

Sentencia SU-640/98

ALCALDE-Periodo individual/GOBERNADOR-Periodo individual

En varias ocasiones, esta Corporación se ha pronunciado acerca del período de los alcaldes y los gobernadores. En todas ellas se ha concluido que siempre que se elige popularmente un nuevo alcalde o gobernador, éste desempeñará su posición durante el término establecido por la Constitución, es decir, tres años. De esta manera, la Corte Constitucional ha sido terminante en precisar que los períodos de los alcaldes y gobernadores son individuales y no institucionales. En sentencias C-011 de 1994, C-586 de 1995 y C-448 de 1997, la Corte Constitucional ha establecido que en todos los casos en que se presente vacancia absoluta del cargo de gobernador o de alcalde se debe convocar a nuevas elecciones; que el período constitucional de los gobernadores y alcaldes que son revocados o destituidos, o que renuncian, fallecen o dejan su cargo por alguna otra razón, termina en el momento en que ello sucede; y que el período de los mandatarios que los sustituyen, por causa de elección popular, es de tres años, tal como lo dispone la Constitución. Esto significa, entonces, entre otras cosas, que la jurisprudencia de la Corte ha dejado en claro, de manera reiterada, que el período de los gobernadores y alcaldes es personal y no institucional. La Corte ha manifestado que esa es la única conclusión que permite armonizar los tres principios constitucionales de autonomía de las entidades territoriales, de democracia participativa y soberanía popular y de elección directa de los mandatarios regionales y locales por las comunidades respectivas, con la normas que señalan que los períodos de los alcaldes son de tres años y que la ley regulará, de acuerdo con la Constitución, las distintas materias relacionadas con el ejercicio de dicho cargo.

CORTE CONSTITUCIONAL-Valor y alcance de su jurisprudencia

CONSTITUCION POLITICA-Rango normativo superior/CORTE CONSTITUCIONAL-Máximo y auténtico intérprete de la Constitución

La Constitución Política se postula a sí misma como “norma de normas”. El orden jurídico se reconoce como un todo primeramente en la Constitución, y a partir de ella se desarrolla dinámicamente por obra de los poderes constituidos, pero en este caso dentro del marco

trazado y con sujeción a los principios y valores superiores. No podría la Constitución orientar el proceso normativo y el conjunto de decisiones que se derivan de su propia existencia, si sus preceptos no fuesen acatados por todas las autoridades y las personas. La Corte Constitucional, cabeza de la jurisdicción constitucional, tiene asignada la misión de mantener la integridad y la supremacía de la Constitución, de lo cual depende que ésta pueda conservar su connotación normativa y su poder de imperio contra todo acto u omisión de los poderes constituidos. La afirmación del rango normativo superior de la Constitución Política se traduce en las sentencias que dicta la Corte Constitucional, a través de las cuales esta Corporación cumple su función de máximo y auténtico intérprete de la Carta. Estas dos calidades de la Corte surgen de su posición institucional como garante de la supremacía de la Constitución, cuyo sentido y alcance le corresponde inequívocamente establecer frente a todos y cada uno de los órganos del Estado, lo mismo que frente a las personas, que igualmente le deben obediencia. La voluntad normativa contenida en la Constitución no puede precisarse al margen de la interpretación.

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Parte de la decisión que tiene efecto de cosa juzgada

CORTE CONSTITUCIONAL-Carácter vinculante de la interpretación dada a la Constitución

La Constitución, con el objeto de imponer sus preceptos y de dar a éstos carácter normativo, ha confiado a la Corte Constitucional la guarda de su integridad y supremacía, labor que realiza específicamente a través de su función interpretativa, gracias a la cual se actualiza en cada momento histórico el correcto entendimiento de la Carta. Las sentencias de la Corte, por consiguiente, ofrecen a los demás órganos del Estado, y a los miembros de la comunidad en general, la visión dinámica de lo que la Constitución concretamente prescribe. La interpretación que lleva a cabo la Corte no es externa al texto de la Carta, como que ésta demanda de la misma para poder actualizarse en el espacio y en el tiempo históricos. Las sentencias de la Corte Constitucional, en este sentido, por ministerio de la propia Constitución, son fuentes obligatorias para discernir cabalmente su contenido. La interpretación de la Corte Constitucional, a diferencia de la jurisprudencia de los demás jueces, en cuanto desentraña el significado de la Constitución, no puede tener valor opcional o puramente ilustrativo, puesto que sirve de vehículo insustituible para que ella adquiera el status activo de norma de normas y como tal se constituya en el vértice y al mismo tiempo

en el eje del entero ordenamiento jurídico. De otro lado, las tareas que cumple la Corte Constitucional son únicas, en cuanto que ningún otro órgano podría realizarlas. Frente a la interpretación de la Constitución plasmada en una sentencia de la Corte Constitucional no puede concurrir ninguna otra, ni siquiera la del Congreso de la República. Por el contrario, esta Corporación está llamada a revisar la congruencia constitucional de la actuación del último. A diferencia de lo que acontece con los demás órganos judiciales, las sentencias de la Corte Constitucional tienen la virtualidad de desplazar la ley o incluso de excluirla del ordenamiento, cuando no la mantienen dentro de ciertas condiciones, todo en razón de su calidad de juez del Congreso.

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Vincula a los demás órganos jurisdiccionales

Si en el sistema de fuentes las sentencias de la Corte Constitucional – por ser manifestaciones autorizadas y necesarias de la voluntad inequívoca de la Constitución –, prevalecen sobre las leyes, ellas igualmente resultan vinculantes para las distintas autoridades judiciales, que no pueden a su arbitrio sustraerse a la fuerza normativa de la Constitución, la cual se impone y decanta justamente en virtud de la actividad interpretativa de su guardián, tal y como se refleja en sus fallos. La supremacía y la integridad de la Constitución son consustanciales a la uniformidad de su interpretación. Si el texto de la Constitución se divorcia de la interpretación que del mismo haya dado la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias privativas, de suerte que ésta última se convierta en una de las tantas alternativas plausibles de entendimiento, la fragmentación hermenéutica que se propiciaría inexorablemente conduciría a la erosión del valor cierto y vinculante de la Constitución, puesto que entonces habría tantas constituciones como intérpretes. Las exigencias de supremacía e integridad de la Constitución, por lo demás presupuestos de su valor normativo superior, sólo se satisfacen si se concede a la interpretación que la Corte hace de sus preceptos el sentido de significado genuino y auténtico de su contenido y alcance. Lo anterior adquiere mayor claridad si se tiene presente que los principios de supremacía e integridad de la Constitución no tienen existencia autónoma, como quiera que su efectiva realización precisa de una firme voluntad consagrada a su defensa, ante todo; se trata de atributos cuya posibilidad material depende de la incesante función interpretativa de la Corte Constitucional, indispensable para su protección y vigencia.

