

LA FILIACIÓN POLÍTICA DEL MINISTRO DELEGATARIO

The political affiliation of the Delegated Minister

*Fernando Gómez Mejía**

RESUMEN

Este artículo pretende mostrar, con fundamento en sus orígenes históricos, cómo el artículo 196 de la Constitución Política, no puede interpretarse en términos estrictamente literales como lo hizo el Consejo de Estado en la sentencia de 11 de julio de 2011 de su Sección Quinta. El artículo establece que cuando el Presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el Ministro Delegatario en quien el Presidente delegue funciones constitucionales debe pertenecer al mismo partido o movimiento político del Presidente.

Palabras clave

Ministro Delegatario, segunda vuelta

ABSTRACT

The aim of this article is to show that according to the historical origins of the 196 article of the Colombian Constitution the literal interpretation of this provision as made by the Consejo de Estado in the judgement of July 11th 2011 is not justified. The aforementioned article states that when the President of the Republic travels abroad as part of his duties, the appropriate minister will exercise under his own responsibility the constitutional functions that the President should delegate to him, and that the Delegated Minister will belong to the same party or political movement as the President.

Key words

Delegated Minister, run-off election

* Abogado de la Universidad Javeriana, Master of Science en Economía de Wichita State University (Estados Unidos), Investigador de la Universidad Sergio Arboleda.

Introducción

El artículo 196 de la Constitución Política establece que el Ministro Delegatario, encargado de ejercer las funciones constitucionales que le delegue el Presidente de la República cuando éste se desplace a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, debe pertenecer al mismo partido o movimiento político al que pertenece el Presidente. ¿Qué sucede cuando el Presidente no es elegido en la primera vuelta y obtiene adhesiones y apoyos de otros partidos y candidatos, con miras a la votación en la segunda vuelta? Con base en la interpretación literal del texto constitucional indicado, el Consejo de Estado, en sentencia de 11 de julio de 2011 de la Sección Quinta¹, declaró la nulidad de los Decretos 3327 de 8 de septiembre de 2010 y 3415 de 16 de septiembre de 2010, por medio de los cuales el Presidente Juan Manuel Santos Calderón, del Partido de la U, designó como Ministro Delegatario a Germán Vargas Lleras, del Partido Cambio Radical, partido que había apoyado la candidatura de Santos después de la primera vuelta en las elecciones de 2010.

En la sentencia, el Consejo de Estado consideró que

“la condición legal de candidato a la presidencia de la República surge **a partir de la inscripción**, y que el proceso de elección es uno solo aunque eventualmente pueda estar compuesto de dos vueltas.”

De acuerdo con la sentencia, en el expediente apareció demostrado que

“los candidatos a la Presidencia de la República período 2010-2014, doctores Santos Calderón y Vargas Lleras, fueron inscritos, respectivamente, el primero por el partido político Unidad Nacional-Partido de la U; y, el segundo, por Cambio Radical”.

También se dio por demostrado que el doctor Vargas Lleras conservó el respaldo de su partido después de la primera vuelta; que fue ratificado como presidente de la colectividad; y que esta acordó apoyar la candidatura del doctor Santos para la segunda vuelta.

¹ Radicado número 11001-03-28-000-2010-00118-00; Consejera ponente: Susana Buitrago Valencia; Actor: Lenin Francisco Saavedra Saavedra.

En la sentencia se concluyó que al doctor Vargas Lleras no se le podía tener “**como perteneciente al mismo** partido o movimiento político que inscribió la candidatura del Presidente de la República”. Pues, se dijo, “[...] no se puede confundir el partido o movimiento político del Presidente de la República con la coalición que concurre al programa de gobierno”.

En cuanto al sentido de lo dispuesto por el artículo 196 de la Constitución, en lo atinente a la filiación política del Ministro Delegatario, el Consejo de Estado razonó de la siguiente forma:

“Ahora bien, la razón de ser de la exigencia constitucional de que la designación de Ministro Delegatario recaiga en un Ministro ‘con pertenencia’ al mismo partido o movimiento político del Presidente tiene el claro sentido de contribuir a fortalecer a estas agrupaciones, en el entendido de que los Ministros pertenecientes al partido que otorgó el aval al Presidente electo, son quienes mejor pueden asegurar el compromiso político presidencial de realización del programa de gobierno.

“Significa una especie de premio en voto de confianza a la certeza de lealtad a los principios filosóficos y a la ideología que identifica al partido o movimiento político del Presidente, el mismo al que pertenece el Ministro, puesto que se trata de quien, pro tempore, resulta elevado a la dignidad presidencial de la República como Jefe de Gobierno durante las estadias del titular en el exterior, respecto de las funciones que se le asignan.

“De la misma manera esta exigencia constitucional garantiza que la voluntad popular de los electores pertenecientes al partido inscriptor del Presidente se mantenga incólume incluso durante los viajes de éste al exterior, asegurándose la continuidad de los postulados ideológicos y políticos del partido ganador.”

