

Sentencia T-424/04

ACCION DE TUTELA-Procedencia para garantizar el ejercicio del cargo para el que fue elegido Alcalde

Como el demandante utilizó el mecanismo con que el ordenamiento cuenta para que quien resulte afectado por una sentencia ejecutoriada, dictada por cualquiera de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, obtenga el restablecimiento de sus derechos, sin la eficacia esperada, en cuanto lo decidido por el juez de la causa no se ha cumplido, podía instaurar la acción de tutela -como efectivamente lo hizo-con miras a que el juez constitucional sea quien garantice el ejercicio del cargo para el que resulto electo válidamente.

DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA-Período individual de alcaldes

ALCALDE-Período individual

EFICACIA DE LAS DECISIONES JUDICIALES EN MATERIA ELECTORAL

Es claro que a los jueces les compete determinar la existencia de los derechos, resolviendo las demandas que les son formuladas de acuerdo con su competencia y disponiendo lo necesario para que sus mandatos se ejecuten y cumplan, por esto resultan contrarios a los dictados constitucionales a que se hace mención, las actuaciones paralelas a los procesos en curso, que definen de hecho las controversias, al punto que producidas las decisiones judiciales lo acontecido por fuera de la litis, no da lugar a la ejecución de lo que ésta resuelve. Por ello esta Corporación, sin perjuicio de la necesaria estabilidad de los elementos subjetivos y objetivos de los procesos, ha considerado posible que en aras de la eficacia de sus decisiones los jueces acepten algunas de las modificaciones que pueden acaecer por fuera del proceso, siempre que el hecho sobrevenido se pueda contradecir, de lo que se sigue que las innovaciones deberán tenerse por inoperantes cuando se concretan o aportan una vez culminadas las etapas procesales que habrían permitido al contrario ejercer su defensa. Iguales consideraciones se requieren formular respecto de las actuaciones de personas ajenas a los procesos que impiden el cumplimiento de las sentencias judiciales, porque los jueces definen los procesos y disponen lo necesario para que la ejecución de sus providencias, pero sin el compromiso de la sociedad y de otras instancias estatales no

pueden garantizar la total satisfacción de los derechos examinados y establecidos en las controversias. Las autoridades de la República quebrantan el derecho fundamental de quienes vinculan sus derechos e intereses a las decisiones en curso, cuando dan lugar a hechos que distorsionan las situaciones fácticas que los jueces deberán resolver, precipitando providencias que no pueden ejecutarse y propiciando cadenas ininterrumpidas de litigios, cuando el asunto bien hubiera podido resolverse por una sola vez.

DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO-Se puede exigir que lo resuelto en sentencia se ejecute en caso de Alcalde reemplazado por otro

Como el resultado del proceso indica que la elección del actor fue válida, éste tiene derecho a exigir que lo resuelto se ejecute, es decir que se le permita dirigir los destinos del municipio que lo eligió como su alcalde, así en el interregno del proceso otro ciudadano haya resultado electo para reemplazarlo; porque el acceso a la justicia es un derecho fundamental del que se deriva que puesta en marcha una causa electoral el juez resuelva efectivamente sobre el ejercicio del cargo. Se podría decir, como lo planteó el Juez de primera instancia, que los ciudadanos de Vigía del Fuerte eligieron al señor Emiliano Perea Córdoba para reemplazar al actor y que esta decisión tiene que cumplirse, pero los derechos a elegir y a ser elegido constituyen elementos inescindibles de configuración democrática de cada elección, que no se confunden con otras decisiones políticas, así fueren del mismo elector y así tengan que ver con igual designación. Lo que esta Sala si puede afirmar, es que el juez competente legitimó la elección del demandante, y que éste, en consecuencia, tiene derecho a ser restablecido en el cargo del que fue suspendido, a fin de que rija el destino de la comunidad que lo eligió, por lo que le resta de su período constitucional, como lo decidió la Sala Penal del H. Tribunal Superior de Medellín. Lo anterior no constituye un cambio en la jurisprudencia constitucional, antes por el contrario, se trata de reiterar la ratio juris sobre el periodo de alcaldes y gobernadores que indica que los mandatarios seccionales válidamente elegidos deberán regir los destinos de sus comunidades por el lapso que la Carta Política señala, tal como se desprende de las sentencias SU-640 de 1980 y SU-168 de 1999, insistentemente mencionadas en este asunto, proferidas por la Sala Plena de esta Corporación para restablecer el derecho al ejercicio del cargo de alcaldes a quienes se le negaba el derecho, desconociendo la cosa juzgada y la doctrina constitucional sobre el punto. Nada dijo esta Corte en las oportunidades a que se hace mención, sobre la ejecución de las decisiones judiciales en materia electoral, como corresponde a esta Sala hacerlo, aunado a que en las

susodichas sentencias quedó claro lo relativo a la sujeción de los jueces al precedente constitucional.

DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Así las cosas, no sobre recordar que una autoridad estatal no puede aducir que no cumple un fallo judicial porque no le fue notificado, y que no le es dable sostener que hace caso omiso del recurso de súplica que cursa contra la sentencia proferida en juicio electoral, fundada en que el trámite no suspende la ejecución de la sentencia, como quiera que las acciones electorales tienen efectos generales y una actuación que puede dar lugar al desconocimiento de un fallo, así este se encuentre ejecutoriado, indica que la situación puede cambiar y que en tanto no quede definida deberán evitarse las actuaciones que llegaren a obstruir el cumplimiento de la decisión. Porque mientras la ejecutoria de una sentencia que puede ser objeto de un recurso es puramente formal, la tutela judicial que el Estado está en el deber de garantizar a las personas vinculadas a la decisión es un derecho fundamental que demanda actuaciones ciertas, reales, y de claro compromiso institucional, de parte de las autoridades y de los particulares, enmarcadas dentro del postulado constitucional de la buena fe y el deber de respeto de los derechos ajenos y no abuso de los propios.