PRINCIPIOS DE SUPREMACIA E INTEGRIDAD DE LA CONSTITUCION POLITICA-Mecanismos que

conducen a la uniformidad de la interpretación

Los principios de supremacía e integridad de la Constitución, que por fuerza lógica se traducen en la destacada ubicación de la Corte Constitucional en el concierto de los poderes del Estado - a fin de garantizar la adecuada defensa y vigor de la Carta, como norma jurídica superior -, se acompañan de una serie de mecanismos que conducen a asegurar la uniformidad de su interpretación. Entre otros métodos o técnicas de articulación, cabe en esta oportunidad mencionar dos que se orientan en esta dirección. La institución de la cosa juzgada constitucional, en primer término, garantiza el carácter general de las sentencias de inexequibilidad proferidas por la Corte Constitucional que, por lo tanto, están dotadas de efectos erga omnes. En segundo término, la revisión eventual de las sentencias de tutela contribuye a homogeneizar la interpretación constitucional de los derechos fundamentales. En este campo, la revocación de las sentencias o actos de los jueces lesivos de los derechos fundamentales, como puede ocurrir en aplicación de la doctrina sobre las vías de hecho, se revela como un instrumento eficaz y necesario para preservar la unidad interpretativa de la Constitución.

FUENTES DEL DERECHO-A falta de ley que desarrolle la norma suprema debe acudirse a la interpretación del Tribunal Constitucional

SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ratio decidendi

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Periodo individual de alcaldes/DOCTRINA CONSTITUCIONAL-Periodo individual de alcaldes

VIA DE HECHO-Desconocimiento de la ratio decidendi de los fallos de la Corte Constitucional/DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA-Periodo individual de alcaldes

VIA DE HECHO-Desconocimiento de jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre periodo individual de alcaldes

Referencia: Expediente T-164.746

Actor: Luis Hernando Tabares Escobar.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., noviembre cinco (5) de mil novecientos noventa y ocho (1998).
Aprobada por acta N° 45

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa, y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela número T-164746, promovido por el ciudadano Luis Hernando Tabares Escobar contra el Consejo de Estado.

ANTECEDENTES

1. El día 26 de marzo de 1998, el ciudadano Luis Hernando Tabares Escobar entabló, mediante apoderado, acción de tutela contra el Consejo de Estado, como mecanismo transitorio, por cuanto estima que éste vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a ejercer sus derechos políticos, al suspender provisionalmente algunos apartes de la resolución 062 de 1996, expedida por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual se extendió a tres años su período de ejercicio como alcalde de la ciudad de Fresno – en el departamento de Tolima.

2. Los hechos que dieron lugar a la interposición de la presente acción de tutela son los siguientes:

2.1. El Consejo Nacional Electoral expidió la resolución N° 62 del 5 de junio de 1996, a través

de la cual se amplió el período de ejercicio del alcalde de Fresno (Tolima), de conformidad con un concepto elaborado por el propio Consejo, en el cual se estableció que el período de los alcaldes elegidos popularmente era, en todo caso, de tres años, independientemente de la causa que hubiera generado la convocatoria de las elecciones. La mencionada resolución reza:

(junio 5 de 1996)

Por medio de la cual se ordena una revocatoria directa, y expedir una credencial .

EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 180 del decreto 2241 y 69 del Código Contencioso Administrativo, y

CONSIDERANDO:

“1. Que el 07 de febrero de 1996, la Corporación emitió concepto en el cual aclara que el período de los alcaldes elegidos, independientemente de la causa generadora de la nueva elección, es de tres (3) años.

“2. Que en las elecciones celebradas en el municipio de Fresno (Tolima) el pasado 22 de octubre de 1995, se consignó en el acta de declaración de elección y en la respectiva credencial expedidas con fecha 24 de octubre de 1995, que el período del nuevo alcalde culminaría el 31 de diciembre de 1997.

“3. Que con fecha 24 de abril de 1996, el señor LUIS HERNANDO TABARES ESCOBAR alcalde electo del municipio de Fresno (Tolima) solicita se expida nueva credencial que lo acredite como Alcalde del municipio citado, indicando que su período culmina el 25 de octubre de 1998.

“4. Que con fecha 13 de marzo de 1996, el Consejo Nacional Electoral determinó que por tener funciones corporativas permanentes y en ejercicio de las mismas, debe resolver las situaciones, vacíos u omisiones surgidas con ocasión del ejercicio del cargo por parte de las Comisiones Escrutadoras o sus Delegados.

5. Que el Código Contencioso Administrativo en su artículo 69 prescribe que “los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1- Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.

2- Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

3- Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

RESUELVE:

“ARTÍCULO PRIMERO. Revocar parcialmente el acta de declaratoria de elección de alcalde del municipio de Fresno -Tolima-, elaborada por la comisión escrutadora en lo que tiene que ver con la fecha de vencimiento del período como alcalde, ya que ésta indica “Para el resto del período de 1995 a 1997”.

“ARTÍCULO SEGUNDO. Declarar elegido como alcalde del municipio de Fresno (Tolima), al señor LUIS HERNANDO TABARES ESCOBAR ... para el período comprendido entre el 25 de octubre de 1995 y el 25 de octubre de 1998 y expedir la respectiva credencial.

“ARTÍCULO TERCERO. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición (...)”

2.2. La anterior resolución del Consejo Nacional Electoral fue objeto de una demanda de nulidad parcial, “...en cuanto a la revocatoria del acta de declaración de elección del alcalde del municipio de Fresno (Tol.) y frente al período por el cual se le declaró electo por exceder el término legal, que debía finalizar el 31 de diciembre de 1997...” En vista de la trascendencia jurídica de la demanda, que se tramitó como proceso 712, la Sección Quinta decidió someter su conocimiento a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la cual aceptó la solicitud.

2.3. Mediante auto del día 9 de julio de 1997, con ponencia del consejero Amado Gutiérrez Velásquez, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la demanda de nulidad parcial y ordenó la suspensión provisional de la resolución N° 62 de 1996.

En el auto de la Sala Plena se determinó, en primer lugar, que la acción pertinente contra la resolución del Consejo Nacional Electoral era la de nulidad, puesto que la resolución atacada constituía un acto de contenido electoral y no de declaración de elección o por el cual se hacía un nombramiento. En consecuencia, se concluyó que el Consejo de Estado sí era competente para conocer, en única instancia, sobre la demanda.

En segundo lugar, en la providencia se precisó que el Código Electoral le asignaba competencia al Consejo Nacional Electoral para conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpusieran contra las decisiones de sus delegados. Sin embargo, se aclaró que esa competencia no se extendía a resolver sobre los recursos que se elevaran “contra las decisiones de las comisiones escrutadoras municipales, precisamente porque los recursos que se susciten contra las decisiones de éstas los resuelven los delegados del Consejo Nacional Electoral y contra lo por estos decidido no cabe otro recurso.” Así, en el auto se estableció que “no podía el aludido Consejo [Nacional Electoral] hacer uso de la facultad consagrada en el art. 69 del C.C.A. para revocar directamente lo resuelto por la Comisión Escrutadora del Fresno (Tolima)...” Por lo tanto, la Sala Plena decidió “que por ser manifiesta la incompetencia del Consejo Nacional Electoral para proferir la resolución acusada, pues no podía actuar como superior funcional de la Comisión Escrutadora Municipal de Fresno que expidió el acto declaratorio de elección, habrán de suspenderse los efectos de aquella.”