Esta justificación de la prohibición constitucional aparece construida a partir de una interpretación estrictamente literal de lo dispuesto en el inciso final del artículo 196 de la Constitución. En la teoría del Derecho se sabe que, ni aun en el caso de la interpretación de la ley, el método gramatical basta. En la sección final de consideraciones adicionales se ahondará un poco sobre este asunto. Por ahora, tomando como base el origen histórico del artículo 196 de la Constitución, se mostrará que este elemento histórico es una de las razones de la insuficiencia de tal interpretación.

1. El origen histórico del artículo 196 de la Constitución: la filiación política del Ministro Delegatario antes de 1991

1.1. La novedad de los Actos Legislativos Nos. 1 de 1959 y 1 de 1977

Hasta la expedición del Acto Legislativo No. 1 de 1959, sobre alteración de los partidos en el poder, en la Constitución no se había establecido una filiación política específica de quien, bien fuera como Designado, ministro o gobernador, reemplazara al Presidente en sus faltas absolutas o temporales.

Debe observarse, además, que sólo con el Acto Legislativo No. 1 de 1977 aparece en Colombia la figura del Ministro Delegatario con funciones presidenciales.

1.2. El contenido de los Actos Legislativos Nos. 1 de 1959 y 1 de 1977

El Acto Legislativo No. 1 de 1959, después de establecer en su artículo 1 la alternación en el poder de los dos partidos tradicionales -el Conservador y el Liberal- hasta el 7 de agosto de 1974, dispuso en el artículo 2 que

“La persona que, de conformidad con los artículos 124 y 125 de la Constitución, reemplace al presidente en caso de falta de éste, será de su misma filiación política.”

Sobre estos artículos 124 y 125, citados en esta disposición, puede señalarse: cómo el artículo 124² (artículo 8° del Acto Legislativo No. 1 de 1945) de la Constitución entonces vigente, establecía que el Congreso elegiría cada dos años un Designado, quien reemplazaría al Presidente en caso de falta de éste.

Por su parte, el artículo 125³ (artículo 26 del Acto Legislativo No. 3 de 1910) disponía que, a falta de designado, entrarían a ejercer el Poder Ejecutivo los Ministros, en el orden establecido por la ley, y en su defecto, los Gobernadores, siguiendo éstos el orden de proximidad de su residencia a la capital de la República.

² Según la numeración resultante de la codificación de las disposiciones constitucionales vigentes hecha por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, según lo dispuesto por el artículo e) de las Disposiciones transitorias del Acto Legislativo No. 1 de 1945.

³ Véase nota anterior.

El artículo 5 del Acto Legislativo No. 1 de 1977, que reformó el artículo 128⁴ de la Constitución, consagraba reglas sobre la salida del Presidente del territorio de la Nación. Dispuso al respecto, en su cuarto inciso, que cuando el Presidente de la República se trasladara a territorio extranjero en ejercicio del cargo, el Ministro a quien correspondiera, según el orden de precedencia legal, ejercería bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegara; y que el Ministro Delegatario debía pertenecer al mismo partido político del Presidente.

El artículo 128, reformado por este Acto Legislativo de 1977, provenía del Acto Legislativo No. 1 de 1968 que en su artículo 44, había establecido que el Presidente de la República no podía trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo sin permiso del Senado y que, cuando previo permiso del Senado, el Presidente de la República se trasladara a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el Designado cumpliría las funciones constitucionales del Presidente de la República. Norma ésta, la de la Reforma de 1968, que dio lugar a una anomalía teórica y práctica, señalada por el Consejo de Estado en sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 16 de octubre de 1985⁵, y por la Fiscal que rindió concepto dentro de este proceso; pues permitía que el Presidente se trasladara a territorio extranjero en ejercicio de sus funciones; pero al establecer que el Designado ejercería en el territorio colombiano las funciones constitucionales de Presidente de la República durante la ausencia de éste, creaba la figura de dos Presidentes ejerciendo simultáneamente las funciones del cargo, es decir, consagraba la dualidad presidencial.

A la solución de esta anomalía apuntó el Acto Legislativo No.1 de 1977: Como consecuencia de la reforma, el Ministro Delegatario ejercía algunas funciones presidenciales que se le delegaban, pero no era Presidente⁶, sin que, además, fuera necesaria la posesión del

⁴ Véase nota 3.

⁵ Referencia: Expedientes Nos. 1134 y 1142, acumulados; Consejero ponente: Miguel Betancourt Rey; Actor: Héctor Rodríguez Cruz y José Ignacio Vives Echeverría.

