

Sentencia T-374/01

DERECHOS POLITICOS-Categoría

DERECHO AL DESEMPEÑO DE CARGOS PUBLICOS-Supone derecho a renunciar al cargo/DERECHO A LA LIBERTAD-Renuncia a un cargo público

En punto al derecho a “desempeñar cargos públicos”, la obligación estatal de respeto supone la obligación del Estado de nombrar a la persona que, de conformidad con la normatividad aplicable, es apta para ocupar el cargo. Así, tratándose de cargos de elección, tiene el deber de permitir a la persona elegida que ocupe el cargo. El derecho a ocupar cargos públicos supone el derecho a renunciar al cargo, pues constituye desarrollo de la libertad de la persona decidir si permanece o no en un cargo. En este orden de ideas, por principio la decisión sobre la permanencia en un cargo, o en un puesto de trabajo, no puede restringirse o impedirse. Ahora bien, al ser la renuncia a un cargo público manifestación de la voluntad personal, es decir, una expresión del ejercicio de su libertad, el deber de respeto de la libertad exigible al Estado comporta la obligación de aceptar, dentro de un término razonable, la renuncia. En estas condiciones, la actuación de las autoridades demandadas, antes que configurarse en una violación de sus derechos políticos fundamentales, supone el cumplimiento del deber jurídico de respeto por el ejercicio de su libertad.

DERECHO DE DEFENSA-Interposición recurso de apelación

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Supone existencia de prueba sobre amenaza o vulneración de derechos constitucionales

Referencia: expediente: T-321273

Acción de tutela instaurada por Alcira Josefa Díaz Nader contra Luis Carlos Mazo, Alcalde encargado, María Eugenia González Blanco, Presidenta del Concejo Municipal y Ramiro Blanco Pérez, Secretario del Concejo Municipal del municipio de Montelíbano (Córdoba).

Magistrado ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., cinco (5) de abril de dos mil uno (2001).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Eduardo Montealegre Lynett,, Alvaro Tafur Gálvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos adoptados por el Tribunal Administrativo de Córdoba y el Consejo de Estado, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Alcira Josefa Díaz Nader contra Luis Carlos Mazo, Alcalde encargado, María Eugenia González Blanco, Presidenta del Concejo Municipal y Ramiro Blanco Pérez, Secretario del Concejo Municipal del municipio de Montelíbano (Córdoba).

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

1.1. Expresa la actora que en el mes de enero de 1999, en su condición de concejal de Montelíbano, junto con otros siete concejales decidieron integrar una coalición mayoritaria de respaldo al alcalde, razón por la cual, el 23 de enero y para garantizar la solidez de la misma se le exigió entregara una carta de renuncia a su condición de concejal, sin fecha determinada a partir de la cual debía hacerse efectiva, pero debidamente autenticada. Afirma que dicho documento fue autenticado por el Notario Unico del Círculo de Montelíbano, en presencia del Alcalde, a quien se entregó en custodia la referida carta de renuncia.

1.2. Posteriormente, la demandante fue designada Presidenta de la Comisión de Presupuesto, y desde esa posición pudo constatar que la Presidenta y el Secretario del Concejo María Eugenia González Blanco y Ramiro José Blanco Pérez alteraron el texto de un acuerdo, adicionándole elementos que no fueron estudiados ni aprobados por la Comisión de Presupuesto, razón por la cual se retiró de la coalición de que venía haciendo parte.

1.3. En el período de sesiones extraordinarias convocadas en noviembre de 1999, y tras integrar una nueva coalición mayoritaria con otros siete concejales, la actora fue elegida Presidenta de la Corporación para el período de sesiones del año 2000, posesionándose para desempeñar esa dignidad el 10 de diciembre del mismo año.

1.4. Manifiesta que con el fin de sancionarla por haberle retirado su apoyo a la administración, los funcionarios demandados utilizaron la carta de renuncia abierta que había entregado a comienzos de año, para hacerla aparecer renunciando a su investidura de concejal y por ende a su condición de Presidenta del Concejo para el año 2000, aceptándole en efecto su renuncia mediante la resolución 750 de diciembre 20 de 1999.

1.5. Considera la actora que además de violársele el derecho al debido proceso y al ejercicio de sus derechos políticos, también se le violó el derecho a la defensa, toda vez que en el acto administrativo mediante el cual se le aceptó su supuesta renuncia se señala que contra ese acto no proceden los recursos de la vía gubernativa, siendo estos una condición sine qua non para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa en demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

2. Pretensión.

La demandante solicita que se le tutelen en forma transitoria sus derechos políticos y al debido proceso. En consecuencia, se suspendan los efectos de la Resolución 750 de diciembre 20 de 1999, mediante la cual el alcalde le aceptó la renuncia como concejal de Montelíbano, hasta que la jurisdicción contenciosa administrativa resuelva en forma definitiva.

