará constancia en una diligencia que firmarán el que da la posesión, el que la toma y el Secretario de la Oficina, y en su defecto, los testigos.

Las irregularidades de la diligencia de posesión y aún la omisión de tal diligencia no anulan los actos del empleado respectivo, ni lo excusan de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

**Artículo 253.** El presidente de cada cámara se posesionará ante ella, y cada uno de sus miembros, antes el presidente.

El Secretario y sus subalternos se posesionarán ante el presidente de la respectiva cámara.

**Artículo 254.** El Presidente de la República se posesionará ante el Congreso, y en su receso, ante la Corte Suprema, y por falta de esta, ante dos testigos.

Esta disposición comprende a los Designados y demás sustitutos del Presidente, cuando hayan de encargarse del Poder Ejecutivo.

**Artículo 255.** Los Ministros del Despacho Ejecutivo se posesionarán ante el Presidente de la República.

Los empleados de cada Ministerio, ante el Ministro.

**Artículo 256.** Los Presidentes de las Asambleas Departamentales se posesionarán ante ellas, y cada uno de sus miembros, así como el Secretario y subalternos, ante el Presidente.

**Artículo 257.** Los Gobernadores de los Departamentales se posesionarán ante la Asambleas Departamentales, y en su defecto, ante el respectivo Tribunal Superior, residente en el lugar.

En casos graves y excepcionales, pueden posesionarse ante cualquiera empleado que ejerza jurisdicción o ante dos testigos. Los Secretarios se posesionarán ante el Gobernador, y los subalternos de la Gobernación, ante el Secretario de quien dependan.

**Artículo 258.** Los Prefectos se posesionarán ante la primera autoridad judicial de la capital de la Provincia; y si hubiere dos o más Jueces, ante el primero de lo civil. En casos graves y excepcionales puede posesionarse ante cualquiera autoridad que ejerza jurisdicción, o ante dos testigos.

El secretario y subalternos, ante el Prefecto.

**Artículo 259.** Los presidentes de los Concejos tomarán posesión ante dichas corporaciones, y los miembros de ellas, Secretario y subalternos, si los hubiere, ante el Presidente.

**Artículo 260**<sup>40</sup>. El Alcalde se posesionará ante el Juez Municipal, y en caso grave o urgente, ante dos testigos. El Secretario y subalternos, si los hubiere, ante el Alcalde.

**Artículo 261.** Los Jefes de Cuerpos especiales de Policía, ante la autoridad política de quien dependan inmediata y directamente; los subalternos, ante su respectivo Jefe.

**Artículo 262.** Los empleados nacionales del orden administrativo y fiscal se posesionarán ante el Ministro respectivo, el Gobernador del Departamento, el Prefecto de la Provincia o el Alcalde Municipal, según el lugar de su residencia, prefiriendo siempre el empleado de mayor categoría.

**Artículo 263.** Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación se posesionará ante el Presidente de la República; y el Secretario y subalternos, ante el Presidente de la Corte y ante el Procurador, respectivamente.

**Artículo 264.** Los Magistrados de los Tribunales y los Fiscales de los mismos se posesionarán ante el Gobernador; en su defecto, ante el Prefecto de la Provincia, y en defecto de este, ante el Alcalde. El secretario y subalternos, ante el Presidente del Tribunal y Fiscal de quien dependan.

**Artículo 265.** Los Jueces Superiores y de Circuito y sus Fiscales se posesionarán ante el Prefecto de la Provincia, y en su defecto ante el Alcalde. Los Secretarios y subalternos, ante los Jueces o Fiscales de quien dependan.

**Artículo 266.** Los Jueces Municipales se posesionarán ante el Alcalde, y los Secretarios y subalternos, si los hubiere, ante los Jueces respectivos.

El Personero Municipal, ante el Alcalde.

---

<sup>40</sup> Utilizado en Circular 088 del 18 de diciembre de 2003 de la Procuraduría General de la Nación para instar a los alcaldes con periodos atípicos a posesionarse ante testigos.

**Artículo 267.** Los empleados creados por ordenanzas o acuerdo se posesionarán ante los funcionarios que determinen dichas ordenanzas o acuerdos. Si nada dijeren sobre el particular, se seguirán las reglas de este capítulo.

**Artículo 268.** Si hubiere empleados no comprendidos en las anteriores disposiciones, se posesionarán en la forma siguiente: los Jefes de Oficinas, ante la primera autoridad política que haya en el lugar, y en su defecto, ante dos testigos; los Secretarios y subalternos, ante los respectivos Jefes.

Cuando el Jefe de la Oficina resida en la capital, se posesionará ante el Ministerio de Gobierno.

**Artículo 269<sup>41</sup>.** Por regla general, cuando la autoridad correspondiente se negare, sin causa legal, a dar posesión a un empleado cuyo nombramiento emane de otra, aquel puede posesionarse ante cualquier empleado que ejerza autoridad o jurisdicción, o ante dos testigos, dando cuenta de ello a quien le hizo el nombramiento.

### *CAPÍTULO III - Periodos de duración de los empleados*

**Artículo 270.** El período de duración del Presidente será de cuatro años, a contar del 7 de agosto de 1910. Lo propio se dice de los Ministros y de los demás empleados del Despacho Ejecutivo.

**Artículo 271.** Los Senadores durarán en sus destinos cuatro años, y los Representantes dos, contados para cada uno desde el 20 de julio siguiente a su elección.

**Artículo 272.** Los Diputados a las Asambleas Departamentales durarán en sus destinos dos años, contados del 1º de marzo siguiente a su elección. Los Secretarios y subalternos de dichas Asambleas, el tiempo que estas les señalen.

**Artículo 273.** Los Gobernadores de Departamento durarán en su destino dos años. Servirá de fecha inicial el 1 de mayo de 1913. Los Secretarios y subalternos durarán el tiempo que lo quiera el Gobernador.

---

<sup>41</sup> Ver Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, 9 de agosto de 2007, exp. 1998-03468.

**Artículo 274.** Los Prefectos, sus Secretarios y subalternos durarán en sus destinos un año, contado desde el 1 de enero.

**Artículo 275.** Los alcaldes y subalternos respectivos durarán un año, contado del 1º de enero.

**Artículo 276.** Los Jefes y subalternos de Cuerpos especiales de Policía durarán en sus destinos el mismo tiempo que la autoridad política de quien dependen inmediata y directamente.

**Artículo 277.** Los Fiscales de los Tribunales y Juzgados durarán en sus destinos dos años. La fecha inicial de estos períodos es el 1º de julio de 1913.

Los Personeros Municipales durarán un año, contado del 1º de enero.

**Artículo 278.** Los períodos de los empleados creados por ordenanzas y acuerdos serán fijados por las respectivas Asambleas o Concejos, en los mismos acuerdos u ordenanzas, y en su defecto, por las reglas generales de la presente Ley.

**Artículo 279.** Los períodos de los empleados no comprendidos en las reglas de los artículos anteriores se computarán en la forma siguiente:

Si son nacionales, durarán cuatro años; si son departamentales o de Provincia, tres años, y si son municipales, un año. En los primeros la fecha inicial es el 7 de octubre de 1910; en los segundos, el 7 de noviembre de 1910, y en los otros, el 1º de enero de cada año.

**Artículo 280**<sup>42</sup>. *Exequible condicionado*. Siempre que se haga una elección después de principiado un período, se entiende hecha solo para el resto del periodo en curso.

**Artículo 281.** Ningún empleado administrativo dejará de funcionar, aunque su período haya terminado, sino luego que se presente

---

<sup>42</sup> Exequible “en el entendido de que es una regla general para los casos de períodos institucionales, pero que no se aplica a aquellos casos en que la Constitución establece un período individual para el respectivo servidor público”. (Sentencia C-448 de 1997). Artículo aplicado por la Sala de Consulta y Servicio Civil entre otros, en conceptos 2119 de 2013, 2032 de 2010 y 1860 de 2007.



a remplazarlo en que haya sido nombrado para el efecto, o el suplente respectivo<sup>43</sup>.

**Artículo 282.** La determinación del periodo de duración de un empleado no coarta en nada la facultad de removerlo, si se le ha conferido especial y expresamente a alguna autoridad.

#### *CAPÍTULO IV - Despacho público*

**Artículo 283.** Los empleados públicos que por razón de sus funciones deban tener despacho diario, mantendrán abierta su oficina el tiempo necesario para despachar los asuntos en los términos que las leyes señalen.

**Artículo 284.** Las Cámaras Legislativas, las Asambleas Departamentales, la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Distrito, la Corte de Cuentas, los Concejos y en general las corporaciones públicas señalarán las horas de despacho obligatorio, salvo lo dispuesto expresamente en leyes especiales.

En las demás oficinas, si son del orden nacional, las fijará el Gobierno; si del orden departamental o provincial, el Gobernador, y si del orden municipal, el Alcalde.

Si esos empleados no hicieren esa designación, la hará el Jefe de cada Oficina, por lo que a ella respecta.

En la puerta de cada Oficina se conservará un cartel que indique las horas de despacho obligatorio, para conocimiento e inteligencia de los particulares.

**Artículo 285.** Los Jefes de las Oficinas tienen el deber de vigilar la conducta de sus subordinados y obligarlos al cumplimiento de sus deberes.

**Artículo 286.** El Jefe de cada Oficina distribuirá el trabajo entre sus subalternos de una manera equitativa, y variará la distribución cuando lo juzgue necesario o conveniente al buen servicio público.

<sup>43</sup> Este artículo ha sido aplicado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Conceptos 1860 de 2007, 2032 de 2010 y 2119 de 2013.

**Artículo 287.** Los reglamentos pueden imponer penas correccionales de apercibimiento, multa hasta de veinte pesos, suspensión y remoción por falta de asistencia a las oficinas o por mal desempeño de sus funciones.

**Artículo 288.** El local, el mueblaje y útiles de escritorio de las oficinas nacionales son de cargo del Estado; los de las oficinas Departamentales o provinciales, de cargo del departamento, y los de las oficinas municipales, del Municipio.

**Artículo 289**<sup>44</sup>. Los Jefes de las Oficinas vigilarán que los Secretarios reciban los archivos por inventario y que arreglen convenientemente el que corresponda al tiempo que funcionen. Al efecto impondrán multas sucesivas a los Secretarios que han funcionado o funcionen, para que cumplan con sus deberes. Estas multas se reputan penas correccionales.

**Artículo 290.** Las ordenanzas arreglarán los demás detalles, para conseguir una administración pública enteramente satisfactoria en las oficinas departamentales, provinciales y municipales.

En cuanto a los nacionales de los órdenes administrativo y fiscal, la reglamentación corresponde al Gobierno, por sí o por medio de sus agentes.

Respecto de las oficinas judiciales, se estará a lo que disponga la ley de la materia.

*CAPÍTULO V - Licencias, renunciaciones y excusas,  
faltas temporales y absolutas*<sup>45</sup>

**Artículo 291.** Todo el que desempeñe un empleo lucrativo, de voluntaria aceptación, tiene derecho a una licencia de sesenta días al año, seguidos o divididos de la manera que estime conveniente.

Si concurre justa causa, la licencia se prolongará por el tiempo que aquella dure.

Cuando el destino sea lucrativo, pero de forzosa aceptación, no hay derecho a licencia, sino con justa causa, según el inciso anterior.

<sup>44</sup> En Sentencia T-206 de 2004, la Corte Constitucional se refiere a la obligación que existe desde la ley 4 de 1913, de hacer inventarios de los archivos públicos.

<sup>45</sup> Capítulo derogado por regulación integral de la materia. Ver explicación en el estudio preliminar que se publica con esta ley.

**Artículo 292.** El que obtenga licencia para separarse de un destino lucrativo de voluntaria aceptación debe encargarse de él al terminar su licencia, a más tardar; si así no lo verifica, queda de hecho vacante el destino, y se provee por quien corresponda, sin perjuicio de la responsabilidad por el abandono del destino.

La declaración de vacancia se hace por el que deba proveer el puesto.

**Artículo 293<sup>46</sup>.** El suplente o interino que reemplace al principal en caso de licencia, tiene derecho al sueldo íntegro del destino. El que obtenga la licencia no tiene derechos a parte alguna del sueldo en ningún caso.

**Artículo 294.** Todo el que sirva un empleo oneroso tiene derecho a que se le conceda una licencia hasta de treinta días en el año, bien sea seguidos o con los intervalos que quiera.

Con justa causa hay derecho a otra licencia hasta de treinta días en el año, y si la causa fuere de las que pueden servir para fundar una excusa, salvo la duración, la licencia puede extenderse al tiempo que dure la causal; pero en este caso el que obtenga la licencia debe presentar, cada mes, al que la concede, prueba de que la causal continúa, para que se le prorrogue también la licencia.

Si la causal se prolongare por cuatro meses seguidos, en lugar de prorrogar la licencia se excusará al empleado de seguir sirviendo el destino.

**Artículo 295.** El que desempeñe un destino obligatorio, sea o no remunerado, que obtenga una licencia, debe volver a encargarse de él día en que esta termine o el siguiente por la mañana, a más tardar.

Si así no lo hiciera será compelido a ello con multas sucesivas por su inmediato superior, sin perjuicio de juzgarlo por abandono del destino.

**Artículo 296.** La licencia no puede revocarse por el que la concede, pero puede en todo caso renunciarse por el agraciado.

**Artículo 297.** Toda licencia da lugar a una falta temporal, que se llenará con el respectivo suplente, a menos que el que la conceda tenga

<sup>46</sup> Una referencia a la aplicación de esta disposición a las situaciones administrativas de los notarios puede verse en Sentencias SU-250 de 1998 y T-576 de 1998.

derecho a hacer libre nombramiento y remoción y quiera designar un interino mientras dura la licencia.

Se exceptúa también el caso en que el que obtenga la licencia se aún empleado de Hacienda que haya asegurado su manejo y quiera dejar un recomendado sirviendo el destino bajo su responsabilidad, pues entonces no entra el suplente, y el empleado y su recomendado son solidariamente responsables de las faltas que este último pueda cometer.

El nombramiento del recomendado debe ser aprobado por la autoridad encargada de conceder la licencia.

**Artículo 298.** El empleado a quien se conceda una licencia no puede separarse de su puesto mientras no se poseione el que deba remplazarlo; y el que reemplace al que está con licencia debe funcionar hasta que se encargue del Despacho el principal, o quien deba remplazarlo.

Exceptúase el caso en que no sea preciso llenar la falta, o cuando se conceda una licencia con justa causa, pues entonces el agraciado puede hacer uso de ella inmediatamente, aunque no se le remplace.

**Artículo 299.** Todo el que sirva un destino de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente. Si el empleado que oye la renuncia creyere que hay motivos notorios de conveniencia pública en no admitir la renuncia, podrá negarla, pero si se insistiere en ella, la aceptará.

**Artículo 300.** Son motivos suficientes para eximirse de servir destinos obligatorios:

1. Impedimento físico por causa que con toda probabilidad se extienda a más de la mitad de lo que falta del periodo respectivo;
2. Estar sirviendo otro destino público;
3. Haber servido en el año anterior un destino oneroso, siquiera por seis meses;
4. Ser mayor de sesenta años o menor de veintiuno;
5. Grave calamidad doméstica, como enfermedad grave o muerte de padres, esposa o hijos, gravísimos trastornos de interés, que exijan cuidados y atenciones incompatibles con las funciones del empleo. Para que esta causal sirva de excusa es preciso que con toda probabilidad haya de durar más de la mitad de lo que falta del período

respectivo, pues en caso contrario hay apenas motivo para conceder una licencia;

6. Haber aceptado otro destino que deba durar más de la mita de lo que falta del respectivo período. Si la duración ha de ser menor, es apenas motivo para una licencia, por el tiempo de la causal; y
7. Incompatibilidad de funciones, según el artículo 307.

**Artículo 301.** El empleado que quiera eximirse de un empleo de forzosa aceptación acompañará a su solicitud los comprobantes respectivos. Si el empleado que debe resolver el asunto los encontrare deficientes; puede hacerlos ampliar, si le parece justo y razonable, antes de decidir.

Quando las pruebas fueren informaciones de testigos, estos deben declarar sobre hechos precisos y determinados y dar razón satisfactoria de su dicho. Esas informaciones se practicarán con citación del Agente del Ministerio Público, quien tiene derecho a repreguntar a los testigos. El que reciba las declaraciones debe certificar sobre la idoneidad de los deponentes.

**Artículo 302.** Todo empleado que conceda una renuncia o una excusa dispondrá lo conveniente para que se llene la falta, a menos que pueda prescindirse de ese empleado sin perjuicio de la buena marcha de la Administración Pública.

**Artículo 303.** Respecto a los empleados ante quienes se deben solicitar las licencias o presentar las excusas y las renunciaciones, se observarán las reglas siguientes:

1. El Presidente, ante el Senado, y en receso de esa corporación, ante la Corte Suprema;
2. Los ministros del Despacho, ante el Presidente, y los demás empleados, ante el Ministro respectivo;
3. Los Senadores y Representantes, ante la respectiva Cámara; pero si está en receso, presentarán la excusa ante el Gobernador correspondiente, y la renuncia, ante el Gobierno;
4. Los miembros de las Asambleas Departamentales, ante ellas, y en su receso, ante el Gobernador;

5. Las autoridades del orden político, ante sus inmediatos superiores. Los subalternos de las oficinas, ante sus respectivos Jefes;
6. Los miembros de los Concejos se excusarán definitivamente ante el Gobernador, y solicitarán licencia ante el Alcalde;
7. Los empleados nacionales de los órdenes administrativo y fiscal, no especificados atrás, ante el Ministro respectivo, si funcionan en más de un Departamento; ante el Gobernador, si funcionan en más de una Provincia, y ante el Prefecto, en los demás casos; los subalternos de las Oficinas, ante los respectivos Jefes;
8. Los miembros de la Corte de Cuentas, ante el Ministro del Tesoro;
9. Los empleados creados por ordenanzas o acuerdos, ante quienes dispongan tales ordenanzas o acuerdos, y a la falta de disposiciones, los que funcionen en más de una Provincia, ante el Gobernador; los que funcionen en más de un Municipio, de una misma Provincia, ante el Prefecto; los que funcionen en un Municipio, ante el alcalde; y
10. Si hubiere empleados no comprendidos en ninguna de las reglas anteriores, harán su solicitud ante la autoridad política que ejerza jurisdicción en todo el territorio donde el solicitante desempeña sus funciones, prefiriendo a la de mayor categoría cuando haya dos o más que llenen esa condición.

**Artículo 304.** En casos urgentes en que las circunstancias no permitan que se ocurra ante el empleado a quien debe pedirse la licencia, la concederá la primera autoridad política del lugar, pero solo por el tiempo necesario para que se ocurra al empleado competente.

**Artículo 305.** Son faltas absolutas las que provienen de renuncia admitida, excusa definitiva aceptada, muerte, destitución y declaración de vacancia.

Por regla general, las faltas absolutas en empleados de elección popular se llenan por los suplentes, y en los demás, por nuevo nombramiento o elección; pero mientras esto se verifica entran a funciones tales suplentes.

Los suplentes de los Concejales son personales y tiene obligación de prestar el servicio cuando se les llame a remplazar a su respectivo principal, por excusa admitida o licencia concedida a este; pero en todo

caso y en cualquier momento en que el principal se presente a ocupar el puesto, quedará relevado el suplente.

La falta absoluta del Presidente se llena por los Designados y demás individuos que deban ejercer el Poder Ejecutivo, conforme a la Constitución.

#### *CAPÍTULO VI - Incompatibilidad de destinos<sup>47</sup>*

**Artículo 306.** Ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente la autoridad política o civil y la judicial o la militar.

**Artículo 307.** Por regla general, una misma persona no puede desempeñar a un tiempo dos o más destinos remunerados. Se exceptúan los casos siguientes:

1. Los empleados políticos y administrativos de cualquier clase o categoría podrán ser nombrados profesores en los establecimientos de instrucción pública;
2. Puede también ser nombrados miembros de juntas de beneficencia o caridad;
3. Pueden confiarse a una misma persona los destinos de Recaudador de rentas nacionales, Colector de rentas del Departamento y Tesorero Municipal;
4. Puede confiarse a una misma persona una oficina telegráfica y una o más de recaudación de cualquiera clase de rentas;
5. Puede un individuo ser a la vez personero Municipal y Telegrafista;
6. Puede un individuo servir a la vez los destinos de Secretario del Alcalde, del Juez y del Concejo Municipal, cuando la autoridad competente refunda esos destinos;
7. Derogado por el artículo 2º de la Ley 78 de 1931.

El artículo anterior decía: “*7º Puede un individuo desempeñar a la vez dos o más destinos sin mando o jurisdicción, siempre que a juicio de los que hacen las respectivas elecciones tenga tiempo suficiente para cumplir*”

<sup>47</sup> Capítulo derogado por regulación integral de la materia. Ver explicación en el estudio preliminar que se publica con esta ley.

*todos sus deberes y no haya inconveniente alguno en la acumulación de funciones; y”*

8. Los individuos que sean miembros de corporaciones formadas por elección podrán desempeñar otros destinos mientras estas no estén reunidas, sin dejar vacante su puesto, salvo lo dispuesto para casos especiales en la Constitución.

El cargo de Concejero Municipal es compatible con cualquier empleo, a excepción de aquellos empleos remunerados, en que la provisión del puesto incumbe al mismo Concejo.

**Artículo 308.** Cuando un individuo fuere llamado para ejercer a la vez dos o más destinos incompatibles, preferirá el que fuere de su voluntad.

#### *CAPÍTULO VII - Penas correccionales*

**Artículo 309.** En general, los empleados con jurisdicción, que extiendan sus funciones a toda la República, pueden castigar a los que les desobedezcan o falten al debido respecto, con penas correccionales, consistente en multas hasta de cien pesos y arresto hasta por quince días; si sus funciones se extienden a varias Provincias de uno o de diversos Departamentos, las multas no pueden exceder de cincuenta pesos, ni el arresto de ocho días; si funcionan en varios pueblos de una misma o diversas Provincias, la multa no excederá de veinticinco pesos ni el arresto de cinco días; y finalmente, si funcionan en un mismo Municipio, la multa no excederá de diez pesos ni el arresto de tres días, salvas en todo caso las disposiciones especiales de la ley.

**Artículo 310.** Para imponer una pena correccional es necesario probar primero la falta, bien con una certificación escrita del Secretario, o con declaraciones de dos o más testigos presenciales.

Obtenida esa prueba, el empleado dicta su resolución y la manda notificar al penado.

Si este reclamare en los dos días siguientes a la notificación, el empleado examina y resuelve la reclamación. Esa decisión es inapelable, pero el empleado que abuse de su poder, a pretexto de ejercer la facultad referida, será castigado con arreglo a la ley penal.



Dictada o notificada la resolución definitiva o transcurrido el término que hay para reclamar, sin que haya solicitud alguna se procederá a la ejecución de la pena; pero el empleado que la impuso puede en cualquier tiempo revocar su resolución, o rebajar la pena, de oficio o a solicitud de parte.

Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo los casos en que la ley ordene proceder de otra manera especial.

Cuando la falta contare en memorial u otro escrito, este constituirá la prueba necesaria para la aplicación de la pena.

**Artículo 311.** Se entiende por penas correccionales las que imponen los empleados que ejercen jurisdicción a los que les desobedecen o faltan al debido respeto, y las demás a las cuales la ley atribuya especialmente esa calidad.

La confirmación de una multa u otra pena, con que se hubiere conminado a un empleado o particular, se sujeta a las reglas de la imposición de penas correccionales.

**Artículo 312.** Ningún empleado tiene obligación de imponer penas correccionales por desobediencia o irrespetos, pues en esos casos puede disponer que la falta se juzgue o castigue por la vía ordinaria.

**Artículo 313.** Al que sea castigado correccionalmente por una falta no se le puede seguir causa por la vía ordinaria por la misma falta, a menos que se haya ejecutado un hecho que constituya a la vez desacato o desobediencia al empleado público, y un delito o falta diversa definidos especialmente en la ley penal.

En estos casos se puede castigar el desacato al empleado por la vía correccional, y el otro delito o falta que constituye el hecho, por la vía respectiva.

### *CAPÍTULO VIII - Disposiciones generales*

**Artículo 314.** Sustituido por el artículo 4 de la Ley 84 de 1915. Todo empleado público puede ejercer sus funciones fuera de la cabecera de la entidad política de su jurisdicción y a cualquier hora, siempre que así lo requiera el servicio público, y salvo los actos que según la ley o las ordenanzas deban ejecutarse en lugar o tiempo determinados. Fuera de tales casos estarán obligados a permanecer en la indicada cabecera.

Respecto a las corporaciones públicas, ellas deberán funcionar en las cabeceras o en los lugares determinados por la Constitución, las leyes y ordenanzas, con las salvedades que estas mismas establezcan.

El artículo original decía:” *Artículo 314. Todo empleado público puede ejercer sus funciones en cualquier punto del territorio que le esté señalado, y a cualquiera hora, salvo los actos que la ley disponga especialmente se ejecuten en lugar y tiempo determinados.*”

**Artículo 315.** Los secretarios de las corporaciones y autoridades públicas dan fe en los certificados que expida relativamente a los negocios que les están confiados por razón de su empleo.

Lo propio sucede con los Jefes de las Oficinas respectivas.

**Artículo 316.** Todo individuo puede pedir certificados a los Jefes o Secretarios de las oficinas, y los primeros los mandarán dar si el asunto de que se trata no fuere reservado. Si lo fuere, el certificado se extenderá, pero se reservará en la oficina hasta que cese la reserva y pueda entregársele al interesado.

De los certificados se dejará copia en un libro de papel común.

**Artículo 317.** Los Jefes de las Oficinas pueden disponer, de oficio, que se extiendan certificados sobre los asuntos que estimen convenientes, en el libro de que habla el artículo anterior.

**Artículo 318.** Cuando se trate de llevar a efecto una obra que interese a varios Municipios, y las autoridades municipales no pudieren ponerse de acuerdo sobre el asunto al ejecutarla, decidirá el punto el Prefecto de la provincia a que pertenezcan los Municipios; si pertenecieren a varias Provincias, el Gobernador del Departamento respectivo, si fueren de varios Departamentos, el Gobierno.

**Artículo 319.** Cada ocho años se hará el censo general de la República, observándose al efecto las prescripciones de la ley de la materia, y desde que se apruebe por el Congreso regirá en todos los actos oficiales. El Congreso puede aprobar el censo total o parcialmente, cuando en algunas localidades no se hayan ejecutado los trabajos o se hayan ejecutado de una manera indebida.

**Artículo 320.** Todo individuo tiene derecho a que se le den copias de los documentos que existan en las Secretarías y en los archivos de las oficinas del orden administrativo, siempre que no tengan carácter de

reserva; que el que solicite la copia suministre el papel que debe emplearse y pague al amanuense, y que las copias puedan sacarse bajo la inspección de un empleado de la Oficina y sin embarazar los trabajo de esta.

Ningún empleado podrá dar copia de documentos que según la Constitución o la ley tenga carácter de reservados, ni copia de cuales quiera otros documentos, sin orden del Jefe de la Oficina de quien dependa.

**Artículo 321.** Todo empleado público debe firmar poniendo con todas sus letras el nombre y apellido. Solo es permitido poner con las iniciales los segundos nombres y apellidos que se usen para distinguirse de otros individuos.

**Artículo 322.** El Gobierno dispondrá el distintivo que deben usar los empleados de policía para que puedan ser reconocidos a primera vista por los particulares.

**Artículo 323.** El empleado de una oficina de manejo, que negocie en papeles de crédito público del Estado o de los Departamentos, será removido de su destino. Esta pena se reputa correccional y se aplica por el Jefe de la Oficina respectiva.