⁶ *Ibíd.* En sentido similar, véanse las sentencias de la Sección Primera del Consejo de Estado: i) de 14 de febrero de 1990; radicación número 722; Consejero ponente: Simón Rodríguez Rodríguez; Actor: José Ignacio Vives Echeverría; y ii) de 23 de octubre de 1990; radicación número 729-730; Consejera ponente: Myriam Guerrero de Escobar; Actor: Hugo Escobar Sierra y José Ignacio Vives Echeverría.

Designado, pues no existía en tal caso ni falta absoluta ni falta temporal del Presidente.

1.3. La influencia de los Actos Legislativos de 1959 y 1977 en la Constitución de 1991

En la Constitución de 1991 existe dos normas que tienen su origen en las disposiciones que se han citado: las contenidas en los artículos 196 y 203.

1.3.1. En el artículo 196 de la Cons. Pol. se regula, en términos prácticamente iguales a los utilizados en el artículo 5° del Acto Legislativo No. 1 de 1977, el traslado del Presidente a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, así como la salida del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesa en el ejercicio de sus funciones. El único cambio significativo se encuentra en la adición de la expresión “tanto aquéllas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno”, en relación con las funciones que el Presidente le puede delegar al Ministro Delegatario, cuando se traslada al exterior, y en el agregado de “movimiento” político a la expresión “partido político”, atinente a la afiliación política del Ministro Delegatario.

1.3.2. Por su parte, el artículo 203 de la Constitución establece que a falta del Vicepresidente cuando estuviera ejerciendo la Presidencia, ésta será asumida por un ministro en el orden que establezca la ley, y que la persona que de conformidad con ese artículo reemplace al Presidente, pertenecerá a su partido o movimiento. Este artículo retoma, en relación con la falta del Vicepresidente –figura restablecida en la Constitución de 1991-, algunas reglas que, sobre la falta de Designado, se hallaban previstas en los artículos 124, incisos cuarto y quinto, y 127, inciso segundo, correspondientes a los artículos 2° y 4° del Acto Legislativo No. 1 de 1977.

1.4. El contexto histórico de los Actos Legislativos Nos. 1 de 1959 y 1 de 1977

Para una cabal determinación del alcance del artículo 196 de la Constitución debe considerarse qué significación tenía la exigencia de la misma filiación política en 1959, cuando fue introducida mediante el Acto Legislativo No. 1 de este año, y en 1977, cuando se creó la figura del Ministro Delegatario con funciones presidenciales.

1.4.1. Mediante Decreto legislativo No. 0247 de 1957 -como resultado de los Pactos de Benidorm y Sitges-, se convocó a un Plebiscito para restablecer el orden constitucional, el cual fue votado el 1° de diciembre de 1957, en virtud del cual el pueblo colombiano decretó que la Constitución Política de Colombia era la de 1886, con las reformas de carácter permanente, introducidas hasta el Acto legislativo número 1 de 1945, y con varias modificaciones, entre ellas, las que se estatuyeron en los artículos 2° y 4° del Plebiscito, relativas a la paridad de los partidos tradicionales en las ramas del Poder público:

a) Por medio del artículo 2° se dispuso que en las elecciones populares para elegir corporaciones públicas, hasta el año de 1968, los puestos correspondientes a cada circunscripción electoral se adjudicarían por mitad entre los partidos tradicionales, el Conservador y el Liberal.

b) En el artículo 4° se estableció que los ministros del despacho serían de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien, sin embargo, estaría obligado a dar participación en el Ministerio a los partidos políticos, en la misma proporción en que estuvieran representados en las cámaras legislativas (vale decir, por mitad).

1.4.2. Como complemento de la paridad dispuesta en el Plebiscito, y de la elección del Presidente Alberto Lleras Camargo, del Partido liberal, para el período 1958-1962, el Congreso expidió el Acto Legislativo No. 1 de 1959, sobre alternación de los Partidos en el poder.

El artículo 1 de dicho Acto legislativo prescribió que en los tres períodos constitucionales comprendidos entre el 7 de agosto de 1962 y el 7 de agosto de 1974, el cargo de Presidente de la República sería desempeñado, alternativamente, por ciudadanos pertenecientes a los dos partidos tradicionales, el Conservador y el Liberal, de modo que el presidente elegido para uno cualquiera de dichos períodos perteneciera al partido distinto del de su antecesor.

Para guardar la debida consonancia con esta figura de la alternación, el artículo 2 del mismo Acto legislativo dispuso –como ya antes se señaló- que la persona que de conformidad con los artículos 124 y

125 de la Constitución (según la numeración de la codificación hecha por el Gobierno), reemplazara al presidente en caso de falta de éste, sería de su misma filiación política.

No sobra agregar que el artículo 6° extendió la paridad en las corporaciones públicas hasta el año de 1974.