Referencia: expediente T-827444

Acción de tutela instaurada por Servando Córdoba Córdoba contra la Gobernación de Antioquia

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D. C., seis (6) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Décimo Tercero Penal del Circuito de Medellín y por la Sala Penal del H. Tribunal Superior de la misma ciudad, para resolver el amparo constitucional invocado por Servando Córdoba Córdoba contra la Gobernación de Antioquia.

I. ANTECEDENTES

El señor Servando Córdoba Córdoba, por intermedio de apoderado, interpuso acción de tutela en contra de la Gobernación de Antioquia por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al desempeño de funciones y cargos públicos, a la igualdad, y a la dignidad, fundado en que la accionada no lo ha reintegrado al cargo de alcalde del Municipio de Vigía del Fuerte del que fue suspendido por el Decretos 2105 del 2 de noviembre de 2001, a pesar de que existen decisiones judiciales que así lo indican.

1. Hechos

De conformidad con las pruebas aportadas al expediente se pueden dar por ciertos los siguientes hechos:

1. El 27 de marzo de 2001 el H. Tribunal Administrativo de Antioquia negó la nulidad del acto administrativo que declaró elegido al señor Servando Córdoba Córdoba como Alcalde Municipal de Vigía del Fuerte para el período 2001-2003.

El actor alegaba que el señor Córdoba a tiempo de su inscripción como candidato superaba la edad de retiro forzoso prevista para los empleados públicos, y que en consecuencia procedía la nulidad de su elección, en los términos de los artículos 31 del Decreto 2400 de 1968 y 233 del Código Contencioso Administrativo. Pero la Sala Plena del Tribunal en cita consideró:

“(..) que en materias como las que señala la Corte Constitucional, la aplicación de normas que restrinjan la posibilidad de ejercer derechos políticos como el de elegir y ser elegido, deben aplicarse con absoluta restricción, y como consecuencia de ello debe exigirse que las mismas estén expresamente contempladas en disposiciones legales que así lo dispongan.

(..)

De conformidad con el artículo 99 de la Carta Política, la calidad de ciudadano se adquiere una vez se obtenga la mayoría de edad que en la misma disposición se estableció en dieciocho años, la que en otros términos constituye la edad mínima para aspirar a dicho cargo.

En cuanto al límite máximo de edad, tanto la norma constitucional como la legal guardaron silencio.” 1

2. El 7 de septiembre del año 2001, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó la sentencia anterior y en su lugar declaró la nulidad del acto por el cual la Comisión Escrutadora declaró elegido al actor como Alcalde Municipal de Vigía del Fuerte, para el efecto, entre otras consideraciones, expuso:

3. El 19 de octubre de 2001 el actor interpuso contra la anterior decisión el recurso extraordinario de súplica, sustentado en que el fallo de segunda instancia violaba directamente los artículos 40 y 243 de la Constitución Política, y 86 y 95 de la Ley 136 de 1994 por falta de aplicación; al igual que el artículo 31 del decreto 2400 de 1968, por aplicación indebida.

Y, el 29 de octubre siguiente, el mismo invocó ante el H. Tribunal Superior de Bogotá la protección de sus derechos constitucionales fundamentales “al debido proceso, al trabajo, a la igualdad, y a participar en el ejercicio del poder político”, y solicitó “se deje sin efecto la sentencia de 7 de septiembre de 2001, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, y, en subsidio, como mecanismo transitorio se suspenda su ejecución hasta cuando el Consejo de Estado resuelva el recurso extraordinario de súplica”, instaurado contra la misma.³

4. El 25 de octubre de 2001, mediante oficio 2263, el Secretario del H. Tribunal Administrativo de Antioquia le comunicó al Gobernador del mismo departamento “que mediante sentencia de siete (7) de septiembre de 2001 emanada del Consejo de Estado, en Acción de Nulidad Electoral 1100103280002000435101, instaurado por JAMINTON CUESTA DOMINGUEZ, contra la elección como Alcalde del Municipio de Vigía del Fuerte del señor Servando Córdoba Córdoba, se declaró la nulidad de la elección como Alcalde Municipal, la cual quedó ejecutoriada el 26 de septiembre de 2001”, para lo de su competencia.

5. El 6 de noviembre de 2001, mediante Decreto 2105 de la fecha, el Gobernador de Antioquia, considerando el oficio relacionado en el punto anterior, resolvió suspender al señor Córdoba Córdoba del cargo, y encargar de las funciones de Alcalde Municipal de Vigía del Fuerte al señor José Domingo Valoyes Pérez “mientras se envíe la terna respectiva por el Movimiento o Grupo Político al cual pertenezca el titular”.

6. El 7 de diciembre siguiente, el Gobernador de Antioquia, una vez allegada “(..) la terna de candidatos (..) conforme a lo dispuesto por la Ley 136 de 1994” i) designó al señor Santos Emir Valoyes Alvarez como Alcalde Municipal de Vigía del Fuerte, “mientras se elige por votación popular Alcalde para el Municipio” y ii) convocó a elecciones con este propósito, “para el 10 de febrero de 2002”.