**Artículo 324.** El Gobierno puede hacer extensiva la disposición del artículo anterior a todos aquellos empleados respecto de los cuales juzgue que haya graves inconvenientes en que puedan negociar con papeles de crédito público.

**Artículo 325.** Ningún empleado público podrá ejercer poderes, ni gestionar ni patrocinar directa ni indirectamente reclamaciones que se rocen con los intereses nacionales o seccionales, encomendados a la Oficina donde preste sus servicios.

**Artículo 326.** Todo empleado del orden administrativo que, debiendo presentar en determinado tiempo algún informe, no lo hiciere, pagará una multa de veinte a doscientos pesos. La pena se reputa correccional y se impone por el respectivo superior.

**Artículo 327.** Todo empleado público debe respeto y obediencia a sus superiores, y cortesía y deferencia a los particulares.

Los Jefes de las Oficinas públicas cumplirán por sí y harán que sus subalternos cumplan fielmente esos deberes.

**Artículo 328.** Todo empleado público es directa y personalmente responsable de los actos punibles que ejecute, aunque sea a pretexto a ejercer sus funciones, a menos que pruebe haber procedido por orden superior, de aquellas cuyo cumplimiento es ineludible, según la Constitución y la ley.

**Artículo 329.** Los empleados públicos deberán sujetarse estrictamente a los reglamentos que dicte la autoridad competente, para el buen servicio interior de las respectivas Oficinas.

**Artículo 330.** Los Jefes de las Oficinas públicas pueden admitir ayudantes que trabajen sin remuneración, con el fin de instruirse prácticamente en la manera de desempeñar los diversos destinos públicos.

Cuando esto suceda se procurará colocar a dichos ayudantes cuando haya puestos vacantes, que ellos puedan desempeñar perfectamente.

**Artículo 331.** La Administración Nacional y las del Departamento, Provincia y Municipios, pueden auxiliar sus trabajos con el concurso de juntas o comisiones patrióticas, en ramos especiales, y en su caso pueden dotar los empleados subalternos que dichas juntas o comisiones necesiten.

**Artículo 332.** Solo en los casos de omisión en el cumplimiento de sus deberes, o de retardo o denegación en el despacho, serán compelidos los empleados administrativos a llenar sus funciones por los respectivos superiores, con los apremios legales.

**Artículo 333.** Es vecino de un Municipio, para los efectos políticos:

1. El nacido y establecido en el Municipio;
2. El que con su familia se haya radicado en él, por más de un año, aunque se ausente a veces, siempre que aquella permanezca en el territorio respectivo;
3. El que ejerza alguna profesión o dirija algún establecimiento de cualquiera clase, siempre que por las circunstancias sea de presumir su ánimo de permanecer en el Municipio por tiempo largo o indefinido; y
4. El que manifieste su ánimo de avecindarse, ante el Alcalde, el cual extenderá de ello la correspondiente diligencia, pero los efectos de la

vecindad no se surtirán en este caso sino dos meses después de hecha la manifestación.

**Artículo 334.** El Gobierno reglamentará la manera de proceder en los asuntos administrativos de carácter nacional, sobre las bases siguientes:

1. Que no se eluda el derecho de petición de los particulares, ni se demore indefinidamente el despacho de sus asuntos;
2. Que cuando la naturaleza del caso lo requiera, se haga una averiguación prolija de los hechos, para que decisión no lastime los derechos legítimos de los asociados;
3. Que se definan bien los casos de impedimento, a fin de asegurar la imparcialidad de los empleados, y se disponga claramente la manera de remplazar a los impedidos; y
4. Que se definan claramente los casos de apelación y el procedimiento que debe seguirse en ellos, para que no se vulneren los derechos de los particulares ni se eluda la ley.

**Artículo 335.** El Poder Ejecutivo puede, en los casos no previstos que ocurran, disponer lo que juzgue conveniente y equitativo en cuanto al procedimiento de los empleados nacionales, y puede también modificar o reformar los reglamentos sobre el particular, cuando lo crea justo y razonable.

**Artículo 336.** Las Asambleas Departamentales quedan autorizadas para fijar reglas de procedimiento en los asuntos departamentales y municipales.

**Artículo 337.** El Gobierno, en los asuntos nacionales, y las Asambleas Departamentales, en los de los Departamentos y Municipios, dispondrán lo conveniente respecto del arreglo de los archivos, la contabilidad de los fondos públicos y los demás detalles relativos a los mismos asuntos.

Dichas Asambleas dispondrán lo conveniente para la custodia de los reos y su conducción de un lugar a otro.

#### *Disposiciones finales*

**Artículo 338.** Ninguna autoridad podrá conceder permiso para encerrar dentro de cercados u ocupar con cultivos o habitaciones porción alguna de las vías públicas.

**Artículo 339.** Cuando el Congreso o cualquiera de sus cámaras o las asambleas Departamentales tengan por ley o por ordenanza la facultad de hacer nombramientos se entenderá que tales entidades pueden ejercer esa atribución desde la sanción de la ley o de la ordenanza que dispone el nombramiento.

**Artículo 340.** Deróganse la ley 149 de 1888, la ley 20 de 1908 y la ley 88 de 1910, a excepción del artículo 67 de esta última, que continuará en vigor.

Dada en Bogotá a 5 de noviembre de mil novecientos doce (1912)



SALA DE CONSULTA  
Y SERVICIO CIVIL

# 100 AÑOS

DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# III. SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD

## 1. Corte Suprema de Justicia

### 1.1. Sentencia del 7 de noviembre de 1914 (inexequibles artículos 21 –parcial– y 22)

*Corte Suprema de Justicia –Corte Plena– Bogotá, siete de noviembre de mil novecientos catorce.*

Magistrado Ponente: doctor *Bartolomé Rodríguez P.*

#### Vistos:

El señor Julio M. Fernández ha solicitado que se declaren inexequibles, por creerlos inconstitucionales, los artículos 3º, 5º, 6º y 9º de la Ley 41 de 1892, el inciso 3º del artículo 21 de la Ley 4ª de 1913 y el artículo 22 de la misma.

Habiéndose oído el señor Procurador acerca de esa solicitud, ha emitido su concepto, el cual está acorde con ella en cuanto a las disposiciones acusadas de la ley de 1913, y lo califica de improcedente relativamente a las de la de 1892.

Se procede, pues a decidir la cuestión, mediante algunos fundamentos.

Los artículos denunciados de la Ley 41 de 1892 disponen lo que sigue:

“Artículo 3º. Los suplentes de los Senadores y Representantes no están sujetos a las incompatibilidades de los principales, excepto el caso en que llenen la falta absoluta del principal, producida por las causales señaladas en el artículo 1º y la falta temporal del principal producida por excusa para concurrir a toda una legislatura.

“Artículo 5º. El año comprensivo de incompatibilidades, adicional al período de las funciones de los miembros del Congreso de que habla el artículo 109 de la Constitución, empieza a contarse desde que termine el



ejercicio efectivo de dichas funciones, esto es, desde el día en que se cierre la última legislatura ordinaria o extraordinaria del período parlamentario respectivo.

“Artículo 6º. El Representante o Senador que por declaración expresa ante la respectiva Cámara, o en receso de ella, ante el Ministro de Gobierno, haga renuncia del carácter de miembro del Congreso, perderá su puesto *ipso facto*, y el año adicional de incompatibilidades se contará desde la fecha de tal declaración.

“Artículo 9º. Los empleados que no son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República no están comprendidos en la prohibición del artículo 109 citado”.

Los artículos 21 y 22 de la Ley 4ª de 1913 preceptúan lo siguiente:

“Artículo 21. El Presidente de la República no puede conferir empleo a los Senadores y Representantes durante el período de sus funciones, con excepción de los de Ministro del Despacho, Gobernador, Agente Diplomático y Jefe Militar en tiempo de guerra.

“La aceptación de cualquiera de estos empleos por un miembro del Congreso produce vacante en la respectiva Cámara, en los términos prescritos en la Constitución.

“Se entiende expirado el período de cada Senador o Representante desde que se produce la vacante por renuncia, excusa o cualquier otro motivo legal.

“Artículo 22. Los suplentes de los Senadores y Representantes no quedan comprendidos en la prohibición del artículo anterior, aun cuando ejerzan transitoriamente las funciones de los principales, a menos que por la separación definitiva de estos entren a llenar la vacante”.

Por separado se examinará lo referente a la denuncia de las disposiciones de cada una de las leyes expresadas a las cuales corresponden.

1º. El artículo 3º de la ley citada de 1892 exceptuaba a los Senadores y Representantes suplentes de las incompatibilidades a que estaban sujetos los principales, salvo el caso en que los reemplazaran por falta absoluta o temporal en toda una legislatura, y en el artículo 22 de la ley mencionada de 1913, exceptúa a tales suplentes de esas incompatibilidades, a menos que llenen la vacante producida por separación definitiva de los principales. Comparadas las dos disposiciones, se ve que la última

sustituye la primera, y, por consiguiente, la deroga, porque ya la que tiene aplicación es aquella y no esta.

Los artículos 5º y 6º de la misma ley de 1892 determinaban cómo se contaba el año adicional de incompatibilidades a que aludía el artículo 109 de la Constitución, y el 9º de esa ley exceptuaba de empleos que no son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, como los de Magistrados de los Tribunales Superiores; pero como el artículo 109 de la Carta Fundamental fue reemplazado por el 23 del Acto Legislativo número 3 de 1910, reformatorio de ella, según se va a ver comparando el texto de uno y otro de esos artículos, ya no tienen aplicación las tres disposiciones de la ley prenombrada, habiendo quedado insubsistente la Constitución que regulaban.

El artículo 109 de la Constitución y el 23 del Acto legislativo número 3 de 1910, sustitutivo este de aquel, dicen respectivamente:

“Artículo 109. El Presidente de la República no puede conferir empleo a los Senadores y Representantes durante el período de sus funciones y un año después, con excepción de los de Ministro del Despacho, Consejero de Estado, Gobernador, Agente Diplomático y Jefe Militar en tiempo de guerra.

“La aceptación de cualquiera de estos empleos por un miembro del Congreso produce vacante en la respectiva Cámara”.

“Artículo 23. El Presidente de la República no podrá conferir empleo a los Senadores y Representantes que hubieren ejercido el cargo durante el período de sus funciones, con excepción de los de Ministros del Despacho, Gobernador, Agente Diplomático y Jefe Militar en tiempo de guerra.

“La infracción de este precepto vicia de nulidad el nombramiento”.

“La aceptación de cualquiera de aquellos empleos por un miembro del Congreso produce vacante absoluta en la respectiva Cámara, excepto la del cargo de Ministro del Despacho, que no la produce sino transitoria durante el tiempo en que desempeñe el empleo”.

Por lo que va expuesto con relación a los artículos 3º, 5º, 6º y 9º de la Ley 41 de 1892, la acusación de inconstitucionales, como lo dice el señor Procurador, es improcedente por no regir en la actualidad.

2º. El inciso 3º del artículo 21 de la Ley 4ª de 1913, sobre régimen político y municipal, se acusa como contrario a los artículos 16, 19 y 23 del Acto Legislativo fijan en cuatro y dos años, respectivamente, el período de duración del ejercicio de las funciones de los Senadores y Representantes, y el 23 siguiente prohíbe al Presidente de la República por el último de tales artículos, de nombrarlos para cualquier empleo público, que no sean los cuatro que exceptúan el mismo artículo.

Los artículos 16 y 19 del expresado Acto Legislativo fijan en cuatro y dos años, respectivamente, el período de duración del ejercicio de las funciones de los Senadores y Representantes, y el 23 siguiente prohíbe al Presidente de la República conferirles empleo a los que hubieren ejercido el cargo durante el período de sus funciones, con excepción de los pocos que allí expresa. Al establecer el inciso 3º del artículo 21 de la Ley 4ª de 1913 que el período de los miembros del Congreso termina cuando por alguna causa legal dejan vacante el puesto, reduce la duración del período constitucional de los mismos y elimina virtualmente la prohibición que hace al Presidente el precitado artículo 23. El inciso que se examina es, pues, contrario a los tres preceptos constitucionales dichos, una vez que el período de las funciones de los miembros de la Representación Nacional es fijo, y, por lo mismo, irreductible.

Podría distinguirse entre el período de los Senadores y Representantes y el ejercicio de sus funciones, que para deducir de aquí que cuando alguno de ellos pierde su cargo por motivo legal, ya no es miembro de la Cámara respectiva. Pero si no se tiene en cuenta que el artículo constitucional no dice que el Presidente de la República no puede conferir empleo a los Senadores y Representantes, mientras estén en el ejercicio de sus funciones, sino durante el período de sus funciones, cuando hubieren ejercido el cargo, se comprenderá que la distinción que se haga no está fundada en los términos expresos de ese artículo.

Por otra parte, el objeto de la prohibición al Presidente de la República, contenida en el artículo 23 de la reforma constitucional de 1910, es el de evitar las influencias de aquel mandatario sobre los miembros del Congreso, y ese objeto se haría nugatorio si tal prohibición desapareciera, por el hecho de renunciar ellos su cargo, o sobrevenir otra causa legal de vacancia de este, porque entonces una vez surtidas esas influencias, podría el Presidente compensar a los que le hubieran sido

adictos, bastando la renuncia de ellos o produciéndose la vacancia del cargo por otra causa.

Sin duda que el Presidente puede influir sobre la representación nacional con promesas para después de expirado el período de sus miembros; pero esto no es motivo para que durante el período de sus funciones se eluda la disposición constitucional de que se está tratando, por medio de una ley que pugna con su letra y con su espíritu.

El artículo 23 de la Ley 4ª de 1913 exceptúa de la prohibición al Presidente de la República, de que se acaba de hablar, a los suplentes de los Senadores y Representantes, salvo el caso en que llenen la vacante que dejen estos, por separación definitiva, y por ello se acusa de inconstitucional esa disposición.

De acuerdo con el artículo 24 del Acto Legislativo número 3 de 1910, “en caso de falta de un miembro del Congreso, sea temporal o absoluta, le subrogará el respectivo suplente”. Esta disposición considera a los suplentes de los miembros del Congreso en condición idéntica a la de los principales; y por tanto, idéntico debe ser todo lo que a principales y suplentes haga relación. Lo que se disponga, pues, en la Constitución o en los actos reformativos de ella, respecto a principales, se entiende también con los suplentes. Ahora bien, como el artículo 22 de la Ley 4ª de 1913 declara que los suplentes de los Senadores y Representantes no están comprendidos, sino en determinado caso, en la prohibición que el artículo 21 anterior hace al Presidente de la República, relativamente a nombramiento de ellos para empleos que este provee, artículo que reproduce la prohibición establecida por el 23 del Acto Legislativo número 3 de 1910, aquel primer artículo pugna con este último, porque hace una excepción no comprendida de la reforma constitucional.

Además, la razón atrás expresada con referencia a los Senadores y Representantes principales, de que el objeto de la precitada prohibición constitucional hecha al señor Presidente de la República, tiene por objeto evitar que ejerza influencia sobre aquellos, es aplicable igualmente a los suplentes que desempeñen el cargo aun provisionalmente, puesto que sobre ellos puede también influir el Presidente ofreciéndoles empleos públicos; y, por tanto, es lógico que aquella prohibición les comprenda.

Acaso sea inconveniente que el suplente de un Senador o un Representante, que lo reemplaza de un modo temporal, quede impedido

para recibir empleo del Presidente de la República, durante el período de sus funciones; pero si se asentase que el precepto constitucional sobre el particular, no es extensivo a los suplentes, por una razón análoga se podría sostener que estos no necesitan tener las calidades constitucionales requeridas para ser elegidos con ese carácter; que el período de sus funciones puede ser diferente del de los principales, y otros puntos semejantes, lo cual es inadmisibile.

En consecuencia, de acuerdo con el dictamen del señor Procurador, la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara inexecutable el inciso tercero del artículo 21 de la Ley 4ª de 1913 y el artículo 22 de la misma ley, y que no haya lugar a resolver que son inexecutable los artículos 3º, 5º, 6º y 7º de la Ley 41 de 1892.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al señor Ministro de Gobierno y publíquese en el periódico de la Corte.

El Presidente, *Augusto N. Samper* – El Vicepresidente, *Tancredo Nannetti, Manuel José Angarita, Constantino Barco, Manuel José Barón, Bartolomé Rodríguez P., Luis Rubio Saiz, Alberto Suárez Murillo, Luis Eduardo Villegas, Vicente Parra R.* Secretario en propiedad.

## **1.2. Sentencia del 6 de septiembre de 1943 (inexecutable el numeral 16 –facultad 16– del artículo 169)**

*Corte Suprema de Justicia –Sala Plena– Bogotá, septiembre seis de mil novecientos cuarenta y tres*

Magistrado Ponente: doctor *Hernán Salamanca*.

El doctor Eustorgio Sarria, ciudadano colombiano y abogado titulado, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 149 de la Constitución Nacional, ha pedido a la Corte, en demanda de fecha 23 de abril del año que corre, que declare inexecutable, por inconstitucional, el ordinal 16 –atribución 16– del artículo 169 de la Ley 4ª de 1913, sobre régimen político y municipal.

Oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, la Corte procede a decidir, para lo cual considera:

El texto del precepto legal acusado es el siguiente:

“Artículo 169 de la Ley 4ª de 1913. Son atribuciones de los Concejos:

[...]

“16. Conceder privilegios para obras de interés público del municipio; pero las concesiones no serán válidas sin que las apruebe el Gobernador, oyendo previamente el informe del respectivo Prefecto. Si las obras interesan a más de un municipio, corresponde a las Asambleas conceder el privilegio”.

La norma constitucional que se señala como violada por la preinserta disposición legal es el artículo 27 de la Carta, que dice:

“Ninguna ley que establezca un monopolio podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una industria lícita. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de ley. Sólo podrán concederse privilegios que se refieran a inventos útiles y a vías de comunicación”.

La razón fundamental del pedimento de inexecutable se hace consistir en la visible desarmonía entre la norma de la ley que faculta a los Concejos para otorgar privilegios con la sola limitación de que se trate de obras “de interés público del municipio”, y la de la Constitución, que no autoriza sino la concesión de privilegios que se refieran a inventos útiles y a vías de comunicación.

Esta incongruencia, que aparece de manifiesto a la simple lectura de los textos, el normativo de la Constitución y el de la ley que debe ser normado por ese, plantea grave desarmonía dentro de la organización jerárquica institucional al establecer la situación irregular de que la entidad legisladora de los municipios pueda ejercitar con más amplitud y menos condiciones que las Asambleas Departamentales y el Congreso Nacional la delicada facultad de conceder privilegios, que el artículo 4º del Acto Legislativo número 3 de 1910, reproducido como 27 de la actual Codificación Constitucional, circunscribió precisamente vinculándola a determinadas finalidades y objetivos concretos.

Obedece esta anomalía, anotada ya por comentaristas de nuestro Derecho Constitucional (Tascón, pág. 91), a un simple fenómeno de mecánica legislativa, claramente visible al recordar la historia del

establecimiento de las precitadas disposiciones, como lo hace en los siguientes pasajes de su vista de fondo el señor Procurador de la Nación, que la Corte acoge como motivación de su fallo:

“En el texto original de la Constitución de 1886 no se encontraba disposición alguna que reglamentara lo relativo a privilegios o monopolios, y apenas se encontraban los artículos 41 y 32, referentes a la protección de los derechos adquiridos con justo título, a las expropiaciones por motivos de utilidad pública y a los casos en que era posible privar de su propiedad a los particulares. Dentro de este régimen constitucional y por motivos razonables entonces, se expidió la Ley 149 de 1888 “sobre régimen político y municipal”, en cuyos artículos 129 –ordinal 2º– y 208 –ordinal 16– se dispuso, respectivamente, lo siguiente:

“Artículo 129. Son funciones de la Asamblea de cada Departamento:

[...]

“2º. *Conceder privilegios para obras de interés público;* pero tales concesiones necesitan la aprobación del Gobierno de la República cuando interesen a más de un Departamento...”.

“Artículo 208. Son atribuciones de los Concejos Municipales:

[...]

“16. *Conceder privilegios para obras de interés público del Distrito;* pero las concesiones no serán válidas sin que las apruebe el Gobernador, oyendo previamente el informe del respectivo Prefecto. Si las obras interesan a más de un Distrito, corresponde a las Asambleas conceder el privilegio...”.

Vino luego la Reforma Constitucional del año de 1910, y en el artículo 4º del Acto Legislativo número 3 de aquel año se dispuso lo siguiente:

“Ninguna ley que establezca un monopolio podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una industria lícita.

“Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de la ley.

“Sólo podrán concederse privilegios que se refieran a inventos útiles y a vías de comunicación”.

Acorde con las reformas constitucionales del año de 1910, y, para el caso, con el contenido del artículo que se acaba de transcribir, se expidió la Ley 4ª de 1913 “sobre régimen político y municipal”, en cuyos artículos 97 –ordinal 2º– y 169 –ordinal 16– se dijo:

“Son funciones de las Asambleas:

[...]

“2º. *Conceder privilegios cuando se trate de inventos útiles o de vías públicas*; en este último caso, se necesita de la aprobación del Gobierno Nacional, cuando la obra interese a más de un Departamento...”.

“Son atribuciones de los Concejos:

[...]

“16. *Conceder privilegios para obras de interés público del Municipio...*”.

Si se comparan las disposiciones transcritas, se ve claramente que la disposición acusada es exactamente igual a la que contenía la Ley 149 de 1888, y que si en la época en que fue expedida guardaba armonía con el régimen institucional vigente, hoy es una supervivencia inarmónica con el régimen imperante y su existencia sólo se explica como una inadvertencia al copiar literalmente la antigua disposición. La cuestión es aún más evidente si se observa que respecto de la atribución análoga de las Asambleas si se introdujo la correspondiente reforma para adecuarla al nuevo sistema constitucional, dejando en cambio la de los Concejos tal como estaba antes de la Reforma Constitucional de 1910.

Consideraba la cuestión desde un punto de vista puramente histórico, se ve que la disposición acusada pugna contra el artículo 27 de la Carta. Si se examina el aspecto de sus efectos reales, se llega a la misma conclusión. En efecto: La finalidad perseguida con el artículo 27 no fue otra que la de restringir la concesión de privilegios a dos puntos perfectamente definidos: los inventos útiles y las vías de comunicación, prohibiendo toda otra concesión de privilegios que pudiera extenderse a cuestiones diferentes. Si estas restricciones y prohibiciones se refieren al Estado y a los Departamentos en forma imperativa, no se ve la razón por la cual habrían de quedar fuera de su alcance los Municipios, que vendrían a ser como ruedas locas en el engranaje administrativo, a disfrutar de mayores poderes o atribuciones que las entidades superiores, como el Estado y los Departamentos”.



Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, en ejercicio de su facultad de guardar la integridad de la Constitución Nacional, y de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, declara inexecutable el numeral 16 –facultad 16– del artículo 169 de la Ley 4ª de 1913, sobre régimen político y municipal, en cuanto autoriza a los Concejales Municipales para conceder privilegios que se refieran a motivos distintos de inventos útiles y vías de comunicación.

Llévese esta decisión al conocimiento del señor Ministro de Gobierno.

Publíquese, notifíquese, cópiese y archívese el expediente.

*Fulgencio Lequerica Vélez, Liborio Escallón, Daniel Anzola, Isaías Cepeda, Ricardo Hinestrosa Daza, Hernán Salamanca, Aníbal Cardoso Gaitán, Campo Elías Aguirre, José M. Blanco Núñez, Francisco Bruno, José Antonio Montalvo, Arturo Tapias Pilonieta, Pedro León Rincón, Secretario en propiedad.*

**1.3. Sentencia del 23 de julio de 1970 (inexecutable artículo 11 de la ley 30 de 1969 que autoriza modificar la Ley 4ª de 1913)**

*Corte Suprema de Justicia –Sala Plena– Bogotá, D.E., julio veintitrés de mil novecientos setenta.*

Magistrado Ponente: doctor *Hernán Toro Agudelo*.

El ciudadano *César Castro Perdomo*, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, solicita de la Corte que se declare inexecutable el artículo 11 de la Ley 30 de 1969.

**LA DEMANDA**

1. La norma, objeto de acusación, dice así:

**“Ley 30 de 1969**

(diciembre 29)

*Por la cual se dictan normas sobre la composición y el funcionamiento de los concejos municipales y se dan unas autorizaciones al Gobierno*

El Congreso de Colombia,

**DECRETA:**

[...]

Artículo 11. Autorízase al Gobierno Nacional para designar una comisión de expertos que elaboren un proyecto de nuevo Código de Régimen Político y Municipal. De esta manera formarán parte dos miembros de la Cámara y el Senado elegidos por las respectivas Comisiones Primeras de cada Cámara.

Parágrafo. Una vez terminado el trabajo autorízase al Gobierno para poner en vigencia el nuevo código”.

Es de advertir que la ley rige desde su publicación, efectuada el 19 de enero de 1970.

2. El actor estima infringido el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución, en el concepto de que esta norma prevé la atribución de competencia legislativa extraordinaria al Gobierno pero siempre de forma precisa y temporal, y en cambio la disposición acusada no fija término alguno dentro del cual la comisión a que alude deba elaborar el nuevo Código de Régimen Político y Municipal o el Gobierno pueda ponerlo en vigencia.

En apoyo de su tesis el demandante cita a don José María Samper, quien señala cómo las facultades extraordinarias a que se refiere el numeral 12 del artículo 76 de la Carta deben otorgarse por ley “que las especifique y las limite a tiempo determinado (pro tempore)”, y también reciente sentencia de la Corte relativa a la Ley 4ª de 1969, sobre autorizaciones para revisar y expedir el Código de Procedimiento Civil, en la cual se reitera la tradicional jurisprudencia que exige la precisión y temporalidad de dichas facultades extraordinarias.

**CONCEPTO DEL PROCURADOR**

1. El Procurador General de la Nación estima que conforme al numeral 12 del artículo 76 es condición indispensable, para que el Gobierno adquiera la competencia del caso, que la ley de autorizaciones las confiera en forma precisa y temporal, esto es, limitadas en cuanto al tiempo en que puedan ejercerse y en cuanto a las materias que comprenden. Si

ello no ocurre, la ley queda inevitablemente afectada de inconstitucionalidad.

2. El Procurador considera, además que la norma acusada adolece de falta de técnica en su redacción pues luego de autorizar al Gobierno para designar la comisión de expertos que elabore el proyecto de nuevo Código de Régimen Político y Municipal, lo faculta también para ponerlo en vigencia, lo cual literalmente significa que solo puede adoptarlo o rechazarlo en su integridad, sin que pueda realmente legislar sobre la materia, y así la comisión no es simplemente asesora sino que se convierte en organismo colegislador; afectando con ello, por otro aspecto, la constitucionalidad de la ley.

3. Sin embargo, conceptúa el Procurador que el inciso del artículo 11 acusado, en cuanto simplemente autoriza al Gobierno para crear la comisión de que trata, no admite la tacha de inexequibilidad, principalmente porque para constituir comisiones como esa, el Gobierno ni siquiera necesita autorizaciones del legislador, ordinarias o extraordinarias, toda vez que se trata de medidas puramente administrativas. Pero que no puede predicarse lo mismo del parágrafo del citado artículo 11, puesto que no obstante que la intención del legislador fue la de investir al Presidente de la República de facultades para expedir el nuevo Código, con base en los estudios y proyectos de la comisión, además de la falta de técnica en la redacción de la norma, atrás señalada, se omitió fijar límite en el tiempo al ejercicio de tales facultades, lo cual, aunque existiera la precisión requerida, afecta ineludiblemente la constitucionalidad de dicho parágrafo.