2.4. El 26 de marzo de 1998, el señor Tabares Escobar, actuando mediante apoderado, instauró acción de tutela, como mecanismo transitorio, contra el Consejo de Estado. Manifestó que esta Corporación judicial había vulnerado sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a ejercer sus derechos políticos, al suspender provisionalmente apartes de la resolución 062. Expresó que el auto de suspensión provisional dictado por el Consejo de Estado podía dar lugar a que el Gobernador del Tolima lo suspendiera en el ejercicio del cargo, tal como había procedido ya con los alcaldes de El Guamo y de Coyaima, con base en otros autos de suspensión provisional referidos también a resoluciones del Consejo Nacional Electoral que extendían el período de ejercicio de esos alcaldes. De esta manera se desacatarían los fallos de la Corte Constitucional en los que se decidió que el período de los alcaldes elegidos popularmente era personal y no institucional.

El apoderado sustenta su solicitud en los siguientes argumentos: en primer lugar, que, en virtud de la sentencia C-448 de 1997 de la Corte Constitucional, el período del alcalde de

Fresno había sido “ampliado por mandato expreso de la sentencia hasta completar el término constitucional de tres años”; en segundo lugar, que el Gobernador del Tolima “se ha visto precisado a instancias del Consejo de Estado a suspender de sus funciones a los alcaldes municipales de Guamo y Coyaima, con lo cual se desconoce el término fijado para el período de estos funcionarios, el cual en el caso de Tabares Escobar, expiraría el 25 de octubre del corriente año”. Además, que el Consejo de Estado, en un oficio que había dirigido al Gobernador del Tolima requiriéndole la suspensión de los alcaldes de El Guamo y Coyaima, anotó que “se pronunciará sobre el fallo C-448 de 1997, en la correspondiente sentencia que desate en cada caso las pretensiones”.

Sostiene que se violó el derecho a la igualdad del alcalde de Fresno, por cuanto al aplicársele el criterio del Consejo de Estado se lo exceptúa del tratamiento genérico que, de acuerdo con la sentencia C-448 de 1997 de la Corte Constitucional, se ha de garantizar a todos los alcaldes municipales electos con posterioridad a las elecciones generales de 1995.

3. La Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué ofició al Gobernador del Tolima y al Consejo Nacional Electoral para que anexaran distintos documentos. Igualmente, citó al actor para recibir su declaración, y le solicitó anexar otros documentos.

3.1. En su declaración, el señor Tabares Escobar expresa que entabló la acción de tutela al observar que el Gobernador del Tolima había suspendido a los alcaldes de Guamo y Coyaima, a pesar de lo dispuesto en la sentencia C-448 de 1997 de la Corte Constitucional. Expone que ante el Consejo de Estado cursa una demanda de acción de nulidad contra la resolución que lo reconoció como alcalde de Fresno por un período de tres años, y que ella podría conducir a que a él también se lo suspendiera de su cargo, tal como había ocurrido con los otros alcaldes. Por eso, afirma que instauró la acción de tutela en previsión de que en el futuro le ocurriese lo mismo que a los alcaldes de El Guamo y Coyaima.

3.2. El 15 de abril, el vicepresidente del Consejo de Estado le remitió un escrito al juez de tutela en el que solicita no acceder a la petición de amparo presentada por Luis Hernando Tabares Escobar.

En primer lugar, expresa que de la demanda del actor no se deduce con claridad si el objeto de la misma es el auto que decretó la suspensión provisional de la resolución 62 de 1996 o el proceso de nulidad del que hace parte, el cual se encontraba todavía en trámite. Ante la falta

de precisión, el magistrado considera las dos hipótesis.

Así, sostiene que, por un lado, en caso de que el actor atacara el proceso, la acción de tutela es improcedente puesto que la Sala Plena del Consejo de Estado aún no ha tomado una decisión al respecto y el actor no puede pretender ampliar su período como alcalde mediante dos procesos paralelos. Además, no se ha negado al actor su derecho de acceso a la justicia, puesto que intervino en el proceso de nulidad al presentar recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda, recurso que no prosperó. De todo lo anterior, el magistrado concluye: “que el proceso que cursa actualmente en el Consejo de Estado fue iniciado con anterioridad al presente proceso de tutela; que Luis Hernando Tabares Escobar al no lograr ante esta Corporación, por las vías legales pertinentes, mantener su condición de Alcalde de Fresno, acude ante ese Tribunal para lograrlo, a través de la Acción de Tutela, que es a todas luces improcedente”.

Por otro lado, el vicepresidente del Consejo de Estado expone que si lo que el actor demanda es el auto de julio 9 de 1997, mediante el cual se decretó la suspensión provisional de la resolución N° 62, se observa que éste no violó el derecho al debido proceso porque lo que en el auto se asevera es que el Consejo Nacional Electoral no es competente para proferir dicha resolución, puesto que no era superior funcional de la Comisión Escrutadora Municipal de Fresno que expidió el acto declaratorio de elección. Además, en dicho auto no se contradice lo afirmado por la Corte Constitucional sobre el período de los alcaldes.

3.3. El mismo día 15 de abril de 1998, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué denegó la tutela solicitada.

La Sala aclara, en primer lugar, que en el caso en cuestión no se ha presentado ningún desacato a lo establecido en la sentencia C-448 de 1997 de la Corte Constitucional. En la sentencia T-542 de 1994 de la misma Corte Constitucional se estableció que el incumplimiento de las sentencias que se profieran contra la administración desconoce el debido proceso y el acceso a la justicia, pero esta vulneración del debido proceso “se deriva del incumplimiento de los ordenamientos específicos que contiene la sentencia, es decir, los referidos al caso concreto, mas no de aquellos que por extensión y con fundamento en los planteamientos de un fallo, se buscan adoptar para favorecer situaciones que se consideran similares”.

De otra parte, considera que “no puede hablarse de vulneración al acceso efectivo a la justicia del actor por omisión del cumplimiento de fallo judicial, máxime cuando aún no ha existido pronunciamiento del honorable Consejo de Estado sobre la nulidad de la resolución N° 62 de junio 5 de 1996”. De igual forma, descarta la vulneración al derecho a la participación política porque no se ha dado el hecho desconocedor de dicho derecho que sería la suspensión del cargo.

Expresa que es prematuro sostener que el Consejo de Estado se pronunciará sobre el caso del actor en el mismo sentido en que lo hizo con los alcaldes de Guamo y Coyaima, por cuanto “no son los criterios jurídicos de los falladores eminentemente rígidos”. Además, afirma que los pronunciamientos judiciales no son susceptibles de ser atacados por medio de la tutela.

4. El 28 de mayo de 1998, Luis Hernando Tabares Escobar hizo llegar a esta Corporación copia del decreto 0426 del 5 de mayo de 1998, por medio del cual el gobernador del Tolima lo suspendió en el ejercicio de sus funciones como alcalde del municipio de Fresno, y designó un alcalde provisional, hasta que le remitieran la terna para la designación respectiva. El gobernador fundamentó su decisión en la aclaración de un auto de suspensión provisional dictado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, expedido en el curso de un proceso de nulidad instaurado contra una resolución del Consejo Nacional Electoral que prolongaba el período de ejercicio del alcalde de Coyaima. La aclaración – fechada el día 16 de febrero de 1998 y elaborada en respuesta a una petición del mismo gobernador -, fue suscrita por el consejero ponente del mencionado auto y por el secretario de la Sección, y señalaba que “cuando la decisión de suspender el acto de elección de un alcalde queda en firme pierde su fuerza ejecutoria y corresponde al Presidente de la República en el distrito capital o a los gobernadores en los demás casos, hacer efectiva la cesación de funciones y designar el reemplazo...” Habida cuenta de lo anterior, y en atención a que la resolución del Consejo Nacional Electoral que había ampliado el término de ejercicio del alcalde de Fresno y era objeto del proceso ante el Consejo de Estado también había sido suspendida provisionalmente, el gobernador decidió suspender al alcalde de esta localidad, tal como había procedido ya con los alcaldes de Coyaima y El Guamo.