7. El día antedicho resultó elegido el señor Emiliano Peréa Córdoba, quien haciendo uso de la credencial expedida por la Comisión Escrutadora Municipal tomó posesión del cargo.

8. El 11 de abril del año 2002, la Sala Primera de Revisión de esta Corporación resolvió conceder la protección invocada por el actor, dentro del acción instaurada por éste contra la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado y ordenar, en consecuencia, “la suspensión de la ejecución de la sentencia dictada el 7 de septiembre de 2001 (..) hasta cuando se resuelva el recurso extraordinario de súplica interpuesto contra dicha providencia por el señor Servando Córdoba Córdoba por intermedio de apoderado.”⁴

Sobre el quebrantamiento de los derechos fundamentales del actor, consideró esta Corporación:

“ Edad de retiro forzoso de los cargos públicos

De conformidad con lo dispuesto en el art. 31 del Decreto-ley 2400 de 1968, por el cual se modificaron las normas de personal civil al servicio del Estado:

“Todo empleado que cumpla la edad de sesenta y cinco (65) años será retirado del servicio y no podrá ser reintegrado. Los empleados que cesen en el desempeño de sus funciones por razón de la edad, se harán acreedores a una pensión por vejez, de acuerdo con lo que sobre el particular establezca el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos.

“Exceptúanse de esta disposición los empleos señalados por el inciso 2º del art. 29 de este decreto”.

La excepción contemplada en el inciso 2º de esta disposición comprende los altos cargos del Estado.

La citada disposición fue materia de examen de constitucionalidad por esta corporación en la Sentencia C-351 de 1995, que consideró que la misma tiene una justificación razonable y declaró su exequibilidad, atendiendo a un criterio de eficiencia en el desempeño de la función pública, por resultar aquella menguada por la vejez, y atendiendo la necesidad de brindar acceso a personas de otras generaciones. Así mismo, se señaló que de su aplicación están exceptuados los servidores públicos de elección popular, en los siguientes términos:

“Como se ha señalado anteriormente, la Carta Política establece la edad de retiro forzoso como una de las causales de retiro para los magistrados de las altas Cortes. De ello no se puede colegir que aunque para este caso concreto se haya fijado tal causal en la Constitución, ello sea excluyente para que, a través de la ley, dicha causal se extienda a otros servidores públicos, o que se establezca como regla general para todos ellos. Quedarían exceptuados aquellos de elección popular, para los cuales se establezca un período fijo, como es el caso del presidente y del vicepresidente de la República, de los miembros de cuerpos colegiados, de los gobernadores o de los alcaldes. En estos casos la razón es la de que no cabría determinar una edad de retiro forzoso para aquellos ciudadanos que por voluntad popular, expresada en las urnas, acto por excelencia a través del cual se expresa la soberanía del pueblo, sean elegidos para un período fijo, ya que mediante ese hecho el pueblo directamente está manifestando su deseo de que esa persona - el elegido- y no otra, ocupe el cargo correspondiente y lo desempeñe durante todo el período previamente señalado en la Carta Política. Para estos cargos la Constitución no prevé edad de retiro forzoso”. (Las subrayas no son del texto original)

A este respecto es oportuno señalar que la Constitución Política consagra en el Art. 13 un principio primordial del Estado de Derecho, que fue una conquista notable de la revolución francesa de 1789, en virtud del cual todas las personas son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación.

Este principio es reiterado por la misma Constitución en casos particulares o específicos,

entre ellos el contemplado en el Art. 40, según el cual “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” y para hacer efectivo este derecho puede, entre otras facultades, “acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse”.

Como consecuencia del mismo principio, los ciudadanos no pueden ser discriminados por razón de su edad, entre otros motivos, para acceder a los cargos públicos, o para permanecer en ellos, y sólo pueden ser susceptibles de un tratamiento desigual en los casos de excepción que la ley establezca expresamente con justificaciones objetivas y razonables.

Por otra parte, la Constitución Política establece períodos fijos para el ejercicio de los cargos públicos de elección popular y edades mínimas para acceder a algunos de ellos, además de la condición de ciudadano en ejercicio, como por ejemplo en el Art. 172, en relación con los senadores, el Art. 177, respecto de los representantes, y el 191 concerniente al Presidente de la República, pero no establece edades máximas para llegar a tales cargos o para continuar ejerciéndolos. Por tanto, por ser la Constitución norma de normas, de conformidad con lo dispuesto en su Art. 4º, en esta materia no son aplicables las excepciones legales.

Igualmente, conforme a lo establecido en el Art. 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república democrática y, en consecuencia, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público, según lo preceptuado en el Art. 3º de la misma. Por esta razón, la voluntad popular de la mayoría, expresada en virtud de disposiciones constitucionales en las elecciones correspondientes, debe prevalecer sobre el texto de las normas legales que establecen edades de retiro forzoso que sólo se aplican a quienes no han sido elegidos popularmente.”

Respecto de la protección transitoria que concedió sostuvo la Sala:

“Conforme a lo estatuido en el Art. 86 de la Constitución Política, por regla general la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo cuando aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Por su parte el Art. 6º, Num. 1, del Decreto 2591 de 1991 establece que la existencia de los otros medios de defensa judiciales será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.

De acuerdo con el Hecho 8º de la solicitud de tutela, el peticionario presentó oportunamente recurso extraordinario de súplica contra la sentencia impugnada, cuyo texto obra en el expediente (Fls. 62 a 80) y que está pendiente de decisión por parte del Consejo de Estado. Conforme a la constancia visible en el folio 80 vuelto del expediente, dicho recurso fue presentado el 19 de Octubre de 2001.