En consecuencia, el Procurador General de la Nación concluye conceptuado que es exequible el inciso del artículo 11 de la Ley 30 de 1969 e inexequible el parágrafo del mismo artículo.

#### **CONSIDERACIONES DE LA CORTE:**

1. Al parecer, el ánimo de los constituyentes de 1886 fue el de que las facultades extraordinarias y “pro tempore”, que desde entonces autoriza el numeral 12 del artículo 76, sólo pudieran otorgarse para delimitar las “facultades legales” de que queda investido el Presidente de la Repú-

blica, conforme al inciso primero del artículo 121, al decretar el estado de sitio.

En otras palabras, se trataba de establecer, para los eventos de guerra exterior o conmoción interna, la llamada institución de los plenos poderes, otorgados y limitados también por el legislador, sin que para tiempo de paz fuera admisible el ejercicio por el Gobierno de la función legislativa.

Así podría deducirse de ciertos antecedentes, Por ejemplo, tanto en el proyecto como en el texto definitivo de la Constitución de 1886, los únicos decretos con carácter legislativo que se contemplan son los dictados en uso de las facultades del artículo 121 (numeral 8º del artículo 118), como también se desprende del artículo 11 de la Ley 153 de 1887, que tan solo se refiere a los decretos legislativos expedidos por el Gobierno “a virtud de autorización constitucional”; el señor Caro y especialmente el señor Samper, entendieron originalmente que los dos preceptos, el del numeral 12 del artículo 76 y el del artículo 121, tenía evidente conexidad; y algunos tratadistas han señalado cómo la locución latina “pro tempore” no significa temporal o limitadamente en un término, sino “según las circunstancias del tiempo”, y así con referencia implícita al de guerra exterior o civil, agregando que sería absurdo admitir que, además del calificativo de extraordinarias, dado a las facultades, lo que supone por lo mismo que deben ser temporales, el constituyente hubiera caído en la redundancia de indicar nuevamente su carácter temporal.

Sin embargo, la ausencia de precisiones en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente y el extravío irreparable de las intervenciones de sus miembros sobre estos artículos y muchos más, junto con el transcurso del tiempo y las urgencias de los gobiernos, dieron lugar a interpretaciones diversas. Así, contra la opinión del Magistrado Luis Eduardo Villegas, quien con argumentaciones jurídicas y lógicas de mucho peso sostuviera la interpretación restringida atrás expuesta, la Corte desde 1915 sentó la doctrina de que la Constitución contempla dos órdenes de facultades extraordinarias para el Gobierno: las del artículo 121 y las que en cualquier tiempo puede conferirle el Congreso según el numeral 12 del artículo 76, en este caso con los requisitos de precisión y de temporalidad para su ejercicio. Esta tesis no solo se ha mantenido en forma

continúa por la Corte, sino que es la aceptada por los tratadistas y virtualmente por los constituyentes posteriores a aquel año, en especial por los de 1968, como de ello hay rastros en los trabajos respectivos.

2. Aunque colaboran armónicamente, las ramas del poder público tienen funciones separadas, correspondiendo al Congreso la legislativa, y al Gobierno la administrativa. Es obvio así que cuando el numeral 11 del artículo 76 de la Carta permite al Congreso conceder autorizaciones al Gobierno “para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional”, sin que en tal caso se exija por ejemplo, la temporalidad de dichas facultades, se refiere a funciones de carácter estrictamente administrativo, de las que naturalmente entran en la esfera propia del Gobierno, pero respecto a las cuales la Constitución prescribe cierta coparticipación del legislador.

Por lo tanto, y como la competencia para dictar leyes sobre las materias reservadas al Congreso por la Carta, y en especial para expedir códigos, o esas normaciones sistemáticas en diversos ramos de la legislación, es de la órbita constitucional propia del Congreso, se sigue que cuando el Gobierno recibe facultades para ejercer extraordinariamente esta función no se está en el caso del numeral 11 sino en el del numeral 12 del artículo 76 del Estatuto.

En consecuencia, así la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen, la ley respectiva ha de conferir dichas autorizaciones en forma precisa y temporal para que pueda estimarse ajustada a las exigencias constitucionales.

3. Ciertamente como el Gobierno tiene, conforme a la Carta, la potestad de presentar proyectos de ley, y aún la de iniciativa, en ciertas materias (artículos 79, 118 y 134), es claro que es atribución suya elaborar dichos proyectos, por ejemplo apelando a la asesoría del Consejo de Estado o al auxilio de sus funcionarios de comisiones especiales.

Así, no necesita autorizaciones al efecto, pero el que por medio de ley se le otorguen para facilitar, mediante dichas comisiones, aun con participación de los congresistas, el estudio y formulación de proyectos en determinadas materias, no configura intromisión contraria a la Carta,

sino apenas un medio de promover la colaboración del Gobierno y del legislador en tareas que les son comunes.

De otra parte, al expedir el artículo 11 de la Ley 30 de 1969 la intención evidente del legislador, frustrada por la carencia de técnica al redactarlo, no fue otra que la de constituir la comisión de que trata su inciso como simple auxiliar del Gobierno, para que fuera este, según el párrafo, con asesoría de aquella, el que ejerciera la facultad final de revisar el proyecto y ponerlo en vigencia. Con tal alcance, limitada la comisión a una función asesora o auxiliar, el inciso del artículo 11 es perfectamente exequible.

4. No sucede lo mismo con el párrafo del artículo 11, pues carece de cualquier limitación en cuanto al tiempo durante el cual puede el Presidente de la República expedir y poner en vigencia el estatuto de que se trata.

La Constitución no admite que la investidura extraordinaria para legislar en ciertas y precisas materias pueda otorgarse al Gobierno en forma indefinida, sino por un tiempo determinado, porque siendo excepcional ese desdoblamiento de la función legislativa, lo justifica y admite únicamente cuando la necesidad lo exige o las conveniencias públicas lo aconsejan, y tales circunstancias, por su naturaleza, solo pueden ser temporales, nunca permanentes o indefinidas. Si se admitiera una tesis contraria, se derrumbaría el principio de la separación o especialización de funciones del poder público, supuesto fundamental del régimen democrático y en todo caso del diseño constitucional del Estado.

5. Se concluye, de lo expuesto, que es exequible el inciso del artículo 11 de la Ley 30 de 1969, pues no puede tener otro alcance que el de constituir una comisión asesora con participación del Congreso y del Gobierno, para la elaboración del proyecto a que se refiere; y que es inexecutable el párrafo del mismo artículo, por carecer del requisito indispensable de la limitación o temporalidad para el ejercicio de las facultades extraordinarias que se confieren al Gobierno.

**FALLO:**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, **Sala Plena**, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el concepto del Procurador General de la Nación, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política,

**RESUELVE:**

Es **exequible** el inciso del artículo 11 de la Ley 30 de 1969, e **inexequible** el parágrafo del mismo artículo.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la **Gaceta Judicial**. Comuníquese al Ministro de Gobierno y archívese el expediente.

*Guillermo Ospina Fernández, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Ernesto Blanco Cabrera, Ernesto Cediel Ángel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Ángel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, César Gómez Estrada, Edmundo Harker Puyana, Tito Octavio Hernández, Álvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, Hernán Toro Agudelo, José María Velasco Guerrero.*

**1.4 Sentencia del 3 de febrero de 1971 (exequibles numerales 3 y 36 del artículo 97)**

*Corte Suprema De Justicia –Sala Plena– Bogotá, D.E., febrero 3 de 1971*

Magistrado Ponente: doctor *Eustorgio Sarria*

**I. PETICIÓN**

El ciudadano Eduardo Jiménez Neira, solicita de la Corte, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución, declare la inexecutable del artículo 97, numerales 3 y 36 de la Ley 4ª de 1913, “sobre régimen político y municipal”.

**II. DISPOSICIONES ACUSADAS**

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

**“LEY 4ª DE 1913**

(agosto 28)

*sobre régimen político y municipal*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 97. Son funciones de las Asambleas:

[...]

3ª. Establecer y organizar los impuestos que se necesitan para atender a los gastos de la administración pública, con arreglo al sistema tributario nacional, pero sin gravar artículos que sean materia de impuestos de la Nación, *a menos que para hacerlo se les dé facultad expresa por la ley;*

[...]

36. Monopolizar en beneficio de su tesoro, si lo estiman conveniente, y de *conformidad con la ley*, la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes, o gravar esas industrias *en la forma que lo determine la ley*, si no conviene el monopolio”.

**III. TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN  
VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACIÓN**

1. El actor señala como infringidos los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución.

2. Respecto de las razones de la violación, expone textualmente:

Los textos legales cuya inexecutable solicitó, violan los artículos 183 y 184 de la actual Constitución Nacional y el artículo 48 del Acto legislativo número 3 de 1910, que es el 182 de la actual codificación nacional.

Si los departamentos tienen independencia para la administración de los asuntos seccionales”, mal puede el Estado, ya sea por medio de leyes o decretos, cercenarles sus derechos; “si los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva”, mal puede la ley o el decreto establecer limitaciones o reglamentarlas, “cuando estas gozan de



las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares”; y mal podría el Gobierno Nacional conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades, cuando dichos derechos e impuestos son de la exclusiva administración de las entidades departamentales.

No olvide ese alto Tribunal, que todo lo que signifique interferencia en los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o por decretos del Gobierno Nacional, o que por cualquier otro título, pertenecieron a los extinguidos estados soberanos, continuarán siendo de propiedad de los respectivos departamentos.

Pretender que una ley limite la facultad de ejercitar los derechos de los departamentos sobre sus impuestos, es desconocer la Constitución; pretender que el Gobierno Nacional por leyes o por decretos pueda conferir exenciones de impuestos de propiedad del fisco de los departamentos, es inconstitucional. Pretender que el Gobierno Nacional por leyes o por decretos pueda reglamentar el cobro de los impuestos de los licores nacionales o extranjeros, también es inconstitucional”.

#### **IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista de octubre 15 de 1970, se opone a las pretensiones del actor y concluye:

“En mi concepto son exequibles las disposiciones objeto de la acusación o sean los numerales 3 y 36 del artículo 97 de la Ley 4ª de 1913”.

2. En relación con los cargos de la demanda, expone:

“De las extensas motivaciones de la demanda no resulta muy claro y preciso, sin embargo, el alcance de la acusación contra cada uno de los dos numerales del artículo 97 de la Ley 4ª de 1913 a que se refiere.

“No parece, en efecto, que el actor estime inconstitucional que a las Asambleas se les dé la facultad de “establecer y organizar los impuestos que se necesiten para atender a los gastos de la administración pública” (primera parte del numeral 3), ni la de “monopolizar en beneficio de su tesoro, si lo estima conveniente... la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes, o gravar esas industrias... si no con-

viene el monopolio “(numeral 36). De manera que siguiendo la idea del propio demandante, la tacha bien pudiera haberse dirigido exclusivamente contra la segunda parte del numeral 3 y contras las proposiciones “de conformidad con la ley” y “en la forma en que lo determine la ley”, contenidas en el numeral 36, *que es donde se encuentran las restricciones legales al ejercicio de las facultades*. (Subraya la Corte).

“El argumento fundamental de la demanda parece descansar en el supuesto de que, dentro de “los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o por decretos del Gobierno Nacional, o por cualquiera otro título, pertenecieron a los extinguidos Estados Soberanos”, y que por mandato del artículo 51 del Acto Legislativo número 3 de 1910 (184 de la Codificación), pasaron a ser propiedad de los respectivos departamentos, quedó incluida la facultad de imponer gravámenes.

“Confunde así el actor el poder de imposición del Estado, que es atributo de la soberanía, con el producto de uno o más impuestos determinados que en tal carácter ha ingresado ya al patrimonio de la respectiva entidad y se ha convertido en bien de su propiedad.

“Debe determinarse entonces cuál es la materia normada por el citado artículo 184 de la Carta, que en opinión de este despacho concierne, simplemente a la división de los patrimonios de la Nación y las entidades departamentales.

“Los antecedentes de esa norma, originaria como se ha visto del Acto legislativo de 1910, así como los del artículo 50 de la misma enmienda constitucional que otorgó a los bienes de los departamentos y municipios iguales garantías a aquellas de que goza la propiedad privada, se encuentran en la aplicación muchas veces abusiva de ciertos preceptos centralistas de la Constitución de 1885, que durante los agitados años finales del siglo XIX y primeros del XX se tradujo en el quebrantamiento patrimonial de los fiscos departamentales y municipales.

“El artículo 51 comentado no transfirió a los departamentos ninguna cuota de la soberanía antes dispersa en los Estados Soberanos y recuperada, en toda la plenitud de sus atributos, por la Nación colombiana al reconstituirse en forma de República Unitaria en el año de 1886 y que desde entonces se ejerce por conducto de las distintas ramas del poder,

una de las cuales, la Legislativa, es por razón de su origen histórico la encargada de reglamentar todo lo relacionado con los impuestos.

“Los artículos 202 de la Constitución de 1886 y 51 del Acto legislativo número 3 de 1910, constituyen apenas un deslinde patrimonial entre la Nación y los departamentos, sin trascendencia en el ejercicio del poder de imposición.

“El artículo 190 de la Carta de 1886 facultó a las Asambleas Departamentales para establecer contribuciones con las condiciones y dentro de los límites que fije la ley, a fin de cubrir los gastos de administración. Esta norma se repitió textualmente en el artículo 56 del citado Acto legislativo número 3 y figura como artículo 191 de la actual Codificación. De donde se concluye que el Constituyente de 1910 nunca tuvo el propósito de incorporar al patrimonio de los departamentos la facultad de imposición, pues ello quebrantaría la estructura político-administrativa del Estado, consagrada en la Constitución de 1886.

“Surge de lo anterior que la facultad dada a las Asambleas para crear y reglamentar impuestos es limitada y se halla subordinada al ejercicio del poder impositivo por parte de la entidad que lo posee como atributo inherente a la soberanía, o sea la Nación conformada jurídicamente por las instituciones centrales y superiores del Estado y manifestada a través de los competentes órganos del Poder Público.

## V. CONSIDERACIONES

### Primera

*1. Al reconstituirse la Nación colombiana en forma de República Unitaria, conforme a la Constitución de 1886, se previó:*

- a) *Que el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte pertenecen únicamente a la Nación, es decir a la entidad pública que comprende las otras entidades de igual denominación como los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios;*
- b) *Que las secciones que componían la extinguida Unión Colombiana, llamadas Estados y Territorios Nacionales, continuarán siendo par-*

*tes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites de entonces y bajo la denominación de departamentos.*

2. *En el artículo XVIII del mismo estatuto, “de la administración departamental y municipal”, se ordena, entre otras cosas:*

- a) *Que en cada departamento habrá una corporación administrativa denominada Asamblea Departamental, compuesta por los Diputados que correspondan a la población, a razón de uno por cada doce mil habitantes;*
- b) *Que corresponde a estas Asambleas, en su ya dicha condición de entidades administrativas, por medio de ordenanzas, y con los recursos propios del departamento, fomentar: la instrucción primaria, la beneficencia, las industrias, la inmigración, la colonización de tierras pertenecientes al Departamento, la explotación de bosques de igual naturaleza; regular lo relativo a la policía local, a la fiscalización de las rentas y gastos de los distritos y a cuanto se refiere “a los intereses seccionales y al adelantamiento interno”;*
- c) *Que los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes, por decretos del Gobierno Nacional, o por cualquier otro título pertenecían a los extinguidos Estados Soberanos, se ceden a los respectivos departamentos, quienes los conservarán durante toda su existencia legal;*
- d) *Que las Asambleas Departamentales para cubrir los gastos de administración que les corresponden, podrán establecer contribuciones con las condiciones y dentro de los límites que fije la ley, o sea que para el efecto se requiere la previa autorización legal.*

3. *Analizando los anteriores preceptos, el señor Samper, en su “Comentario Científico de la Constitución”, se expresa en los siguientes términos:*

“La idea nacional de cuya inspiración ha nacido, en su espíritu y en su letra, la Constitución actual, se condensó para los constituyentes en esta fórmula: *centralización política*, combinada con la *descentralización administrativa*. Para lo político, asunto en que está comprometida la unidad nacional, puso la Constitución los diversos ramos del poder en manos del Congreso, del Gobierno, del Consejo de Estado y de la Corte Suprema, entidades que ejercen autoridad sobre toda la Nación,

y de las cuales emanan, para difundirse del centro a la circunferencia, todas las fuerzas superiores capaces de imprimir dirección a la República. Pero lo administrativo, no solamente ha previsto la Constitución lo que debe existir y funcionar, sino que ha dejado a la ley abierto el camino para estatuir todo lo que pueda facilitar la administración, con tal de que no sea contrario a las disposiciones constitucionales. De ahí el haber otorgado un carácter meramente administrativo a las Asambleas Departamentales”.

## Segunda

*1. La Reforma de 1910 (Acto legislativo N° 3), cumplió el contenido de la autonomía administrativa y patrimonial de los departamentos, y al garantizar expresamente la segunda, mantuvo la modificación, el de la limitada autonomía fiscal o tributaria. Adoptó, en consecuencia, los siguientes nuevos preceptos:*

- a) *Los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establezca la Constitución;*
- b) *Los bienes y rentas de dichas entidades, así como los de los municipios, son propiedad exclusiva, respectivamente, de cada una de ellas, gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares. En consecuencia, no podrán ser ocupadas sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada, y, además, el Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones de derechos o tributos departamentales o municipales;*
- c) *Los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o decretos del gobierno Nacional, o por cualquier otro título pertenecieron a los extinguidos. Estados soberanos, continuarán siendo propiedad de los respectivos departamentos, con excepción de los bienes inmuebles especificados en el artículo 202 de la Constitución.*

## Tercera

*1. Al proponerse la Reforma Constitucional de 1945, el entonces Ministro de Gobierno Alberto Lleras, en lo que respecta al régimen administrativo departamental y municipal, explicó su alcance así:*

*“El régimen de las Asambleas. El Gobierno cree que se deben dejar intactas sus atribuciones actuales, que garantizan la descentralización administrativa”.*

*2. Dentro de este orden de ideas, se adoptaron las siguientes modificaciones normativas:*

- a) *La facultad de las Asambleas para reglamentar, por medio de ordenanzas lo atinente a los establecimientos de instrucción primaria y secundaria y de beneficencia, cuando fueren costeados con fondos del departamento, se supeditó a los preceptos constitucionales y legales del caso;*
- b) *Y en cuanto a la reglamentación del servicio de policía local, se mantuvo la facultad, pero sólo “en todo aquello que no haya sido materia de reglamentación por la ley”.*

#### Cuarta

*1. Como se comprende, hasta antes de la Reforma de 1968 la Constitución había adoptado sobre el régimen administrativo y fiscal de los departamentos una serie de principios que traducían, en términos generales, el inicial de 1886 de “la centralización política combinada con la descentralización administrativa”.*

*2. La reforma de 1968, acogió innovaciones ajustadas a las del ámbito nacional que la misma Constitución establece, y que en el fondo no son cosa distinta del propósito de una racionalización de los servicios públicos, modificado, a la vez, el régimen anterior. Se destacan, por su contenido y pertinencia, las siguientes:*

- a) *La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalando el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias, las comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de los respectivos municipios conforme a los planes y programas que se establezcan;*
- b) *Corresponde a las Asambleas, como corporaciones administrativas:*

*1º. Reglamentar, de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo del departamento.*

*2º. Fomento, de acuerdo con planes y programas generales, al desarrollo cultural, social y económico del departamento, y que no correspondan a la Nación o a los municipios.*

- c) *El Gobernador, de modo privativo, tiene la iniciativa en la elaboración y presentación de los proyectos de ordenanzas referentes a: planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto de rentas y gastos; y además, y con el mismo carácter privativo, es competente para crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales y señalar las funciones especiales, lo mismo que fijar sus emolumentos, con sujeción a las normas legales del caso.*

### Quinta

*1. Así, la Reforma de 1968, si bien no eliminó la autonomía administrativa y patrimonial de los departamentos, que arranca de la Constitución de 1886 y se perfecciona con los Actos legislativos de 1910 y 1945, sí condicionó su ejercicio y usufructo a la organización unitaria de la iniciativa gubernamental del gasto público, a través de los mecanismos de planeación y de la iniciativa gubernamental del gasto público.*

*2. Esto indica que, en realidad de verdad, la ley juega en el caso de la autonomía administrativa y patrimonial de las “entidades territoriales”, un papel preponderante, como quiera que es la llamada por la Constitución para señalar cauce al ejercicio y desarrollo de dicha autonomía.*

### Sexta

Por tanto, en relación con el régimen tributario de los departamentos, con la competencia para imponer contribuciones, la Constitución mantiene la norma de los artículos 190 del Estatuto de 1886 y 56 del Acto legislativo de 1910, y en su artículo 191 dispone:

“Las Asambleas Departamentales, para cubrir los gastos de la Administración que les correspondan, podrán establecer contribuciones con

las condiciones **y dentro de los límites que fije la ley**". (Subraya la Corte).

Esto significa que la legislación sobre la materia obedece al principio fundamental de la unidad política del país y de su soberanía fiscal, que la ley desarrolla. Lo contrario podría dar margen al desequilibrio o la desigualdad en las cargas impositivas, fenómeno que no se amolda a la organización jurídica del Estado colombiano.

#### Séptima

*De lo dicho se concluye que, cuando el ordinal 3º del artículo 97 de la Ley 4ª de 1913, prevé la facultad de las Asambleas para "establecer y organizar los impuestos que se necesiten para atender a los gastos de la administración pública, con arreglo al sistema tributario nacional" se ciñe al precepto del artículo 191 constitucional; y, lejos de propiciar el quebranto de los artículos invocados por el actor, interpreta con lealtad una norma de igual categoría.*

#### Octava

*1. En relación con la tacha de inconstitucionalidad del ordinal 36 se tiene:*

El artículo 31 de la Carta dispone que "ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico **y en virtud de la ley**". (Subraya la Corte).

Es decir que es la ley, ordenamiento de carácter nacional, la que determina la existencia o creación del monopolio, y por lo mismo la que puede señalar las condiciones de su explotación y beneficio. Y esto es, precisamente, lo que define el ordinal 36 del artículo 97 de la Ley 4ª de 1913: "Monopolizar en beneficio de su tesoro, si lo estima conveniente, **y de conformidad con la ley**, la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes, **o gravar esas industrias en la forma que lo determine la ley**, si no conviene el monopolio". (Subraya la Corte).

*2. Y cabe, además, anotar que conforme al inciso 3º del artículo 39, la ley puede restringir la producción y el consumo de los licores y bebidas fermentadas.*



Entonces, de igual modo, no hay violación de los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución, sino por el contrario, su acato.

## VI. CONCLUSIÓN

Esta es la de la exequibilidad de las normas acusadas, las cuales no violan los preceptos constitucionales indicados por el actor, ni otro alguno.

## VII. FALLO

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación.

### RESUELVE:

Son exequibles los numerales 3º y 36 del artículo 97 de la Ley 4ª de 1913 “sobre régimen político y municipal”.

Publíquese, cópiese, notifíquese e insértese en la *Gaceta Judicial*. Transcribese a quien corresponda.

*Luis Eduardo Mesa Velásquez, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Alberto Ospina Botero, Ernesto Cediel Ángel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Ángel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, Alfonso Peláez Ocampo, José Eduardo Gnecco C., Alejandro Córdoba Medina, Álvaro Luna Gómez, Guillermo Ospina Fernández, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.*

### 1.5. Sentencia del 27 de mayo de 1980 (exequible artículo 124)

*Corte Suprema de Justicia –Sala Constitucional– Bogotá, D.E., mayo 27 de 1980.*

Magistrado Ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*

Aprobada Acta número 30.

REF.: Expediente número 788. Repartimiento 18 de enero de 1980. Normas demandadas: Artículo 124 (en parte), de la Ley 4ª de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal). Designación de Secretarios encargados de la Gobernación Departamental. Demandante: Bladys Nicolás Camacho Martínez.

El ciudadano Bladys Nicolás Camacho Martínez pide a la Corte Suprema de Justicia declarar la inexecutable de la siguiente norma, en la parte que se subraya:

**“LEY 4ª DE 1913**

“Artículo 124. La residencia habitual del Gobernador será la capital del departamento, pero puede ausentarse de ella en ejercicio de sus funciones, y con permiso o por orden del Gobierno, por razones del buen servicio público. *Cuando se ausente dejará encargado del despacho para los asuntos urgentes a uno de sus secretarios*”.

Opina el actor que esta disposición viola los artículos 120-4 y 181 de la Constitución Política y aduce especialmente como razones las siguientes:

“Son de una claridad deslumbrante. Quien ejerce un empleo en propiedad, por encargo, interinamente o en comisión aunque sea por un mínimo tiempo, adquiere ese estatus o título incontrovertiblemente. Si un gobernador tiene facultad de nombrar a otro *por encargo*, designa *coetáneamente* otro gobernador departamental, vulnerando el texto constitucional que exclusivamente otorga esa potestad al señor Presidente de la República.

“Por otro lado, se llegaría al absurdo de que un gobernador también podría designar a otro agente del Gobierno Nacional. Es evidente que el artículo 124 de la Ley 4ª de 1913 es lo más extravagante en el respeto por la Constitución, pues es indudable que solo el Presidente puede encargar a alguien del despacho de una gobernación, y solo él es la entidad nominadora para nombrar o remover sus agentes sea cual fuere la índole de la designación. Incluso, pueden existir dos gobernadores, según el artículo 124 de la Ley 4ª de 1913, en ejercicio de funciones, lo que es aberrante frente al artículo 181 de la Constitución Nacional”.

El Procurador General de la Nación por su parte, en el concepto correspondiente se expresa así:

“No comparte este Despacho las razones aducidas por la actora (sic) y, por tanto, considera que la parte de la disposición que acusa no quebranta precepto alguno de la Constitución Política. En efecto: de conformidad con el artículo 120, ordinal 4º de la Carta, correspondiente al Presidente de la República de “*nombrar y separar* libremente los gobernadores”. Cuando “por razones de buen servicio público el gobernador, previo permiso del Gobierno Central, se ve precisado a ausentarse de la capital del departamento, que es su residencia habitual, en ejercicio de sus funciones”, y deja “encargado del despacho para los asuntos urgentes a uno de sus secretarios”, el Primer Mandatario, como Jefe de Estado y suprema autoridad administrativa, no ha hecho uso de sus facultades de *separar* de su cargo al gobernador momentáneamente ausente de su sede, y por ende, tampoco de *nombrar* a quien lo sustituya, puesto que el gobernador continúa desempeñando el cargo ya que su ausencia se produjo “en ejercicio de sus funciones”, sino que “por razones de buen servicio público” el mandatario seccional se ha visto impelido a retirarse por breve lapso de su sede habitual para cumplir gestiones excepcionales fuera de la capital departamental. En estos casos el gobernador se encuentra actuando en tal calidad y solamente el secretario de su despacho que al efecto haya designado quedará encargado “para los asuntos urgentes” a que haya menester afrontar.

Y está bien que así sea, puesto que en el evento de que un gobernador distinto del de Cundinamarca se traslade por tres días, valga de ejemplo, a la capital de la República para urgir el trámite de negocios o actuaciones de importancia para su comarca, nadie quedaría en su despacho para atender los “asuntos urgentes” que pudieran surgir y que en realidad son de diaria ocurrencia en el tráfico de la vida contemporánea. No actuar con la urgencia que las necesidades lo demandan hoy, es no gobernar, esto es, desatender la administración de la cosa pública e infringir el deber primario del gobernante nacional o seccional. De lo contrario, esos asuntos urgentes que reclaman idéntica actuación y resolución, podían ocasionar, si no se les afronta de inmediato, graves problemas de diverso orden, si su conocimiento y pertinente decisión tuvieran que dilatarse

hasta cuando los avocara directamente el gobernador titular al regreso a su sede habitual”.

