

Faltas absolutas de gobernadores. *Reemplazo. Procedimiento a seguir*

1. Faltas absolutas del gobernador

La Constitución Política, en su artículo 293, señala que la ley determinará, entre otros aspectos, las faltas absolutas, las causales de destitución y la forma de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales, incluyendo a los gobernadores, de la siguiente manera:

Artículo 293. Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones.

Así mismo, el artículo 303 de la Carta, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2002, difiere al Legislador la facultad de establecer, por ejemplo, las faltas absolutas del gobernador y dictar las disposiciones necesarias para el normal desempeño del cargo, así:

Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos. [...]

Ahora bien, el régimen de los departamentos como entidades territoriales estuvo regulado por el Decreto 1222 de 1986, la Ley 3 de 1986, la Ley 617 de 2000, entre otras disposiciones. Sin embargo, en 2022 se expidió la Ley 2200 cuyo objetivo fue «establecer el régimen político y administrativo que rige a los departamentos, como entidades territoriales autónomas y descentralizadas. Para lo cual, unifica las disposiciones normativas vigentes, las actualiza y deroga las disposiciones que le sean contrarias¹». Esta ley derogó el Decreto 1222 de 1986 y la Ley 3 de 1986. en su integridad, y, además, derogó las disposiciones contenidas en la Ley 617 de 2000 que le sean contrarias².

La mencionada Ley 2200 de 2002, en su artículo 121, estableció como faltas absolutas de los gobernadores las que se relacionan a continuación, entre las cuales se destaca «la declaratoria de nulidad de la elección»:

Artículo 121. Faltas absolutas. son faltas absolutas del gobernador:

- 1. La muerte.*
- 2. La renuncia aceptada.*

¹ Congreso de la República. Gacetas números: i) 626 del 10 de junio de 202: Informe ponencia primer debate Cámara del P.L. 486/20; ii) 992 del 12 de agosto de 2021: Informe ponencia segundo debate Cámara del P.L. 486/20; iii) 1223 del 15 de septiembre de 2021: Informe ponencia primer debate Senado del P.L. 183/21 Senado — 486/20 Cámara; iv) 1633 del 16 de noviembre de 2021: Informe ponencia segundo debate Senado del P.L. 183/21 Senado — 486/20 Cámara.

² Ley 2200 de 2022, artículo 154. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 1222 de 1986, la Ley 3 de 1986 y disposiciones contenidas en la Ley 617 de 2000 que les sean contrarias. // Parágrafo transitorio. Los artículos de la Ley 617 de 2000 y del Decreto 1222 de 1986 que se encuentren vigentes relacionados con los bienes, contratos y rentas departamentales continuarán rigiendo, hasta que entre en vigencia la legislación que para el efecto expida el Congreso de la República conforme a lo ordenado en el artículo 147 de la presente ley.

3. *La incapacidad física permanente.*
4. *La declaratoria de nulidad de la elección.*
5. *La interdicción judicial.*
6. *La destitución.*
7. *La revocatoria del mandato.*
8. *La declaración de vacancia por abandono del cargo.*
9. *La condena a pena privativa de la libertad debidamente ejecutoriada, salvo que se trate de delitos políticos o título de culpa. (Resalta la Sala)*

En desarrollo de la falta absoluta contemplada en el número 4, «la declaratoria de nulidad de la elección», en el artículo 124 de la Ley 2200 de 2002, el Legislador precisó que:

Artículo 124. Declaración de nulidad de la elección. Una vez quede en firme la declaratoria de nulidad de la elección de un gobernador por parte de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, quedará sin efecto la credencial que lo acreditaba como tal, y el Presidente de la República dispondrá inmediatamente de las medidas necesarias para hacer efectiva esta decisión, así como para su reemplazo.

No obstante, la Constitución Política y el artículo 135 de la normativa referida, regularon el procedimiento general para suplir las vacancias absolutas, como se analizará en el siguiente aparte.