En consecuencia, la tutela no procede en el presente caso como mecanismo definitivo, por disponer el afectado de un medio judicial idóneo para la defensa de sus derechos, como es el citado recurso dentro del proceso judicial originado por la demanda de nulidad contra el acto de declaración de la elección como alcalde, del cual aquel ha hecho uso y que se encuentra en trámite. Por ello, la tutela sólo procedería como mecanismo transitorio, conforme a lo dispuesto en el Art. 8º del citado decreto, si se acredita la existencia de un perjuicio irremediable.”

9. El 30 de abril de 2002 el señor Servando Córdoba solicitó al Gobernador del departamento de Antioquia, “suspender en el ejercicio del cargo de Alcalde Municipal del Municipio de Vigía del Fuerte, al señor EMILIANO PEREA CORDOBA, y en su lugar ordenar mi reintegro al referido cargo”, en cumplimiento de la sentencia T-254 de 2002, ya referida.

Y, el 30 de mayo siguiente, mediante las comunicaciones 268573 y 268575, el Secretario de Gobierno del ente departamental i) informó al señor Perea Córdoba sobre la sentencia T-254 de 2002, y respecto del derecho “que le asiste al señor SERVANDO CORDOBA CORDOBA, para reasumir el cargo de Alcalde del Municipio de Vigía del Fuerte, tan pronto como se presente en el despacho”; y ii) puso al señor Córdoba Córdoba al tanto de la misiva.

10. El 7 de junio del año en comento, el Gobernador del departamento de Antioquia, en escrito dirigido al actor, resolvió “dejar sin efecto lo manifestado en los oficios 268573 y 268575”, y solicitó al mismo compostura y prudencia en bien de la tranquilidad y paz del municipio.

Para fundamentar su decisión expuso:

“es claro que las actuaciones realizadas por esta Gobernación, en el tiempo transcurrido entre el fallo del Consejo de Estado que declaró la Nulidad de la elección del señor Servando Córdoba Córdoba y la elección y posterior posesión del señor Emiliano Perea Córdoba, se han ajustado al ordenamiento legal vigente.

Ahora bien, el pronunciamiento de la Corte Constitucional no ordena a esta Gobernación actuación alguna, como lo afirma usted en su Derecho de Petición ni la Ley le otorga competencia para intervenir en el caso que se analiza.”

11. El 21 de junio de 2002 el señor Córdoba Córdoba se dirigió nuevamente al mandatario departamental, en ejercicio del derecho de petición, solicitándole dar cumplimiento a la sentencia T-254 de 2002, y el 27 siguiente el Secretario de Gobierno reiteró al peticionario lo dispuesto en el oficio 272738 del 7 de junio anterior, además de aclararle que podía iniciar las acciones contencioso administrativas, “en la búsqueda de la tutela de los Derechos que considere violados”.

12. El 23 de agosto del mismo año, el señor Servando Córdoba Córdoba, por intermedio de apoderado, solicitó al Tribunal Superior de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por el mismo contra la Sección Quinta del H. Consejo de Estado, “determinar qué autoridad es la llamada a dar cumplimiento de la decisión contenida en la sentencia de tutela T-254 del 11 de abril de 2002”.

Solicitud que fue respondida por la Sala Laboral del H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 4 de octubre siguiente, en el sentido de considerar i) que la Gobernación de Antioquia dio cumplimiento al fallo, en cuanto el señor Córdoba ejerció transitoriamente como Alcalde de Vigía del Fuerte, y ii) que si el ente departamental procedió más adelante de manera contraria a derecho, no era asunto de su competencia, señaló lo siguiente:

“Tal como se apreció en esos escritos , así como en la documental de folio 242 a 245, se repite, bajo la interpretación asignada por el actor al fallo de Tutela, la Gobernación adecuó los trámites, disponiendo el respectivo acto administrativo, en orden a reincorporar al actor, ejerciendo el señor CORDOBA CORDOBA transitoriamente como Alcalde de Vigía del Fuerte, en la forma narrada por sus apoderados y aquí citada; ahora si supuestamente, la Gobernación de Antioquia, procedió posteriormente de manera contraria a derecho, respecto a los intereses del actor, es asunto que escapa a esta Sala, toda vez que tal como se

presenta la situación fáctica hubo ejercicio del señor CORDOBA CORDOBA como Alclade de Vígía del Fuerte, derivado del fallo de Tutela proferido por la Corte Constitucional, esto es, hubo cumplimiento se repite, bajo la interpretación asignada por los memorialistas a esa fallo, lo ocurrido posteriormente, no resulta ser consecuencia, ni emana de las atribuciones que por ley pueda avocar esta Corporación.”⁵

13. El 8 de abril de 2003, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró fundado el recurso extraordinario de súplica interpuesto por el actor contra la sentencia del 7 de septiembre de 2001, proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, por consiguiente revocó la decisión y en su lugar confirmó la adoptada por el H. Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó la nulidad del acto administrativo por el cual la Comisión Escrutadora declaró elegido al señor Servando Córdoba Córdoba, como Alcalde Municipal de Vigia del Fuerte, para el periodo 2001-2003.