3. Sentencias objeto de revisión.

Primera instancia.

El Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante providencia del 28 de enero de 2000, ante la proximidad del inicio de las sesiones ordinarias del Concejo, concedió como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso y a participar en el ejercicio y control del poder político de la actora, decretando la suspensión inmediata de los efectos de las Resoluciones 750 del 20 de diciembre y 764 del 29 de diciembre ambas de 1999, mediante las cuales se aceptó la renuncia a la actora, con fundamento en los siguientes argumentos:

“Conforme a lo dispuesto por el Decreto 2400 de 1968 (art.27) y por el Decreto 1950 de 1973 (art. 115), están prohibidas y carecen en absoluto de valor y efectos, las renunciaciones firmadas

en blanco, las que carecen de fecha determinada y las que mediante coacciones o cualquier circunstancia, pongan anticipadamente la suerte del retiro del servidor público en manos de la autoridad competente”.

“A estos tipos de renunciaciones, pertenecen las dimisiones que ilegalmente suscriben los servidores públicos, miembros de Corporaciones públicas comprometidos en pactos o coaliciones, que les facilitan hacia el futuro presionar o ser víctimas de maniobras políticas; costumbre ésta reprochable y expresamente prohibida, y carente en absoluto de validez que vicia la aceptación de esa renuncia”.

“También conforme al Decreto 1950 (art. 113), es contrario a la ley aceptar una renuncia cuando han transcurrido treinta días desde la fecha de su presentación, puesto que transcurrido dicho término para aceptar la dimisión y no lo fue, el dimitente podrá separarse del cargo, o continuar en el, caso en el cual la renuncia pierde todos sus efectos”.

“En el sub-lite, como afirma la tutelante en coincidencia con la declaración jurada del Notario Unico del Círculo de Montelíbano, la carta de renuncia en que se funda la resolución 750/99 aceptándola, fue suscrita en blanco y sin fecha determinada y autenticada su firma sin fecha, por éste, en meses anteriores a octubre de 1999, según declara, y en diligencia realizada en la finca de la tutelante, con la presencia del señor Alcalde Marchena Otero, y donde también autenticó similares documentos de los concejales María Eugenia González y Abadía Pérez”.

Segunda instancia.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Subsección “A”, mediante providencia del 20 de marzo de 2000, revocó la sentencia proferida en primera instancia y en su lugar rechazó por improcedente la petición de amparo considerando que es a la jurisdicción contencioso administrativa a la que le está asignada la competencia para dirimir los conflictos de carácter laboral, en lo cuales se controviertan las actuaciones administrativas de cualquier autoridad; para ello toda persona, al tenor de los artículos 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo, puede solicitar que se declare la nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho y la reparación del daño. Por tal razón la actora cuenta con otro medio de defensa judicial que hace improcedente la acción.

Insistencia del Defensor del Pueblo

Mediante escrito recibido en esta corporación el 12 de julio de 2000, el Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, solicitó a la Corte la revisión del proceso de la referencia. En su concepto, “el problema jurídico que se debate en el caso concreto, es la viabilidad de la acción de tutela, frente a la existencia de un mecanismo alternativo de defensa judicial, como es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho...”.

La Defensoría se aparta del análisis que hizo el juez de segunda instancia, pues “para el tiempo que falle la jurisdicción contenciosa administrativa, estaría agotado el período para el cual fue elegida la tutelante, lo cual, causaría un perjuicio irremediable, ya que no se puede recuperar el tiempo para el cual fue elegida y por ende sus derechos se habrían entonces conculcado”.

Actuación procesal durante la revisión.

Mediante auto del 26 de septiembre de 2000, la Sala Primera de Revisión ordenó poner en conocimiento de María Eugenia González Blanco, Presidenta del Concejo Municipal de Montelíbano y de Ramiro Blanco Pérez, Secretario del Concejo Municipal del mismo municipio, tanto la demanda como las sentencias dictadas dentro de la presente acción, con el fin de que se pronunciara en relación con las pretensiones de la actora y con el problema jurídico que en ella se plantea.