5. Posteriormente, el 31 de agosto de 1998, el actor envió a la Corte Constitucional una copia de la sentencia proferida dentro del proceso de nulidad que se tramitaba en contra de

la resolución N° 062 de junio 5 de 1996, expedida por el Consejo Nacional Electoral (proceso S-712). La sentencia fue dictada el 9 de junio de 1998, por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, M.P. Joaquín Jarava del Castillo. En ella se resolvió declarar la nulidad parcial de la resolución, en el aparte que extendía el período de ejercicio de las funciones de alcalde de Fresno hasta el 25 de octubre de 1998 y ordenaba expedir una nueva credencial.

En la sentencia se plantea que la demanda de nulidad plantea dos problemas jurídicos: “El primero, se refiere a si el período de los alcaldes es personal o institucional. El segundo, atañe a la competencia del Consejo Nacional Electoral para revocar directamente actos proferidos por las Comisiones Escrutadoras Municipales.”

Para la resolución del primer problema, en la sentencia se reseñan los fallos de la Corte Constitucional sobre el período de los alcaldes y se asevera que, en razón de la declaración de inconstitucionalidad de distintas normas que regulaban la vacancia del cargo de alcalde, existe un vacío legal en la materia. Luego, se precisa que la Corte Constitucional ha señalado que los períodos de los alcaldes son individuales, pero que la mayoría de los integrantes del Consejo de Estado disiente de ese concepto. Para el efecto se remite a lo expresado sobre el tema en la sentencia del 25 de noviembre de 1997, dictada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Mario Alario Méndez, para entonces concluir de la siguiente manera: “Queda entonces claro, que la posición mayoritaria de la Corporación respecto al tema del período de los gobernadores y alcaldes es que es indefectiblemente de carácter institucional y no individual, y por ello, en caso de que haya que reemplazar a alguno de estos mandatarios por falta absoluta mediante elección, su declaratoria debe hacerse por el resto del período inicial.”

A continuación, el fallo se ocupa del alcance de las sentencias de la Corte Constitucional, para lo cual cita nuevamente algunos apartes de la mencionada providencia del día 25 de noviembre de 1997 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en los cuales se expresa que la cosa juzgada constitucional se refiere únicamente a la parte resolutive de las sentencias, razón por la cual los jueces pueden disentir de las motivaciones de los fallos de la Corte Constitucional. Dado que en esta providencia del 25 de noviembre de 1997 se fijó la posición del Consejo de Estado sobre el punto de la cosa juzgada constitucional y de la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se transcriben a continuación

distintos apartes de la misma:

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

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

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

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

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

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

“Mediante el artículo 23 del decreto 2.067 de 1.991, se dispuso que la doctrina constitucional enunciada en las sentencias de la Corte Constitucional era criterio auxiliar obligatorio para las autoridades. La Corte, mediante sentencia C-131 de 1 de abril de 1.993, declaró que era inconstitucional la expresión obligatorio contenida en ese artículo (Gaceta de la Corte Constitucional, 1993, t. 4, p. 37).

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

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

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

En consecuencia, con respecto al primer problema planteado por la demanda se reafirma que los períodos de los alcaldes son institucionales y que mal podía el Consejo Nacional Electoral extender el término de ejercicio del alcalde de Fresno, pues ello constituía una violación del artículo 318 de la Constitución.

Finalmente, en relación con el segundo interrogante que planteaba la demanda, la sentencia reafirma lo expresado en el auto que había declarado la suspensión provisional de la resolución del Consejo Nacional Electoral, acerca de que este organismo no era competente para revocar las decisiones de las Comisiones Escrutadoras Municipales, tal como lo había hecho al dictar la resolución 062 de 1996 . Por lo tanto, se manifiesta que la actuación del Consejo Nacional Electoral configuraba “una clara usurpación de poder”, lo que constituía “otra razón para proceder a decretar la nulidad del acto administrativo acusado”, en lo

referido a la ampliación del período de ejercicio del alcalde de Fresno.

FUNDAMENTOS

1. El alcalde de Fresno, Tolima, Luis Hernando Tabares Escobar, presentó una acción de tutela contra el Consejo de Estado, por cuanto considera que la decisión de esta Corporación de suspender provisionalmente la resolución del Consejo Nacional Electoral que determinó extender a tres años su período de ejercicio del cargo podía conducir a que el gobernador del Tolima procediera a suspenderlo, tal como había hecho con los alcaldes de El Guamo y Coyaima. Esta situación constituiría una vulneración de sus derechos al debido proceso, a la igualdad, y a la participación política. Manifiesta que presenta la acción de tutela para evitar que en el futuro le ocurra lo mismo que a los otros dos alcaldes.

2. El 15 de abril, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué denegó la tutela presentada por el señor Luis Hernando Tabares Escobar. Sostiene que no se presenta violación de ninguno de sus derechos, por cuanto el gobernador no había decidido nada aún acerca de la suspensión en el ejercicio del cargo, y porque el Consejo de Estado no se había pronunciado definitivamente sobre la nulidad de la resolución que extendía su período de ejercicio.

El problema jurídico

3. Se trata de establecer si el Consejo de Estado vulneró los derechos fundamentales del alcalde del municipio de Fresno, Tolima, al disponer la suspensión provisional de la resolución del Consejo Nacional Electoral que extendía a tres años su período de ejercicio del cargo de alcalde.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el período de los alcaldes y los gobernadores

4. En varias ocasiones, esta Corporación se ha pronunciado acerca del período de los alcaldes y los gobernadores. Las diferentes sentencias han versado sobre distintos eventos que pueden conducir a que estos cargos queden vacantes, y en todas ellas se ha concluido que siempre que se elige popularmente un nuevo alcalde o gobernador, éste desempeñará su posición durante el término establecido por la Constitución, es decir, tres años. De esta

manera, la Corte Constitucional ha sido terminante en precisar que los períodos de los alcaldes y gobernadores son individuales y no institucionales.

5. En la sentencia C-011 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se realizó la revisión previa de constitucionalidad al proyecto de ley estatutaria que reglamentaba el voto programático. El artículo 15 del proyecto señalaba que si la revocatoria del mandato de un alcalde o gobernador se verificaba luego de que éste hubiera ejercido su cargo por más de dos años, no se convocaría a una nueva elección, sino que el presidente o el gobernador respectivo designarían una persona para que culminara el período. La Corte estableció que el mencionado artículo 15 violaba la Constitución Política, y definió que “en el caso de producirse la revocación del mandato de uno cualquiera de estos funcionarios, como es lógico su respectivo período constitucional cesa en forma automática. Por consiguiente, al producirse la elección popular de quien haya de sucederlo en el cargo, cualquiera que sea la fecha en que ello ocurra, el período constitucional del nuevo mandatario comenzará a contarse a partir de la fecha de su posesión, y este período deberá ser el mismo de aquél cuyo mandato fue revocado, es decir, de tres (3) años”.