### CONSIDERACIONES:

1ª. La centralización política y la descentralización administrativa, fundamento esencial de la Reforma Constitucional de 1886, dieron origen a la creación de los gobernadores y de las corporaciones administrativas denominadas asambleas departamentales para cada departamento, aquellos designados por el Presidente de la República, como agentes suyos de libre nombramiento y remoción y estas de elección popular, con período fijo y sesiones señaladas por la ley.

Pero al mismo tiempo que los gobernadores eran agentes del Gobierno Central, tenían las funciones de Jefes Superiores de la Administración Seccional, en los términos de la Constitución de ese año.

Esa función propia de los gobernadores como Jefes de la Administración Seccional, fue ampliada en las reformas posteriores a la Carta, especialmente en la de 1968, tanto como agentes del Gobierno Central, a fin de encomendarles la dirección y coordinación de los servicios nacionales por delegación que les confiere el Presidente de la República, como en las propias atribuciones de Jefes de la Administración Seccional, en cuanto a la iniciativa para la presentación de los planes y programas de desarrollo económico y social, del gasto público departamental, de la determinación de la estructura de la administración y de la creación de entidades descentralizadas, etc.

También se asignó a los gobernadores la representación de los departamentos en todos los negocios administrativos y judiciales, “pudiendo delegar esta representación conforme a la ley”. A su vez los gobernadores nombran libremente y pueden remover en calidad de agentes suyos, a los representantes del departamento en las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas del orden departamental.

2ª. Existe, pues, una tradición constitucional sobre el hecho de que el Presidente de la República puede delegar algunas de sus funciones en los gobernadores departamentales, y estos, a su turno, están facultados

por la Carta para delegar algunas de las funciones que se les asignan como Jefes de la Administración Seccional.

Con mayor razón se encargará a uno de los secretarios de la gobernación para la atención de algunos de los negocios que atañen al gobernador cuando este se ausente de la sede que es la capital del departamento con permiso del respectivo superior, en ejercicio de funciones, teniendo en cuenta que esa ausencia es por razones de buen servicio público.

3ª. La Constitución en parte alguna se refiere a encargados para reemplazar a funcionarios públicos; simplemente trata de la interinidad, cosa distinta, porque en tales eventos el titular se desvincula del ejercicio de sus funciones; el encargado es algo muy transitorio y en el caso que se estudia, las funciones se cumplen bajo la responsabilidad del titular, sin que este haya cesado en el ejercicio del cargo.

En cambio, la Constitución, al asignar a los gobernadores la función de “llevar la voz del departamento y representarlo en los negocios administrativos y judiciales, pudiendo delegar esta representación conforme a la ley”, (artículo 194-4), patrocina la disposición acusada.

De lo anterior se deduce que esta clase de encargos, para cuando el Jefe de la Administración Seccional, gobernador de departamento, se ausente de su residencia habitual en ejercicio de funciones y por razones del buen servicio público, se ajusta al Código Superior, sin que haya violación de alguno de sus preceptos.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia, por medio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación.

**RESUELVE:**

Es EXEQUIBLE el artículo 124 de la Ley 4ª de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal), en la parte que dice:

“Cuando se ausente dejará encargado del despacho para los asuntos urgentes, a uno de sus secretarios”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

*Gonzalo Vargas Rubiano, Mario Latorre Rueda, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Mesa González, Óscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García.*

**1.6. Sentencia del 28 de agosto de 1984 (Artículos 232 y 234. Exequib-  
bles)**

*Corte Suprema de Justicia –Sala Plena– Bogotá, agosto veintiocho (28) de mil novecientos ochenta y cuatro (1984).*

Ref.: Expediente No. 1168

Normas acusadas: artículos 232 y 234 atribución 1ª del Código de Régimen Político y Municipal.

Demandante: Edith Amparo Rico Vásquez.

Magistrado Ponente: doctor *Alfonso Patiño Rosselli*.

Aprobada por Acta No. 40 de 28 de agosto de 1984.

**I. LA DEMANDA**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad la ciudadana Edith Amparo Rico Vásquez acusó ante la Corte el artículo 232 del Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4ª de 1913) y la atribución 1ª del artículo 234 del mismo Código.

El texto de tales disposiciones es el siguiente:

“Artículo 232. En cada municipio habrá un agente del ministerio público, llamado – personero municipal, que tendrá un suplente nombrado por el mismo que elija el principal.

Artículo 234. – Son atribuciones del personero municipal:

1ª. Llevar la voz del ministerio público en los negocios en que deba intervenir y – que se ventilen en el juzgado municipal”.

La actora considera que tales normas son violatorias de los artículos 2º, inciso tercero del 58, 142, 143, 145 y 215 de la Constitución Política.

Sostiene que siendo los Personeros Municipales funcionarios de categoría “simplemente municipal”, elegidos por una corporación admi-

nistrativa de elección popular y no dependientes ni subordinados del Gobierno Nacional ni del Procurador General de la Nación, no pueden formar parte del Ministerio Público, el cual, según el artículo 142 de la Carta en concordancia con el inciso tercero del artículo 58 de la misma, es el promotor de la ejecución y cumplimiento de las leyes “en todo el territorio nacional”.

“Como lo ha venido reiterando el señor Procurador –expresa– y mientras el Legislador establece la carrera judicial y la del Ministerio Público, salvo las excepciones consagradas en la Constitución, todos los funcionarios del Ministerio Público deben ser nombrados por el señor Procurador observando las calidades, requisitos y exigencias establecidas en las leyes. Además los personeros para poder ser agentes del Ministerio Público no deben ser funcionarios del orden municipal sino nacional, sus salarios y prestaciones deben ser cancelados por el Tesoro Nacional, deben ser subordinados y dependientes del señor Procurador General o de un agente suyo.

Por otro aspecto, los agentes del Ministerio Público, personeros, deben ser funcionarios independientes, honestos y capaces, ajenos a la interferencia partidista electorera de los caciques municipales, departamentales o nacionales, los que se preocupan más no porque los nombren servidores eficientes de la ley y la comunidad, sino fichas incondicionales de sus intereses políticos, para que les retribuyan el favor de haberlos hecho designar.

El día que la justicia y el Ministerio Público se politicen, la sociedad tendrá que naufragar, ineludiblemente.

Entonces a partir de la Reforma Constitucional de 1945 los personeros municipales no pueden ejercer el Ministerio Público ante los jueces municipales por mandato expreso del artículo 142 de la Constitución, pues los citados funcionarios no pertenecen a la Procuraduría General, ni fueron creados como fiscales especiales por una ley posterior (al artículo 44 del acto legislativo número 1 de 1945).

Además si los Personeros Municipales fueran funcionarios del Ministerio Público tendrían que ser pagados por el Tesoro Nacional, y deberían tener la misma categoría, el mismo período, la misma remunera-

ción, los mismos privilegios y prestaciones que los jueces municipales, por mandato expreso de la última parte del artículo 142 de la Carta Fundamental y, por lógica, se les deberían exigir iguales requisitos, títulos y calidades que a los Jueces Municipales”.

## II. CONCEPTO DEL PROCURADOR

En su vista fiscal el jefe del Ministerio Público se declara en desacuerdo con la libelista y concluye solicitando a la Corte que declare exequibles las normas acusadas.

Por estimarlas conducentes transcribe apartes de sentencias de la Corte relativas a los Personeros Municipales (de 23 de abril de 1970, de 4 de septiembre de 1969 y de 16 de octubre de 1975). En tales fallos se pone de presente, que la enumeración del artículo 142 no es limitativa, pues permite que la ley designe otros fiscales, y que el Personero es —en los términos de la última de las citadas sentencias— “el Agente del Ministerio Público, con las funciones de vigilancia administrativa, a que se refiere el artículo 143 de la Carta, sin que esto comporte la representación legal del Municipio”.

Las normas acusadas son, a su juicio, casos de aplicación del final del artículo 142 de la Constitución, que prevé la designación por la ley de otros fiscales que forman parte del Ministerio Público. “La ley le ha atribuido a los personeros municipales específicas funciones fiscales propias del Ministerio Público, que en términos generales están trazadas en el artículo 143 de la Codificación Constitucional”.

## III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Corte Suprema es competente para conocer de este negocio en virtud de lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución.

Segunda. Esta corporación no considera fundada la argumentación de la actora conforme a la cual los Personeros Municipales no pueden formar parte del Ministerio Público porque son elegidos por los Concejos y no están subordinados al Gobierno Nacional ni al Procurador General de la Nación, ni al Alcalde respectivo.



La elección de los Personeros por los Concejos corresponde a la atribución 6ª del artículo 197 de la Carta. Son, por tanto, funcionarios de naturaleza constitucional.

La atribución a ellos por la ley de funciones fiscales en la órbita municipal no pugna, según lo ha aceptado invariablemente la Corte, con ese carácter.

Aunque el artículo 142 de la Constitución establece que “El Ministerio Público será ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno”, ello no implica que los funcionarios del primero hayan de estar subordinados al Gobierno, ni que deban ser designados por el mismo. La “suprema dirección del Gobierno” en la materia es de carácter muy general y de ningún modo exige su intervención en la marcha de los asuntos específicos que son funciones del Ministerio Público.

Ninguna norma de la Carta consagra la necesidad de que el Procurador General designe todos los funcionarios del Ministerio Público o de que todos estos deban estarle subordinados. El artículo 145 le da, entre otras, las funciones de “nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia” y la de “cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas que cometan”.

Según el parecer de la actora, dado que el Ministerio Público es el promotor de la ejecución y cumplimiento de las leyes “en todo el territorio nacional”, los Personeros, cuya órbita de acción es municipal, no pueden formar parte de aquel. Es también un concepto infundado. Ninguna norma de la Constitución establece que cada uno de los funcionarios del Ministerio Público deba promover el cumplimiento de las leyes en todo el territorio nacional.

El hecho de que los Personeros –institución de muy honda raigambre en la trayectoria colombiana– no dependan de los Alcaldes del respectivo municipio no infringe precepto alguno de la Carta.

De otra parte, si bien el artículo 142 de la Constitución no menciona a los Personeros entre los funcionarios del Ministerio Público, aque-

llos están incluidos en la frase final de dicho artículo: “y por los demás Fiscales que designe la ley”.

Finalmente, las normas acusadas no son opuestas al inciso tercero del artículo 142, aducido por la actora, disposición según la cual “los funcionarios del ministerio público tendrán la misma categoría, remuneración, privilegios y prestaciones que los magistrados y jueces ante quienes ejercen su cargo”.

No encuentra, por tanto, la Corte que los artículos acusados pugnen con las normas constitucionales indiadas por la actora –2, inciso tercero del 58, 142, 142, 145 y 215–. Tampoco halla que vulneren algún otro artículo de la Constitución.

#### IV. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

#### RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES el artículo 232 y la atribución del artículo 234 del Código de Régimen Político y Municipal, que dicen:

“Artículo 232. En cada Municipio habrá un agente del ministerio público, llamado personero municipal, que tendrá un suplente nombrado por el mismo que elija el principal.

Artículo 234. Son atribuciones del personero municipal:

1ª. Llevar la voz del ministerio público en los negocios que deba intervenir y que se ventilen en el juzgado municipal”.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

*Humberto Murcia Ballén, Fabio Calderón Botero, Luis Enrique Aldana Rozo, Ismael Coral Guerrero, Manuel Gaona Cruz.*

#### **1.7. Sentencia 101 del 13 de noviembre de 1986 (Exequible artículo 385 del Decreto Ley 1333 de 1986)**

*Corte Suprema de Justicia –Sala Plena– Bogotá, D.E., noviembre trece (13) de mil novecientos ochenta y seis (1986)*

Sentencia número 101.

Referencia: Expediente número 1507

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 385 del Decreto-ley número 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal).

Demandante: Hans Rother T.

Ponente: doctor Hernando Gómez Otálora.

Aprobada por Acta número 65 de 13 de noviembre de 1986.

### I. ANTECEDENTES

El ciudadano Hans Rother T., en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Política, ha presentado demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 385 del Decreto-ley número 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal). Repartida la demanda y admitida, por cumplir los requisitos formales exigidos en el Decreto número 0432 de 1969, fue remitido el expediente al Procurador General de la Nación, quien emitió concepto mediante oficio 1068 de agosto 26 de 1986.

Puesto que se han cumplido todos los trámites de rigor, se dispone la Corte a proferir decisión de fondo.

### II. TEXTO

El artículo demandado dice textualmente:

#### “DECRETO NÚMERO 1333 DE 1986

(abril 25)

*por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 11 de 1986 y oída la Comisión Asesora a que ella se refiere,

#### DECRETA:

“[...]”

“Artículo 385. Conforme a lo dispuesto en el artículo 76, literal b) de la Ley 11 de 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en este estatuto”.

### III. LA DEMANDA

El actor sostiene que con la expedición del precepto transcrito, se violó el artículo 76, ordinal 12 de la Constitución Política, pues ningún artículo de la Ley 11 de 1986, por la cual se confirieron facultades extraordinarias al Presidente de la República, autorizó a este para derogar normas vigentes sobre la organización y funcionamiento de los municipios. Agrega que los antecedentes de formación de la misma ley permiten concluir la inexistencia de intención por parte del legislador, en cuanto a la concesión de dichas facultades, para lo cual adjunta varias páginas no autenticadas de los Anales del Congreso en los que fueron publicados algunos de tales antecedentes.

Según el demandante, la expresión “están derogadas”, utilizada por el artículo acusado en vez del vocablo “derógase” implica “una declaración de la convicción de que las normas no incluidas en la compilación están derogadas”, para lo cual tampoco fue facultado el Gobierno.

Finalmente el actor pide a la Corte declarar la inexecutable de la norma mencionada y expresar en la sentencia que “en el presente caso no son aplicables los efectos indicados en el artículo 14 de la Ley 153 de 1887”.

### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación señala que mediante la Ley 11 de 1986, el Congreso no autorizó expresamente al Presidente de la República para derogar la legislación que venía rigiendo en materia municipal, la cual simplemente debía ser codificada, por lo cual es forzoso concluir que la disposición acusada excede las facultades extraordinarias conferidas, resultando violados los artículos 76-2 y 118-8 C.N. Observa el señor Procurador, respecto de la interpretación del artículo 14 de la Ley 153 de 1887, que este se refiere a la abolición o derogación de una ley y no a su inexecutable cuyo efecto consiste en el restablecimiento del imperio constitucional.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. *Competencia de la Corte Suprema y oportuna expedición de la norma acusada*

La Corte Suprema de Justicia es el Tribunal competente para fallar sobre la constitucionalidad de la norma demandada, dado su carácter de Decreto-ley.

El Decreto número 1333 de 1986, del cual forma parte el artículo demandado, se expidió dentro del término previsto en la Ley 11 de 1986 y por tanto, en este aspecto, no viola la Constitución.

### 2. *Materia de las facultades extraordinarias*

En cuanto al límite material impuesto al Ejecutivo con arreglo al ordinal 12 del artículo 76 Constitucional, se halla contenido en el artículo 76, ordinal b) de la Ley 11 de 1986, que dice:

“Artículo 76. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, por el término de cien (100) días contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley. Con tal fin podrá:

“[...]

“b) Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal. La remuneración comenzará por la unidad y los títulos se nominarán y ordenarán de acuerdo con el contenido de las disposiciones que se codifiquen”.

Del texto transcrito se deduce que el Ejecutivo no desbordó las atribuciones excepcionales, pues fue autorizado para *codificar* las disposiciones vigentes en materia de régimen municipal.

De otra parte, no parece consecuente pensar que la Ley de Facultades al hablar de “codificar” quisiera referirse únicamente a la labor de compilar, que por ser eminentemente mecánica y con frecuencia adelantada aun por los particulares, no requiere de facultades legislativas.

Como la facultad de codificar consiste en establecer, sentar, definir de manera sistemática y ordenada las normas relativas a una determinada

área del comportamiento social, es una atribución legislativa que, por tanto, incluye las de innovar, modificar, adicionar, refundir y derogar las normas vigentes, para que toda la materia quede en un solo cuerpo legal. Esto último resulta de especial utilidad práctica porque facilita el conocimiento y la aplicación de las normas por las autoridades locales, que de otra manera se perderían en un piélago de disposiciones esparcidas en numerosísimos estatutos de difícil obtención y consulta.

Es importante considerar cuidadosamente la redacción de la norma acusada. En ella no se dispone derogar las normas anteriores sobre régimen municipal, que es precisamente la causa de la demanda; tan sólo se hace una declaración: “conforme a lo dispuesto en el artículo 76, literal b), de la Ley 11 de 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en este estatuto”. El artículo transcrito constituye tan sólo una aclaración del alcance del artículo 76, literal b) de la ley de facultades. Es sabido que el legislador puede interpretar con autoridad el sentido y alcance de una ley mediante otra, Así lo hizo el Gobierno como legislador extraordinario, mediante un decreto expedido en desarrollo de facultades extraordinarias, cuya naturaleza de ley en sentido material es generalmente aceptada.

Estima la Corte que, por las razones expuestas, el artículo objeto de este proceso no viola precepto alguno de la Carta.

En cuanto hace relación a la solicitud del demandante sobre no aplicabilidad del artículo 14 de la Ley 153 de 1887, anota la Corte que dicho precepto alude al fenómeno jurídico de la derogatoria, pero no se extiende a los casos en que la Corte declara una norma contraria a la Constitución.

## VI. DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia – Sala Plena – previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación.

**RESUELVE:**

Declarar EXEQUIBLE, por no ser violatorio de la Constitución Nacional, el artículo 385 del Decreto-ley número 1333 de 1986 (abril 25) que dice:

“Conforme a lo dispuesto en el artículo 76, literal b) de la Ley 11 de 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en este estatuto”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la **Gaceta Judicial** y archívese el expediente.

*Fernando Uribe Restrepo*, Presidente (con aclaración); *Rafael Baquero Herrera*, *José Alejandro Bonivento Fernández*, *Jorge Carreño Luegas*, *Nemesio Camacho Rodríguez*, *Guillermo Dávila Muñoz*, *Manuel Enrique Daza Álvarez*, *Jairo E. Duque Pérez*, *Guillermo Duque Ruiz*, *Eduardo García Sarmiento*, *Jaime Giraldo Ángel*, *Hernando Gómez Otálora*, *Héctor Gómez Uribe*, *Gustavo Gómez Velásquez*, *Juan Hernández Sáenz*, *Rodolfo Mantilla Jácome*, *Héctor Marín Naranjo*, *Lisandro Martínez Zúñiga*, *Fabio Morón Díaz*, *Alberto Ospina Botero*, *Jacobo Pérez Escobar* (con aclaración); *Jaime Pinzón López*, *Rafael Romero Sierra*, *Edgar Saavedra Rojas*.

**ACLARACIÓN DE VOTO**

Compartimos la decisión del presente fallo en el sentido de que el artículo 385 del Decreto-ley número 1333 de 1986 es exequible, en el entendimiento de que dicha norma no deroga las que, por alguna circunstancia, no fueron incorporadas a la codificación que contiene el mencionado Decreto-ley a pesar de estar vigentes en el momento de su expedición y versar sobre la organización y funcionamiento de la administración municipal y armonizar perfectamente con las normas del estatuto. Pues, en nuestra opinión el Gobierno no tenía facultades para derogarlas sino para incorporarlas en la codificación mencionada, según lo dispuesto en el literal b) del artículo 76 de la Ley 11 de 1986, que expresa lo siguiente:

“Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución

Política, por el término de cien (100) días contados a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley. Con tal fin podrá: [...].

“b) Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal. La remuneración comenzará por la unidad y los títulos se nominarán y ordenarán de acuerdo con el contenido de las disposiciones que se codifiquen”.

Estimamos que la facultad de codificar no implica la facultad de derogar normas sobre la materia que debían quedar dentro del conjunto del estatuto.

Como lo afirma la sentencia, según la redacción de la norma acusada “en ella no se dispone derogar las normas anteriores sobre régimen municipal, que es precisamente la causa de la demanda; tan sólo se hace una aclaración: “conforme a lo dispuesto en el artículo 76, literal b), de la Ley 11 de 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en este estatuto”. El artículo transcrito constituye tan sólo una aclaración del alcance del artículo 76, literal b) de la ley de facultades”.

Creemos que la expresión “están derogadas” no es sinónima de las expresiones “se derogan” o “deróganse tales disposiciones”, porque mientras éstas tienen por objeto derogar las normas vigentes que se indiquen, la primera significa únicamente que se presume que las que no aparecen en el Decreto número 1333 de 1986 estaban ya derogadas, pero ello no obsta para que se demuestre lo contrario. A esta conclusión se llega partiendo del supuesto lógico de que el Gobierno al hacer la aludida codificación cumplió a cabalidad con la delegación de la función legislativa que se le dio para ello, incluyendo *todas las normas vigentes* sobre organización y funcionamiento de la administración municipal que debía incluir.

Fecha ut supra.

Fernando Uribe Restrepo, Jacobo Pérez Escobar.



**1.8. Sentencia 102 del 13 de noviembre de 1986 (exequible artículo 339 del Decreto Ley 1222 de 1986)**

*Corte Suprema de Justicia. Sala plena Bogotá, D. E., noviembre trece (13) de mil novecientos ochenta y seis (1986).*

Sentencia número 102

Referencia: expediente número 1514. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 339 del Decreto número 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental).

Demandante: Simón Castro Benítez.

Ponente: doctor Hernando Gómez Otálora.

Aprobada por Acta número 65 de 13 de noviembre de 1986.

El ciudadano Simón Castro Benítez, en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 214 de la Constitución Nacional, solicita a la Corte que se declare inconstitucional el artículo 339 del Decreto Extraordinario número 1222 de 1986, “por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”, cuyo texto es el siguiente:

**“DECRETO NÚMERO 1222 DE 1986**

*Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 3a de 1986 y oída la Comisión Asesora a que ella se refiere,

DECRETA:

[...] Artículo 339. Conforme a lo dispuesto en el artículo 35, literal b) de la Ley 3a de 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración departamental no codificadas en este estatuto.

[...]

Surtidos los trámites de rigor, según lo dispone el Decreto número 432 de 1969, se procede a fallar de fondo.

Dice el demandante que la derogatoria de normas legales corresponde a la misma ley y que para derogarlas por medio de decretos de facultades extraordinarias se requieren atribuciones, expresas o tácitas.

Agrega que ninguna de ellas fue otorgada por la Ley 3a de 1986.

Respecto de la codificación, en sentir del demandante, el Gobierno debía ceñirse a “recopilar las normas, ponerlas en el orden señalado por la ley, sin omitir ninguna, sin excluirlas, sin seleccionarlás, pues no se le dieron esas facultades, ni menos, declarar derogadas de manera expresa las que queden por fuera de la codificación, como se hizo de manera arbitraria en la norma demandada”.

Por tanto, concluye mediante esa disposición se desbordaron las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 3a de 1986, con violación de los artículos 2º, 20, 118, ordinal 8o. y 76, ordinal 12, de la Constitución Política.

### **I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL**

El señor Procurador General de la Nación, mediante oficio 1083 del 22 de septiembre de 1986, solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad del artículo acusado.

Al efecto afirma que de la lectura del artículo 35, literal b), de la Ley 3a de 1986, “se puede concluir sin la menor duda que la expresión ‘codificar’ no debe entenderse con la acepción lata de hacer leyes sistemáticas, sino en el sentido estricto de recopilar, puesto que no se refiere a leyes nuevas sino a las disposiciones constitucionales y legales vigentes”.

Por ello, reiterando el concepto emitido en el caso de la demanda contra norma idéntica contenida en el Decreto número 1333 de 1986, estima que el Ejecutivo no tenía facultades para derogar las disposiciones no codificadas en el nuevo estatuto, “porque la recopilación de las normas existentes no permite cambio alguno y, por tanto, tampoco autoriza la supresión de las disposiciones que no quedan incorporadas en el Código, ya que la derogatoria en este sentido equivale a una reforma”.

Anota que se violaron los artículos 76-12 y 118-8 de la Constitución, por exceso en las facultades, el 20 del mismo Estatuto por haberse

extralimitado el Ejecutivo en sus funciones, y el 2º que señálale ejercicio de los poderes en los términos que la Carta establece.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La Corte es competente por tratarse de acción pública instaurada contra un artículo del Decreto-ley, según expresa disposición del artículo 214 C. N.

2. El Decreto número 1222, del cual forma parte la norma acusada, se expidió el día 18 de abril de 1986, es decir, dentro de los 100 días siguientes a la promulgación de la ley de facultades (enero 10). En cuanto al ámbito material, el artículo 35 de la Ley 3ª de 1986, investió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para “codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la administración departamental”.

3. Como la facultad de codificar consiste en establecer, sentar, definir de manera sistemática y ordenada las normas relativas a una determinada área del comportamiento social, incluye las de innovar, modificar, adicionar, refundir y derogar las normas vigentes para que todas las disposiciones queden ordenadas en un solo estatuto, esta facultad es distinta de la de la simple compilación que dado su carácter mecánico no requiere de facultades extraordinarias, por no ser en sí misma función legislativa, como sí lo es la tarea codificadora. Según ha dicho la Corte en oportunidades anteriores, elaborar un Código implica establecer un conjunto armónico y completo de disposiciones, para lo cual puede ser necesaria la derogatoria de disposiciones ajenas al estatuto resultante y la modificación de otras.

## III. DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación.

### RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLE, por no ser violatorio de la Constitución Nacional, el artículo 339 del Decreto-ley número 1222 de 1986, que dice:

“Conforme a lo dispuesto en el artículo 35, literal b), de la ley 3a. De 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración departamental no codificadas en este estatuto”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

*Fernando Uribe Restrepo, Presidente (con aclaración); Rafael Baquero Herrera, José Alejandro Bonivento Fernández, Jorge Carreño Luegas, Nemesio Camacho Rodríguez, Guillermo Dávila Muñoz, Manuel Enrique Daza Álvarez, Jairo E. Duque Pérez, Guillermo Duque Ruiz, Eduardo García Sarmiento, Jaime Giraldo Angel, Hernando Gómez Otálora, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Rodolfo Mantilla Jácome, Héctor Marín Naranjo, Lisandro Martínez Zúñiga, Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Jacobo Pérez Escobar (con aclaración); Jaime Pinzón López, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas.*

#### ACLARACIÓN DE VOTO

Compartimos la decisión del presente fallo en el sentido de que el artículo 339 del Decreto-ley número 1222 de 1986 es exequible, en el entendimiento de que dicha norma no deroga las que, por alguna circunstancia, no fueron incorporadas a la codificación que contiene el mencionado Decreto-ley a pesar de estar vigentes en el momento de su expedición y versar sobre la organización y funcionamiento de la administración departamental y armonizar perfectamente con las normas del estatuto. Pues, en nuestra opinión, el Gobierno no tenía facultades para derogarlas sino para incorporarlas en la codificación mencionada, según lo dispuesto en el literal b) del artículo 35 de la Ley 3a. de 1986, que expresa lo siguiente:

”Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, por el término de cien (100) días contados a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley. Con tal fin podrá:

“b). Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal. La remuneración comenzará por la unidad y los títulos se nominarán

y ordenarán de acuerdo con el contenido de las disposiciones que se codifiquen”.

Estimamos que la facultad de codificar no implica la facultad de derogar normas sobre la materia que debían quedar dentro del conjunto del estatuto.