Concluye así la sentencia que se trae a colación:

“En el marco normativo y jurisprudencial antes transcrito, es evidente que en la sentencia impugnada el juzgador incurrió, por falta de aplicación, en violación directa de los artículos 86 y 95 de la ley 136 de 1994, en cuanto sólo en éstas se regula el régimen de inhabilidades para la elección de alcaldes municipales y por ello mismo, al deducir correlativamente, en el caso de la elección del señor Servando Córdoba Córdoba, la existencia de una causal de inhabilidad y consecuentemente la anulación del acto de elección con base en los artículos 31 del decreto-ley 2400 de 1968 y 122 del decreto reglamentario 1950 de 1973, igualmente incurrió en violación directa de tales disposiciones por aplicación indebida.

Por razones similares a las antes expuestas, el 11 de abril de 2002, con ocasión de la función de revisión respecto de una sentencia de tutela proferida el 13 de noviembre de 2001 por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en la que denegó el amparo solicitado por el señor Servando Córdoba Córdoba -acción promovida en contra de la Sección Quinta del Consejo de Estado- la Corte Constitucional revocó el fallo de tutela impugnado y, en su lugar, concedió la tutela deprecada por el actor, como mecanismo transitorio de protección de los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, al acceso al desempeño de funciones y cargos públicos y a la igualdad, hasta tanto se fallara el presente recurso extraordinario de súplica el que fue interpuesto por el actor con

antelación al ejercicio de la acción de tutela.”⁶

14. El 12 de junio de 2003, el Gobernador (E.) del departamento de Antioquia, en respuesta al escrito del 29 de mayo anterior, en el que el señor Servando Córdoba Córdoba “solicita se le restablezca su derecho, autorizándole la posesión al cargo de alcalde de Vigía del Fuerte, para lo cual anexa copia del expediente 1100103150002002-0100-01, Sala Plena del Consejo de Estado, copia de Proceso número 1100103280002000435101, Sección quinta del Consejo de Estado, copia del expediente radicado 004351 del Tribunal Administrativo de Antioquia y Sentencia T-254 de 2002, de la Corte Constitucional”, sostiene que “en ninguno de sus apartes se emite orden alguna al Gobernador del Departamento, para el reintegro a sus funciones de Alcalde Municipal de Vigía del Fuerte”.

No obstante el mandatario agrega que “esta Gobernación elevará consulta al Honorable Consejo de Estado, por intermedio del Ministerio del Interior y de Justicia, a fin de solicitarle se sirva determinar el alcance del fallo, teniendo en cuenta que, en cumplimiento de la decisión proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el mes de septiembre del año 2001, este despacho convocó a elecciones populares en el municipio de Vigía del Fuerte Antioquia, las cuales se llevaron a cabo el día 10 de febrero de 2002, resultando elegido el señor Emiliano Perea Córdoba, para el periodo 2002-2005, ostentando en la actualidad el cargo de Alcalde Popular de ese municipio”.

“Para esta Gobernación, la Sentencia expedida por el Consejo de Estado produjo una vacancia absoluta, la cual fue provista dentro del término legal de dos meses establecido por la Ley 136 de 1994, y las sentencias de la Corte Constitucional que la complementan; en consecuencia, ello condujo la imposibilidad de dar cumplimiento a la Sentencia T-254 del 11 de abril de 2002; debido a la elección y posterior posesión del señor Emiliano Perea Córdoba, tal como lo ha determinado la misma Corte Constitucional en Sentencias SU640/98 y 168/99, sobre asuntos semejantes (..)

(..).

Con base en lo anteriormente expuesto, de manera atenta solicitamos claridad acerca del alcance de la decisión y el procedimiento a seguir, con respecto al fallo de la Sala Plena del Consejo de Estado, esto es, quien ha de continuar rigiendo los destinos del municipio de Vigía del Fuerte, el señor Servando Córdoba Córdoba, elegido popularmente para el periodo

2001-2003, a quien inicialmente se le declaró la nulidad de la elección; o el señor Emiliano Perea Córdoba, quien en cumplimiento de esa misma decisión fue elegido por el mismo pueblo como alcalde municipal, para el periodo 2002-2005”.

15. El 4 de agosto de 2003, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia se dirigió al Gobernador del Departamento de Antioquia, a efecto de informarle que “en la medida que existe jurisprudencia sobre la materia, no consideramos oportuno elevar consulta ante dicha corporación”.

A continuación el funcionario se detiene en las sentencias SU-640 de 1998 y T-068 de 2000, y más adelante se refiere a las sentencias T-260 de 1995 y T-175 de 1997 de las que trae apartes, y concluye diciendo que el concepto “se emite de acuerdo a los parámetros del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, y por lo tanto, no compromete la responsabilidad del Ministerio del Interior y de Justicia, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

16. El 1° de septiembre de 2003, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro de la Acción de Cumplimiento promovida por el actor contra la Gobernación de Antioquia -a fin de que se ejecute la providencia del Consejo de Estado que resolvió el recurso de suplica ya referida- decretó la nulidad de lo actuado y ordenó tramitar el asunto por el procedimiento previsto para la acción de tutela⁷. Expuso la Sala:

(..) la Ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, que el deber jurídico cuyo cumplimiento se exige por medio de la acción, este consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera tal que sea imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad de la cual se está reclamando su ejecución; que la administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir, que tal renuencia se probara por el demandante de la manera como lo exige la ley, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo en el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción. Adicionalmente, el legislador ha dispuesto que no es procedente la acción de cumplimiento “para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela” y

que “en esos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela”.⁸

2. Pruebas

En el expediente obran, entre otros, los siguientes documentos:

- Sentencias de 27 de marzo y de 7 de septiembre de 2001 proferidas por el H. Tribunal Administrativo de Antioquia y por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado respectivamente, dentro del proceso por Acción Electoral promovido por Jaminton Cuesta Domínguez contra Servando Córdoba Córdoba.
- Decreto 2105 de 6 de noviembre de 2001, dictado por el Gobernador de Antioquia para suspender al señor Servando Córdoba Córdoba del cargo de Alcalde de Vigía del Fuerte y encargar de las funciones al señor José Domingo Valoyes Pérez.
- Decreto 2355 de 7 de diciembre de 2001, mediante el cual el Gobernador de Antioquia designó como Alcalde Municipal de Vigia de Fuerte al señor Santos Emir Valoyes Alvarez y convocó a elecciones de Alcalde para el mismo municipio.
- Solicitudes presentadas por el señor Servando Córdoba al Gobernador del departamento de Antioquia, el 30 de abril y el 21 de junio de 2002, sobre el cumplimiento de la sentencia T-254 de 2002 de esta Corporación.
- Comunicaciones 268573 y 268575, dirigidas el 30 de mayo de 2002 por el Secretario de Gobierno del departamento de Antioquia a los señores Emiliano Perea Córdoba y Servando Córdoba Córdoba, sobre el cumplimiento de la sentencia T- 254 de 2002 de esta Corporación. Y misiva 272738, del 7 de junio del mismo año, mediante la cual el Gobernador del Departamento de Antioquia deja sin efecto las comunicaciones anteriores.
- Memorial del 23 de agosto de 2002, presentado por el señor Servando Córdoba Córdoba, por intermedio de apoderado, a la Sala Laboral del H. Tribunal Superior de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por el mismo contra la Sección Quinta del H. Consejo de Estado, solicitando se defina sobre el cumplimiento de la sentencia T-254 de 2002; y providencia del 4 de octubre siguiente, emitida por la Sala Laboral del H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá sobre el cumplimiento de la sentencia por parte del

Gobernador accionado.

- Providencia del 8 de abril de 2003, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para resolver el recurso extraordinario de súplica interpuesto por el señor Servando Córdoba Córdoba, por intermedio de apoderado, contra la sentencia del 7 de septiembre de 2001, proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, dentro de la Acción Electoral promovida por Jaminton Cuesta Domínguez.

- Comunicación del 29 de mayo de 2003 dirigida por el señor Servando Córdoba Córdoba al Gobernador (E.) del departamento de Antioquia, y respuesta de 12 de junio de 2003 del mandatario, sobre el cumplimiento de las sentencias de esta Corporación y de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, antes relacionadas.

- Comunicación del 29 de mayo del 2003 dirigida por el Gobernador del departamento de Antioquia al Ministro del Interior y de Justicia, a fin de que se consulte sobre el cumplimiento de las anteriores providencias, y respuesta del 4 de agosto del mismo año, del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia sobre el punto.

- Providencia del 1º de septiembre del 2003, proferida por el Magistrado Ramiro Saavedra Saavedra, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo declarando la nulidad de lo actuado dentro de la Acción de Cumplimiento promovida por el actor contra la Gobernación de Antioquia.

3. La demanda

El señor Servando Córdoba Córdoba, por intermedio de apoderado, invoca la protección constitucional de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al desempeño de funciones públicas, a la igualdad y a la dignidad, porque el Gobernador de Antioquia “pese a existir el fallo de la Sala Plena del Consejo de Estado que legitimó [su] elección popular (..) no ha cumplido con la decisión del Tribunal Supremo de la Justicia Contencioso Administrativa, configurándose así el delito de Abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto”.

Relata los hechos ya relacionados en esta providencia y aduce que al parecer el Gobernador accionado “ha dilatado la situación (..) para que el “alcalde” de su simpatía termine su

periodo”.

Recuerda que “a nivel jurisprudencial ya ha sido aceptado que una sentencia al crear una situación jurídica concreta e individual tiene la característica de una norma, es decir el de una norma singular, específica para aquel a quien favorece o desfavorece, en tal sentido puede exigirse su cumplimiento”, y agrega que el Gobernador de Antioquia no podía dilatar el cumplimiento de la providencia que resolvió el recurso de súplica perjudicando a quien interpuso el recurso, y dando lugar a que el Estado tenga que responder por los daños ocasionados con la dilación al señor Córdoba Córdoba y la ciudadano Perea Córdoba, ambos elegidos alcaldes del mismo municipio.

Sostiene, que el Gobernador de Antioquia actuó de una manera irresponsable, en cuanto suspendió al actor, encargó de sus funciones a otro ciudadano y, llevado por la ligereza, convocó a nuevas elecciones, “pese a que se había interpuesto el Recurso Extraordinario de Súplica”, que pretendía revocar la decisión que anulaba la elección del actor.

Afirma que no existe mecanismo de defensa judicial diferente a la acción de tutela para “evitar que se sigan cometiendo más atropellos”, en cuanto el 18 de junio de 2003 el actor promovió acción de cumplimiento con tal fin que fue rechazada, puesto que el H. Tribunal Administrativo de Antioquia sostuvo que “de los documentos aportados (..) no se deduce el requerimiento que exige la ley como requisito de procedibilidad”, cercenándose, de esta manera, nuevamente, los derechos del actor.

Esto último porque el artículo 10 de la Ley 393 de 1997 indica que si la solicitud de cumplimiento no reúne los requisitos para ser admitida se pone en conocimiento del interesado para que sea corregida.