En la providencia, esta Corporación manifestó que la nueva Carta había conservado la forma de Estado unitario, pero atemperada por el principio de la “autonomía de las entidades territoriales”. Este hecho hacía inaceptable que, salvo los indispensables nombramientos interinos, se autorizara al Presidente de la República y a los gobernadores para que designaran a los sustitutos de los gobernadores y alcaldes, cuyos mandatos habían sido revocados durante su último año de ejercicio del cargo. Por lo tanto, concluyó que también en estos casos habría de convocarse a elecciones populares.

Manifestó también la Corte que en la Constitución no se señalaba ninguna fecha oficial para la iniciación de los períodos de los alcaldes y gobernadores. La única excepción la constituían los artículos 16 y 19 transitorios, que precisaban, respectivamente, que los gobernadores elegidos el 27 de octubre de 1991 tomarían posesión el 2 de enero de 1992, y que los alcaldes elegidos en 1992 ejercerían su cargo hasta el 31 de diciembre de 1994. Sin embargo, esas disposiciones tenían carácter transitorio y, por lo tanto, ya habían dejado de regir.

Esta Corporación expuso los siguientes argumentos que justificaban que en la situación

descrita se convocara a elecciones y que el candidato seleccionado ejerciera su cargo por tres años:

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

“(....)

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

6. La decisión anterior fue reiterada en la sentencia C-586 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes y José Gregorio Hernández. La sentencia versó sobre una demanda contra distintos artículos de la ley 104 de 1993, “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.” El artículo 112 disponía en uno de sus apartes que, en los casos en los que se hubiera destituido a un gobernador o a un alcalde, el Presidente de la República o el gobernador respectivo convocarían a una nueva elección, a no ser que ya hubiera transcurrido más de la mitad del período respectivo, caso en el cual podrían encargar a otra persona por el resto del término. Por su parte, el

artículo 114 autorizaba al Presidente para nombrar libremente el reemplazo de estos mandatarios, en caso de que hubieran renunciado a causa de amenazas, intimidación o presión por parte de organizaciones subversivas o criminales, o de que hubieran sido secuestrados o asesinados por las mismas organizaciones.

En esa ocasión, esta Corporación declaró la inexequibilidad del mencionado aparte del artículo 112 y de la totalidad del artículo 114, bajo la consideración de que en la sentencia C-011 de 1994 se había precisado que “en caso de vacancia absoluta del cargo de gobernador o alcalde, siempre deberá convocarse a nuevas elecciones”.

7. En la sentencia C-448 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se reiteró y precisó la jurisprudencia respecto a que el período de los alcaldes es individual y no institucional.

La demanda estaba dirigida contra los artículos 85 y 107 de la ley 136 de 1994 – “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.” El primero establecía que la elección de los alcaldes debía coincidir con la de los gobernadores, concejales y diputados y que los períodos de aquéllos se iniciarían el día 1º de enero siguiente a la elección. El segundo prescribía que, en los casos de falta absoluta del alcalde, el Presidente de la República o el gobernador respectivo, según sus competencias, convocarían a elecciones, siempre y cuando no hubieren transcurrido más de 24 meses del período del alcalde. Si este término ya había sido superado, o si la falta se había causado por la muerte violenta del alcalde, los mismos funcionarios designarían al sustituto para el resto del período.

En la sentencia, la Corte declaró la inexequibilidad de los artículos demandados. Además, por unidad normativa, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 51 y 52 de la Ley 241 de 1995, en los cuales se enunciaban los casos en los cuales la vacancia absoluta de una alcaldía sería llenada por nombramiento del gobernador o del Presidente. De igual forma, condicionó el alcance del artículo 280 de la Ley 4ª de 1913, que señala que “siempre que se haga una elección después de principiado un período, se entiende hecha para el resto del período en curso”, porque aunque podía “constituir una regla general razonable en los casos de períodos institucionales”, era inconstitucional e inaplicable “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”.

En dicha ocasión, esta Corporación sostuvo que la interpretación armónica de los artículos 260 y 314 de la C.P., permitía deducir claramente que la Constitución le reservó a la voluntad popular la elección de la primera autoridad local, para un período de tres años. Asimismo, señaló que esta regla era la que había regido las decisiones anteriores de la Corte sobre esta materia y que ella era aplicable a todas las situaciones en las que se presentaran vacantes en los cargos de gobernador o alcalde. Al respecto, la sentencia expresa:

“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 (CP 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 las autonomía de las entidades territoriales (CP art. 1º).”

En el fallo se reconoce que el artículo 293 de la Carta defiere al legislador la regulación de la fecha de posesión y de las faltas absolutas y temporales, así como de la forma de llenar las vacantes de quienes resulten elegidos para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. Sin embargo, se precisa que esa regulación legal debe efectuarse de acuerdo con la Constitución, como bien lo expresa el mismo artículo, y que, por lo tanto, “no puede la ley alterar el origen de los alcaldes, que es por elección popular, ni su período, que es de tres años”.

Luego, al establecer la inexequibilidad del artículo 107 de la Ley 136 de 1994, señala:

“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.

“(…)

“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”.

Finalmente, la Corte precisó cuáles serían los efectos de la sentencia, de la siguiente manera:

“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 la alcaldía por causas 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.”

El carácter vinculante de la interpretación de la Constitución efectuada por la Corte Constitucional

8. La reseña realizada en el aparte anterior permite llegar a la diáfana conclusión de que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que en todos los casos en que se presente vacancia absoluta del cargo de gobernador o de alcalde se debe convocar a nuevas

elecciones; que el período constitucional de los gobernadores y alcaldes que son revocados o destituidos, o que renuncian, fallecen o dejan su cargo por alguna otra razón, termina en el momento en que ello sucede; y que el período de los mandatarios que los sustituyen, por causa de elección popular, es de tres años, tal como lo dispone la Constitución. Esto significa, entonces, entre otras cosas, que la jurisprudencia de la Corte ha dejado en claro, de manera reiterada, que el período de los gobernadores y alcaldes es personal y no institucional.

9. El Consejo de Estado, sin embargo, disiente de la posición expresada por la Corte Constitucional, tal como lo ha expresado en distintas sentencias. El tribunal supremo de la jurisdicción contencioso administrativa considera que el período de los alcaldes y los gobernadores es institucional, aserto que fundamenta en una interpretación propia de los artículos constitucionales pertinentes. Es decir, la posición del Consejo de Estado – basada en una argumentación seria y respetable – se aleja conscientemente de la posición que ha definido reiteradamente la Corte Constitucional sobre esta materia. Esa es precisamente una de las razones fundamentales para declarar la nulidad parcial de la resolución del Consejo Nacional Electoral que prolongó el período de ejercicio del alcalde de Fresno.

Naturalmente, el problema jurídico a dilucidar exige que se determine el valor y el alcance de la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, particularmente su capacidad de vinculación para con los demás órganos jurisdiccionales.

10. La Constitución Política se postula a sí misma como “norma de normas” (C.P. art. 4). El orden jurídico se reconoce como un todo primeramente en la Constitución, y a partir de ella se desarrolla dinámicamente por obra de los poderes constituidos, pero en este caso dentro del marco trazado y con sujeción a los principios y valores superiores. No podría la Constitución orientar el proceso normativo y el conjunto de decisiones que se derivan de su propia existencia, si sus preceptos no fuesen acatados por todas las autoridades y las personas. La Corte Constitucional, cabeza de la jurisdicción constitucional, tiene asignada la misión de mantener la integridad y la supremacía de la Constitución, de lo cual depende que ésta pueda conservar su connotación normativa y su poder de imperio contra todo acto u omisión de los poderes constituidos.