2. Procedimiento para la designación del gobernador en caso de falta absoluta del titular. Consideraciones sobre la presunta contradicción normativa invocada y énfasis en el caso en que se presente la falta a más de dieciocho meses de la terminación del periodo constitucional

2.1. Procedimiento general

La regla general para suplir las vacancias absolutas del gobernador fue establecida en la misma Constitución Política, a través del Acto Legislativo 2 de 2002, que modificó el artículo 303 del Texto Fundamental; por lo tanto, dicha atribución no fue deferida a la ley³. El inciso tercero de la citada norma relaciona dos situaciones de vacancia absoluta y el procedimiento a seguir en cada caso, a saber:

[...] Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del periodo, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del periodo, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido.

En ese marco, el artículo 135 de la Ley 2200 de 2002 reguló, entre otros aspectos, la forma de proveer las vacantes absolutas generadas en el cargo de gobernador, de la siguiente manera:

Artículo 135. Designación de gobernador en caso de falta absoluta o suspensión. Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del periodo

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 23 de febrero de 2012, Expediente 110010328000201000125-00; 11001032-8000201000111-00 y 110010328000201000113-00 (acumulados). En este fallo se dijo: «El segundo inciso de la norma citada, que armoniza con lo previsto en los artículos 150 numeral 23⁶) y 293-n de la Constitución, ratifica la competencia que tiene el Congreso de la República para regular a través de la ley lo concerniente a las faltas temporales de los mandatarios de las entidades territoriales. Sin embargo, en el inciso final del citado artículo, sí está prevista la regla general para llenar las faltas absolutas de los gobernadores». Las siguientes citas son del original del texto: ⁽⁶⁾ Artículo 1150 C.P.-

"Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: . 23) Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos. (...) // (7) Artículo 293 C.P.-"Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, periodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones"

constitucional, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el presidente de la República designará un gobernador para lo que reste del periodo, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido. Acto administrativo que será comunicado a la asamblea departamental.

En los dos eventos anteriores, mientras se designa y asume el gobernador encargado, actuará como tal el secretario de gobierno o quien haga sus veces en el departamento. [...]

El gobernador designado según el caso, deberá adelantar su gestión de acuerdo con el programa del gobernador elegido por voto popular. El gobernador encargado o designado quedará sujeto a la Ley estatutaria que regula el voto programático.

En caso de faltas absolutas de gobernadores, el presidente de la República solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato, una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibido de la solicitud no presentaren la terna, el presidente designará libremente.

Entonces, el precepto citado, ante la falta absoluta cuando se está a más de dieciocho meses de la terminación del periodo constitucional, determina que debe elegirse gobernador para el tiempo que reste y cuando falten menos de dieciocho meses es el presidente de la República quien debe designar un gobernador para lo que resta del periodo, siempre que no se desconozca el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido.

En los dos casos enunciados se indica que, mientras asume el gobernador que deba ser elegido o el que sea designado, actuará como tal el secretario de gobierno o quien haga sus veces en el departamento.

Finalmente, el artículo 135 anterior, indica el procedimiento a seguir cuando se presentan faltas absolutas de gobernadores, situación ante la cual el presidente de la República debe solicitar al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes a dichos grupos y, solo en el caso de que no se presente la terna, dentro de los diez días hábiles siguientes al de recibido de la solicitud, podrá hacer la designación libremente.

2.2. Consideraciones sobre la presunta contradicción normativa entre el artículo 124 y el 135 de la Ley 2200 de 2022 dentro del procedimiento para la designación del gobernador en caso de falta absoluta del titular

La Sala no advierte contradicción alguna entre los artículos 124 y 135 de la Ley 2200 de 2022.

Ello, por cuanto el artículo 124, como se explicó previamente, establece, de manera general, que, cuando la justicia contencioso administrativa declare la nulidad de la elección de un gobernador, el presidente de la República «dispondrá inmediatamente las medidas necesarias para hacer efectiva esta decisión, así como para su reemplazo. No obstante, la norma no especifica cuáles son dichas medidas, las que sí se encuentran detalladas en el artículo 135 de la misma ley. Esta última disposición establece un tratamiento diferenciado según se trate de una vacancia ocurrida a menos de dieciocho meses del vencimiento del periodo constitucional del gobernador a reemplazar, o si dicho periodo excede ese término.