1. Trámite en sede de instancia. Admisión e intervenciones

a) El 21 de julio del año 2003, el Juzgado 13 Penal del Circuito de Medellín resolvió rechazar de plano la demanda de tutela ya reseñada, vincular al asunto al Registrador Departamental del Estado Civil, y disponer que ejecutoriada la providencia la actuación se archive definitivamente. Señaló el fallador lo siguiente:

“lo que se quiere con esta tutela es que SE OBLIGUE al Gobernador encargado del Departamento de Antioquia a posesionar al señor SERVANDO CORDOBA CORDOBA como Alcalde del municipio de Vigía del Fuerte, en razón de las suficientes consideraciones dadas por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional, decisión que no puede dar el juez constitucional.

No es entonces porque exista confusión respecto al hecho o la razón de la tutela sino por similar causa inherente al mismo acontecimiento amparado con antelación y que no se hizo cumplir, deviene la aplicación del artículo 17 del Decreto 2591 /91, para rechazar de plano la presente tutela. Empece a lo anterior, el juzgado descarta actuación temeraria, porque se indicaron explicaciones que a nuestro modesto entender justificaron su presentación.”

b) Contra la providencia anterior el apoderado del actor interpuso recurso de apelación, entre otras consideraciones i) porque los efectos de la sentencia T-254 de 2002 se sujetaron a lo que se resolviera el H. Consejo de Estado que a la sazón conocía del recurso extraordinario de súplica, y ii) debido a que decidido este recurso “los derechos fundamentales que le estaban siendo conculcados al señor SERVANDO CORDOBA CORDOBA, continuaron siendo violentados y flagrantemente desconocidos por el señor Gobernador encargado (..)”.

c) La Sala Penal del H. Tribunal Superior de Medellín revocó la decisión anterior y en su lugar dispuso que el Juez de Instancia le de trámite a la acción. Expuso la Sala:

“En verdad razón le asiste al impugnante pues no solo el fallo de la H. Corte Constitucional (T-254/02) fue condicionado a la resolución del recurso de súplica, sino que entre aquel y la fecha en que interpuso la presente acción han devenido como ya lo dijo esta Sala una serie de peticiones que entre otras es la que el actor pretende se le protejan. Si el Consejo de Estado se pronunció frente al recurso de súplica y aquel ya quedó ejecutoriado, hasta allí iban los efectos de la sentencia T-254/02 emitida por la H. Corte Constitucional, ese es el alcance de los fallos que protegen derechos fundamentales transitorios y no pueden extenderse más allá, porque resuelto el problema cesan los efectos que median para protegerlos.”

Expuso que la Sala Plena del H. Consejo de Estado, si bien revocó la sentencia que declaraba nula la elección del actor, no le impartió a su representado la orden de disponer lo necesario para que el señor Córdoba Córdoba fuera reintegrado como alcalde de Vigía del Fuerte y que

cuando esta Corporación se pronunció sobre la suspensión de los efectos de la sentencia ya mencionada los ciudadanos de Vigía del Fuerte ya habían elegido otro mandatario “no siendo competencia del Gobernador revocar tal elección sin que mediara una orden de Autoridad Competente”.

Recuerda que la competencia para pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos “está dada al Juez de lo Contencioso Administrativo”, en este sentido conceptúa que el actor deberá impetrar ante éste el restablecimiento de sus derechos.

Afirma que de conformidad con lo previsto en la Ley 136 de 1994, y de acuerdo con lo resuelto por esta Corporación en la sentencia C-448 de 1997 “deberá el Gobernador convocar a elecciones populares, dentro de los dos meses siguientes a la designación. Lo que significa en el caso analizado, que la elección del nuevo mandatario local, solo se produjo, pasados cinco (5) meses después del decreto que dio cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Superior de Antioquia”, así concluye que a su representado no se le puede endilgar ligereza en las actuaciones que el actor controvierte.

Destaca que la administración departamental no fue notificada de la interposición del recurso de súplica, y que, en todo caso, éste no impide la ejecución de la sentencia “máxime cuando en el Recurso no se solicitó la suspensión de los efectos de la misma”.

e) Los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil para el departamento de Antioquia intervinieron a fin de recordar que no es de su competencia disponer sobre el reintegro del señor Córdoba Córdoba como alcalde de Vigía del Fuerte, como pretende el accionante, porque su función al respecto se circunscribe a confirmar, difundir y publicar quiénes son las personas elegidas como alcaldes en los diferentes municipios del país.

Destacan, además, que esta Corporación, al restablecer los derechos fundamentales del actor mediante la sentencia T-254 de 2002, no emitió orden que debía ser cumplida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, y que otro tanto se deduce de la sentencia del H. Consejo de Estado cuya ejecución reclama el actor.

No obstante, advierten sobre su disposición para acatar las decisiones que se adopten al respecto y participar en su ejecución, e informan que “en colaboración con el personal de la Oficina Jurídica, adelantarán a partir de este momento las indagaciones pertinentes con la

finalidad de aclarar lo que sea atinente al caso”.

f) El señor Emiliano Perea Córdoba, por intermedio de apoderado, interviene en el asunto “dado que las resueltas de mismo, inciden directamente en el derecho al trabajo y a la participación en política de mi poderdante”.

Afirma el profesional que el Gobernador del departamento de Antioquia si bien suspendió al actor, encargó de sus funciones a otro ciudadano y convocó a elecciones para elegir el Alcalde del municipio de Vigía del Fuerte, lo hizo en sujeción a lo dispuesto en la Ley 136 de 1994.

Agrega que su representado, por su parte, “participó en el libre juego democrático y fue elegido para el periodo 2002-2005”, y que ninguna autoridad ha desconocido su elección.