1.5. Los fines perseguidos con la exigencia sobre filiación política en el Acto Legislativo No. 1 de 1959

Como puede observarse, y como lo acreditan los respectivos antecedentes, el fin perseguido con la previsión de que quien reemplazara al Presidente de la República fuera de su misma filiación política, no era otro que el de asegurar la plena efectividad de los pactos de los partidos Conservador y Liberal sobre alternación en el ejercicio de la presidencia y sobre paridad en el ejercicio del Poder en las diversas ramas.

Previsión que resultaba necesaria en cuanto el Designado, quien debía reemplazar al Presidente en sus faltas, era elegido por el Congreso y, en la medida en que, por tanto, en ausencia de la norma contenida en el artículo 2 del Acto Legislativo No. 1 de 1959, la elección podría recaer, eventualmente, en persona de partido distinto al del Presidente.

De manera similar, si el Presidente estaba obligado a dar representación en el Ministerio no sólo a su propio partido, sino también al partido distinto al suyo, la previsión del nombrado artículo 2° garantizaba, con el mismo fin ya señalado de asegurar la plena efectividad de las normas sobre alternación de los Partidos en la Presidencia de la República, que sólo los ministros del mismo partido del Presidente podrían reemplazarlo en caso de falta de éste.

1.6. La innovación de la Reforma constitucional de 1968

El artículo 41 de la Reforma constitucional de 1968 (Acto legislativo No. 1 de 1968), que reformó el artículo 120 de la Constitución, extendió hasta el 7 de agosto de 1978 la paridad de los partidos Conservador y Liberal en los ministerios, gobernaciones, alcaldías, y demás cargos de la administración, no pertenecientes a la carrera administrativa. Y dispuso, además, en relación con el nombramiento de los ministros del despacho (en general, el nombramiento de funcionarios en la rama ejecutiva y en la Administración pública en cargos no pertenecientes a la carrera administrativa), que

“Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del presidente de la república.

“Si dicho partido decide no participar en el ejecutivo, el presidente de la república constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente.

“Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las fuerzas armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la administración pública.

“La reforma de lo establecido en este párrafo requerirá los dos tercios de los votos de los asistentes de una y otra cámara.” (Incisos segundo y siguientes del párrafo del ordinal 1° del artículo 120 de la Cons. Nal.)

En otras palabras, con esta disposición se estableció, de manera permanente, la obligación del Presidente de la República de dar participación adecuada y equitativa en el Ejecutivo al partido mayoritario distinto al propio.

1.7. El alcance de la exigencia sobre filiación política en el Acto Legislativo No 1 de 1977

La mencionada reforma constitucional forma parte del contexto histórico que es necesario tener en cuenta para determinar el alcance del artículo 5° del Acto Legislativo No. 1 de 1977, que modificó el artículo 128 de la Constitución Nacional entonces vigente, introduciendo en el Derecho constitucional colombiano la figura del Ministro Delegatario con funciones presidenciales, así como del artículo 2 del mismo Acto legislativo, que modificó el régimen de elección del Designado y determinó reglas sobre reemplazo del Presidente en caso de falta absoluta o temporal, y que reiteró la exigencia, proveniente del Acto Legislativo No. 1 de 1959, en el sentido de que la persona que reemplazara al Presidente –designado, ministro o gobernador- debía pertenecer al mismo partido político de éste.

El artículo 128, sobre traslado del Presidente a territorio extranjero, estableció que si el traslado lo hacía el Presidente en ejercicio del cargo, el ministro a quien correspondiera, según el orden de precedencia legal, ejercería bajo su propia responsabilidad las funciones

constitucionales que el Presidente le delegara, y estableció, así mismo, que el Ministro Delegatario debía pertenecer al mismo partido político del Presidente.

Los fines perseguidos por el artículo 2 del Acto Legislativo No. 1 de 1959, perseguidos también en 1968, con la reforma del ordinal 1º del artículo 120 (artículo 41 del Acto Legislativo No. 1 de 1968), se mantienen, con modificaciones menores, en la reforma constitucional de 1977.

En efecto; en 1977 todavía existía la obligación del Presidente de integrar paritariamente, con los partidos Conservador y Liberal, su gabinete ministerial, obligación que se extendía hasta el 7 de agosto de 1978. Y con carácter permanente, se establecía, hacia el futuro, la obligación de Presidente, al nombrar ministros del despacho, de dar participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República.

En tales condiciones, la exigencia de que el Ministro Delegatario de funciones presidenciales perteneciera al mismo partido político del Presidente cumplía el fin de evitar que la obligación de dar participación adecuada y equitativa al partido distinto al suyo, cuando el Presidente ejercía su facultad constitucional de nombrar libremente sus ministros, pudiera traducirse eventualmente, por el juego de las circunstancias, en situaciones en que, por vía indirecta, pudiera llegar a la Presidencia, o ejercer funciones propias del Presidente, una persona de un partido distinto al que había ganado las elecciones.