En el primer supuesto, se debe designar un gobernador para lo que reste del periodo, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido y dicho acto debe ser comunicado a la asamblea departamental. En la segunda hipótesis, se debe convocar a elecciones para elegir al nuevo gobernador para el tiempo que reste.

En ambos escenarios, se indica que, mientras se efectúa la designación del gobernador encargado, ejercerá provisionalmente el secretario de gobierno del departamento o quien haga sus veces.

El artículo 135 también prevé que, en los casos de faltas absolutas de gobernadores, el presidente de la República debe solicitar al partido, movimiento o coalición que inscribió al

candidato, una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al grupo corresponde y, de no presentarse la terna, dentro de los diez días hábiles siguientes al de recibido de la solicitud, el presidente de la República puede hacer la designación libremente. Esta facultad, sin embargo, debe interpretarse conforme a los principios y disposiciones de la Constitución, como se analizará más adelante.

Así entonces, el artículo 124 consagra el deber del presidente de la República de adoptar las medidas que se requieran para que se cumpla la decisión judicial que anula la elección del gobernador y que el cargo no quede acéfalo y el artículo 135, por su parte, desarrolla, de forma más específica, cuáles son esas medidas.

En consecuencia, a la luz de una interpretación sistemática de las normas, que significa que estas no se deben analizar de manera aislada, sino tomando en consideración su relación con otras disposiciones, con lo cual se busca coherencia, unidad y armonía en el ordenamiento jurídico, el artículo 124 debe entenderse bajo los desarrollos previstos en el artículo 135 de la Ley 2200 de 2022.

2.3. Procedimiento aplicable en caso de falta absoluta del gobernador, a más de dieciocho meses de concluir el periodo constitucional

Entonces, pasa la Sala a analizar la situación de la falta absoluta del gobernador a más de dieciocho meses para concluir el periodo constitucional, con base en las preguntas formuladas por el ministro del Interior.

En derecho administrativo es necesario diferenciar la existencia de potestades regladas y discrecionales. La potestad reglada se presenta cuando una autoridad está sometida estrictamente a aplicar la ley (en sentido general), si se dan determinados hechos regulados por ésta, con fundamento en el principio de legalidad, que establece que toda actividad estatal debe ser ejecutada de acuerdo a la ley. En esa medida, busca que los actos oficiales no estén regidos por el capricho o la voluntad de las personas

No obstante, las hipótesis legalmente reguladas no agotan la totalidad de las presentes en la cotidianidad de la actividad estatal, debido a lo cual, para la prestación eficaz y celeridad de la función pública, se han diseñado herramientas que permiten la toma de decisiones, sin pasar por todo el proceso legislativo correspondiente, pero que respetan el principio de legalidad.

La principal herramienta para dar solución a esta tensión es la posibilidad de facultar a determinados funcionarios públicos para la toma de decisiones discrecionales, dentro de márgenes que les posibilitan apreciar y juzgar las circunstancias de hecho, de oportunidad y/o conveniencia general.

En esa medida, la potestad discrecional se presenta cuando una autoridad es libre, dentro de los límites de la ley, de tomar una u otra decisión, porque esa determinación no tiene una solución concreta y única prevista en la ley.

La Corte Constitucional en la Sentencia SIJ-172 de 2015, sobre las facultades discrecionales ha señalado que:

31 . En el derecho administrativo clásico, la facultad discrecional de la Administración está sustentada en la separación de poderes pura y simple. Por tanto, según esta visión, los actos discrecionales de la Administración pública no pueden ser susceptibles de control judicial, pues ello implica la intromisión de esa Rama del Poder, en aquella. Por la misma razón, tampoco es exigible la motivación de los mismos, por lo cual la arbitrariedad de algunos actos discrecionales queda, entonces, fuera del alcance de cualquier tipo de control.

Desde otra visión, que predica una separación de poderes recíproca o de controles mutuos, como la presente en el Estado Social de Derecho o en el Estado Constitucional, la tesis del control judicial de los actos discrecionales varía, en clave de protección de derechos de los administrados e instruye una necesaria proscripción de la arbitrariedad. Por ello, bajo esta visión los actos discrecionales son susceptibles del control de constitucionalidad y

de legalidad por parte de los jueces y es exigible a la administración pública presentar un mínimo de justificación para la toma de decisiones.