En un caso semejante resuelto por la Corte en sentencia de 13 de noviembre de 1986, expediente número 1507, de la cual fue Ponente el mismo Magistrado doctor Hernando Gómez Otálora, se expresa que según la redacción de la norma acusada “en ella no se dispone derogar las normas anteriores sobre régimen municipal, que es precisamente la causa de la demanda; tan solo se hace una declaración: ‘conforme a lo dispuesto en el artículo 76, literal b) de la Ley 11 de 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre la organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en este estatuto’. El artículo transcrito constituye tan solo una aclaración del alcance del artículo 76, literal b) de la ley de facultades”.

Creemos, de acuerdo con las anteriores aseveraciones, aplicables también al presente caso, que la expresión “están derogadas” no es sinónima de las expresiones “se derogan” o “deróganse tales disposiciones”, porque mientras éstas tienen por objeto derogar las normas vigentes que se indiquen, la primera significa únicamente que se presume que las que no aparecen en el Decreto número 1222 de 1986 estaban derogadas, pero ello no obsta para que se pruebe lo contrario. A esta conclusión se llega partiendo del supuesto lógico de que el gobierno al hacer la aludida codificación cumplió a cabalidad con la delegación de la función legislativa que se le dio para ello, incluyendo todas las normas vigentes sobre organización y funcionamiento de la administración departamental que debía incluir.

Fecha ut supra

*Fernando Uribe Restrepo, Jacobo Pérez Escobar.*

## 2. Corte Constitucional

### 2.1. Sentencia C-448 de 1997

Referencia: Expediente D-1655

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

Actor: Claudio Zambrano Pinzón.

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

Contenido de la ley estatutaria en materia electoral.

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

Magistrado Ponente: Dr. *Alejandro Martínez Caballero*.

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

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

**EN NOMBRE DEL PUEBLO**

**Y**

**POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN**

Ha pronunciado la siguiente

**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

El ciudadano Claudio Zambrano Pinzón, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demanda algunas expresiones de los artículos 36 y 48 del Decreto 1421 de 1993 y, apartes de los artículos 85 y 107 de la Ley 136 de 1994, la cual fue radicada con el número D-1655. Mediante auto de mayo 14 de 1997, el Magistrado Ponente rechazó la impugnación en relación con los artículos 36 y 48 del Decreto 1421

de 1993, por cuanto esta Corporación no es competente para conocer de demandas ciudadanas que se presenten contra ese decreto, toda vez que, de acuerdo con lo dispuesto por la Sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en providencia del 13 de octubre de 1994, corresponde al Consejo de Estado el conocimiento de estas acusaciones. El Magistrado Sustanciador decidió la admisión respecto de los apartes impugnados de los artículos 85 y 107 de la Ley 136 de 1994, al verificar que sobre el asunto el líbello cumplía los requisitos exigidos por la ley. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

## II. DE LOS TEXTOS LEGALES OBJETO DE REVISIÓN

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

### *Ley 136 de 1994*

*(junio 2)*

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

*El Congreso de Colombia*

*DECRETA:*

*(...)*

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

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

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

*(...)*

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

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

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

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

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

### III. LA DEMANDA

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

En primer término, el actor considera que las expresiones demandadas desconocen el principio democrático, que es uno de los fundamentos de nuestro orden jurídico, pues “el interés personal que se manifiesta en la renuncia de un mandatario no puede ser visto con buenos ojos, y la manera de proveer su reemplazo no puede ser tan simplista como el acto que la ocasiona”. Por lo tanto, a su juicio, la manera de resolver el relevo del alcalde debe ser la elección popular que “castigue la negligencia de aquel que antepone sus intereses personales a los altos designios comunitarios que se le han confiado, o que por el contrario, esa opinión popular



ratifique su confianza”. Además, señala el demandante, las normas acusadas contrarían la noción de Estado Social de Derecho, pues imponen un “origen estatista” a las relaciones de poder, las cuales de acuerdo con la Constitución, deben nacer de la voluntad popular.

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

Así mismo, el demandante sostiene que los apartes acusados transgreden los artículos 189 y 305 de la Constitución, pues se atribuye al Presidente de la República y a los gobernadores una función que no está prevista en la Carta, la cual, en ninguna parte contempla el nombramiento presidencial en propiedad de gobernadores o alcaldes. Esta omisión constitucional, según el actor, no es casual sino que es coherente con la filosofía democrática de la Carta, en donde se establece una relación jurídico-política directa entre el individuo y el gobernante. Por consiguiente, concluye el actor, la imposición de un programa que no ha sido avalado democráticamente por los interesados implica el desconocimiento del principio democrático que inspira a nuestra Carta.

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

Finalmente, el demandante realiza un repaso por la jurisprudencia de esta Corporación y concluye que la regla que fue fijada jurispruden-

cialmente para la revocatoria del mandato debe aplicarse cuando existe renuncia del alcalde, por lo cual también en este caso debe convocarse a nuevas elecciones. Según su criterio, la tesis contraria vulnera los principios democrático y de la autonomía territorial.

#### IV. INTERVENCIONES Y PRUEBAS

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

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

##### 4.1. Concepto de la Federación Colombiana de Municipios

En respuesta al cuestionario de la Corte, el Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, Gilberto Toro Giraldo, considera que la convocatoria a elecciones de alcaldes en fechas diversas no es traumática para la gestión municipal, ni para la autonomía local, ya que si estas “elecciones locales sólo interesan a los lugareños, el hecho de que ellas no coincidan con las que se efectúan en otros municipios permitirá afianzar esa disciplina de lo propio, refinar el sentido de pertenencia, la palabra de oro de la ciencia política contemporánea: legitimidad”. Según su criterio, el único riesgo radicaría en el denominado “trasteo de votos”, pero éste es muy fácil de conjurar pues basta con sentar el principio de que el “censo electoral tiene una vigencia de tres años, es decir que las personas durante el trienio respectivo sólo podrán votar en un único municipio”.

El interviniente considera que estos procesos electorales en diferentes fechas no afectan tampoco los procesos de concertación en materia

de planeación, ya que ésta “se logra por dos vías”, que son el “reparto de competencias, y la necesaria participación de las entidades territoriales en los ámbitos más amplios”. Así, en virtud del primer mecanismo “cada entidad tiene un ámbito de acción delimitado”, por lo cual no tiene por qué “haber entrecruzamiento de planes, ni duplicación de actividades, si las entidades territoriales, y especialmente la nación, aprenden el principio de responsabilidad que les impone hacerse cargo de sus competencias exclusivas, participar en la medida indicada en las concurrentes, y abstenerse en las ajenas”. Y el “segundo mecanismo constituye también una expresión de la autonomía”. Con base en todo lo anterior, la Federación considera que la Corte “debe reiterar su doctrina de que la Ley no puede fijar período institucional al Alcalde, y de ser posible, por aplicación de la unidad normativa, entrar a conocer de todas las normas con base en las cuales otras corporaciones vienen declarando que en Colombia los alcaldes inician período el 1º de enero y lo terminan el 31 de diciembre del tercer año siguiente, de manera que toda elección que en el interín se realice se entiende hecha por el resto del período”.

#### **4.2. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

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

que se conocen con posterioridad a la aprobación del presupuesto, tales situaciones “no permiten proceso alguno de concertación, antes por el contrario obligan al Gobierno a arbitrar recursos que no estaban contemplados en el presupuesto inicial”, por lo cual también se “dificulta la transferencia de recursos a la periferia”.

#### **4.3. Concepto del Departamento Nacional de Planeación**

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

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

Asamblea o del Concejo, ajustes a su Plan Plurianual de inversiones para hacerlo consistente con aquellos”.

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

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

#### **4.4. Concepto del Ministerio del Interior**

La Directora General Jurídica del Ministerio del Interior, Liliana Stella Avendaño Rodríguez, responde el cuestionario de la Corte y señala que la realización de las elecciones de alcaldes en fechas diferentes podría ser traumática “para la gestión fiscal, por cuanto implicaría un recorte del período institucional establecido por la ley 136 de 1994, para los alcaldes. No podrían entonces desarrollar de manera adecuada su programa de gobierno, por tener un período recortado”. Igualmente considera

el concepto que para las autoridades nacionales “también es de importancia una sola fecha de elecciones, por cuanto es indispensable para el desarrollo de sus programas, conocer de manera precisa quienes son los Alcaldes y Gobernadores con los cuales se realizará la labor relacionada con el desarrollo del país, labor que se entorpecería al estar en permanente atención de un sin número de procesos electorales”. Finalmente, el concepto añade que la elección de los alcaldes en fechas diversas también genera obstáculos en materia presupuestal y de planeación, porque los presupuestos “podrían haber sido ya presentados y aprobados”. Por ello considera que es más beneficioso para los entes territoriales “que sus autoridades sean elegidas en las fechas ya determinadas por la ley, para que, también teniendo en cuenta las disposiciones legales que regulan las actividades que sobre estas materias debe realizar el gobierno Nacional y Departamental, puedan dentro de los plazos previstos, participar en la concertación a realizarse para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y/o Presupuesto General de la Nación”.

#### **4.5. Concepto del Registrador Nacional del Estado Civil**

En respuesta al cuestionario de la Corte, el Registrador Nacional del Estado Civil, Orlando Abello Martínez, señala que la Registraduría Nacional dispone del recurso humano, técnico y la infraestructura necesaria para “llegar a todos los municipios”, por lo cual “es factible la realización de elecciones de alcaldes en fechas diferentes”, siempre y cuando se cuente con los recursos económicos necesarios para tal efecto. Según su parecer, esas elecciones en fechas diferentes generan costos suplementarios, pero es muy difícil estimar el “porcentaje de incremento” ya que “los factores determinantes de los costos, tales como censo electoral, número de puestos y mesas de votación, número de listas y candidatos varían de acuerdo al municipio donde se realice este evento”.

### **V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, rinde el concepto de rigor y solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas acusadas. La Vista Fiscal inicia su intervención con un recorrido por la jurisprudencia de esta Corporación en relación con la exigencia constitucional de convocar a nuevas elecciones populares en caso de revocatoria del mandato y destitución de alcaldes y gobernadores. Así mismo, se refiere al principio de la democracia participativa en

la Constitución de 1991 como modelo político que se extiende no sólo en el ámbito electoral sino también a todos los escenarios de la vida pública y social en donde se adoptan decisiones y se concentran poderes. La democracia participativa es entonces para la vista fiscal “un concepto universal, en tanto compromete diversos aspectos de la vida social”.

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

Finalmente, el Ministerio Público considera que la coincidencia forzosa de los períodos de las autoridades locales y seccionales armoniza con la Carta pues constituye una razonable “medida de armonización estatal”. Así, según su parecer, la norma acusada reconoce la relación directa de los programas de gobierno municipales y los planes económicos y sociales de sus respectivos municipios, los cuales, de acuerdo con el artículo

339 de la Constitución, deben estar conformes y deben elaborarse de manera concertada con los planes de desarrollo del Gobierno nacional. Por consiguiente, la convocatoria a nuevas elecciones significaría, de un lado, la aprobación eventual de programas distintos de los que se venían adelantando y, de otro lado, el desconocimiento de la vigilancia sobre el cumplimiento del programa aprobado que exigen la Constitución y los artículos 5º y 6º de la Ley 131 de 1994 o ley estatutaria que reglamenta el voto programático. Por ello, según criterio del Procurador General, la norma se justifica por la necesaria racionalidad que debe caracterizar el funcionamiento administrativo y macroeconómico del Estado, y por la garantía de eficacia de los programas socio-económicos del ejecutivo.

## VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

### Competencia

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

### La reserva de ley estatutaria y los vicios de forma

2. Comienza la Corte por recordar que el control constitucional de los actos sometidos a su análisis no es rogado sino integral, por cuanto corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. En tales circunstancias, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios de constitucionalidad materiales o procedimentales distintos a los señalados por el demandante, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el actor no los haya considerado<sup>1</sup>. Por ello, y aunque el actor no incluyó entre los cargos la eventual violación de la reserva de ley estatutaria, debe esta Corporación analizar este aspecto. En efecto, las normas acusadas consagran una excepción a la elección popular de alcaldes, pues el Legislador considera que ante la vacancia absoluta de la autoridad, cuando hubiesen transcurrido más de 24 meses de su período constitucional, el Presidente o los gobernadores competentes deberán nombrar a un

<sup>1</sup> Al respecto ver, entre otras, la sentencia C-531/95, Fundamento Jurídico No. 2º.



alcalde provisional para que ejerza la función por el resto del período, pues esas elecciones deben coincidir con la de gobernadores, diputados y concejales cuyo período se inicia el 1º de enero siguiente a la fecha de la elección. Las disposiciones impugnadas establecen entonces ciertas reglas relacionadas con la elección democrática o designación de la primera autoridad municipal. Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el numeral c) del artículo 152 de la Constitución, la materia referente a “funciones electorales” debe aprobarse a través de ley estatutaria. Por ello, debe la Corte estudiar si la regulación de la época de elección, la designación de alcaldes ante la vacancia absoluta de los elegidos popularmente, y el señalamiento de la fecha de posesión de esas autoridades, son temas propios del concepto de función electoral, que están entonces sometidos a la reserva de ley estatutaria, o si por el contrario son materias que pueden regularse a través de una ley ordinaria, como lo es la Ley 136 de 1994.

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

Así, se viola la reserva de ley estatutaria cuando el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes estatutarias. Se trata pues, en apariencia, de una impugnación exclusivamente por vicios de forma, ya que parece referirse al puro procedimiento legislativo, esto es al trámite de aprobación y perfeccionamiento de las leyes, pues la violación de la Constitución no ocurre porque el contenido particular de un determinado artículo desconoce mandatos materiales de la Carta, o ha sido expedido

<sup>2</sup> Sentencia C-531/95. M. P. Alejandro Martínez Caballero y Sentencia C-600A/95. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

por una autoridad a quien no corresponde hacerlo, sino únicamente porque fue incluido en una ley ordinaria y no en una ley estatutaria. Ahora bien, la diferencia entre una ley ordinaria y una ley estatutaria parece ser puramente de trámite pues ambas normas son expedidas por el mismo órgano constitucional: el Congreso. Por consiguiente, si ese mismo contenido es aprobado por medio del trámite de ley estatutaria, puede ser exequible, lo cual parece confirmar que estamos en presencia de un vicio formal que caduca.

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

La violación de la reserva de ley estatutaria no configura entonces un vicio de forma sino una falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley estatutaria. En efecto, lo propio de un vicio formal es que la autoridad –en este caso el Congreso– está facultada para desarrollar ciertas regulaciones por medio de una determinada forma, y al utilizar esa forma incurre en irregularidades de trámite. En cambio, la vulneración de la reserva de ley estatutaria es una situa-

ción totalmente diferente, pues en esos casos el problema no está en la forma –que puede ser perfecta– sino en el hecho de que el Congreso está incorporando en una forma –la ley ordinaria– ciertos contenidos que la Constitución ha reservado para otra forma –la ley estatutaria–. Esto configura un verdadero vicio material de competencia pues, como ya lo ha dicho esta Corporación, la competencia es el “presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma<sup>3</sup>”. Ahora bien, la violación de la reserva de ley estatutaria implica precisamente que el Congreso no tiene la autorización constitucional –esto es, carece de competencia y de legitimidad– para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha atribuido a la forma de la ley estatutaria. Estamos pues en presencia de un vicio de competencia que, como esta Corporación ya lo ha señalado en anteriores decisiones, no es de forma sino material.

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

<sup>3</sup> Sentencia C-546/93. M. P. Carlos Gaviria Díaz, reiterado en la Sentencia C-531/95.

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

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

5. Esta Corporación tuvo ya la oportunidad de pronunciarse ampliamente sobre el contenido de la ley estatutaria electoral<sup>4</sup>. Según la Corte “las funciones electorales son la expresión orgánica del principio democrático” puesto que constituyen los medios, gracias a los cuales “la sociedad democrática se autogobierna”. Esto explica que la reserva estatutaria sea en este caso amplia, ya que implica la necesidad de una regulación exhaustiva del tema, pues lo contrario no sólo vacía el contenido del numeral c) del artículo 152 de la Carta, en la medida en que “las funciones electorales se disolverían en los mecanismos y derechos de participación”, sino que desconocería la importancia constitucional del principio democrático, el cual se hace efectivo a través de reglas electorales para su funcionamiento. Esta amplitud de la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales no es entonces caprichosa sino que –tal y como la Corte lo señaló en la citada sentencia– encuentra fundamento en el sentido mismo de las reglas electorales, las cuales son “los acuerdos esenciales que permiten que las sociedades resuelvan sus desacuerdos, con base en el juego del principio de mayoría y sin recurrir a la violencia”. Por ello es lógico que las reglas electorales no estén ellas mismas sometidas al dominio de las mayorías simples ya que podrían “convertirse en instrumento de poder de estas mayorías y de exclusión de las minorías de la dinámica política”, todo lo cual explica que la regulación del conjunto de las funciones electorales se encuentre envuelto de mayores garantías, como es la reserva de ley estatutaria. A partir de todo lo anterior, la Corte concluyó en esa sentencia al respecto:

*“... a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales, en el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos esenciales de las mismas sino todos aquellos*

<sup>4</sup> Ver la sentencia C-145 de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico 3.

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

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

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

esta Corporación procederá a retirar del ordenamiento la totalidad de las disposiciones, por estar ellas integralmente afectadas por este vicio de competencia.

### **Democracia participativa y nombramiento de alcaldes por el ejecutivo**

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

8. Según el actor, las normas acusadas transgreden los principios democrático, de autonomía de las entidades territoriales y de elección directa de alcaldes, por cuanto la Constitución señala como única forma de designación de alcaldes la elección popular directa, lo cual explica que constitucionalmente no se exija la coincidencia forzosa de fechas en la elección de las primeras autoridades municipales. En cambio, el Ministerio Público considera que la forma como está instituida la designación de alcaldes en las normas acusadas no afecta el principio de soberanía popular, pues se respeta la voluntad ciudadana que escogió no sólo un alcalde

sino un programa a desarrollar. En estas circunstancias, la Corte encuentra que la demanda centra sus reproches en la designación de alcaldes por el ejecutivo, por considerar que viola el mandato constitucional según el cual los alcaldes son elegidos popularmente por un período de tres años, por lo cual no puede haber, según el actor, una forzosa homogeneización de la elección e iniciación del período de todos los alcaldes del país. Esta Corporación debe entonces precisar si, conforme a la Carta, la designación definitiva de alcaldes debe tener siempre origen popular.

9. En dos pronunciamientos anteriores, la Corte Constitucional se ha referido a la conducta a seguir ante la vacancia absoluta de alcaldías y gobernaciones derivadas ya sea de la revocatoria del mandato<sup>5</sup> o ya sea de la destitución de su titular<sup>6</sup>. En ambos casos, esta Corporación consideró que, conforme a la filosofía que inspira la Constitución de 1991 que propende por mayores espacios de participación ciudadana, los cuales principalmente se reflejan en los principios de autonomía de las entidades territoriales (art. 1º) y de elección popular directa de las primeras autoridades locales (art. 260), quien reemplace al alcalde, en las dos circunstancias, debe ser designado a través de nuevas elecciones populares, independientemente del tiempo transcurrido en el ejercicio del cargo, y que el nuevo mandatario tiene un período de tres años, tal y como lo establece la Carta (C. P. art. 314). Una pregunta obvia surge: de acuerdo con los preceptos constitucionales, ¿la terminación de la representación por destitución del alcalde o por revocatoria del mandato son casos esencialmente diferentes de otras situaciones que originan igualmente la vacancia absoluta del cargo? Dicho de otra manera, la finalización de la representación por la muerte, la renuncia, la incapacidad médica permanente u otras eventualidades que representen la vacancia absoluta del cargo de alcalde ¿justifican una decisión de la Corte Constitucional diferente a las anteriores o, por el contrario, debe esta Corporación mantener su línea jurisprudencial?

10. Conforme a los argumentos desarrollados por la Procuraduría, podría sostenerse que los casos son distintos y que, por ende, la decisión de la Corte no tiene por qué ser igual. Conforme a este razonamiento, la revocatoria y la destitución implican un cuestionamiento a la persona

<sup>5</sup> Sentencia C-011 de 1994 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>6</sup> Sentencia C-586 de 1995 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

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

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



estos claros mandatos constitucionales y desconoce los precedentes establecidos por esta Corporación.

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

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

maximizar estos principios constitucionales, de tal suerte que siempre se debe preferir aquella hermenéutica que mejor permita la realización de la democracia y el desarrollo de la participación política, como formas efectivas de ejercer la soberanía popular. Por ello esta Corporación ya había señalado que “la interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de primar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito<sup>7</sup>. En ese orden de ideas, la interpretación de la Vista Fiscal es inaceptable pues lejos de potenciar el principio democrático y la realización de la soberanía popular, tiende a erosionar la fuerza de estas normas, al admitir que la ley sustituya la elección popular de los alcaldes por su designación por el Presidente o por el gobernador.

14. Conforme a lo anterior, la Corte concluye que en todos los casos de vacancia absoluta, los alcaldes deben ser elegidos por voto popular, no sólo como consecuencia de las claras reglas establecidas por los artículos 260 y 365 de la Carta sino también como lógica expresión de la soberanía popular y la democracia participativa, principios constitutivos de nuestro ordenamiento constitucional (C. P. arts. 1º y 3º). El Legislador desconoció entonces el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan y a gobernarse por autoridades propias (C. P. art. 287 inciso 1º). Además, al otorgar al Presidente de la República o a los gobernadores la facultad de nombrar en propiedad a la primera autoridad municipal, la norma legal establece una sujeción jerárquica de los alcaldes al ejecutivo central, que no está autorizada en nuestro ordenamiento constitucional y que vulnera el contenido esencial de la autonomía de las entidades territoriales (C. P. art. 1º).

15. Con todo, podría considerarse que las anteriores conclusiones no son válidas, por cuanto el artículo 293 defiere a la ley la regulación de la fecha de posesión, las faltas absolutas y temporales, así como la forma de llenar las vacantes de quienes resulten elegidos para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. Según esta interpretación, esta norma constitucional autoriza a la ley a establecer

<sup>7</sup> Sentencia C-089/94. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico 1.4.

la forma de llenar las vacancias absolutas de los alcaldes, por lo cual bien podía la disposición impugnada señalar que si la falta absoluta se produce después de transcurridos veinticuatro meses del período, el Presidente de la República o el gobernador respectivo, según sus competencias designará el alcalde para el resto del período. Sin embargo, esta hermenéutica no es admisible, por cuanto expresamente el artículo 293 confiere esa competencia a la ley, pero claramente establece que esa atribución se efectúa “sin perjuicio de lo establecido en la Constitución”. Y es obvio que así sea, pues la Constitución es norma de normas en nuestro ordenamiento (C. P. art. 4º). Por consiguiente, la ley debe regular estos temas pero sin desconocer los mandatos constitucionales, por lo cual no puede la ley alterar el origen de los alcaldes, que es por elección popular, ni su período, que es de tres años. La Corte reitera entonces su jurisprudencia sobre la necesidad de convocar a nuevas elecciones en caso de vacancia definitiva al cargo de alcalde, por lo que también se declarará la inexequibilidad, por razones materiales, de los apartes acusados del artículo 107 de la Ley 136 de 1994.

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

*Cosa distinta es que estos funcionarios puedan ser nombrados interinamente por el presidente de la República, o por el respectivo gobernador, según el caso, en los términos del artículo 14 del proyecto. Es claro que se trata con ello de evitar el vacío de poder que pudiera presentarse en el respectivo departamento o municipio, una vez producida la falta del mandatario, y mientras se procede a la elección de quien haya de reemplazarlo, con los 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 periodo, 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<sup>8</sup>.*

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

### **Fecha de elección de autoridades locales y de iniciación de labores**

17. Como consecuencia lógica de la inconstitucionalidad del artículo 107 de la Ley 136 de 1994, la Corte concluye que las fechas de elección e iniciación del período de alcaldes no deben coincidir imperativamente con los comicios electorales de otras autoridades locales y el comienzo de sus períodos pues, como ya se manifestó en la sentencia C-011 de 1994, en la Constitución nada impide que el período de alcaldes y gobernadores sea individual. En ese pronunciamiento esta Corporación señaló:

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

<sup>8</sup> Sentencia C-011 de 1994.

*(Arts. 233 y 239 de la C. P.), esto es, que de producirse una falta definitiva en cualquiera de estas corporaciones, el período del magistrado elegido para llenarlas será igualmente de ocho años, contados a partir del momento de su posesión.*

*(...)*

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

Ahora bien, el artículo 1º de la Ley 163 de 1994<sup>9</sup> o ley estatutaria en materia electoral señala que “las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Miembros de las Juntas Administradoras Locales se realizarán el último domingo del mes de octubre”. La Corte entiende que, como regla general en materia de elecciones, esta norma es razonable y no contradice ningún precepto constitucional, por lo cual puede ser considerada un desarrollo del artículo 293 de la Carta, que atribuye a la ley la regulación de estos temas. Sin embargo, en circunstancias especiales de vacancia absoluta del cargo, por revocatoria del mandato, por destitución, por muerte, renuncia o cualquier situación en que definitivamente la alcaldía deja de tener un titular elegido popularmente, debe iniciarse el proceso electoral para la proclamación del electo representante de la voluntad popular, elección que, como es obvio, puede no ser adelantada en la fecha prevista por

<sup>9</sup> Norma declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-353 de 1994. M. P. Jorge Arango Mejía.

esa norma. Es pues necesario tener en cuenta tal precisión para que ese contenido normativa se ajuste a la Carta. En efecto, conviene recordar que si bien el Legislador estatutario es libre de determinar las fechas de elección individual y la iniciación del período de alcaldes en los casos a que se ha referido esta sentencia, estas regulaciones deben sujetarse a los límites prescritos por la Constitución. Por consiguiente, no puede la ley desconocer el período de tres años fijado constitucionalmente para los alcaldes (C. P. art. 314), ni olvidar que no es posible elegir en la misma fecha a autoridades locales y miembros del Congreso, ni que la elección de Presidente y Vicepresidente no puede coincidir con ninguna otra elección (C. P. art. 260).

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

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

En primer término, esta hermenéutica altera la relación que debe existir entre los principios y reglas constitucionales y el manejo administrativo del Estado, ya que esta tesis subordina el alcance del principio democrático a ciertas exigencias administrativas, mientras que la Constitución exige todo lo contrario, esto es, que la administración se sujete a los principios y valores constitucionales, y en especial a la soberanía popular y a la democracia participativa (C. P. arts. 1º y 3º). En efecto, desde sus primeras decisiones, la Corte ha aclarado que la “Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma”. Por ello, ha señalado esta Corporación, “no es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por

la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales<sup>10</sup>. En ese orden de ideas, si la Constitución ordena la elección popular de los alcaldes por un período de tres años y, además, confiere un carácter participativo a los procesos de planificación, mal podrían invocarse las necesidades de la planificación para erosionar el principio democrático de elección popular de los alcaldes.

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

No debe entonces confundirse la democratización de la planeación de la acción del Estado con la elección de las primeras autoridades locales,

<sup>10</sup> Sentencia T-406/92. M. P. Ciro Angarita Barón. Fundamento Jurídico 7.

pues la participación democrática en el sistema de definición de la gestión administrativa se garantiza en normas constitucionales y legales que regulan tanto la integración del Consejo Nacional de Planeación como el proceso de ejecución, fiscalización y evaluación del plan, mientras que la materialización de las metas del elegido se plasman, a nivel local, en el proceso de concertación política entre el alcalde y el concejo municipal respectivo<sup>11</sup>.