En cumplimiento de lo anterior María Eugenia González Blanco y Ramiro Blanco Pérez, en escrito de fecha octubre 16 del presente año, solicitaron que fuera confirmada la sentencia de segunda instancia, con fundamento en los siguientes argumentos:

- No es cierto que la renuncia de la señora Díaz Nader fuera presentada en blanco, toda vez que ésta fue presentada personalmente ante el Secretario del Concejo Municipal.
- Es un hecho que la señora Díaz Nader se arrepintió de su renuncia e inventó todo lo que ha afirmado en la presente acción de tutela para poder continuar en su curul.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

El incumplimiento del deber general de respeto de un derecho fundamental por parte de la administración, supone, en términos generales, que la autoridad pública ha realizado un acto o una omisión que conlleva el desconocimiento del derecho o, lo que es lo mismo, ha

aplicado una restricción inconstitucional del mismo.

2. La demandante considera que las autoridades públicas han incumplido el deber de respeto de sus derechos políticos. Dicho incumplimiento resulta de la “indebida” aceptación y utilización, por parte de las autoridades demandadas, de una renuncia que, según aduce, fue firmada en blanco con el exclusivo objetivo de asegurar un pacto político. En suma, la violación de sus derechos constitucionales sería el producto de desvincularla del cargo de concejal, sin que mediara su consentimiento.

En el expediente obran 2 copias de la renuncia, que están firmadas por la demandante y su firma autenticada por el notario único de Montelíbano. La demandante alega la autenticidad de la fecha de la renuncia, pues, como ella lo indicó en su demanda, ésta fue firmada en blanco y dejada en custodia del Alcalde de Montelíbano.

A la jurisdicción constitucional no le compete entrar a estudiar la tacha que expone la demandante. Se trata de un asunto probatorio que desborda por completo la competencia de la justicia constitucional, pues no se discute la eventual violación de un derecho, sino la verdad o falsedad de lo que consta en el documento. El asunto tendría eventual relevancia constitucional cuando, demostrada su falsedad, con base en dicho documento se hubiesen adoptado decisiones que afectan los derechos de la persona.

Por lo tanto, la Corte habrá de asumir la validez y verdad del documento de renuncia. En estas condiciones, el problema constitucional se limita a determinar si la aceptación de una renuncia puede implicar la violación de los derechos fundamentales al trabajo y a la participación política.

Concepto de derecho fundamental. Inexistencia de violación en el caso concreto.

3. En la sentencia SU-225/98 la Corte Constitucional señaló que “los derechos fundamentales son aquellos que se encuentran reconocidos - directa o indirectamente - en el texto constitucional como derechos subjetivos...”. Sin entrar en discusiones teóricas sobre el concepto de derecho subjetivo¹, puede sostenerse que el concepto designa, en lo que interesa para efectos de la presente decisión, la existencia de una potestad del titular del derecho que se dirige contra el sujeto pasivo del mismo. Dicha potestad supone la existencia de un deber jurídico que, en materia de derechos fundamentales, consiste en obligaciones de

respetar, proteger y desarrollar.

En la sentencia C-275 de 1996, la Corte definió el conjunto de derechos políticos reconocidos por la Carta:

“Son derechos de esa categoría el del sufragio, el de ser elegido, el de desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción, el de participar en referendos y plebiscitos y, desde luego, el de ejercer acciones públicas, como la de inconstitucionalidad, en defensa del orden jurídico, todos los cuales están en cabeza de los nacionales, quienes los pueden ejercer únicamente a partir de la adquisición de la ciudadanía.”

Teniendo en cuenta el concepto de derecho público subjetivo, frente a cada uno de los derechos que comprenden la categoría de derechos políticos fundamentales, el nacional² tiene derecho a que el Estado no impida realizar la actividad o conducta contenida en la norma, y a exigir del Estado que evite que los particulares impidan el goce del derecho. En el caso concreto, resulta claro que la demandante no solicita la protección de su derecho al sufragio, al de ser elegido (ya fue elegida), de participar en referendos y plebiscitos, y de ejercer acciones públicas en defensa del orden jurídico. Su pretensión se dirige a que se respete su derecho a “desempeñar cargos públicos”.

En punto al derecho a “desempeñar cargos públicos”, la obligación estatal de respeto supone la obligación del Estado de nombrar a la persona que, de conformidad con la normatividad aplicable, es apta para ocupar el cargo. Así, tratándose de cargos de elección, tiene el deber de permitir a la persona elegida que ocupe el cargo. En el caso de la carrera administrativa o judicial, debe nombrarse a la persona que ocupó el primer lugar luego de llevarse a cabo el sistema de selección, etc. Con base en lo anterior cabe preguntarse si es posible violar dicho derecho cuando el Estado se limita a aceptar una renuncia.