Colombia, gracias a que está instituida bajo la fórmula de Estado Social de Derecho, se inscribe en la tesis que admite el control judicial de los actos discrecionales de la administración pública y exige un mínimo de justificación para la expedición de éstos. Lo anterior, en virtud de los postulados de primacía constitucional, de sometimiento de los poderes públicos a la ley, de colaboración armónica entre éstos, de prohibición de la arbitrariedad y de protección efectiva de los derechos de los habitantes del territorio nacional.

Así para esta Corporación ha sido claro que los actos discrecionales están sometidos al control jurisdiccional, debido a que no pueden contrariar la Constitución ni la ley, y a que, en todo caso, es necesario diferenciar tal facultad de la arbitrariedad.

Lo arbitrario expresa el capricho o voluntad individual, contraria a la razón, de quien ejerce el poder sin sujeción a la ley. Para Cassagne, la arbitrariedad es un concepto amplio "y comprende lo injusto, irrazonable e ilegal, fundado en la sola voluntad del funcionario, siendo uno de los límites sustantivos de la discrecionalidad". Por tanto, según la sentencia C-031 de 1995, hasta "en los sistemas jurídicos más perfectos se ha introducido el recurso contencioso administrativo por desviación de poder contra aquellos actos discrecionales de la administración en que el agente de la administración se apaña de la finalidad del buen servicio a la colectividad y a los fines propios del Estado de derecho".

Así se puede concluir que la potestad discrecional, en nuestro sistema jurídico, tiene un límite fuerte en la prohibición de la arbitrariedad, que implica "una garantía para el administrado y constituye, al propio tiempo, una pauta de control que ejercen los jueces para proteger los derechos e intereses de las personas con la mira puesta, fundamentalmente, en la defensa de sus libertades, y someter a la Administración al derecho"⁴

Lo anterior permite afirmar, de forma general, que la discrecionalidad se concibe como un espacio legítimo de decisión dentro de la ley, pero sometido a control para garantizar los derechos de los ciudadanos y la sujeción de la administración al orden constitucional y legal.

Por otro lado, descendiendo al tema de consulta, cabe señalar que la Sección Quinta del Consejo de Estado se pronunció, al respecto, en Sentencia del 6 de julio de 2006⁵. Sobre el particular expuso lo siguiente:

[...] De esta manera a la Sala le corresponde establecer si para la designación de un Gobernador encargado mientras se elige un nuevo titular, el Presidente de la República, está obligado a respetar la terna que le presente el partido o movimiento por el cual fue inscrito el Gobernador elegido, o si, por el contrario, puede hacer tal designación libre y discrecionalmente. [...]

Ante esta clarísima situación, la pregunta es: la designación de un gobernador, de carácter coyuntural o transitorio, esto es, mientras se elige a un nuevo mandatario, requiere de la observancia de un procedimiento especial o, por el contrario, puede efectuarse libre y discrecionalmente por el Presidente de la República o por quien haga sus veces? La Sala encuentra que no cabe en este caso una decisión libre y discrecional, por los siguientes motivos:

1. Si bien es cierto que ni por mandato legal, menos aún por disposición superior, se regula esta designación transitoria, es decir, la que se hace mientras se elige nuevo mandatario, como sí se hace en forma expresa, en tratándose de la provisión del cargo para el resto del periodo] evento en el cual deberá efectuarse la designación respetando el partido, movimiento, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador

⁴ Corte Constitucional, Sentencias: C-031 de 1995 y SU 172 de 2015.

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 6 de julio de 2006, radicado 11001-03-28-0002005-00022-01 (3883).

elegido, también lo es que del análisis integral y finalístico del texto constitucional anteriormente referido, frente a las demás disposiciones constitucionales que tratan el tema electoral, se infiere que el pensamiento del constituyente en estos casos, fue el de propiciar el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y el de garantizar la continuidad del programa del mandatario elegido, que fue sometido a consideración de la ciudadanía al inscribir su candidatura y refrendado con su voto por los electores al escogerlo para esa dignidad; lo cual no se conseguiría, de ninguna manera, sin la permanencia en el cargo, del partido o movimiento que avaló e inscribió al candidato que con su programa ganó el certamen electoral.