1.8. La nueva situación: el Ministro Delegatario de funciones presidenciales en la Constitución Política de 1991

El análisis de la historia de la aparición y del desenvolvimiento de la exigencia constitucional sobre identidad de filiación política del Presidente de la República y de la persona que lo reemplace en el cargo o a quien le corresponda ejercer funciones constitucionales propias de aquél, muestra el cambio fundamental que se produjo en esta materia con la expedición de la Constitución de 1991.

En una primera aproximación comparativa de la Constitución de 1886 con la Constitución de 1991, salta a la vista cómo que en ésta desaparece todo vestigio de bipartidismo y de paridad entre los Partidos tradicionales, como desaparece la obligación del Presidente de

dar representación a otros partidos diferentes al suyo al nombrar los ministros del despacho. Además, se restablece la antigua figura de la Vicepresidencia y se consagra la segunda vuelta para la elección del Presidente de la República, cuando ningún candidato obtenga la mitad más uno de los votos en la primera vuelta.

Ahora bien, el artículo 196 de la Carta de 1991 no fue objeto de debates prolijos ni significativos en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente:

a) En el informe de ponencia para primer debate en plenaria, sobre Estructura del Estado y Rama Ejecutiva, se incorporaba, sin modificaciones, el artículo 128 de la entonces vigente Constitución de 1886 (Gaceta Constitucional No. 78 de 21 de mayo de 1991, pág. 9).

b) En el primer debate en plenaria, el 27 de mayo de 1991, el Constituyente Palacio pidió que se votara por partes el último inciso del artículo 33 (que correspondía al ya citado artículo 128), en lo atiente a la última parte del artículo (“El ministro delegatario pertenecerá al mismo partido político del presidente”), pues consideraba que “esto es un vestigio del Frente Nacional”⁷. Esta última parte fue negada: 37 votos por la negativa, 25 por la afirmativa, 3 abstenciones, según se recoge en el acta de la sesión plenaria de 27 de mayo de 1991 (Gaceta Constitucional No. 120 de 21 de agosto de 1991, pág. 9).

c) Sin embargo, en el informe de la Relatoría sobre artículos de la Constitución Política de Colombia aprobados en primer debate, el texto del artículo 33 (es decir, el equivalente al artículo 128 de la Constitución de 1886), aparece con el último inciso completo y con un agregado sobre movimiento político. Es decir, la última parte del último inciso, que había sido negada, aparece aprobada con el siguiente texto: “El ministro delegatario pertenecerá al mismo partido o movimiento político del presidente” (Gaceta Constitucional No. 109 de 27 de junio de 1991).

d) Con este texto, la última parte del último inciso del artículo, ahora con el número 205, se incluyó en la codificación del articulado de la Constitución de Colombia presentado para segundo debate por

⁷ Colombia, Asamblea Nacional Constituyente (1991), [Artículo 195 de la Constitución de 1991: *sesiones de las comisiones*] / *Asamblea Nacional Constituyente*, Bogotá: Presidencia de la República, Consejería para el desarrollo de la Constitución, pág. 5.

la Comisión Codificadora (Gaceta Constitucional No. 113 de 5 de julio de 1991, págs. 13 y 14) y fue aprobado, sin objeciones, en segundo debate, según consta en el acta de la sesión plenaria del 30 de junio de 1991 (Gaceta Constitucional No. 142 de 21 de diciembre de 1991, pág. 36).

En resumen, en lo atinente a la filiación política del Ministro Delegatario, al artículo 128 de la Constitución de 1886 (que procedía del artículo 5° del Acto Legislativo No. 1 de 1977), se le agregó la expresión “movimiento político”. Y aunque en el momento en que se le prestó atención específica, la exigencia sobre filiación política del Ministro Delegatario fue negada, después, probablemente por inadvertencia, se aprobó sin que se articulara ningún argumento específico para ello.

Debe tenerse en cuenta, no sobra reiterarlo, que la exigencia de que el Ministro Delegatario tuviera la misma filiación política del Presidente obedecía a una lógica peculiar -la del Frente Nacional, la de la alternación de los partidos Conservador y Liberal en el poder, la de la paridad y, por último, la de la participación adecuada y equitativa- que desapareció en la Constitución Política de 1991. En eso tenía razón el constituyente Palacio Rudas cuando afirmaba que esa exigencia era un vestigio del Frente Nacional. Y puede agregarse que ella es difícilmente conciliable con el espíritu de diversas normas consagradas en la Constitución de 1991, en especial, con el de la que estableció la segunda vuelta para la elección de Presidente de la República. Sobre este asunto se expresó así el constituyente Hernando Yepes Arcila en la ponencia para segundo debate:

“Dentro del ánimo de fortalecer la democracia multipartidista es aconsejable [...] modificar el actual sistema de elección presidencial estableciendo la mayoría absoluta o doble vuelta, propiciando así el multipartidismo, la participación política de diversos sectores y un ambiente coalicionista en el Gobierno”⁸.