21. Por todo lo anterior, la Corte considera que la búsqueda de coherencia administrativa no es un argumento constitucional suficiente para desconocer una regla constitucional expresa, como aquella que señala que el alcalde “será elegido popularmente para períodos de tres años” (C. P. art. 314). Esto no significa que los problemas prácticos y el intento por armonizar las tareas de planificación y los procesos presupuestales no tengan ninguna relevancia constitucional, pues esta Corte ha reconocido que las consecuencias prácticas de cualquier decisión jurisdiccional deben sopesarse cuidadosamente; sin embargo, esta misma Corporación tiene bien establecido que, a fin de asegurar la naturaleza judicial del control constitucional, estos efectos prácticos no pueden llegar hasta el punto de distorsionar la objetividad del derecho y poner en peligro su aplicación futura por causa de las repercusiones que pueda tener una resolución judicial<sup>12</sup>. Por ello, la Corte considera que esas consideraciones fácticas pueden constituir un argumento constitucional suficiente para interpretar el alcance del artículo 314 de la Carta en forma distinta a su tenor literal únicamente si el impacto práctico de la existencia de períodos individuales de los alcaldes es de tal magnitud que compromete otros valores y principios constitucionales. Ello sucedería, por ejemplo, si esos períodos individualizados constituyeran obstáculos insalvables a los procesos presupuestales o a la planificación, o generaran tales costos que hicieran imposible la realización misma de las elecciones, ya que en tales eventos se estarían sacrificando otros principios y normas constitucionales debido a un entendimiento puramente literal de una determinada disposición.

<sup>11</sup> Sobre el proceso de aprobación interno del plan de desarrollo local, pueden consultarse las sentencias C-152 de 1995. M. P. Jorge Arango Mejía y Eduardo Cifuentes Muñoz y C-538 de 1995. M. P. Fabio Morón Díaz.

<sup>12</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-221 de 1997, Fundamentos Jurídicos 22 y ss., y C-320 de 1997, Fundamentos Jurídicos 15 y ss.



Sin embargo ello no ocurre en este caso, pues si bien la existencia de períodos no coincidentes en las alcaldías de ciertos municipios puede ocasionar algunos traumatismos administrativos y mayores necesidades de coordinación entre las distintas entidades territoriales, se trata de dificultades que no son insalvables, como lo muestran las pruebas reunidas por la Corporación en esta materia. Así, las elecciones pueden tener mayores costos pero son realizables; igualmente los nuevos alcaldes pueden ajustar, obviamente con algunas limitaciones, los presupuestos y planes locales al programa por el cual resultaron electos.

Conforme a lo anterior, la Corte reitera su jurisprudencia, según el cual el período constitucional de los alcaldes electos es en todos los casos de tres años, tal y como lo preceptúa inequívocamente el artículo 314 de la Carta. Por ende, los apartes impugnados por el actor del artículo 107 de la Ley 136 de 1994 son materialmente inexecutable, y la fijación de fechas por parte de la ley en las elecciones locales es legítima, siempre y cuando se entienda que ella es una regla general, pero que no implica una coincidencia forzosa de las elecciones y fechas de posesión de todos los alcaldes del país.

### **Unidad normativa**

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

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

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

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

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

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

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

23. Por las razones anteriores, la Corte también considera necesario condicionar el alcance del artículo 280 de la Ley 4 de 1913, el cual señala que “siempre que se haga una elección después de principiado un período, se entiende hecha para el resto del período en curso”. En efecto, esta norma puede constituir una regla general razonable en los casos de

períodos institucionales, pero es obvio que es inconstitucional, y por ende no se aplica, a aquellos casos en que, conforme a la Constitución, se trata de un período subjetivo, tal y como sucede en el caso de los alcaldes.

### **Declaración de inexequibilidad y vacíos legales**

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

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

Para responder a este segundo interrogante, la Corte recuerda que, conforme a jurisprudencia reiterada, uno de los efectos de una declaratoria de inexequibilidad de una disposición es que se restauran *ipso jure*, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por las disposiciones declaradas

inconstitucionales en la sentencia<sup>13</sup>. Esto significa entonces que las normas precedentes a las leyes 136 de 1994 y 241 de 1995 que regulaban el tema, a saber los artículos pertinentes de las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987, reviven y son aplicables para llenar este vacío legal, obviamente en aquellos puntos en que su regulación se encuentre conforme a la Constitución, que es norma de normas (C. P. art. 4º). Finalmente, si subsisten vacíos de regulación, la Corte considera que, conforme a principios clásicos de integración normativa, éstos pueden ser llenados recurriendo a las disposiciones estatutarias que regulan la revocatoria del mandato, en especial a los artículos 13 y 14 de la Ley 131 de 1994 y 73 y 74 de la Ley 134 de 1994, pues se trata de una situación semejante. No se trata obviamente de conferir competencias por medios analógicos, lo cual repugna al Estado de derecho (C. P. arts. 1º, 6º y 121), sino de solucionar, recurriendo a los principios y reglas que rigen una situación semejante, un vacío de regulación relativo al procedimiento para llenar temporalmente las vacantes, mientras se convoca a las nuevas elecciones, por medio de las cuáles se determinará quién es el nuevo alcalde en propiedad.

#### **Efectos de la sentencia**

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

<sup>13</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-145 de 1994. Fundamento Jurídico 5 y sentencia C-055 de 1996. Fundamento Jurídico 7.

de destitución o revocatoria, debe entenderse que existe cosa juzgada constitucional, pues el asunto ya había sido decidido por las sentencias C-011 de 1994 y C-586 de 1995, por lo cual los efectos deben entenderse a partir de esas decisiones.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

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

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

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

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

*Antonio Barrera Carbonell, Presidente; Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa, Magistrados, Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, Secretaria General.*

### ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-448/97

Referencia: Expediente D-1655

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

Aclaro mi voto en el siguiente sentido:

Como ya lo he expresado en otras oportunidades, no comparto la tesis de la Corte en el sentido de que la violación de las normas constitucionales

que consagran la reserva de ley estatutaria para determinados temas configure un vicio material o sustancial del respectivo acto.

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

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

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

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

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

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

*José Gregorio Hernández Galindo*

Magistrado

## 2.2. Sentencia C-037/00

Referencia: expediente D-2441

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 240 de la Ley 4ª de 1913

Demandante: Ramón Esteban Laborde Rubio

Magistrado Ponente: Dr. *Vladimiro Naranjo Mesa*

Santafé de Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil (2000)

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Ramón Esteban Laborde Rubio solicita a la Corte declarar la inexecutable del artículo 240 de la Ley 4ª de 1913.

Mediante Auto de 11 de junio de 1999, el Magistrado Sustanciador resolvió inadmitir la demanda concediendo al actor un término de tres (3) días hábiles para corregirla, so pena de rechazo, al tenor de lo dispuesto por el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

Las razones de la inadmisión consistieron en considerar que los cargos formulados en contra del artículo 240 de la Ley 4ª de 1913, no guardaban correspondencia lógica, pues mientras la disposición regula el orden de preferencia que debe primar en caso de disposiciones contradictorias de diversa jerarquía, los reproches se dirigían a atacar la supuesta facultad de los servidores públicos de la Rama Administrativa del Poder Público para desvirtuar la presunción de legalidad de la cual gozan los actos administrativos. Así, el referido magistrado no encontró correctamente formulado un cargo en contra de la disposición demandada.

Mediante memorial oportunamente allegado a esta Corporación, el demandante corrigió la anterior demanda indicando que la disposición acusada constituía una unidad normativa con la contenida en el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, el cual permite explícitamente el ejercicio de la excepción de ilegalidad. Con fundamento en lo anterior, el magistrado sustanciador admitió la demanda entendiendo que la misma se dirigía también contra esta última norma.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

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

## II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de los artículos que se demandan es el siguiente:

### *“Ley 4ª de 1913*

*Sobre Régimen Político y Municipal*

### **TÍTULO VIII**

### **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **CAPÍTULO I**

### **DISPOSICIONES PRELIMINARES**

[...]

*“Artículo 240. El orden de preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales será el siguiente: la ley, el reglamento ejecutivo y la orden del superior.*

*“El orden de preferencia en disposiciones contradictorias en asuntos departamentales será el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los reglamentos del gobernador y las órdenes de los superiores.*

*“En los asuntos municipales el orden de prelación es el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los acuerdos, los reglamentos del alcalde y las órdenes de los superiores.*

*“Cuando la ley autorice al gobierno o a algún empleado del orden político para reglamentar un asunto departamental o municipal; cuando la ordenanza autorice al gobernador o a algún otro empleado político para reglamentar un asunto municipal, el orden de prelación*



*de los respectivos reglamentos irá a continuación de la ley u ordenanza en virtud de la cual se expidieron.*

*“Si el conflicto es entre leyes y ordenanzas, se observarán las disposiciones de las primeras; y si es entre las órdenes de los superiores, se prefiere la de mayor categoría”.*

Ley 153 de 1887

*“Artículo 12. Las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución, a la leyes ni a la doctrina legal más probable”.*

### III. LA DEMANDA

#### 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las normas acusadas vulneran los artículos 240, 113, 116, 121, 237 y 238 de la Constitución Política.

#### 2. Fundamentos de la demanda

El demandante pide la declaración de inexecutable del artículo 240 de la Ley 4ª de 1913, el cual, en su criterio, conforma una unidad normativa con el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, pues considera que viola el artículo 238 de la Constitución al ignorar que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la única facultada para despojar de eficacia a los actos administrativos.

Para el impugnante, los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad, es decir que se presumen ajustados a derecho y son obligatorios para sus destinatarios aún en contra de su voluntad, hasta tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tal y como lo indica el artículo 238 superior, se pronuncie definitivamente declarando su nulidad, u ordene la suspensión provisional de sus efectos.

En abierta contradicción con lo anterior –dice–, la excepción de ilegalidad que contiene la norma demandada, al igual que el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, otorga a los servidores públicos encargados de aplicar las normas, la facultad de hacer inoperantes en ocasiones los actos administrativos, cuando ellos resulten contrarios a una ley de mayor

jerarquía, aunque no hayan sido demandados formalmente ni exista una declaración en ese sentido por parte del juez competente.

Concluye que cuando se faculta –como lo hace la norma demandada– a un funcionario de la rama Ejecutiva para inaplicar un acto administrativo, se avala la intromisión de ese funcionario en la órbita del órgano jurisdiccional competente para pronunciarse al respecto, y se actúa en contra de la Constitución.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

Dentro de la oportunidad legal prevista, el señor procurador general de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para fallar de fondo sobre la demanda dirigida contra el artículo 240 de la Ley 4ª de 1913, así como la dirigida implícitamente contra el artículo 12 de la Ley 153 de 1887.

Para la vista fiscal, respecto al primero de los artículos la demanda no debe prosperar, pues los cargos propuestos nada tienen que ver con el contenido de la norma: el hecho de conferir primacía a unas normas sobre otras en caso de contradicción, no implica que las autoridades administrativas tengan la facultad de aplicar la excepción de ilegalidad; *“de lo que se trata allí es de establecer, en relación con cualquier autoridad, el orden de preferencia de las normas dentro de la estructura jerárquica, propia de los sistemas normativos inspirados en el positivismo jurídico”*, y garantizar que las normas inferiores sean coherentes con la Norma Fundamental. Distinto es conferir al funcionario administrativo poder de inaplicar la norma cuando ella contradiga a una jerárquicamente superior: allí sí se pone en práctica la excepción de ilegalidad.

Como el escrito del demandante no expone lo que a su parecer constituye el concepto de la violación de la Constitución por parte del artículo 240 de la Ley 4ª de 1913, sino ataca el contenido de otra norma cual es el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, la Corte no debe pronunciarse de fondo respecto de la primera disposición, sino inhibirse de hacerlo.

En cuanto al artículo 12 de la Ley 153 de 1887, el señor procurador considera que también la Corte debe declararse inhibida, pues esa disposición - que contiene la posibilidad de que un funcionario público inaplique los actos ejecutivos del gobierno que sean contrarios a la ley

- fue derogada. A partir de la aparición de la jurisdicción contencioso administrativa como única controladora de la validez de los actos administrativos (artículos 66 C. C. A. y 238 de la Constitución Política), hasta que ella no se pronuncie en sentido contrario, las normas de esta naturaleza tienen presunción de legalidad, y son de obligatorio cumplimiento para sus destinatarios; no existe entonces, en este ámbito, la posibilidad para el funcionario público de aplicar la excepción de ilegalidad.

Luego de rendido el concepto del procurador, el demandante presentó un escrito adicional buscando que la Corte no se inhiba de pronunciarse sobre esta materia, pues, en su sentir, es indispensable un examen de fondo para unificar el criterio que deben seguir los funcionarios de las Ramas Ejecutiva y Legislativa al encontrarse en situación de aplicar dos normas de distinta jerarquía que se contradicen.

## V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

### 1. La competencia y el objeto de control

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer la presente demanda, por dirigirse contra normas que hacen parte de leyes de la República.

### 2. La unidad normativa existente entre el artículo 240 de la Ley 4ª de 1913 y el artículo 12 de la Ley 153 de 1887

Como se dijo en el acápite de antecedentes, el demandante pidió la declaración de inexecutable del artículo 240 de la Ley 4ª de 1913, el cual en su criterio conforma una unidad normativa con el artículo 12 de la Ley 153 de 1887. En efecto, la Corte aprecia que las dos disposiciones tienen entre sí una relación de identidad temática, puesto que ambas se refieren a la prelación que debe aplicarse entre la ley, los reglamentos ejecutivos y las órdenes superiores. Como el fenómeno de la unidad normativa está dado por la identidad de materia a la que se refieren las normas que la integran, de tal manera que las razones de executable o inexecutable son igualmente aplicables a ambas disposiciones, estima la Corte que debe llevar a cabo un examen de constitucionalidad que recaiga simultáneamente sobre las dos disposiciones.

### 3. Vigencia del artículo 12 de la Ley 153 de 1887

1. La vista fiscal aprecia que la disposición contenida en el artículo 12 de la Ley 153 de 1887 se encuentra implícitamente derogada por el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, razón por la cual la Corte, a su juicio, debe inhibirse de hacer cualquier pronunciamiento de fondo respecto de ella. El artículo 66 del Código Contencioso Administrativo es del siguiente tenor:

*“Artículo 66. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:*

*“1. Por suspensión provisional.*

*“2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*

*“3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le corresponden para ejecutarlos.*

*“4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*

*“5. Cuando pierdan su vigencia”.*

En sustento de la posición que sostiene la derogatoria del artículo 12 de la Ley 153 de 1887, la vista fiscal aporta al expediente el siguiente extracto jurisprudencial del h. Consejo de Estado, en donde se hizo la siguiente afirmación:

**“El artículo 12 de la Ley 153 de 1887 debe entenderse derogado tácitamente** en atención a que dicha norma tuvo vigencia en una época en que no existía control efectivo de la legalidad de los actos administrativos.

“Habida cuenta de que la jurisdicción contenciosa se creó para ejercer el control de legalidad de la administración y que la acción de nulidad no prescribe, el legislador colombiano garantizó así que en cualquier momento el particular puede solicitar una definición judicial sobre la legalidad de un acto administrativo inclusive con la posibilidad de obtener la suspensión provisional de sus efectos, cuando es manifiesta su ilegalidad, de donde resulta improcedente darle aplicación a la excepción de ilegalidad, máxime cuando el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo establece en forma imperativa que los actos administrativos serán obligatorios en tanto que no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

*“En consecuencia, resulta obligado concluir que, en tanto que los actos administrativos no se encuentren anulados o suspendidos, dichos actos deben ser aplicados, vale decir, obedecidos tanto por los particulares como por la administración”<sup>14</sup> (Negrillas fuera del original).*

2. Un sector de la doctrina, comparte la posición según la cual el artículo 12 de la Ley 153 de 1887 se encuentra tácitamente derogado. En sustento de dicha interpretación aduce igualmente que la norma se justificaba en la época en la cual fue expedida, para cuando no existía un control judicial de legalidad sobre los actos administrativos<sup>15</sup>.

3. No obstante lo anterior, la Corte encuentra que otro sector de la doctrina<sup>16</sup> y el mismo Consejo de Estado, han sostenido la posición contraria. En oportunidades posteriores a la entrada en vigencia del Código Contencioso Administrativo (C. C. A.), lo cual sucedió en el año de 1984, el h. Consejo de Estado ha dado aplicación al artículo 12 de la Ley 153 de 1887, lo cual parece indicar que en esas ocasiones no consideró que tal disposición estuviere derogada. Así por ejemplo, en Sentencia del 5 de diciembre de 1990<sup>17</sup>, la Sección Tercera de esa Corporación Judicial se expresó de la siguiente manera:

*“A pesar de que podría decirse que tanto las Resoluciones acusadas como las que les sirvieron de fundamento gozan de la presunción de legalidad y que específicamente las últimas no son objeto de demanda dentro del presente proceso, la Sala considera que lo que en el fondo ha planteado el actor, aunque de manera un tanto confusa, es la excepción de ilegalidad o inconstitucionalidad, a fin de que dichas Resoluciones ... no se apliquen en el caso sub judice, por ser contrarias a una norma superior...”*

***“Al respecto, la Sala en aplicación del art. 215 de la Constitución Política, del art. 12 de la Ley 153 de 1887 y del art. 240 del Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4ª de 1913), que consagran el principio de la excepción y su aplicación en las diferentes escalas de nuestro ordenamiento jurídico, considera que efectivamente no son aplicables en el presente caso...”***

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de Junio 13 de 1997. Exp. 7985. M. P. Germán Ayala Mantilla.

<sup>15</sup> Cf. Vidal Perdomo, Jaime. Derecho administrativo. Biblioteca Banco Popular. Cali 1978.

<sup>16</sup> Cf. Rodríguez R. Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. Ed. Temis. Bogotá 1998.

<sup>17</sup> M. P. doctor Libardo Rodríguez Rodríguez.

“De otra parte, como resultado de la declaratoria de nulidad, la Sala ordenará el restablecimiento del derecho en los términos solicitados en la demanda”.  
(Negrillas fuera del original).

4. Así las cosas, la jurisprudencia relativa a la vigencia del artículo 12 de la Ley 153 de 1887 *sub examine*, parece ser contradictoria, lo mismo que la doctrina relativa al punto. Ante esta situación, la Corte encuentra que no le corresponde dirimir el asunto. En efecto, cuando la derogatoria de una disposición es expresa, no cabe duda en cuanto a que si se interpone una demanda en contra de la norma derogada, la Corte debe inhibirse, salvo que la disposición continúe proyectando sus efectos en el tiempo. Cuando, por el contrario, la vigencia de una disposición es dudosa, pues existe incertidumbre acerca de su derogatoria tácita, la Corte debe pronunciarse sobre la conformidad o inconformidad con la Constitución, pues ella podría estar produciendo efectos. En virtud de lo anterior, la Corte entra a hacer el examen de constitucionalidad del artículo 12 de la Ley 153 de 1887.

#### **4. Existencia de una jerarquía normativa que emana de la Constitución**

5. El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Así, para empezar el artículo 4° de la Carta a la letra expresa: “*La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales*”. Esta norma se ve reforzada por aquellas otras que establecen otros mecanismos de garantía de la supremacía constitucional, cuales son, principalmente, el artículo 241 superior que confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Carta y el numeral 3° del artículo 237, referente a la competencia del Consejo de Estado para conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuyo conocimiento no corresponda a la Corte Constitucional. Así las cosas, la supremacía de las normas constitucionales es indiscutible.

6. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente

prevalentes. Por ejemplo, el artículo 5° superior dispone la “primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”, y el 44 indica que “los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”, expresiones que no pueden ser entendidas sino como una orden de aplicar preferentemente las disposiciones que garantizan y protegen esta categoría de derechos.

7. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Esta conclusión se extrae de diversas disposiciones, entre otras aquellas referentes a los deberes y facultades que, según el artículo 189 de la Constitución, le corresponden al presidente frente a ley. En efecto, esta disposición le impone “*promulgar la leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento*” (numeral 10), y “*ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*” (numeral 11). Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Igualmente, las normas superiores que organizan la jurisdicción contencioso-administrativa y señalan sus atribuciones (artículo 237 superior), encuentran su finalidad en la voluntad del constituyente de someter la acción administrativa al imperio de la ley.

8. Inclusive, las disposiciones que en ejercicio de sus funciones adopten los órganos autónomos o independientes previstos en la Carta, deben adoptarse conforme a los dictados legales. En este sentido, el artículo 372 de la Carta indica que el Congreso “*dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones*”, de donde se infiere que las disposiciones de este último organismo no pueden adoptarse por fuera de los parámetros fijados por el legislador. Así mismo, en relación con la Comisión Nacional de Televisión, el artículo 77 superior expresa que la política que este organismo dirigirá, será fijada por el legislador, con lo cual resulta claro que las disposiciones que adopte no pueden ser contrarias a la correspondiente ley.

Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe

acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal. Existen, sin embargo, dentro del marco de la Constitución, otras disposiciones no emanadas del Congreso a las cuales se les da un rango especial. Tal sería el caso de los reglamentos autónomos a los que se refiere el inciso segundo del artículo 355 superior, el de aquellas facultades del contralor general de la República otorgadas por el artículo 268 inciso 1° *ibidem*, aquellas otras de las autoridades de los pueblos indígenas contempladas en el artículo 246, las de las altas corporaciones judiciales consignadas en los artículos 235 numeral 6°, 237 numeral 6° y 241 numeral 11, o, en general, la fuerza vinculante que se reconoce a la doctrina constitucional integradora, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación.<sup>18</sup> Así, en casos como los anteriores, el legislador tiene que respetar la autonomía de estas entidades en sus respectivas competencias.

9. La Constitución Política consagra, además, una jerarquía entre distintas clases de leyes. En efecto, de su texto se desprende entre otras, la existencia de leyes estatutarias, orgánicas, marco y ordinarias, dándose entre estas categorías, cierta relación de subordinación. Así, las leyes estatutarias a las que se refiere el artículo 152 superior, requieren para su expedición un trámite más exigente que el de las leyes ordinarias, por razón de su contenido material, y aparte de ser objeto de un control previo de constitucionalidad, solo pueden ser modificadas, reformadas o derogadas por otras del mismo rango, tal como con lo establece el artículo 153 de la Constitución, lo que revela su supremacía frente a las leyes ordinarias.

En cuanto a la subordinación de las leyes ordinarias respecto de las orgánicas, la misma ha sido expresamente reconocida por esta Corporación, que, al respecto, dijo:

“Una ley ordinaria tiene entonces que respetar los mandatos de la legislación orgánica; no puede entonces una ley ordinaria derogar una ley orgánica, ni tampoco invadir su órbita de competencia”<sup>19</sup>.

Es manifiesta entonces la existencia de una jerarquización de normas que emana de la propia Constitución.

<sup>18</sup> Cf. Sentencia C-083 de 1995, M. P. Carlos Gaviria Díaz y C-037 de 1996, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>19</sup> Sentencia C-600A de 1995. M. P. Alejandro Martínez Caballero.



10. En lo que concierne a la competencia normativa de las autoridades territoriales, dentro del marco de la autonomía de las entidades de esta naturaleza que consagra el preámbulo de la Constitución, las atribuciones que corresponden a los departamentos y municipios deben ejercerse de conformidad, no sólo con las disposiciones de la Carta, sino también con las de la ley. A este respecto el artículo 298 superior literalmente indica, en relación con las funciones administrativas de los departamentos, que *“la ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga”*. Adicionalmente, las disposiciones constitucionales relativas a las facultades de los gobernadores y de los alcaldes, indican que a ellos corresponde cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno, las ordenanzas de las asambleas departamentales y los acuerdos municipales (en el caso de los alcaldes), de donde se deduce que sus disposiciones y órdenes no pueden desconocer o incumplir tales normas, que por lo mismo resultan ser de superior rango jerárquico que las que ellos profieren. Todo ello, dentro del marco de la autonomía que les corresponde, es decir dejando a salvo la exclusiva competencia normativa que las autoridades territoriales tienen en los asuntos que la Constitución señala como atribuciones propias suyas.

11. Dentro de la amplia gama de actos administrativos de contenido normativo, que incluye las varias categorías decretos, resoluciones, reglamentos, órdenes, etc., la Constitución no prevé explícitamente una relación de supremacía, aunque ella podría deducirse, de conformidad con un criterio orgánico, por la jerarquía de la autoridades que las profieren, ésta sí señalada por la Constitución; o de conformidad con un criterio material, atendiendo a su contenido, para indicar que aquellas normas que desarrollan o implementan otras, o las refieren a situaciones particulares, se someten a las que pretenden desarrollar. De igual manera, la Carta omite indicar el orden de prelación entre los actos administrativos emanados de la Administración y los proferidos por los entes autónomos e independientes.

Así las cosas, forzoso es concluir que aunque existe una jerarquía normativa que se desprende de la Constitución, ella no abarca, de manera completa, la posición de todas y cada una de las disposiciones que conforman el orden jurídico; es decir el orden de prevalencia normativa no ha sido señalado en su totalidad por el constituyente.

##### **5. El orden jurídico como sistema jerárquico**

12. La unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de *sistema* de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico.

En relación con la jerarquización normativa que emana de la Constitución, esta Corte ya ha tenido ocasión de decir lo siguiente:

*“No todas las normas jurídicas de un ordenamiento tienen la misma jerarquía. Existe entre ellas una estratificación, de suerte que las normas descendentes deben sujetarse en su fondo y en su forma a las normas superiores. La no conformidad de una norma con sus superiores jerárquicas la convierten en derecho positivo susceptible de ser retirado del ordenamiento, que tiene la virtud incluso de hacer desaparecer del mundo jurídico la norma así imperfectamente expedida mediante los controles pertinentes. La Constitución es la primera de las normas. Es por ello que cualquiera otra norma jurídica, así sea expedida por el operador jurídico más modesto de la República, debe sujetarse en primer lugar a la Constitución”<sup>20</sup>.*

De esta condición jerárquica del sistema jurídico, se desprende entonces la necesidad de inaplicar aquellas disposiciones que por ser contrarias a aquellas otras de las cuales derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonía normativa. Así, aunque la Constitución no contemple expresamente la llamada excepción de ilegalidad, resulta obvio que las disposiciones superiores que consagran rangos y jerarquías normativas, deben ser implementadas mediante mecanismos que las hagan efectivas, y que, en ese sentido, la posibilidad de inaplicar las normas de inferior rango que resulten contradictorias a aquellas otras a las cuales por disposición constitucional deben subordinarse, es decir, la excepción de legalidad, resulta acorde con la Constitución.

<sup>20</sup> Sentencia C-131 de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Así las cosas, la Corte aprecia que, en principio, una norma legal que se limitara a reiterar el orden jurídico que emana de la Constitución y a autorizar la inaplicación de las normas que irrespetaran tal orden, sería constitucional.

## **6. El sistema normativo jerárquico dentro del Estado Social de Derecho**

13. En la base de esta concepción sistemática y jerarquizada del ordenamiento jurídico subyacen posiciones conceptuales de alguna manera superadas por la Carta Política de 1991, lo que supone una revaloración de su aplicación, especialmente de cara a la labor del juez.

En efecto, el Estado Social de Derecho se estructura sobre valores y principios, en muchos casos diferentes a los que dieron paso al Estado liberal de Derecho, dentro del cual nació la concepción normativa jerarquizada que acaba de reseñarse. Este modelo estatal, responsable de la obligación de sepultar para siempre el régimen absolutista, dio prevalencia a la posición del legislador, representante de la soberanía nacional (y supuestamente ajeno a la posibilidad de conceder privilegios por la característica de generalidad de que se reviste la ley), y temeroso de la extralimitación del poder judicial, redujo la acción de los jueces a la de ser simples aplicadores de las leyes. Sus sentencias, ajenas a toda carga de interpretación legal que no fuera la literal o exegética, de toda argumentación o retórica, debían limitarse a expresar un silogismo que permitiera referir a los casos particulares las previsiones generales del legislador.