Con este criterio interpretativo, de carácter teleológico, no podría marginarse, bajo ninguna consideración, al partido o movimiento ganador de las elecciones, de su intervención directa en la designación del sustituto de quien fue elegido popularmente con su aval e inscripción, en cualquiera de sus modalidades, comoquiera que debe garantizarse la continuidad y correcta ejecución del programa que contó con el respaldo popular, pues por disposición constitucional, "quienes elijan gobernadores o alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato"; lo cual impone su cumplimiento en su desarrollo y ejecución hasta su terminación.

En igual forma advierte la Sala que la Carta Política no contempla un procedimiento especial para la designación de Gobernador, por parte del Presidente de la República, [...] como tampoco para el caso de provisión del cargo de Gobernador, en tratándose de faltas absolutas originadas en cualquier causa, mientras se elige nuevo gobernador [...]

Ante este vacío normativo y ante la necesidad inaplazable de designar un gobernador que dirija los destinos del departamento mientras se efectúan elecciones para elegir nuevo mandatario, lo más indicado es acudir a la aplicación de la interpretación finalística o teleológica de la norma contenida en el artículo 303 de la Constitución Política, para señalar que el propósito del constituyente, a través de la reforma política, fue el de fortalecer los partidos o movimientos políticos a través del cumplido desarrollo y correcta ejecución de sus propios programas inscritos, para el certamen electoral, con sus respectivos candidatos, puestos a consideración de sus conciudadanos, para ser refrendados en las urnas por el voto popular, cuya continuidad en su desarrollo y ejecución implica la permanencia en el poder, del movimiento o partido político que ganó las elecciones con su respectivo candidato y su propio programa, para garantizar su cumplimiento hasta su terminación; lo cual se distorsionaría si persona ajena a su pensamiento y orientación llegara a la gobernación, así fuera por un periodo muy corto.

La teleología entonces, de la norma constitucional no puede ser distinta y, en consecuencia, la solución debe ser la misma.

De esta manera entiende la Sala que en estos casos, como en los demás de su estirpe, el señor Presidente de la República o quien como delegatario de funciones presidenciales, debe hacer la designación de Gobernador en interinidad, mientras se elige nuevo mandatario departamental, está obligado a respetar el programa que el pueblo impuso al candidato elegido y a garantizar su cumplimiento, para lo cual deberá designar como tal a un miembro del partido, movimiento político o coalición que llevó a la gobernación al candidato cuya elección fue anulada por decisión judicial, dando cumplida aplicación al sentido teleológico que contiene el artículo 1 in fine del Acto Legislativo 2 de 2002, reformativo del 303 de la Carta Política.

En estas condiciones, estima la Sala que la aplicación de esta hermenéutica jurídica, es la más acorde con su pensamiento y orientación y con la situación misma, en tanto no sólo armoniza con el principio democrático sino que garantiza el respeto por la decisión mayoritaria tomada por los ciudadanos en las urnas durante las justas electorales y protege la autonomía de los entes territoriales, una de cuyas manifestaciones, es precisamente el

derecho a escoger sus propios gobernantes en ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegidos y de hacerse representar políticamente a través de su propia agrupación, movimiento o partido político, lo mismo que sus intereses de permanencia y de representación popular expresada en las urnas. (Énfasis de la Sala). [...]

Más adelante, en Sentencia del 23 de febrero de 2012⁶, la Sección Quinta sostuvo, además, que:

[...] Ahora, con esta precisión surge el interrogante de ¿Cómo suplir la falta absoluta del Gobernador mientras se realiza la elección cuando éste ha sido destituido a más de 18 meses para la finalización del período?

La Sala precisa que esta decisión que debe ser asumida por el Presidente de la República no es discrecional sino que está sujeta al elemento teleológico de la norma, es decir, que si el Constituyente no indicó que el legislador debía desarrollar esta hipótesis es porque existía claridad que durante el interregno de la destitución y de la elección del Gobernador que debería finalizar el período, este cargo debía ser ocupado por un ciudadano de terna enviada por el partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos que inscribió el gobernador destituido.[...]