Pero no sólo se presentan dificultades para conciliar el aparte final del artículo 196 de la Constitución con otros textos originales de

⁸ Informe de la Comisión Especial Codificadora a la Plenaria, documento inédito que reposa en el archivo del constituyente Carlos Lleras de la Fuente. Véase, C. Lleras de la Fuente y M. Tangarife Torres (1996), *Constitución Política de Colombia: origen evolución vigencia, tomo II*, Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké, pág. 752.

la misma. Las dificultades crecen si se tienen en cuenta reformas posteriores de la Carta, entre las que deben mencionarse los Actos legislativos Nos. 2 de 2002 y 1 de 2009 y la Ley 996 de 2005, todas ellas vigentes cuando se expidieron los Decretos 3327 y 3415 de 2010, cuya nulidad declaró el Consejo de Estado.

El alcance de estas reformas, para los efectos que aquí interesan, se especifican a continuación:

a) Los artículos 1, 3 y 5 del Acto legislativo No. 2 de 2002 reformaron, en su orden, los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución, en el sentido de que, dentro del nivel territorial, deben designarse como gobernadores o alcaldes personas del mismo partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador o alcalde elegido, cuando se produzca falta absoluta de estos y falten menos de 18 meses para la terminación del mandato.

b) El artículo 7° de la Ley 996 de 2005 estableció que pueden inscribir candidatos a la Presidencia de la República los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, individualmente o en alianzas.

c) Por último, el artículo 1° del Acto legislativo No. 1 de 2009 establece normas sobre la escogencia de candidatos, propios o por coalición, por parte de los partidos o movimientos políticos.

Todas estas reformas se orientan a institucionalizar las alianzas y coaliciones en materia electoral.

Los elementos analizados apuntan a la necesidad de buscar un nuevo sentido para la exigencia constitucional respecto a la filiación política de quienes reemplacen al Presidente, pues, es obvio, según se desprende del recorrido histórico efectuado, que los fines perseguidos con esa exigencia bajo la Constitución de 1886 no son los mismos en el marco de la nueva Constitución.

Con esta perspectiva, puede afirmarse, sin exageración, que no es afortunada la manera como el Consejo de Estado resolvió la demanda contra los Decretos por medio de los cuales el Presidente de la República delegó unas funciones presidenciales en un Ministro Delegatario que, si bien no pertenecía al mismo Partido por el cual fue inscrito el Presidente, sí pertenecía a un partido que lo había apoyado cuando éste

afrontó la segunda vuelta, pues no resulta afortunada la pretensión del Consejo de Estado de restarle significación a la segunda vuelta y a los acuerdos previos a su realización como elementos configuradores del programa de gobierno, el que, según la sentencia, quedaría completamente definido en el momento de inscripción del candidato que resulte elegido Presidente.

Todas estas conclusiones de la sentencia son la consecuencia de una interpretación marcadamente literal, que el Consejo de Estado no se tomó el trabajo de confrontar y validar con los resultados que habría podido obtener mediante el uso de otros elementos (métodos, si se prefiere) necesarios en la determinación del sentido de una disposición.

2. Consideraciones adicionales

Y es que, en efecto, las consideraciones expuestas abren el camino para un ejercicio cuidadoso, más elaborado, de interpretación constitucional, que no es el objeto de este escrito. Empero, no pueden eludirse, sin embargo, algunas observaciones complementarias.

Debe señalarse, ante todo, que el alcance histórico de una disposición constitucional no es, desde luego, un elemento suficiente para establecer su sentido. Pero sí es pertinente para determinar si como resultado de la interpretación literal, se obtiene una norma clara que no admite dudas.

Las formulaciones expuestas a lo largo de este escrito muestran que en el caso del artículo 196 de la Constitución a pesar de su sentido *-prima facie*, claro-, suscita interrogantes que quedan sin resolver con la estricta interpretación literal del texto constitucional, cuando media el hecho de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales.

La interpretación literal de una disposición no es, tampoco, un criterio suficiente para determinar su sentido, ni aun en el caso de las disposiciones legales. Insuficiencia que es mucho mayor cuando se trata de la Constitución, que debe ser entendida como unidad (de todos sus elementos, cuya interacción produce “la conformación concreta de la Comunidad”) si se la quiere comprender e interpretar correctamente⁹.

⁹ K. Hesse (1992), Concepto y cualidad de la Constitución, en *Escritos de Derecho Constitucional* (2ª. ed.), Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pág. 17.