La afirmación del rango normativo superior de la Constitución Política se traduce en las sentencias que dicta la Corte Constitucional, a través de las cuales esta Corporación cumple

su función de máximo y auténtico intérprete de la Carta. Estas dos calidades de la Corte surgen de su posición institucional como garante de la supremacía de la Constitución, cuyo sentido y alcance le corresponde inequívocamente establecer frente a todos y cada uno de los órganos del Estado, lo mismo que frente a las personas, que igualmente le deben obediencia.

11. La voluntad normativa contenida en la Constitución no puede precisarse al margen de la interpretación. La función de la Corte Constitucional se mueve en el campo de la interpretación. La parte resolutive de las sentencias de la Corte sólo es la consecuencia inexorable y puntual de las razones y criterios que en ellas se exponen sobre el contenido o alcance de un determinado precepto constitucional. Por eso la doctrina constitucional, en lo que se refiere a las sentencias de exequibilidad o inexecuibilidad, ha señalado que la cosa juzgada se extiende también el argumento que sirve de sustento indubitable al fallo que se pronuncia. No podría ser de otra manera. En la parte resolutive se concreta la decisión de declarar una disposición legal como inexecutable o de revocar o confirmar una sentencia de tutela, al paso que en la motiva se explicita mediante la actividad interpretativa lo que la Constitución efectivamente manda u ordena.

El interrogante acerca de qué parte de las sentencias de la Corte Constitucional hace tránsito a cosa juzgada constitucional ha sido abordado en distintas ocasiones por esta Corporación. En la sentencia C-131 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se expresó que no todo lo formulado en las sentencias adquiriría el carácter de vinculante, aun cuando, contrariamente a lo sostenido por el Consejo de Estado, se estableció que la obligatoriedad de las sentencias no se restringía a la parte resolutive. Para el efecto, se expuso que la cosa juzgada se manifestaba en forma explícita e implícita, en la parte resolutive del fallo y en la ratio decidendi, respectivamente:

“3. Qué parte de las sentencias de constitucionalidad tienen 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 corrigen la jurisprudencia.

“(…)

“Son pues dos los fundamentos de la cosa juzgada implícita: primero, el artículo 241 de la Carta le ordena a la Corte Constitucional velar por la guarda y supremacía de la Constitución, que es norma normarum, de conformidad con el artículo 4° idem. En ejercicio de tal función, la Corte expide fallos con fuerza de cosa juzgada constitucional, al tenor del artículo 243 superior. Segundo, dichos fallos son erga omnes, según se desprende del propio artículo 243 constitucional.

“Considerar lo contrario, esto es, que únicamente la parte resolutive tiene fuerza de cosa juzgada, sería desconocer que, admitiendo una norma diferentes lecturas, el intérprete se acoja a lo dispositivo de una sentencia de la Corte Constitucional e ignore el sentido que la Corporación – guardiana de la integridad y supremacía de la Carta –, le ha conferido a dicha norma para encontrarla conforme o inconforme con la Constitución. Ello de paso atentaría contra la seguridad jurídica dentro de un ordenamiento normativo jerárquico, como claramente lo es el colombiano por disposición del artículo 4° superior”..1

Esta posición fue corroborada en la sentencia que decidió sobre el proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia, 2 al hacer referencia al artículo 48 del proyecto, que

establecía que las sentencias de la Corte Constitucional que se dictaran como resultado del examen de las normas legales – bien fuera por vía de acción, de revisión previa o con motivo del ejercicio del control automático de constitucionalidad –, sólo serían de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte resolutive. A este respecto la Corte expresó:

“En efecto, 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”.

12. La Constitución, con el objeto de imponer sus preceptos y de dar a éstos carácter normativo, ha confiado a la Corte Constitucional la guarda de su integridad y supremacía, labor que realiza específicamente a través de su función interpretativa, gracias a la cual se actualiza en cada momento histórico el correcto entendimiento de la Carta. Las sentencias de la Corte, por consiguiente, ofrecen a los demás órganos del Estado, y a los miembros de la comunidad en general, la visión dinámica de lo que la Constitución concretamente prescribe. La interpretación que lleva a cabo la Corte no es externa al texto de la Carta, como que ésta demanda de la misma para poder actualizarse en el espacio y en el tiempo históricos. Las sentencias de la Corte Constitucional, en este sentido, por ministerio de la propia Constitución, son fuentes obligatorias para discernir cabalmente su contenido.

La Constitución no produce simplemente una mera unidad formal del ordenamiento, sino que su propósito fundamental es el de reconducir todas sus piezas a unos principios y valores superiores, para lo cual se requiere de una interpretación articuladora que promueva una verdadera unidad sustancial. La defensa de la Constitución, por esta razón, coincide con la progresiva y coherente construcción de la voluntad constituyente. En este caso, la interpretación de la Corte Constitucional, a diferencia de la jurisprudencia de los demás jueces, en cuanto desentraña el significado de la Constitución, no puede tener valor opcional o puramente ilustrativo, puesto que sirve de vehículo insustituible para que ella adquiera el

status activo de norma de normas y como tal se constituya en el vértice y al mismo tiempo en el eje del entero ordenamiento jurídico. De otro lado, las tareas que cumple la Corte Constitucional son únicas, en cuanto que ningún otro órgano podría realizarlas. Frente a la interpretación de la Constitución plasmada en una sentencia de la Corte Constitucional no puede concurrir ninguna otra, ni siquiera la del Congreso de la República. Por el contrario, esta Corporación está llamada a revisar la congruencia constitucional de la actuación del último. A diferencia de lo que acontece con los demás órganos judiciales, las sentencias de la Corte Constitucional tienen la virtualidad de desplazar la ley o incluso de excluirla del ordenamiento, cuando no la mantienen dentro de ciertas condiciones, todo en razón de su calidad de juez del Congreso.

Si en el sistema de fuentes las sentencias de la Corte Constitucional – por ser manifestaciones autorizadas y necesarias de la voluntad inequívoca de la Constitución –, prevalecen sobre las leyes, ellas igualmente resultan vinculantes para las distintas autoridades judiciales, que no pueden a su arbitrio sustraerse a la fuerza normativa de la Constitución, la cual se impone y decanta justamente en virtud de la actividad interpretativa de su guardián, tal y como se refleja en sus fallos. La supremacía y la integridad de la Constitución son consustanciales a la uniformidad de su interpretación. Si el texto de la Constitución se divorcia de la interpretación que del mismo haya dado la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias privativas, de suerte que ésta última se convierta en una de las tantas alternativas plausibles de entendimiento, la fragmentación hermenéutica que se propiciaría inexorablemente conduciría a la erosión del valor cierto y vinculante de la Constitución, puesto que entonces habría tantas constituciones como intérpretes. Las exigencias de supremacía e integridad de la Constitución, por lo demás presupuestos de su valor normativo superior, sólo se satisfacen si se concede a la interpretación que la Corte hace de sus preceptos el sentido de significado genuino y auténtico de su contenido y alcance. Lo anterior adquiere mayor claridad si se tiene presente que los principios de supremacía e integridad de la Constitución no tienen existencia autónoma, como quiera que su efectiva realización precisa de una firme voluntad consagrada a su defensa, ante todo; se trata de atributos cuya posibilidad material depende de la incesante función interpretativa de la Corte Constitucional, indispensable para su protección y vigencia.