Luego de valorar las situaciones contempladas en el artículo 303 Superior advierte la Sala que el señor Presidente de la República, al designar gobernador encargado por falta absoluta del titular a más de dieciocho meses para culminar el período, y mientras se realizan las elecciones, sólo puede ser atendiendo el principio democrático que inspira la Carta Superior desde 1991, según pasa a explicarse:

- *La transición de la Constitución de 1886 a la Constitución de 1991 se caracterizó, entre otros aspectos, por la primacía y expansión del principio de participación democrática. Durante este período buena parte de la geografía nacional, comúnmente denominada Territorios Nacionales, se incorporó a los procesos electorales⁷ dado que fueron elevados a la categoría de Departamentos y por lo mismo debían ser elegidas sus autoridades, incluidos los Gobernadores, que en la actualidad se escogen por voto popular.*

- *En la Constitución de 1991 el voto adquirió un valor agregado, pues se elevó a la categoría de derecho fundamental (Art. 40 C.P.), con un ingrediente adicional de gran importancia como lo es el calificativo otorgado de voto programático, ya que según el artículo 259 Superior "[q]uienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato Por lo mismo, se reitera que el elector no sólo sufraga por el candidato, sino que también lo hace por un programa de gobierno, con el cual debe someterse a consideración del pueblo el ciudadano que participe como candidato en el proceso democrático, como lo ordena la Ley 131 del 9 de mayo de 1994, "[p]or la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.", la cual en su artículo 3^o prescribe:*

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

⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 23 de febrero de 2012, radicado 11001-03-28000-2010-00125-00.

⁷ Desde la expedición del Decreto 2241 de 1986 «Por el cual se adopta el Código Electoral» se estableció en el artículo 184 que los Consejeros Intendenciales o Comisariales se eligen por voto popular.

- *Así, el incumplimiento al programa de gobierno tiene importantes consecuencias. La propia Constitución Política establece como uno de los componentes del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político la facultad de "[r]evocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley." (Art. 40.4 C.P.). En consecuencia, el mandato que el pueblo confiere en las urnas a los Alcaldes y Gobernadores está sujeto al control político de los ciudadanos quienes pueden ejercer la revocatoria de ese mandato, con fundamento en la Ley 131 del 9 de mayo de 1994.*

- *Además, frente a las entidades territoriales, se pasó de reconocerles el principio de independencia, como así lo hacía el artículo 182^s de la Constitución de 1886, a otorgarles el principio de autonomía en la Constitución de 1991, por virtud del cual pueden (i) gobernarse por autoridades propias, (ii) ejercer sus propias competencias, (iii) administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, conforme a la Constitución y la Ley, y (iv) participar en las rentas nacionales.*

Lo anterior conduce a afirmar que si bien las entidades territoriales deben respetar el principio de República Unitaria (C.P. Art. 1^o), su capacidad de autogobernarse se robusteció, en la medida que la elección de los Gobernadores quedó en manos de los ciudadanos del respectivo Departamento, así como la decisión del programa de gobierno que habrá de aplicarse por ese mandatario durante el período para el cual fue elegido. Por tanto, durante el tiempo que se tome la programación y realización de las elecciones para suplir la falta absoluta del Gobernador, y en el caso que esta falta no obedezca a la hipótesis contemplada en el artículo 107 Superior, el Presidente de la República debe designar el funcionario reemplazante respetando el partido, movimiento o grupo político que inscribió al Gobernador elegido.

El legislador ha entendido que la designación debe surtirse tomando en cuenta la continuidad del programa de gobierno del Gobernador que dio lugar a la falta absoluta, [...]

A su vez, esta Sala también ha entendido que en la hipótesis que se examina, la competencia que el artículo 303 Constitucional (Mod. A.L. 02 de 2002), otorga al Presidente de la República para designar Gobernador por el tiempo que tome la realización de elecciones para suplir la falta absoluta de éste, está sujeta al voto programático y a la autonomía de las entidades territoriales, y por ello, la designación debe recaer en un ciudadano perteneciente al partido, movimiento o grupo político que inscribió la candidatura del elegido, para que continúe con el programa de gobierno que venía ejecutando, el cual deberá desarrollar hasta que con elección y posesión del nuevo mandatario se ponga en práctica el programa de gobierno de éste.