Hace ya algunos años, anotaba Rubio Llorente que “la doctrina de interpretación es en la actualidad [...] el núcleo mismo de la Teoría de la Constitución y del Derecho Constitucional.”¹⁰ Pero podría precisarse que, finalmente, la interpretación constitucional es un problema de teoría del Derecho y, de acuerdo con las teorías predominantes sobre las características de esta especie de interpretación, entre las que se encuentra la que subyace a las prácticas interpretativas de la Corte Constitucional, la interpretación constitucional, aunque tenga sus puntos de contacto con la interpretación legal, es una interpretación *sui generis* que obedece a sus propios principios¹¹.

De todos modos, y en parte como consecuencia de lo expuesto, el tradicional método de interpretación savigniano, en cuya formulación más simplificada la interpretación se descompone en cuatro elementos constitutivos -el gramatical, el lógico, el histórico y el sistemático-, no es suficiente para interpretar las disposiciones constitucionales¹². Pero recuérdese que esta formulación simplificada sólo es válida cuando se trata de leyes aisladas en su estado normal, que no parecen ofrecer defectos en cuanto a la expresión de su pensamiento, entendido como el del legislador histórico. Y no debe olvidarse, tampoco, que este método es una construcción científica originada en la labor doctrinaria de los juristas. Debe observarse, por último, que se trata de un método ideado para la interpretación de la ley y no para la interpretación de la Constitución.

Pero, más importante aún, los métodos de interpretación no son procedimientos efectivos, entendidos en el sentido de un conjunto de pasos finitos que lleven a la obtención de la solución buscada. Los métodos de interpretación son, en realidad, métodos heurísticos de

¹⁰ F. Rubio Llorente (1997), Problemas de la interpretación constitucional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, en *La forma del poder: estudios sobre la Constitución (2ª ed.)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pág. 588.

¹¹ Cf., por vía de ejemplo, Rubio Llorente, op. cit.; J. Pérez Royo (2007), *Curso de Derecho Constitucional (11ª ed.)*, Madrid: Marcial Pons, págs. 122 y ss.; K. Hesse (1992), *La interpretación constitucional*, en *Escritos de Derecho Constitucional (2ª ed.)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pág. 31 y ss.; D. E. López Medina (2002), *Interpretación Constitucional*, Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura y Universidad Nacional de Colombia, págs. 41 y ss.; M. G. Monroy Cabra (2005), *La interpretación constitucional (2ª ed.)*, Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, págs. 51 y ss.

¹² Para lo que sigue, y, en general, para un análisis detallado del método savigniano, cfr. F. Gómez Mejía (1979), *La interpretación del derecho*, Bogotá: Ediciones Ananké, págs. 145 y ss. De allí se toma la caracterización hecha en el texto.

los que sólo puede afirmarse, a ciencia cierta, que ayudan a obtener la respuesta correcta¹³.

No es materia de este estudio discutir la mayor o menor validez de la teoría de la interpretación constitucional que aplica la Corte Constitucional en su práctica, pero no puede desconocerse que ella huye de cualquier interpretación puramente literal.

Considérese, por ejemplo, la sentencia T-116 de 2004¹⁴, que tiene el interés de versar sobre el alcance del inciso segundo del artículo 314 de la Cons. Pol., en cuanto dispone que en caso de falta absoluta del alcalde municipal, cuando faltan menos de 18 meses para la terminación del período, “el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido”. Es decir, un asunto que guarda alguna analogía con el de la filiación del Ministro Delegatario.

Para resolver el asunto, la Corte, recurriendo en forma amplia a su propia jurisprudencia, señaló los criterios y parámetros de interpretación que debe tener en cuenta, no sólo la Administración, sino cualquier operador jurídico.

A la sentencia pertenecen las siguientes consideraciones:

“Al momento de interpretar la Constitución [...] ha de garantizarse que el ejercicio hermenéutico no conduzca a la ruptura de la unidad de la Constitución, ni al desconocimiento de los fines constitucionales, sean globales para todo el Estado o los precisos definidos en las normas que regulan las distintas instituciones jurídico-constitucionales.

“Lo anterior implica que no basta la interpretación literal de la Carta, si con ello se desconoce el sistema axiológico de la Constitución y los parámetros que el juez constitucional, guardián de la supremacía e integridad de la Constitución, ha fijado. [...]

“[...] El respeto por criterios sistemáticos es, en materia constitucional, de obligatoria observancia. La garantía de la unidad de la Constitución se soporta sobre esta premisa [...]”.

¹³ F. Gómez Mejía, op. cit., págs. 154 y ss.

¹⁴ Sentencia de la Corte Constitucional T-116 de 12 de febrero de 2004, Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynnett.

Al referirse al problema conexo de la irrazonabilidad de la interpretación realizada por la Administración (y, puede indicarse, por el resto de los operadores jurídicos), la Corte agregó:

“En el nivel concreto, la interpretación ha de respetar la integridad y finalidad de la norma constitucional. La finalidad de las reglas y principios constitucionales no se definen exclusivamente a partir de sí mismas, sino que se articulan a partir de otros mandatos constitucionales, que les confiere un pleno sentido [...]”.