13. Los principios de supremacía e integridad de la Constitución, que por fuerza lógica se traducen en la destacada ubicación de la Corte Constitucional en el concierto de los poderes

del Estado – a fin de garantizar la adecuada defensa y vigor de la Carta, como norma jurídica superior –, se acompañan de una serie de mecanismos que conducen a asegurar la uniformidad de su interpretación. Entre otros métodos o técnicas de articulación, cabe en esta oportunidad mencionar dos que se orientan en esta dirección. La institución de la cosa juzgada constitucional, en primer término, garantiza el carácter general de las sentencias de inexequibilidad proferidas por la Corte Constitucional que, por lo tanto, están dotadas de efectos erga omnes. En segundo término, la revisión eventual de las sentencias de tutela contribuye a homogeneizar la interpretación constitucional de los derechos fundamentales. En este campo, la revocación de las sentencias o actos de los jueces lesivos de los derechos fundamentales, como puede ocurrir en aplicación de la doctrina sobre las vías de hecho, se revela como un instrumento eficaz y necesario para preservar la unidad interpretativa de la Constitución.

14. En las tres sentencias de la Corte Constitucional que fueron reseñadas en los fundamentos jurídicos 4 a 7, esta Corporación ha declarado la inexequibilidad de diferentes normas que regulaban las situaciones de vacancia de los cargos de alcalde y gobernador, y autorizaban, en determinadas condiciones, al Presidente de la República o al gobernador respectivo a designar su reemplazo. La ratio decidendi de los distintos fallos ha sido la de que los períodos de estos gobernantes locales y regionales son personales y que, por lo tanto, en todo caso han de ser elegidos popularmente, por el término constitucional de tres años. La Corte ha manifestado que esa es la única conclusión que permite armonizar los tres principios constitucionales de autonomía de las entidades territoriales (C.P. art. 1), de democracia participativa y soberanía popular (C.P. arts. 1, 3, 103) y de elección directa de los mandatarios regionales y locales por las comunidades respectivas (C.P. arts. 260 y 287), con la normas que señalan que los períodos de los alcaldes son de tres años (C.P. art. 314) y que la ley regulará, de acuerdo con la Constitución, las distintas materias relacionadas con el ejercicio de dicho cargo (C.P. art. 293).

El Consejo de Estado considera que las sentencias de la Corte Constitucional han producido un vacío legal en relación con los períodos de los alcaldes. No coincide la Corte con esta apreciación, pero incluso en el caso de que se aceptara, ello no implica que en el derecho colombiano no exista una solución jurídica a las situaciones de vacancia del cargo de alcalde. Como se expresó en la sentencia C-083 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz, los vacíos legales deben ser llenados por los jueces, para lo cual deben consultar las fuentes del derecho. La

fuerza suprema es la Constitución, la cual es desarrollada por las leyes. Pero en el caso de que no exista una ley que desarrolle la materia, habrá de acudirse a la interpretación que realice el tribunal constitucional sobre la norma suprema, tal como lo precisa la citada sentencia:

“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 Kelsen³ 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.).

“(…)

“Lo que hace (...) el artículo 8° [de la ley 153 de 1887] (...) es referir a las normas constitucionales, como una modalidad del derecho legislado, para que sirvan como fundamento inmediato de la sentencia, cuando el caso sub iudice no está previsto en la ley. La cualificación adicional de que si las normas que van a aplicarse han sido interpretadas por la Corte Constitucional, de ese modo deben aplicarse, constituye, se repite, una razonable exigencia en guarda de la seguridad jurídica”.

De esta manera, en situaciones como la que se analiza el operador jurídico habrá de acudir a las sentencias de la Corte, para determinar si de la ratio decidendi de ellas se puede extraer una respuesta al problema. Y en el caso del período de los alcaldes es evidente que en los fallos de la Corte la ratio decidendi conduce a la clara conclusión de que los períodos de los alcaldes son personales.

El desconocimiento de la interpretación dada por la Corte Constitucional a la disposición constitucional sobre el período de los alcaldes elegidos popularmente

15. En las diversas sentencias dictadas por la Corte Constitucional sobre la materia objeto de la controversia constitucional, se acoge la tesis de que el período de los alcaldes elegidos popularmente es de tres años, sin importar la causa que motive la nueva elección. A este respecto, como se explicó, la ratio decidendi de los fallos de la Corte es similar. Ciertamente, la sentencia de la Corte Constitucional posterior al auto del Consejo de Estado que dispuso la suspensión provisional de la Resolución 62 de 1996, del Consejo Nacional Electoral, tiene alcance más universal que el de los dos fallos anteriores de la misma Corporación. Sin embargo, en estos últimos también se prohíja claramente el concepto de período individual o personal (tres años a partir de la posesión), precisamente en aras del peso relevante que debe otorgarse a los principios de soberanía popular y de autonomía territorial.

No cabe duda de que, luego de los dos primeros fallos de la Corte Constitucional, el derecho de participación de los alcaldes elegidos mediante el voto popular debía entenderse en el sentido de que dentro de su objeto reconocido se encontraba el derecho político a gobernar por el período indicado de los tres años (C.P. arts. 40 y 314). Correlativamente, en el respectivo municipio los ciudadanos ejercieron su derecho a elegir alcalde por el mismo término. Dado que la doctrina constitucional sobre el período de los alcaldes elegidos por el voto popular se estableció en sentencias de inexequibilidad que hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional – extensiva a su ratio decidendi –, su efecto erga omnes se verificó sin que para ello fuese necesario recurrir a ningún acto distinto de las sentencias ya proferidas. De otra parte, la incidencia de los fallos de la Corte sobre el objeto y contenido concretos del derecho de participación política – en su vertiente activa y pasiva –, no podía menos de expresarse en su aplicación inmediata, vale decir, no necesitada de desarrollo o reglamentación legislativa, administrativa ni de ningún otro tipo.

A juicio de la Corte Constitucional, entre los efectos producidos automáticamente por los referidos fallos de la Corte Constitucional se contaba el de la extensión del término para el cual fue elegido el alcalde del municipio de Fresno – Tolima -, el cual sólo podía concluir el día 25 de octubre de 1998, fecha en la que expiraría, conforme a la doctrina constitucional, su período de tres años. Desde este punto de vista, cuando el Consejo Nacional Electoral dictó la citada resolución no hizo cosa distinta de expresar un efecto imputable a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que, por lo tanto, ya operaba en el mundo jurídico, por la fuerza vinculante erga omnes y la eficacia inmediata de las sentencias de la Corte.

16. La decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 9 de julio de 1997, suspendió provisionalmente la resolución 62 de 1996 del Consejo Nacional Electoral, y al hacerlo omitió toda consideración respecto de las sentencias emanadas de la Corte Constitucional sobre la materia, pese a su pertinencia como fuente obligatoria para resolver la controversia planteada. Este desconocimiento repercutió en la violación del derecho de participación política del actor que, como consecuencia del mismo, se vio privado de gozar del efecto erga omnes y de eficacia inmediata de las sentencias de la Corte Constitucional, que en su caso concreto le significaba la seguridad de disponer de un período de gobierno de tres años como alcalde del municipio del Fresno.