14. El proceso constituyente que condujo entre nosotros a la expedición de la Constitución Política de 1991, no fue ajeno a la evolución del pensamiento jurídico que se ha venido operando en las últimas décadas. La consagración de ciertas instituciones como la jurisdicción constitucional especializada, la acción de tutela o la preponderancia de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, son indicativos de esta evolución.

El abandono de las antiguas concepciones jurídicas se evidencia en algunos textos constitucionales con sorprendente claridad. Para la muestra el artículo 94 superior, que, en relación con los derechos humanos, admite la existencia de “otros” no contemplados por los textos

escritos, pero que emanan de la naturaleza humana. Conviene recordar el texto de la disposición:

*“Artículo 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.*

La labor misma del juez, fue objeto de reflexiones que llevaron a reconocerle un papel creador en el ámbito de las fuentes del derecho. En este sentido, en la ponencia para primer debate en la Asamblea Constituyente, en torno a la cuestión de la necesidad de instituir un tribunal constitucional, se dijo:

*“Es igualmente importante que este nuevo organismo **determine** el alcance de los derechos y libertades públicas, **creando una interpretación** estable y coherente sobre su ejercicio”.* (Negritas por fuera del texto original).

15. Sobre este salto conceptual en cuanto al significado y el sentido de la labor judicial, esta Corporación ya se ha expresado en los siguientes términos:

*“El aumento de la complejidad fáctica y jurídica en el Estado contemporáneo ha traído como consecuencia un agotamiento de la capacidad reguladora de los postulados generales y abstractos. En estas circunstancias la ley pierde su tradicional posición predominante y los principios y las decisiones judiciales, antes considerados como secundarios dentro del sistema normativo, adquieren importancia excepcional. Esta redistribución se explica ante todo por razones funcionales: no pudiendo el derecho, prever todas las soluciones posibles a través de los textos legales, necesita de criterios finalistas (principios) y de instrumentos de solución concreta (juez) para obtener una mejor comunicación con la sociedad. Pero también se explica por razones sustanciales: el nuevo papel del juez en el Estado social de derecho es la consecuencia directa de la enérgica pretensión de validez y efectividad de los contenidos materiales de la Constitución, claramente señalada en su artículo 228 (“Las actuaciones [de la administración de justicia] serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y **en ellas prevalecerá el derecho sustancial**”).*

*“... Pero esta no es la única razón que explica el cambio anotado: el desarrollo de la democracia constitucional puso de presente que el órgano legislativo, depositario tradicional de legitimidad popular, debe estar acompañado del control jurisdiccional, que ha demostrado, a través de la historia del derecho constitucional moderno, ser el órgano más eficaz en la defensa de los derechos de los ciudadanos y los principios democráticos. Las dificultades derivadas del crecimiento desbordante del poder ejecutivo en el estado intervencionista y de la pérdida de liderazgo político del órgano legislativo, deben ser compensadas, en la democracia constitucional, con el*

*fortalecimiento del poder judicial, dotado por excelencia de la capacidad de control y de defensa del orden institucional. Sólo de esta manera puede lograrse un verdadero equilibrio y colaboración entre los poderes; de lo contrario, predominará el poder ejecutivo.*

*“... De lo dicho se deriva la idea de que el juez, en el Estado social de derecho también es un portador de la visión institucional del interés general. El juez, al poner en relación la Constitución –sus principios y sus normas– con la ley y con los hechos hace uso de una discrecionalidad interpretativa que necesariamente delimita el sentido político de los textos constitucionales. En este sentido la legislación y la decisión judicial son ambos procesos de creación de derecho”<sup>21</sup>.*

16. Acorde con estos criterios sobre el desempeño que corresponde al juez dentro del marco del Estado Social de Derecho, la Corte ha sostenido reiteradamente que las motivaciones de sus fallos tienen fuerza vinculante, cuando guardan directa relación con la parte resolutive, lo que revela la misión que compete al juez en el campo de la producción de las fuentes del derecho:

*“...sólo será de obligatorio cumplimiento, esto es, únicamente hace tránsito a cosa juzgada constitucional, la parte resolutive de las sentencias de la Corte Constitucional. En cuanto a la parte motiva, como lo establece la norma, esta constituye criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general; sólo tendrían fuerza vinculante los conceptos consignados en esta parte que guarden una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive; en otras palabras, aquella parte de la argumentación que se considere absolutamente básica, necesaria e indispensable para servir de soporte directo a la parte resolutive de las sentencias y que incida directamente en ella”<sup>22</sup>.*

17. El afán del constitucionalismo contemporáneo por hacer operante una justicia real y no formal, tendencia que acoge nuestra Carta Política, abrió paso entre nosotros a la consagración de la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales. A dichos derechos se les reconoce generalmente “eficacia directa”, (artículo 85 de la Constitución Política), es decir su protección puede ser demandada inmediatamente, sin necesidad de que medie un desarrollo legal previo que señale las condiciones de su ejercicio y tutela. La razón de esta circunstancia radica en el reconocimiento constitucional

<sup>21</sup> Sentencia T- 406 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón.

<sup>22</sup> Sentencia C-037 de 1996 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

de que son derechos inherentes a la persona humana, como lo predica claramente el artículo 94 superior.

En la tutela de los derechos fundamentales, el juez, por consiguiente, atiende normas constitucionales que consagran principios superiores considerados como piedras angulares del orden social justo. Como todas las normas que expresan principios y valores, las que reconocen los derechos fundamentales no contienen propiamente reglas que deban aplicarse automáticamente. Su finalidad no es la de referir un supuesto de hecho a la previsión general contenida en una norma regulante de la conducta, sino más bien la de irradiar a la realidad los valores contenidos en las normas superiores. El juez de amparo, se mueve en el terreno de normas que expresan valores y que no contemplan prescripciones aplicables a manera de silogismo, como lo pretendiera la teoría del Estado liberal de Derecho.

18. La fuerza vinculante de las normas constitucionales se irradia también a todo el ámbito del resto de la actividad jurisdiccional. Si bien el juez natural en las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa debe aplicar la ley respetando la jerarquía de las normas que emana de la Carta, lo cual le impone descartar aquellas que resultan inarmónicas o contradictorias con las superiores, debe hacerlo permitiendo que los valores superiores permeen la interpretación y aplicación de las normas. La Constitución tiene un impacto directo sobre todo el resto del orden jurídico, que impone a cualquier juez el fallar realizando, es decir haciendo efectivos en el plano de los hechos, los principios y valores contenidos en la Constitución, especialmente los enunciados en el artículo 2° superior. En este sentido la jurisprudencia de esta Corporación ha expresado lo siguiente:

*“Ahora bien, la Constitución es la primera de las normas. Es por ello que cualquiera otra norma jurídica, así sea expedida por el operador jurídico más modesto de la República, debe sujetarse en primer lugar a la Constitución.*

*“Por ejemplo una autoridad municipal de policía al momento de dirimir un asunto no debe consultar primero las orientaciones del alcalde ni las previsiones de los acuerdos municipales ni las disposiciones departamentales ni las reglas de los códigos nacionales. En primer lugar dicho funcionario debe consultar la Constitución –que*

*es norma normarum—. Después —y sólo después—, se debe ciertamente consultar el resto del ordenamiento*<sup>23</sup>.

## **7. La excepción de ilegalidad dentro del marco de la Constitución**

19. Con todo, el orden jerárquico que emana de la Constitución, a pesar de no impedir la penetración de los principios constitucionales en todas las dimensiones del quehacer judicial, da soporte a la existencia de la excepción de ilegalidad y a que su consagración por el legislador resulte acorde con la Carta.

Sin embargo, su aplicación o invocación no pueden ser generales, ni la obligatoriedad de los actos administrativos normativos ha sido dejada por el constituyente al libre examen de las autoridades y los particulares. Tal facultad de inaplicar actos administrativos contrarios a las normas superiores, se reserva a la jurisdicción contencioso administrativa. A esta conclusión se llega a partir de las siguientes consideraciones:

20. En principio, podría pensarse que ante la ausencia de una norma constitucional expresa que autorice a toda persona el no cumplir actos administrativos contrarios al ordenamiento superior, cabría una interpretación analógica del artículo 4º de la Constitución, según la cual así como cualquier autoridad debe dar aplicación prevalente a las normas constitucionales sobre cualesquiera otras que resulten contrarias a ellas, de igual manera debe inaplicar disposiciones contenidas en actos administrativos de cualquier índole, cuando contradicen a aquellas otras que les son superiores jerárquicamente. En efecto, la analogía entre los fenómenos de la inconstitucionalidad y la ilegalidad de las normas parece ser manifiesta, pues en uno y otro caso se trata del desconocimiento de normas de mayor rango jerárquico. Así, siendo análogas ambas situaciones cabría la aplicación del artículo 4º superior, para deducir que en todo caso de incompatibilidad entre una norma superior y otra inferior deberán prevalecer las disposiciones de mayor jerarquía.

Sin embargo, la Corte descarta esta posible interpretación analógica del artículo 4º de la Constitución Política, por las siguientes razones:

21. En primer lugar, porque tratándose de una excepción al principio de aplicabilidad y obligatoriedad de normas jurídicas, la misma debe ser de interpretación restringida. En efecto, la aplicación analógica

<sup>23</sup> Sentencia C-131 de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

debe desecharse cuando la disposición que se pretende extender contiene una excepción a la norma general, pues en este caso es la norma general y no la excepción lo que debe ser aplicado. En el caso presente, la norma general –de rango constitucional– es el principio de obligatoriedad del ordenamiento jurídico, el cual es consubstancial a la noción misma de Estado de Derecho, pues justamente lo que distingue las normas jurídicas de los demás sistemas normativos, es esta característica de ser de imperativa observación por parte de sus destinatarios. A esta realidad se refirió la Corte cuando afirmó:

*“El principio que rige la operatividad del Estado de Derecho y que hace posible el funcionamiento de las instituciones es el de la obligatoriedad y ejecutabilidad de las normas que, dentro del esquema de la organización política, profieren los organismos y las autoridades competentes, según la Constitución. En general, la norma jurídica, independientemente de su jerarquía, obliga a sus destinatarios y es deber de las autoridades públicas, en el ámbito de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, hacerla efectiva”<sup>24</sup>.*

Siendo entonces que todo el soporte de la eficacia del ordenamiento jurídico radica en el principio de obligatoriedad del mismo, los casos excepcionales en los cuales los particulares o las autoridades pueden inaplicar las normas o las disposiciones de las autoridades, no pueden ser deducidos analógicamente. Si bien frente a la supremacía de la Constitución ella misma incluye cláusulas abiertas como las contenidas en los artículos 4° y 91 superiores, que indican que en todo caso de incompatibilidad entre su texto y las normas inferiores debe dársele aplicación preferente a aquel, esta misma posibilidad de inaplicación directa y extrajudicial no está contemplada para el caso de desconocimiento, no ya de la Constitución, sino de cualesquiera otras normas de la jerarquía normativa. En cambio, diversos textos superiores si refrendan el principio de obligatoriedad de las normas y de las disposiciones proferidas por las autoridades competentes, como lo son, por ejemplo, el artículo 95 que enumera entre los deberes de los las personas residentes en Colombia el acatar la Constitución y las leyes y el respetar a las autoridades legítimamente constituidas, lo cual evidentemente, incluye el acatamiento a sus disposiciones.

<sup>24</sup> *Ibíd.*



22. En segundo lugar, la extensión analógica del principio de inaplicación de las normas manifiestamente contrarias a la Constitución para referirlo a todo tipo de disposiciones contrarias a otras jerárquicamente superiores, no consulta realmente la razón de ser de la aplicación analógica de las normas. En efecto, dicha manera de llenar los vacíos legales se fundamenta en el aforismo jurídico según el cual *ubi eadem ratio, ibi eadem juris dispositio*. En lo que concierne a la inaplicación de las normas por causa de su inconstitucionalidad manifiesta, permitida a cualquier autoridad, las razones que llevaron al constituyente a consagrarla tienen que ver con la garantía de la supremacía del orden superior, razones que no están siempre presentes en los casos de simple disconformidad entre una norma inferior y otra superior.

23. La Corte encuentra que es de rango constitucional la existencia de una jurisdicción especializada en la preservación del principio de legalidad en la actuación administrativa. Los artículos 236 a 238 atribuyen, en efecto, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo dicha función, la cual debe ejercerse en los términos que señale la ley. En efecto, el artículo 237, refiriéndose al Consejo de Estado afirma que a esa Corporación corresponde “*Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley*”. De igual manera, el artículo 236, respecto de cada una de las salas y secciones que lo integran, indica que la ley señalará las funciones que les corresponden. Y finalmente el artículo 238, deja también en manos del legislador el señalamiento de los motivos y los requisitos por los cuales la jurisdicción contencioso administrativa puede suspender provisionalmente “*los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial*”.

De todo lo anterior concluye la Corte que no hay en la Constitución un texto expreso que se refiera al ejercicio de la excepción de ilegalidad, ni a la posibilidad de que los particulares o la autoridades administrativas, por fuera del contexto de un proceso judicial, invoquen dicha excepción para sustraerse de la obligación de acatar los actos administrativos, sino que la Carta puso en manos de una jurisdicción especializada la facultad de decidir sobre la legalidad de los mismos, ilegalidad que debe ser decretada en los términos que indica el legislador. Así las cosas el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, debe ser interpretado de conformidad con las consideraciones precedentes, pues entenderlo en el sentido de conferir

una facultad abierta para que autoridades y particulares se sustraigan al principio de obligatoriedad del ordenamiento jurídico, desconoce la Constitución.

24. Finalmente, motivos que tocan con la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la vigencia y efectividad del orden jurídico, dan fundamento de razonabilidad adicional a la reserva hecha por el legislador respecto de posibilidad concedida a los particulares y a las autoridades administrativas de sustraerse a la fuerza obligatoria de los actos administrativos. Efectivamente, dejar al criterio de cualquier autoridad, o aun al de los particulares, la observancia de las disposiciones de las autoridades contenidas en los actos administrativos, propiciaría la anarquía en perjuicio de la efectividad de los derechos de los ciudadanos y dificultaría en alto grado la posibilidad de alcanzar el bien común. En cambio, dejar a la competencia de la jurisdicción contenciosa la definición sobre la legalidad de un acto en nada lesiona los derechos de los administrados, pues cualquiera tiene abierta la posibilidad de demandar su nulidad y aún de pedir su suspensión provisional, la cual, cuando verdaderamente hay un manifiesto desconocimiento de las normas de superior jerarquía, se concede en un breve lapso que garantiza la vigencia del principio de legalidad.

De todo lo anterior, se concluye que la llamada excepción de ilegalidad se circunscribe entre nosotros a la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior. Dicha inaplicación puede llevarse a cabo en respuesta a una solicitud de nulidad o de suspensión provisional formulada en la demanda, a una excepción de ilegalidad propiamente tal aducida por el demandado, o aún puede ser pronunciada de oficio. Pero, en virtud de lo dispuesto por la norma *sub examine* tal y como ha sido interpretado en la presente decisión, tal inaplicación no puede ser decidida por autoridades administrativas, las cuales, en caso de asumir tal conducta, podrían ser demandadas a través de la acción de cumplimiento, que busca, justamente, hacer efectivo el principio de obligatoriedad y de presunción de legalidad de los actos administrativos.

Al respecto, destaca la Corte que cuando, con posterioridad a expedición del Código Contencioso Administrativo, el h. Consejo de Estado ha invocado el artículo 12 de la ley 153 de 1887, lo ha hecho

dentro del trámite de un proceso judicial, para efectos de inaplicar un acto administrativo en razón de su ilegalidad. Así, la postura jurisprudencial de esa Corporación que aboga por la vigencia de la norma mencionada, la ha aplicado dentro de este contexto procesal judicial, y no con el alcance de cláusula general de inaplicabilidad de los actos administrativos por cualquier autoridad que los estime ilegales.

25. Por las razones anteriores la Corte encuentra ajustado a la Constitución el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, en la interpretación que de él se ha hecho conforme a la Constitución, y desecha los cargos formulados en la demanda sobre la consideración de que la norma acusada autoriza inaplicar las normas de inferior jerarquía que resulten contrarias, a juicio de cualquier operador jurídico, a disposiciones de superior jerarquía, pues la referida interpretación armónica, descarta este entendimiento de la norma.

#### **8. La referencia a la doctrina legal más probable, contenida en el artículo 12 de la Ley 153 de 1887**

26. El artículo 12 de la Ley 153 de 1887 bajo examen, es del siguiente tenor que conviene recordar:

*“Artículo 12. Las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución, a la leyes ni a la doctrina legal más probable”.*

En relación con “la doctrina legal más probable”, que es tomada como pauta de referencia a la cual deben someterse las órdenes y actos ejecutivos del gobierno so pena de no ser considerados obligatorios, la Corte encuentra que para adelantar el juicio de exequibilidad respectivo, es preciso aclarar primero a qué concepto hace referencia la expresión.

*Prima facie*, excluye que la norma se refiera a los conceptos vertidos por los tratadistas en sus estudios o publicaciones, pues nuestra tradición jurídica colombiana no ha considerado a la doctrina así entendida como fuente formal del derecho, aunque sí como fuente material. En este sentido es considerada como factor o elemento que puede llegar a determinar el contenido de las normas, mas no como expresión de preceptos vinculantes propiamente dichos. Entiende entonces la Corte, que la frase hace relación a la jurisprudencia, más no a la “constitucional”, pues la referencia a la “legal” es explícita. Así las cosas, encuentra que la expresión desconoce los dictados constitucionales pues ellos determinan

que la jurisprudencia es criterio auxiliar del juez, mas no lo vincula. En este sentido, el artículo 230 de la Constitución Política prescribe:

*“Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.*

*“La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”.*

27. En relación con la precitada disposición, esta Corporación ha sentado la siguiente jurisprudencia en torno de la autonomía judicial:

*“La enfática prescripción del artículo 230 de la C. P. -”los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”-, tiene el sentido de rodear a la actividad judicial de una plena garantía de independencia funcional frente a la intromisión de cualquier otro órgano público o privado. La factura reactiva de la garantía revela el indicado designio. La necesidad de la independencia judicial se deriva del sentido y alcance de la actividad sentenciadora de los jueces, la que se sujeta únicamente al ordenamiento jurídico estructurado a partir de la Constitución, sus principios y valores superiores y aplicados al caso concreto en términos de verdad y de justicia.*

*La misión que la Constitución confía a los jueces de aplicar el derecho con miras a la vigencia de un **orden justo** (C. P. art. 2), sólo es posible si ellos no son objeto de interferencias, presiones, instrucciones procedentes del ejecutivo, del legislativo, de los partidos, de las partes, en suma, si se asegura que la única voz que pueden escuchar y atender sea la voz del ordenamiento jurídico. De ahí que la garantía se construya proclamando que la única fidelidad que liga al juez en su delicada tarea de investigar la verdad y decir el derecho se aquélla que lo vincula con el ordenamiento jurídico.*

*Sin perjuicio de la existencia de instancias y recursos, el juez aplica el derecho de acuerdo con su propia conciencia y convencimiento, basado desde luego en una determinada cultura científica y observando las reglas de la sana crítica. No está atado el juez por los precedentes judiciales ni, en principio, por las órdenes de sus superiores. La aplicación preferente de la Constitución, de otra parte, debe llevarlo a inaplicar las normas jurídicas que sean incompatibles con aquélla.*

*La independencia de los jueces no tiene el significado de privilegio ni de abierta exoneración de responsabilidad. Esa independencia, lejos de ser una invitación a la arbitrariedad, es el medio que resguarda su autonomía e imparcialidad para poder proferir sentencias justas y conforme a derecho”<sup>25</sup>.*

28. Lo anterior deja a salvo la fuerza vinculante de la parte resolutive de los fallos de constitucionalidad y de las motivaciones que guardan

<sup>25</sup> Sentencia C-486 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

conexión inescindible con ella, como reiteradamente lo ha afirmado esta Corporación, así como el alcance de la doctrina constitucional integradora, asuntos sobre los cuales ha sentado jurisprudencia que resulta pertinente recordar en el presente pronunciamiento:

*“Respecto del segundo punto, esto es, de los efectos de los fallos y de la doctrina constitucional, la jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte Constitucional se ha ocupado de estos temas. Esta Corporación ha explicado:*

*“En el artículo 243 de la Carta se consagra la denominada ‘cosa juzgada constitucional’, en virtud de la cual las sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional presentan las siguientes características:*

*“- Tienen efecto erga omnes y no simplemente inter partes.*

*“- Por regla general obligan para todos los casos futuros y no sólo para el caso concreto.*

*“- Como todas las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada, no se puede juzgar nuevamente por los mismos motivos sino que el fallo tiene certeza y seguridad jurídica. Sin embargo, a diferencia del resto de los fallos, la cosa juzgada constitucional tiene expreso y directo fundamento constitucional –art. 243 C. P.*

*“- Las sentencias de la Corte sobre temas de fondo o materiales, tanto de exequibilidad como de inexequibilidad, tienen una característica especial: no pueden ser nuevamente objeto de controversia. Ello porque la Corte debe confrontar de oficio la norma acusada con toda la Constitución, de conformidad con el artículo 241 superior, el cual le asigna la función de velar por la guarda de la integridad y supremacía de la Carta. Mientras que los fallos por ejemplo del contencioso administrativo que no anulen una norma la dejan vigente pero ella puede ser objeto de futuras nuevas acciones por otros motivos, porque el juez administrativo sólo examina la norma acusada a la luz de los textos invocados en la demanda, sin que le esté dado examinar de oficio otras posibles violaciones, de conformidad con el artículo 175 del código contencioso administrativo (cosa juzgada con la causa petendi).*

*“- Todos los operadores jurídicos de la República quedan obligados por el efecto de la cosa juzgada material de las sentencias de la Corte Constitucional”<sup>26</sup>.*

*“En cuanto a la pregunta acerca de qué parte de las sentencias de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada, la misma jurisprudencia señala:*

*“2. ¿Hace tránsito a la cosa juzgada toda la sentencia de la Corte Constitucional o solamente una parte de ella?*

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-131 del 1º de abril de 1993. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

*“La Corte responde este nuevo interrogante en el sentido de afirmar que únicamente una parte de sus sentencias posee el carácter de cosa juzgada.*

*“3. ¿Qué parte de las sentencias de constitucionalidad tiene la fuerza de la cosa juzgada?*

*“La respuesta es doble: poseen tal carácter algunos apartes de las sentencias en forma explícita y otros en forma implícita.*

*“Primero, goza de cosa juzgada explícita la parte resolutive de las sentencias, por expresa disposición del artículo 243 de la Constitución.*

*“Segundo, goza de cosa juzgada implícita los conceptos de la parte motiva que guarden una unidad de sentido con el dispositivo de la sentencia, de tal forma que no se pueda entender éste sin la alusión a aquéllos.*

*“En efecto, la parte motiva de una sentencia de constitucionalidad tiene en principio el valor que la Constitución le asigna a la doctrina en el inciso segundo del artículo 230: criterio auxiliar -no obligatorio-, esto es, ella se considera obiter dicta.*

*“Distinta suerte corren los fundamentos contenidos en las sentencias de la Corte Constitucional que guarden relación directa con la parte resolutive, así como los que la Corporación misma indique, pues tales argumentos, en la medida en que tengan un nexo causal con la parte resolutive, son también obligatorios y, en esas condiciones, deben ser observados por las autoridades y corregir la jurisprudencia.*

*“Dentro de estos mismos parámetros, la Corte ha dispuesto acerca de la llamada doctrina constitucional:*

*“b. La doctrina constitucional. Las normas de la Constitución política, y ésta no es una característica privativa de ellas, tienen una vocación irrevocable hacia la individualización, tal como lo ha subrayado Kelsen al tratar del ordenamiento jurídico. De ordinario pasan por una fase previa consistente en su desarrollo legal. Pero no todas alcanzan dicho desarrollo, bien porque no lo requieren, bien porque, requiriéndolo, el legislador lo omite. Pero tal omisión no desvirtúa su carácter normativo, si ya lo tienen. Pueden, entonces, ser aplicadas a situaciones específicas subsumibles en ellas, que no están explícitamente contempladas en la ley.*

*“Pero si la individualización de las normas legales, dada su generalidad (que a menudo deviene en ambigüedad), aparece problemática y generadora de inseguridad jurídica, más problemática e incierta resulta aún la actuación directa de las normas constitucionales a los casos particulares, por concurrir en ellas, superlativamente, las mismas notas distintivas advertidas en la ley.*

*“Parece razonable, entonces, que al señalar a las normas constitucionales como fundamento de los fallos, a falta de ley, se agregue una cualificación adicional, consistente en que el sentido de dichas normas, su alcance y pertinencia, hayan sido*

*fijados por quien haga las veces de intérprete autorizado de la Constitución. Que, de ese modo, la aplicación de las normas superiores esté tamizada por la elaboración doctrinaria que de ellas haya hecho su intérprete supremo (art. 241 C. P.)*

“Pero como la Constitución es derecho legislado por excelencia, quien aplica la Constitución aplica la ley, en su expresión más primigenia y genuina. Es preciso aclarar que no es la jurisprudencia la que aquí se consagra como fuente obligatoria. A ella alude claramente otra disposición, el artículo 4º de la ley 69 de 1896, para erigirla en pauta meramente optativa para ilustrar, en ciertos casos, el criterio de los jueces. Así dice el mencionado artículo en su parte pertinente: ‘Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de Casación sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y los jueces podrán aplicarla en casos análogos...’ (Subraya de la Sala)<sup>27, 28</sup>.

## 9. Decisión judicial a tomar

29. De cara a la decisión que debe adoptar respecto de la exequibilidad o inexecutableidad de las disposiciones acusadas, la Corte, además de todas las consideraciones precedentes, se enfrenta con el análisis del lenguaje que emplean las normas demandadas, pues tal terminología no se adecua totalmente a las categorías normativas que hoy en día establece el ordenamiento jurídico, y en algunas de sus expresiones resulta un tanto desueta o anticuada.

Así, las expresiones “orden del superior” u “órdenes de los superiores,” contenidas en el artículo 240 de la Ley 4ª de 1913, resultan de significación un tanto ambigua. Otro tanto sucede con el limitado contenido de la expresión “reglamento ejecutivo”, pues ella no abarca la variada gama de decretos que expide actualmente el presidente al amparo de sus facultades constitucionales. Tampoco “los reglamentos del gobernador” o “los reglamentos del alcalde” se compaginan con la designación de los actos administrativos que emanan de tales autoridades.

Esta circunstancia, conduce a la Corte a considerar que la terminología empleada por la norma en comento no se adecua al sistema de fuentes que consagra la Constitución Política y que ha sido objeto

<sup>27</sup> Sentencia C-083 de 1995. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>28</sup> Sentencia C-037 de 1996. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

de análisis a lo largo de esta Sentencia, por lo cual debe declararla inexecutable.

30. En relación con el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, aprecia que su terminología también acusa cierta desactualización. En efecto, cuando se refiere a “actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria”, excluye aquellos otros de naturaleza no reglamentaria que hoy en día conoce el ordenamiento jurídico. No obstante, si la Corte retira del ordenamiento tan solo la expresión “expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria”, que es la que limita inconstitucionalmente la sujeción de los actos administrativos a la ley, dejándola tan solo para los de naturaleza reglamentaria, la norma tendrá un alcance suficientemente amplio como para cobijar todo el universo del actuar normativo de la Administración, y someterlo al principio de legalidad. Esta amplitud se ve reforzada por la expresión “órdenes del gobierno”, que también recoge la Carta.