Por el contrario, el correcto entendimiento del artículo 303 Constitucional, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo N^o 2 del 6 de agosto de 2002, en particular de su inciso final, es el de que ante la falta absoluta del Gobernador, a más de dieciocho meses de finalizar el período y mientras se realizan las elecciones, el Presidente de la República debe designar Gobernador encargado por ese lapso "(...) respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido", por ser ésta la interpretación conforme al ordenamiento Superior, que propugna por los principios de autonomía de las entidades territoriales y del voto programático. [...]

Es importante precisar que las providencias citadas fueron emitidas con fundamento en el artículo 14 de la Ley 131 de 1994⁹, el cual corresponde actualmente al artículo 135 de la

⁸ Según esta disposición «Los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución [...]

⁹ «Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones».

Ley 2200 de 2022. Ahora bien, lo analizado en dichos fallos es aplicable en vigencia del artículo 135 porque tanto las normas anteriores como la vigente no establecían, de manera específica, el procedimiento para designar temporalmente al gobernador encargado, cuando la falta se presenta a más de dieciocho meses de la terminación del período, mientras se realizaban las elecciones. Sin embargo, se destaca que, a diferencia de las disposiciones anteriores, la mencionada incluye la siguiente disposición:

[...] En caso de faltas absolutas de gobernadores, el presidente de la República solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato, una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibido de la solicitud no presentaren la terna, el presidente designará libremente. [...]

En suma, cuando se presenta la falta absoluta de un gobernador y restan más de dieciocho meses para concluir el periodo constitucional, y mientras se elige y posesiona al nuevo mandatario, el presidente de la República no puede designar discrecionalmente al reemplazo interino. Debe, en cambio, respetar el principio democrático y la autonomía territorial, garantizando la continuidad del programa de gobierno que fue respaldado por los electores. Para ello, la designación debe hacerse a partir de una terna presentada por el partido, movimiento o coalición que inscribió al gobernador elegido originalmente, incluso tratándose de un encargo temporal. Esto se fundamenta en una interpretación teleológica del artículo 303 de la Constitución y normas conexas, que buscan fortalecer los partidos políticos y asegurar que el programa votado por la ciudadanía se ejecute hasta el final del período.

En ese orden, mientras se recibe la terna para seleccionar de allí a quien será designado como gobernador encargado, actuará como tal, de manera eminentemente transitoria, el secretario de gobierno o quien haga sus veces en el departamento.

Si el partido, movimiento o coalición no envía la terna dentro de los diez días hábiles contados a partir del recibo de la solicitud, el presidente de la República procederá a designar al encargado libremente.

En este punto, la Sala encuentra que la decisión del presidente no es discrecional, sino que debe atender al principio democrático y al voto programático, por lo que cuando la Ley 2200 de 2022 faculta al presidente para designar al encargado libremente, se refiere a la posibilidad de prescindir de la terna, pero, al hacer la designación, debe respetar la condición de que el designado pertenezca al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato. No como un reconocimiento para el gobernador cuya elección se declaró nula, sino para el fortalecimiento de la democracia representada en cada uno de los electores que decidieron, un determinado programa de gobierno.

Sin embargo, no se puede perder de vista que, con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2009, que modificó el artículo 107 Superior, se estableció un régimen sancionatorio que exceptúa la aplicación del artículo 303 constitucional, cuando los gobernadores «hubieren sido o fueren condenados mediante sentencias ejecutoriadas en Colombia o en el extranjero por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente cometidos por quienes fueron electos para cargos uninominales». En caso que la anterior hipótesis llegase a suceder, el partido o movimiento que avaló al condenado no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa circunscripción y, si faltan menos de dieciocho meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual el nominador podrá libremente designar el reemplazo, claro está, tomando en consideración que el designado pertenezca al partido, movimiento o coalición que inscribió al mandatario sancionado, como antes se explicó¹⁰

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 23 de febrero de 2012, radicado 1 1001-03-28000-2011-00006-00 (00005).