La Corte considera que no. La libertad se despliega de maneras diversas a través del ordenamiento. El derecho a ocupar cargos públicos supone el derecho a renunciar al cargo, pues constituye desarrollo de la libertad de la persona decidir si permanece o no en un cargo. En este orden de ideas, por principio la decisión sobre la permanencia en un cargo, o en un puesto de trabajo, no puede restringirse o impedirse.

Ahora bien, al ser la renuncia a un cargo público manifestación de la voluntad personal, es

decir, una expresión del ejercicio de su libertad, el deber de respeto de la libertad exigible al Estado comporta la obligación de aceptar, dentro de un término razonable, la renuncia. En estas condiciones, la actuación de las autoridades demandadas, antes que configurarse en una violación de sus derechos políticos fundamentales, supone el cumplimiento del deber jurídico de respeto por el ejercicio de su libertad.

Alegada violación de derecho de defensa y del debido proceso.

5. En concepto de la demandante, el hecho de que la resolución 750 del 20 de diciembre de 1999 dispusiera que contra ella no procedía recurso alguno, supone violación del derecho de defensa, pues le impide agotar la vía gubernativa, requisito previo para la procedencia de la acción contenciosa administrativa.

Sobre el particular ha de considerarse que, a pesar de lo señalado en la mencionada resolución, tal como consta en el expediente, la demandante interpuso recurso de reposición, el cual fue tramitado. Así las cosas, se encuentra probado que la alegada violación del derecho de defensa no se presentó.

En todo caso, cabe precisar que, en el supuesto de que efectivamente la resolución 750 ostentaba el carácter de acto definitivo y, por lo mismo, que resultara imposible “agotar” la vía gubernativa, de ello no se desprende automáticamente la violación del derecho de defensa. Como quiera que las oportunidades de defensa se despliegan tanto frente a la administración -vía gubernativa-, como ante la jurisdicción -proceso contencioso administrativo-, la eventual violación del derecho de defensa únicamente podría ser producto de la negativa de la justicia contenciosa administrativa de tramitar una demanda contra la resolución. La amenaza o violación de los derechos constitucionales fundamentales no se produce por suposiciones, sino que acontece cuando media una decisión estatal. Esta, no se ha presentado en el presente caso.

Tutela transitoria para evitar un perjuicio irremediable.

6. La demandante solicita que se conceda la tutela como mecanismo transitorio, pues mientras se resuelven los procesos ordinarios, inevitablemente habrá vencido el período para el cual fue elegida y, por lo tanto, se presentará un perjuicio irremediable.

Tal como se ha puesto de presente en esta decisión, no se ha demostrado que los derechos fundamentales de la demandante hubiesen sido violados por parte de los demandados. Se ha dicho igualmente, que únicamente en el evento en que se hubiera demostrado previamente que la renuncia era falsa, surgía la posibilidad de que se considerara una eventual violación de sus derechos fundamentales.

La tutela transitoria únicamente opera para la protección de derechos constitucionales fundamentales, mientras los procesos ordinarios se resuelven, a fin de evitar un perjuicio irremediable. Nunca, como pretende la demandante, antes de que se compruebe un hecho del cual podría derivar una eventual violación de tales derechos. Al igual que ocurre con la tutela como mecanismo principal, la tutela como mecanismo transitorio de protección supone la existencia de una prueba sobre la amenaza o violación de los derechos constitucionales. El mecanismo transitorio únicamente se explica por la necesidad de evitar el perjuicio irremediable. Por lo tanto, no habiéndose demostrado la amenaza o violación de un derecho fundamental, no resulta legítimo acudir a este medio de defensa.

III. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A", dentro de la acción de tutela instaurada por Alcira Josefa Díaz Nader contra Luis Carlos Mazo, Alcalde encargado, María Eugenia González Blanco, Presidenta del Concejo Municipal y Ramiro Blanco Pérez, Secretario del Concejo Municipal del municipio de Montelíbano (Córdoba).

Segundo. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 de Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sobre el particular, cabe recordar la crítica de Kelsen a las posiciones de Ihering, Windscheid y Jellinek. Vid. Kelsen, Hans. Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado. Editorial Porrúa. 1987. Así mismo, el análisis crítico de las posturas de estos doctrinantes por parte de Robert Alexi. Alexi, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

2 En varias sentencias la Corte ha dejado en claro que de los derechos políticos, salvo algunas excepciones, únicamente son titulares los ciudadanos colombianos.