De esta manera, la Corte declarará la inexecutable de las expresiones “expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria” y “ni a la doctrina legal más probable”, y la constitucionalidad del resto de la disposición, bajo el entendido de ella no vincula al juez cuando falla de conformidad con los principios superiores que emanan de la Constitución, y de que no puede desconocer la doctrina constitucional integradora.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 240 de la Ley 4ª de 1913.

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones “*expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria*” y “*ni a la doctrina legal más probable*”, contenidas en el artículo 12 de la Ley 153 de 1887



Tercero. Salvo las expresiones anteriores, declarar **exequible** el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, bajo el entendido de no vincula al juez cuando falla de conformidad con los principios superiores que emanan de la Constitución y que no puede desconocer la doctrina constitucional integradora, en los términos de esta Sentencia.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

*Alejandro Martínez Caballero*, Presidente; *Antonio Barrera Carbonell*, *Alfredo Beltrán Sierra*, *Eduardo Cifuentes Muñoz*, *Carlos Gaviria Díaz*, *José Gregorio Hernández Galindo*, *Fabio Morón Díaz*, *Vladimiro Naranjo Mesa*, *Alvaro Tafur Galvis*, Magistrados; *Martha Victoria Sáchica de Moncaleano*, Secretaria General.

#### ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-037/00

Referencia: expediente D-2441

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 240 de la Ley 4ª de 1913

Demandante: Ramón Esteban Laborde Rubio

Magistrado Ponente: Dr. *Vladimiro Naranjo Mesa*

Coincido con el concepto emitido por el Procurador General, en el sentido de que el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, fue derogado por los artículos 66 del C. C. A. y 238 de la C. P. Creo, además, que la expedición de la Constitución comportó la derogación de todas las normas examinadas. La ordenación de las fuentes que se plasma en esas normas gira en torno del papel central de la ley y se establece con base en el principio de jerarquía, connatural a un Estado unitario y monolítico en el cual la importancia, peso y gradación de los actos en los que se exterioriza el derecho dependen de la posición que ocupe el órgano respectivo en la estructura del Estado. El sistema de fuentes ha sufrido un giro copernicano que escapa forzosamente a estas normas decimonónicas. En primer término, la Constitución se autopostula como *norma normarum*.

En segundo término, la Constitución introduce un cambio estructural y cualitativo notable al consagrar principios y valores, llamados a reflejarse en todo el ordenamiento. En tercer lugar, la apertura del poder

tanto al pueblo como a distintos colectivos –en virtud del principio democrático y participativo; del reconocimiento del pluralismo étnico, cultural y político; del principio de autonomía territorial–, que se traduce en nuevas formas y categorías jurídicas y en el desplazamiento dentro de ciertas esferas y contextos de acción de las precedentes, modifica el mapa de las fuentes y alienta dentro de ciertos márgenes el pluralismo normativo. En cuarto lugar, el Estado social de derecho, implica que los ámbitos de lo estatal y lo jurídico se transforman en espacios en los que a través de las formas jurídicas se proyecta de manera penetrante la comunidad como productora de derecho. En quinto lugar, junto al Congreso, otros órganos del Estado –los jueces–, determinan las fuentes más como resultado histórico de su función de reconocimiento de los procedimientos, hechos y actores que generan el derecho que como traductores pasivos de una simple lista taxativa y ordenada de categorías suministrada por la ley. En la sentencia de la Corte es loable pero vano su esfuerzo de encajar la dinámica de un cambio de poder –por tanto de fuentes–, operado por la Constitución, en el estrecho marco de una caduca legislación que servía de brújula sí pero para moverse dentro de otro sistema muy distinto del actual, que sustancialmente cambió las coordenadas jurídicas anteriores.

Atribuyo a este intento fallido, las concesiones que se hacen al viejo modelo y las afirmaciones que aparecen en el texto, que en mi concepto no pueden ser compartidas sin renunciar a la nueva concepción del poder, de la sociedad y del derecho de la que es portadora la Constitución. Bajo el nuevo sistema, no es posible que un acto de la administración, manifiestamente violatorio de la Constitución o de la ley, deba ser obedecido hasta que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo decida lo contrario. Tampoco es claro que el juez de tutela pueda dejar de lado las fuentes de derecho que ha de articular en un caso concreto, cuando decida aplicar los principios y valores constitucionales. Las sentencias de la Corte Constitucional, por lo demás, no sólo las integradoras, poseen en principio el carácter de fuente de derecho y tienen prelación sobre la ley.

*Fecha ut supra,*

*Eduardo Cifuentes Muñoz*

Magistrado



100  
AÑOS

DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# Índice analítico

## TÍTULO I

### DISPOSICIONES PRELIMINARES

- Artículo 1.** Materias que regula el Código
- Artículo 2.** Definición y alcance de las leyes, ordenanzas y acuerdos
- Artículo 3.** Definición de los términos decreto y ordenanza
- Artículo 4.** Carácter general del Código
- Artículo 5.** Definición de empleo público
- Artículo 6.** Necesidad de que las funciones públicas estén definidas en ley, reglamento, ordenanza o acuerdo

## TÍTULO II

### CONGRESO

#### CAPÍTULO I - Instalación

- Artículo 7.** Comunicación de la elección de congresistas
- Artículo 8.** Aceptación del nombramiento.
- Artículo 9.** Convocatoria a sesiones extraordinarias
- Artículo 10.** Ejercicio del cargo por los suplentes
- Artículo 11.** Fecha de instalación de las sesiones
- Artículo 12.** Lugar de instalación de las sesiones
- Artículo 13.** Listado de congresistas
- Artículo 14.** Elección de dignatarios y juramento
- Artículo 15.** Apremio a los ausentes
- Artículo 16.** Funciones de la Junta Preparatoria
- Artículo 17.** Simultaneidad de instalación y clausura de las cámaras
- Artículo 18.** Traslado del lugar de sesiones
- Artículo 19.** Ilegalidad de reuniones que no cumplan requisitos legales

## CAPÍTULO II. Disposiciones comunes a las dos cámaras y sus miembros

**Artículo 20.** Credenciales

**Artículo 21.** Prohibición de nombramiento de congresistas en empleos de la rama ejecutiva

**Artículo 22.** No aplicación de la prohibición anterior a suplentes

**Artículo 23.** Prohibición de celebrar contratos o gestionar negocios con la administración

**Artículo 24.** Reemplazo en caso de falta absoluta o temporal

## CAPÍTULO III. Presidentes de las Cámaras

**Artículo 25.** Apoyo de la fuerza pública y creación de un cuerpo de guardia

**Artículo 26.** Prohibición de estacionar tropas en el lugar de sesiones de las cámaras

**Artículo 27.** Penas correccionales

**Artículo 28.** Secretarios

**Artículo 29.** Oficial mayor y otros empleados

**Artículo 30.** Periodo del secretario y del auxiliar

**Artículo 31.** Periodo del oficial mayor y otros subalternos

**Artículo 32.** Reemplazos del secretario

**Artículo 33.** Funciones del secretario y sus empleados.

**Artículo 34.** Responsabilidad de los empleados por los bienes de las cámaras

## CAPÍTULO IV. Clasificación de las leyes y reglas generales relativas a ellas

**Artículo 35.** Materias que pertenecen al ramo civil

**Artículo 36.** Materias que pertenecen al ramo penal

**Artículo 37.** Materias que pertenecen al ramo judicial

**Artículo 38.** Materias que pertenecen al ramo militar

**Artículo 39.** Materias que pertenecen al ramo fiscal

**Artículo 40.** Materias que pertenecen al ramo administrativo

**Artículo 41.** Clasificación de las leyes

**Artículo 42.** Sujeción de los proyectos de ley a la clasificación de las leyes

**Artículo 43.** División de las leyes y forma de citarlas

**Artículo 44.** Edición y numeración de las leyes

**Artículo 45.** Corrección de yerros caligráficos o tipográficos

**Artículo 46.** Cita de las leyes y códigos

## CAPÍTULO V. Formación de las leyes

- Artículo 47.** Origen
- Artículo 48.** Primer, segundo y tercer debate. Mayorías
- Artículo 49.** Reglamentación especial para ciertos proyectos
- Artículo 50.** Trámite de un proyecto aprobado por una cámara y negado por la otra
- Artículo 51.** Objeción por el Gobierno

## CAPÍTULO VI. Promulgación y observancia de las leyes

- Artículo 52.** Promulgación de la ley y obligatoriedad
- Artículo 53.** Excepciones
- Artículo 54.** Publicación en el diario oficial
- Artículo 55.** Publicación por bando en los municipios.
- Artículo 56.** Ignorancia de la ley no excusa su cumplimiento.
- Artículo 57.** Obligatoriedad de la ley a nacionales y extranjeros
- Artículo 58.** Efectos de las leyes interpretativas
- Artículo 59.** Computo de plazos legales
- Artículo 60.** Plazos para el cumplimiento de ciertos actos
- Artículo 61.** Plazos en días
- Artículo 62.** Plazos para el cumplimiento de actos oficiales

**TÍTULO III**  
PODER EJECUTIVO

## CAPÍTULO I. Presidente de la República

- Artículo 63.** Traslado temporal de la capital de la república
- Artículo 64.** Encargo de la presidencia cuando se impida su ejercicio por la fuerza
- Artículo 65.** Sujeción de los empleados políticos y administrativos al Presidente en asuntos de administración nacional
- Artículo 66.** Competencia del Presidente en todo asunto no asignado a otros poderes
- Artículo 67.** Delegación de funciones presidenciales

## CAPÍTULO II. Atribuciones del Presidente

- Artículo 68.** Atribuciones del Presidente como suprema autoridad administrativa
- Artículo 69.** Delegación de funciones
- Artículo 70.** Funciones del presidente en ciertos ramos de la administración

## CAPÍTULO II - Disposiciones del presidente en ciertos ramos de la administración

- Artículo 71.** Compilación anual de decretos y resoluciones ejecutivas

**Artículo 72.** Cumplimiento de orden judicial de suspensión de funcionarios

### CAPÍTULO III - Ministerios y sus empleados

**Artículo 73.** Número de ministerios y orden de prelación.

**Artículo 74.** Informes anuales de los ministerios al presidente de la república

**Artículo 75.** Atribuciones de los Ministros

**Artículos 76.** Faltas temporales y absolutas de los ministros.

**Artículo 77.** Secretarios de los ministerios.

**Artículo 78.** Deberes de los secretarios.

**Artículo 80.** Deberes de los jefes de sección

**Artículo 81.** Oficiales de los ministerios

**Artículo 82.** Conserjes

**Artículo 83.** Cuidado de las bibliotecas y útiles de escritorio

**Artículo 84.** Prohibición especial para quienes ejerzan destinos del Ministerio del Tesoro

## TÍTULO IV

### RÉGIMEN DEPARTAMENTAL

#### CAPÍTULO I - Asambleas departamentales

**Artículo 85.** Autonomía de los departamentos

**Artículo 86.** Número de diputados

**Artículo 87.** Lugar y fecha de reuniones

**Artículo 88.** Duración de las sesiones

**Artículo 89.** Reuniones extraordinarias

**Artículo 90.** Mayorías

**Artículo 91.** Instalación

**Artículo 92.** Prohibición de gestión de negocios

**Artículo 93.** Inviolabilidad de opiniones

**Artículo 94.** Periodos de los diputados

**Artículo 95.** Asistencia de los secretarios de la gobernación a la asamblea

**Artículo 96.** Excusas y renunciaciones

#### CAPÍTULO II - Atribuciones de las asambleas

**Artículo 97.** Funciones de las asambleas

**Artículo 98.** Prohibiciones

**Artículo 99.** Actos de las asambleas. Ordenanzas y resoluciones

## CAPÍTULO III - Ordenanzas

- Artículo 100.** Iniciativa
- Artículo 101.** Debates
- Artículo 102.** Sanción.
- Artículo 103.** Objeciones del gobernador.
- Artículo 104.** Trámite de las objeciones
- Artículo 105.** Sanción
- Artículo 106.** Publicación
- Artículo 107.** Publicidad de las sesiones
- Artículo 108.** Reglamento de las asambleas
- Artículo 109.** Obligatoriedad de las ordenanzas

## CAPÍTULO IV - Anulación de las ordenanzas

- Artículo 110.** Causales de nulidad
- Artículo 111.** Obligatoriedad de las ordenanzas
- Artículo 112.** Acción pública para su anulación
- Artículo 113.** Suspensión provisional
- Artículo 114.** Tramite del proceso
- Artículo 115.** Apelación de la sentencia
- Artículo 116.** Trámite de segunda instancia
- Artículo 117.** Legitimación para demandar
- Artículo 118.** Legitimación del procurador general de la nación
- Artículo 119.** Aplicación del procedimiento en actos generales de los gobernadores
- Artículo 120.** Reglas de derogación
- Artículo 121.** Acuerdos de los antiguos concejos administrativos departamentales
- Artículos 122.** Protección de las situaciones consolidadas

## CAPÍTULO V - Gobernadores

- Artículo 123.** Gobernador
- Artículo 124.** Residencia
- Artículo 125.** Período
- Artículo 126.** Responsabilidad
- Artículo 127.** Atribuciones
- Artículo 128.** Informes a la asamblea



## CAPÍTULO VI - Bienes y rentas de los departamentos

**Artículo 129.** Propiedad de sus bienes y protección

**Artículo 130.** Propiedad sobre bienes de los antiguos estados soberanos

### TÍTULO V

#### RÉGIMEN DE LAS PROVINCIAS

**Artículo 131.** División de los departamentos en provincias

**Artículo 132.** Prefecto

**Artículo 133.** Período

**Artículo 134.** Empleados

**Artículo 135.** Faltas absolutas y temporales

**Artículo 136.** Residencia

**Artículo 137.** Reemplazo por los alcaldes

**Artículo 138.** Encargo al secretario

**Artículo 139.** Atribuciones del prefecto

### TÍTULO VI

#### RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS

##### CAPÍTULO I - Disposiciones preliminares

**Artículo 140.** Municipio

**Artículo 141.** Organización y administración

**Artículo 142.** Sujeción a las ordenanzas

**Artículo 143.** Facultades de los concejos

**Artículo 144.** Intereses municipales

**Artículo 145.** Concejo municipal y representación

**Artículo 146.** Sanción, promulgación y ejecución de los acuerdos

##### CAPÍTULO II - Municipios y corregimientos

**Artículo 147.** Requisitos para la creación de municipios

**Artículo 148.** Creación por solicitud ciudadana

**Artículo 149.** Trámite

**Artículo 150.** Aporte de pruebas

**Artículo 151.** Informe del gobernador

**Artículo 152.** Aprobación por la asamblea

**Artículo 153.** Segregación del territorio de un municipio para la creación de otro

**Artículo 154.** Desempeño de varios cargos por una misma persona

**Artículo 155.** Caseríos y corregidores

**Artículo 156.** Corregimientos en intendencias nacionales

**Artículo 157.** Personal de los corregimientos

**Artículo 158.** Partidas presupuestales

#### CAPÍTULO III - Concejos

**Artículo 159.** Número de concejales

**Artículo 160.** Concejales

**Artículo 161.** Cuerpos directivos y reuniones

**Artículo 162.** Libros de actas

**Artículo 163.** Mayorías

**Artículo 164.** Modificación y revocación de acuerdos

**Artículo 165.** Derechos a pedir copias de documentos

**Artículo 166.** Instalación de los concejos

**Artículo 167.** Iniciativa para presentar proyectos

**Artículo 168.** Apremios a los concejales ausentes

#### CAPÍTULO IV - Atribuciones de los concejos

**Artículo 169.** Atribuciones

**Artículo 170.** Asilos para mendigos

**Artículo 171.** Prohibiciones a los concejos

#### CAPÍTULO V - Acuerdos

**Artículo 172.** Iniciativa

**Artículo 173.** Debates y mayorías

**Artículo 174.** Sanción

**Artículo 175.** Objeciones

**Artículo 176.** Insistencia del concejo

**Artículo 177.** Envío de los acuerdos al gobernador.

**Artículo 178.** Sanción y publicidad

**Artículo 179.** Causales de nulidad de los acuerdos

#### CAPÍTULO VI - Anulación de los acuerdos

**Artículo 180.** Obligatoriedad

**Artículo 181.** Demanda por ciudadanos agraviados

**Artículo 182.** Legitimación del agente del ministerio público

## CAPÍTULO VII - Alcaldías y corregimientos

**Artículo 183.** Alcalde

**Artículo 184.** Atribuciones de los alcaldes

**Artículo 185.** Periodo

**Artículo 186.** Suplentes

**Artículo 187.** Secretario

**Artículo 188.** Sede

**Artículo 189.** Elección y período de los corregidores

**Artículo 190.** Vinculación de los corregimientos

**Artículo 191.** Posesión de los corregidores

**Artículo 192.** Informes al alcalde

**Artículo 193.** Secretarios

**Artículo 194.** Remuneración de alcaldes y corregidores

## CAPÍTULO VIII - Bienes, impuestos y gastos de los distritos

**Artículo 195.** Bienes municipales

**Artículo 196.** Impuestos municipales

**Artículo 197.** Derogación de normas de los antiguos estados

**Artículo 198.** Garantías de los bienes municipales

**Artículo 199.** Gastos municipales

**Artículo 200.** Bienes destinados a fundaciones

**Artículo 201.** Venta de bienes no necesarios para el uso público

**Artículo 202.** Venta de bienes por autorización del concejo

**Artículo 203.** Venta de otros bienes

**Artículo 204.** Reglas para la venta de bienes inmuebles

**Artículo 205.** Excepciones

**Artículo 206.** Redención y traspaso de principales comunes

**Artículo 207.** Arrendamiento de bienes públicos

**Artículo 208.** Prohibición de enajenación y ocupación de vías, puentes y acueductos

**Artículo 209.** Empréstitos para departamentos y municipios

**Artículo 210.** Autorización del gobierno

**Artículo 211.** Garantía de los empréstitos con bienes nacionales

**Artículo 212.** Caucciones de tesoreros y recaudadores de rentas

**Artículo 213.** Jurisdicción coactiva

**Artículo 214.** Fenecimiento de cuentas municipales

## **TÍTULO VII**

### **MINISTERIO PÚBLICO**

#### **CAPÍTULO I - Disposiciones preliminares**

**Artículo 215.** Quiénes lo ejercen

**Artículo 216.** Objeto de su actividad

**Artículo 217.** Reemplazo

**Artículo 218.** Del procurador

**Artículo 219.** Nombramiento de funcionarios del ministerio público

#### **CAPÍTULO II - Procurador General**

**Artículo 220.** Periodo

**Artículo 221.** Dependencias

**Artículo 222.** Funciones

#### **CAPÍTULO III - Fiscales de los tribunales y de los juzgados**

**Artículo 223.** Quiénes lo ejercen

**Artículo 224.** Periodos

**Artículo 225.** Suplentes

**Artículo 226.** Reemplazo de los titulares

**Artículo 227.** Fiscales interinos

**Artículo 228.** Faltas accidentales

**Artículo 229.** Funciones de los fiscales de los tribunales de distrito judicial

**Artículo 230.** Atribuciones de los demás fiscales

**Artículo 231.** Informes

#### **CAPÍTULO IV - Personeros municipales**

**Artículo 232.** Personero municipal

**Artículo 233.** Período

**Artículo 234.** Atribuciones del personero municipal

## **TÍTULO VIII**

### **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

#### **CAPÍTULO I - Disposiciones preliminares**

**Artículo 235.** Misión de las autoridades públicas

**Artículo 236.** Ámbito de aplicación

**Artículo 237.** Establecimientos, rentas y bienes de la Nación, los departamentos y los municipios

**Artículo 238.** Empleados nacionales, departamentales y municipales

**Artículo 239.** Normas que rigen las funciones de los empleados nacionales, departamentales y municipales

**Artículo 240.** Orden de preferencia de las normas

CAPÍTULO II - Nombramiento, aceptación,  
juramento y posesión de empleados

**Artículo 241.** Requisitos para el nombramiento

**Artículo 242.** Impedimento para ejercer el cargo por beodez

**Artículo 243.** Facultad para la provisión de empleos

**Artículo 244.** Comunicación de la elección

**Artículo 245.** Reelección indefinida de funcionarios

**Artículo 246.** Destinos remunerados y onerosos

**Artículo 247.** Plazo para la posesión

**Artículo 248.** Aceptación y vacancia

**Artículo 249.** Nombramiento de funcionarios interinos

**Artículo 250.** Provisión de destinos públicos

**Artículo 251.** Juramento y posesión del empleo

**Artículo 252.** Actas Irregularidades en la posesión

**Artículo 253.** Posesión de los congresistas

**Artículo 254.** Posesión del Presidente de la República

**Artículo 255.** Posesión de los ministros

**Artículo 256.** Posesión de los miembros de las asambleas departamentales

**Artículo 257.** Posesión de los gobernadores.

**Artículo 258.** Posesión de los prefectos

**Artículo 259.** Posesión de concejales

**Artículo 260.** Posesión del alcalde y sus subalternos

**Artículo 261.** Posesión de los jefes de policía

**Artículo 263.** Posesión de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del procurador general de la nación.

**Artículo 264.** Posesión de Magistrados de tribunales y sus fiscales

- Artículo 265.** Posesión de jueces superiores y del circuito y sus fiscales  
**Artículo 266.** Posesión de jueces municipales y personeros  
**Artículo 267.** Posesión en caso de empleos creados por ordenanzas o acuerdos  
**Artículo 268.** Posesión de los demás funcionarios  
**Artículo 269.** Casos en que se niega la posesión

CAPÍTULO III - Periodos de duración de los empleados

- Artículo 270.** Del presidente, ministros y empleados del despacho  
**Artículo 271.** Senadores y representantes  
**Artículo 272.** Diputados y empleados de la asamblea  
**Artículo 273.** Gobernadores y subalternos  
**Artículo 274.** Prefectos y subalternos  
**Artículo 275.** Alcaldes y subalternos  
**Artículo 276.** Jefes y subalternos de los cuerpos especiales de policía  
**Artículo 277.** Fiscales de tribunales y juzgados y personeros  
**Artículo 278.** Empleos creados por ordenanza o acuerdo  
**Artículo 279.** Otros empleados  
**Artículo 280.** Elecciones para periodos ya iniciados  
**Artículo 281.** Prohibición de dejar el cargo hasta que se poseione el remplazo  
**Artículo 282.** Facultad de remoción de empleados

CAPÍTULO IV - Despacho público

- Artículo 283.** Apertura de los despachos públicos  
**Artículo 284.** Competencia para la fijación de horarios de las oficinas públicas  
**Artículo 285.** Jefes de oficinas  
**Artículo 286.** Distribución de trabajo  
**Artículo 287.** Sanciones por inasistencia o mal desempeño de funciones públicas  
**Artículo 288.** Mantenimiento de oficinas públicas  
**Artículo 289.** Inventario de archivos públicos  
**Artículo 290.** Reglamentación para el buen funcionamiento de las oficinas públicas

CAPÍTULO V - Licencias, renunciaciones y excusas,  
faltas temporales y absolutas

- Artículo 291.** Licencia  
**Artículo 292.** Vacancia del cargo por no reintegro al vencimiento de la licencia

**Artículo 293.** Remplazo por el suplente

**Artículo 294.** Licencia en empleos onerosos

**Artículo 295.** Deber de reintegrarse al cargo al vencimiento de la licencia

**Artículo 296.** Revocación y renuncia a la licencia

**Artículo 297.** Forma de llenar las vacantes en caso de licencia

**Artículo 298.** Obligación de permanecer en el cargo hasta que se poseione el remplazo

**Artículo 299.** Renuncia al cargo

**Artículo 300.** Causales que eximen servir destinos obligatorios

**Artículo 301.** Prueba de los hechos que eximen servir destinos obligatorios

**Artículo 302.** Obligación de cubrir los cargos dejados por licencia, renuncia o excusa

**Artículo 303.** Autoridades ante las cuáles se solicitan las licencias, renunciaciones o excusas

**Artículo 304.** Autoridad competente en caso de urgencia

**Artículo 305.** Faltas absolutas y forma de remplazarlas

#### CAPÍTULO VI - Incompatibilidad de destinos

**Artículo 306.** Prohibición de ejercer simultáneamente autoridad política, judicial, militar o civil

**Artículo 306.** Prohibición de ejercer dos destinos remunerados

**Artículo 307.** Libertad de escoger destinos

#### CAPÍTULO VII - Penas correccionales

**Artículo 309.** Facultad general

**Artículo 310.** Procedimiento para imponerlas

**Artículo 311.** Concepto de pena correccional

**Artículo 312.** Carácter facultativo

**Artículo 313.** Prohibición de castigar por la vía ordinaria a quien lo ha sido mediante una pena correccional

#### CAPÍTULO VIII - Disposiciones generales

**Artículo 314.** Ámbito territorial y temporal para el ejercicio de competencias

**Artículo 315.** Función de certificación de los secretarios de despachos públicos

**Artículo 316.** Derecho a solicitar certificaciones

**Artículo 317.** Certificaciones de oficio

**Artículo 318.** Obras que interesan a varios municipios

**Artículo 319.** Realización de censo poblacional

**Artículo 320.** Derecho a pedir copias de los documentos que reposen en oficinas públicas

- Artículo 321.** Firma de documentos públicos
- Artículo 322.** Uso de distintivos por la policía
- Artículo 323.** Retiro de empleados de manejo que negocian con papeles de crédito público
- Artículo 324.** Extensión de la sanción del artículo anterior
- Artículo 325.** Prohibición de gestionar asuntos en que se tengan intereses
- Artículo 326.** Multa por no presentar informes
- Artículo 327.** Deberes de respeto y cortesía de los empleados públicos
- Artículo 328.** Responsabilidad personal del funcionario por los actos punibles
- Artículo 329.** Deber de seguir los reglamentos del servicio
- Artículo 330.** Ayudantes no remunerados en oficinas públicas
- Artículo 331.** Juntas o comisiones patrióticas
- Artículo 332.** Premio a los funcionarios para el cumplimiento de sus deberes
- Artículo 333.** Quién se considera vecino de un municipio
- Artículo 334.** Reglamentación de asuntos administrativos
- Artículo 335.** Reglamentación de los asuntos no previstos
- Artículo 336.** Reglamentación de asuntos departamentales y municipales
- Artículo 337.** Manejo de archivos, contabilidad y fondos públicos.

#### DISPOSICIONES FINALES

- Artículo 338.** Prohibición de ocupar o cercar las vías públicas
- Artículo 339.** Nombramientos autorizados por la ley o las ordenanzas
- Artículo 340.** Derogatorias





IMPRESA  
NACIONAL  
DE COLOMBIA

Carrera 66 No. 24-09  
Tel.: (571) 4578000  
[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)  
Bogotá, Colombia

ley número 4 de 1913.  
(Ley 20)  
sobre Régimen Político y Municipal.

El Congreso de Colombia

Decreto:

## Título I

Disposiciones preliminares

Artículo 1.º La legislación relativa al ejercicio de las facultades Constitucionales de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; a la organización general de los Departamentos, Provincias y Municipios, a las atribuciones de los empleados o Corporaciones de estas tres últimas entidades, a las atribuciones administrativas del Ministerio Público y a las reglas generales de administración, Constituye el régimen político y municipal.

Artículo 2.º Los actos del Congreso, de carácter general, se denominan Leyes; los de las Asambleas Departamentales, Ordenanzas, y los de

Gaceta del Congreso Edición Extraordinaria