La Corte no entra a determinar si el Consejo Nacional Electoral era o no competente para expedir el acto cuestionado, aunque coincide con la interpretación que este organismo adoptó, la que se ciñe estrictamente a la doctrina constitucional vigente. Lo que se censura al Consejo de Estado es su decisión de ignorar la ratio decidendi de los fallos de la Corte Constitucional que sustentaban, independientemente de la decisión del Consejo Nacional Electoral, la extensión del período del alcalde del municipio de Fresno. Las vicisitudes judiciales de la mencionada resolución podrían haberse verificado sin afectar los derechos fundamentales consolidados del alcalde elegido, cuya existencia y validez no dependían de aquélla, sino de la Constitución Política, tal y como había sido interpretada por la Corte Constitucional. La omisión en que incurrió el Consejo de Estado le impidió percibir que la extensión del término de elección estaba ordenada constitucionalmente y, por ello, la suspensión afectó fatalmente inclusive los derechos amparados directamente por la Carta y las sentencias de la Corte Constitucional. El defecto anotado no permitió hacer las necesarias distinciones y poner a salvo derechos provenientes de una fuente diversa y superior – la

Constitución Política – de la que era objeto de tacha por razones de competencia.

En el curso del mismo proceso, los derechos del actor se quebrantan de manera definitiva cuando se dicta la sentencia del 9 de junio de 1998, que declara la nulidad parcial de la resolución 62, del 5 de junio de 1996, proferida por el Consejo Nacional Electoral. En esta sentencia, como ya se expuso, aunque se toma nota de los fallos de la Corte Constitucional, se discrepa de la doctrina constitucional y se declara la existencia, como consecuencia de los mismos, de una “laguna jurídica” que es suplida con una interpretación diametralmente opuesta a la sostenida en los fallos de inexequibilidad de la Corte Constitucional.

La sentencia del Consejo de Estado, al separarse de la ratio decidendi de los fallos de la Corte Constitucional, viola la Constitución Política, suprema fuente del ordenamiento jurídico y, por contera, desconoce los derechos a la participación política del actor y de sus electores, los que fueron inequívocamente determinados por esta jurisdicción constitucional en el sentido de que el período de los alcaldes elegidos popularmente es de tres años, independientemente de la causa que de lugar a la elección. El Consejo de Estado descartó expresamente la aplicación de las sentencias de la Corte Constitucional en las que se fijaban criterios insoslayables de decisión. En su lugar, pese a la existencia de doctrina constitucional reiterada sobre el punto, el Consejo de Estado consideró que los fallos de la Corte Constitucional, al excluir del orden jurídico un conjunto de disposiciones electorales, habían producido un vacío normativo que, en su concepto, debía suplirse con la tesis según la cual el período de los alcaldes es institucional y no personal. De este modo se terminó por sostener la postura que ya había sido desechada por inconstitucional en los referidos fallos de inexequibilidad. La violación de la cosa juzgada constitucional no puede ser más patente.

17. En las dos decisiones del Consejo de Estado examinadas por la Corte se verifica la violación de la cosa juzgada constitucional en detrimento de los derechos fundamentales de un ciudadano elegido como alcalde de un municipio, al igual que de los derechos de sus electores, lo que entraña una manifiesta vía de hecho. En la primera providencia, las sentencias de la Corte son ignoradas como fuente de forzosa aplicación. En la segunda, las sentencias se toman en cuenta, pero con el objeto de sustituir su ratio decidendi por el propio concepto del Consejo de Estado, como si ello fuera posible o constituyera materia sobre la cual pueden disponer los órganos vinculados por la Constitución y, por ende, por las sentencias de la Corte Constitucional.

18. La acción de tutela entablada por el actor se dirige contra la actuación del Consejo de Estado, en cuanto de ella se desprendía una lesión a sus derechos fundamentales, inicialmente bajo el aspecto de amenaza, pero con la potencialidad de transformarse más tarde en daño, como finalmente aconteció. El contenido de protección inherente a la acción de tutela obliga al juez constitucional – con mayor razón a la Corte Constitucional en sede de revisión – a cobijar en su fallo la conducta del demandado posterior a la solicitud de tutela, cuando lo que se demanda es un curso de acción que se ha manifestado en una lesión inicial, pero que puede continuar multiplicando el agravio o tornarlo definitivo.

Por consiguiente, la Corte procederá a revocar la sentencia de tutela proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué, el día 15 de abril de 1998, en consideración de que el Consejo de Estado, en las dos decisiones examinadas, incurrió en vías de hecho que acarrearón para el actor una clara violación de su derecho a la participación política.

De esta manera, se concederá la tutela solicitada por el actor. Este podrá reasumir su cargo, para finalizar el período de ejercicio que le corresponde, si no se ha elegido un nuevo alcalde en la localidad. Sin embargo, este derecho se considerará extinto en el evento de que la elección ya se hubiera realizado, puesto que el nuevo alcalde gozaría – con respecto al actor – de una legitimidad democrática reforzada, que le habría sido concedida a través de una elección popular más reciente. Claro está que esta última eventualidad opera sin detrimento de las acciones legales que considere pertinente utilizar el actor, con miras a obtener una indemnización patrimonial.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Primero.- REVOCAR la sentencia de tutela dictada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Tolima, el día 15 de abril de 1998, que denegó la petición de amparo presentada por Luis Hernando Tabares Escobar, y, en su lugar, CONCEDER la acción de tutela entablada por el actor. En consecuencia, se declara que tanto el auto de suspensión provisional como la sentencia de nulidad dictadas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, los días 9 de julio de 1997 y 9 de junio de 1998, respectivamente, dentro del

proceso S-712, constituyen una vía de hecho, vulneratoria de los derechos fundamentales del actor.

Segundo.- ORDENAR a título de restablecimiento del derecho fundamental conculcado que el actor sea reintegrado a su cargo de alcalde del municipio de Fresno (Tolima), a fin de culminar su período completo de tres años de ejercicio, en el caso de que aún no se haya realizado la elección popular de nuevo alcalde para dicho municipio. De haber ocurrido esto último, sólo le restará al actor entablar las acciones judiciales pertinentes como se señala en la parte motiva.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Importa señalar que en la misma sentencia se indicó que la mencionada concepción acerca de la cosa juzgada – es decir, la diferenciación entre cosa juzgada explícita e implícita – se respaldaba en la tradición jurídica del país, expresada en distintas sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del propio Consejo de Estado Para fundamentar este aserto, en la sentencia se remite a los siguientes fallos de la Corte Suprema de Justicia: sentencia del 20 de octubre de 1916, M.P. Juan Méndez, Gaceta Judicial N° 25 pag 250; sentencia de julio 9 de 1928, Gaceta Judicial N° 35, pag. 550; sentencia de septiembre 17 de 1967, Gaceta Judicial N° 86, pags. 42 y 43. Asimismo se hace referencia al pronunciamiento del día 9 de septiembre de 1981, de la Sección Primera del Consejo de Estado, Consejero Ponente Jacobo Pérez Escobar.

2 Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Op. cit.