Y al analizar el problema específico del alcance del artículo 314 de la Constitución en cuanto al procedimiento para suplir la vacante por falta absoluta del alcalde y la relación de este procedimiento con otras normas constitucionales (en especial, la atinente a programas de gobierno), la Corte concluyó en forma tajante:

“Una interpretación literal del artículo 314 de la Constitución [...] lleva al traste el diseño constitucional”.

Si se regresa a la sentencia del Consejo de Estado objeto de este escrito, parece claro que, por razones puramente procesales, el Consejo de Estado decidió configurar la delegación de funciones presidenciales, realizada por el Presidente Santos, en un acto de designación -de investidura presidencial- en virtud del cual, a partir de su expedición, el Ministro Delegatario actúa transitoriamente como Presidente de la República con atribuciones de Jefe de Gobierno y de primera autoridad administrativa. Una interpretación que va en contravía de las razones que dieron nacimiento a la figura del Ministro Delegatario, en la reforma constitucional de 1977, orientada a suprimir la necesidad de posesionar como Presidente de la República al Designado, cuando reemplazaba al Presidente durante sus desplazamientos al exterior.

Y esta interpretación que se realiza en la sentencia, asistemática y ahistórica, está en la base de la consideración del Ministro Delegatario como Presidente y en la importancia desmedida que se le atribuye a las funciones que aquel desempeña mientras el Presidente se encuentra en territorio extranjero, en ejercicio de su cargo.

Así pues, la interpretación literal de la parte final del artículo 196 de la Constitución (“El Ministro Delegatario pertenecerá al mismo partido o movimiento político del Presidente”), en los casos en que

ha existido segunda vuelta para la elección del Presidente, no es, a la luz de los argumentos expuestos por el Consejo de Estado, una interpretación válida; y muestra la razón que le asistía al constituyente Palacio cuando consideraba que dicha exigencia era un vestigio del Frente Nacional. O, con otras palabras, una pieza de museo.

Referencias generales

- Gómez Mejía, F. (1979). *La interpretación del derecho*. Bogotá: Ediciones Ananké.
- Hesse, K. (1992). Concepto y cualidad de la Constitución. En *Escritos de Derecho Constitucional (2ª ed., págs. 1-29)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Hesse, K. (1992). La interpretación constitucional. En *Escritos de Derecho Constitucional (2ª ed., págs. 31-54)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales
- Lleras de la Fuente, C. y Tangarife Torres, M. (1996). *Constitución Política de Colombia: origen evolución vigencia (tomo II)*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké.
- López Medina, D. E. (2002). *Interpretación Constitucional*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura y Universidad Nacional de Colombia.
- Monroy Cabra, M. G. (2005). *La interpretación constitucional (2ª ed.)*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional.
- Pérez Royo, J. (2007). *Curso de Derecho Constitucional (11ª ed.)*, Madrid: Marcial Pons.
- Rubio Llorente, F. (1997). Problemas de la interpretación constitucional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español. En *La forma del poder: estudios sobre la Constitución (2ª ed., págs. 589-595)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Referencias jurisprudenciales colombianas

- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 16 de octubre de 1985; referencia: Expedientes Nos. 1134 y 1142, acumulados; Consejero ponente: Miguel Betancourt Rey; Actor: Héctor Rodríguez Cruz y José Ignacio Vives Echeverría.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 14 de febrero de 1990; radicación número 722; Con-

sejero ponente: Simón Rodríguez Rodríguez; Actor: José Ignacio Vives Echeverría.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 23 de octubre de 1990; radicación número 729-730; Consejera ponente: Myriam Guerrero de Escobar; Actor: Hugo Escobar Sierra y José Ignacio Vives Echeverría.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 11 de julio de 2011, radicado número 11001-03-28-000-2010-00118-00; Consejera ponente: Susana Buitrago Valencia; Actor: Lenin Francisco Saavedra Saavedra.

Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-116 de 12 de febrero de 2004; Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett; Actor: Jaime Escrucería Gutiérrez.

Referencias normativas colombianas

Acto legislativo No. 3 de 1910.

Acto legislativo No. 1 de 1945.

Acto legislativo No. 1 de 1959.

Acto legislativo No. 1 de 1968.

Acto legislativo No. 1 de 1977.

Acto legislativo No. 2 de 2002.

Acto legislativo No. 1 de 2009.

Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *[Artículo 195 de la Constitución de 1991: sesiones de las comisiones] / Asamblea Nacional Constituyente*. Bogotá: Presidencia de la República, Consejería para el desarrollo de la Constitución.

Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Gacetas Constitucionales Nos. 78 de 21 de mayo, 109 de 27 de junio, 113 de 5 de julio, 120 de 21 de agosto, 142 de 21 de diciembre.

Decreto No. 0247 de 1957.

Ley 996 de 2005.