Aclara “que la acusación que hace al Señor Gobernador, de que ha dilatado la situación, para que el “alcalde” de su simpatía termine su periodo”, es por lo menos irrespetuosa, pues el Señor EMILIANO PEREA no tiene vínculo con el Señor Gobernador distinto al de cualquier otro alcalde del departamento y no lo une a él ningún vínculo de amistad”.

5. Decisiones que se revisan

5.1 Sentencia de primera instancia

El Juzgado Trece Penal del Circuito de Medellín negó al señor Servando Córdoba Córdoba la protección impetrada, fundado en que “existe una situación jurídica creada que no es posible revertir, cual es la nueva elección del señor Emiliano Perea Córdoba actual Alcalde del Municipio de Vigía del Fuerte”.

Para sustentar su decisión se apoya en sentencia SU-640 de 19989, y pone de presente que al actor “le caben otras acciones ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para reclamar sus derechos como pretense electo a la Alcaldía del Municipio de Vigía del Fuerte.”

5.2 Impugnación

El apoderado del actor impugna la decisión que se reseña, para que en su lugar se acoja la pretensión de amparo y el señor Córdoba Córdoba sea restablecido en sus derechos

fundamentales, dado que continúa siendo víctima de “total abandono por las miserables aspiraciones e intrigas políticas que imperan sobre el derecho y la justicia en nuestro medio”.

Recuerda que esta Corporación “con posterioridad a la elección del señor Emiliano Perea Córdoba (..) concedió como mecanismo transitorio de tutela de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al acceso al desempeño de funciones y cargos públicos y a la igualdad, y así mismo ordenó suspender la ejecución de la sentencia dictada el 7 de septiembre de 2001, por la Sección Quinta del Consejo de Estado, hasta cuando se resolviera el recurso extraordinario de súplica”.

Conceptúa que si esta Corte hubiese observado que la situación del señor Córdoba Córdoba era igual a la que dio lugar a la sentencia SU-168 de 1999, “con toda seguridad ni se habría (sic) pronunciado. Pero el asunto, que indudablemente preocupó a la Corte y en el que vio claramente vulnerados unos derechos, requería, tal y como lo dispuso la Corte de una protección transitoria mientras se pronunciaba el Consejo de Estado, pues en ningún momento se trataba de un asunto donde se hubiese dado la vacancia absoluta. Así se destaca de la misma Sentencia esgrimida por la Gobernación y por el juzgado que mal resolvió la tutela”.

Destaca que la administración accionada, “llevada por su ligereza”, expidió el decreto 2355 del 7 de diciembre de 2001 por medio del cual convocó a elecciones “cuando aún no había vacancia definitiva”, y que resueltas las acciones judiciales se niega acatarlas, “bajo pretextos que van en contravía con los derechos y deberes que está obligada a respetar (..)”.

Asegura que el ordenamiento jurídico se inspira en el valor de la justicia, y advierte que decisiones como la que impugna “restan credibilidad y legitimidad a las acciones de Estado, frustran las aspiraciones legítimas de toda una comunidad de ver al mandatario legítimamente escogido en las urnas al frente de los destinos de la colectividad, alienta las soluciones violentas en una zona donde hacen presencia grupos armados al margen de la ley y contraría la filosofía que emana del preámbulo de la Carta y el principio de la buena fe (C.C. art. 183).

5.3 Sentencia de segunda instancia

La Sala Penal del H. Tribunal Superior de Medellín revocó la decisión de primera instancia, en su lugar tuteló los derechos fundamentales del señor Servando Córdoba y, como consecuencia de lo anterior, le ordenó al Gobernador accionado “que en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas realice los oficios y disponga todo lo pertinente en orden a que la autoridad pertinente posea al señor SERVANDO CORDOBA CORDOBA como alcalde del municipio de Vigía del Fuerte, por el término que le queda para completar los tres años de periodo individual para el cual fue elegido”.

De antemano plantea el Ad quem que la acción que se revisa es procedente, porque el actor agotó los mecanismos ordinarios para el restablecimiento de sus derechos, y debido que así lo consideró el H. Consejo de Estado “cuando desató la acción de cumplimiento”.

Considera que los derechos fundamentales del actor y también los derechos políticos de los ciudadanos de Vigía del Fuerte están siendo quebrantados por el Gobernador de Antioquia, porque éstos concurrieron a las urnas y expresaron válidamente su voluntad política que luego fue conculcada y que el accionado se niega a restablecer, a pesar de que existen pronunciamientos judiciales que así lo ordenan, situación ésta que “no puede ser patrocinada en un ordenamiento jurídico como el nuestro, nótese que jamás una causa ilegal puede ser generadora de derechos”.

Desestima las razones esgrimidas por el Gobernador de Antioquia en su defensa i) porque las sentencias de esta Corporación, en las que el accionado pretende fundar su actuación, “no son aplicables al caso en estudio”; ii) dado que no es dable desconocer una decisión judicial, con fundamento en una consulta respondida por quien no tiene autoridad para hacerlo “en los mismos términos en que desean”; y iii) debido a que cuando fue declarada nula la elección del actor, el accionado “se aprestó con buen tino a suspender el alcalde y a convocar a nuevas elecciones”, pero cuando tiene que reintegrarlo aduce no ser parte en el asunto, ni sujeto pasivo de las obligaciones que generan las decisiones que así lo ordenan.

Recuerda que las cosas se deshacen como se hacen “es decir con la misma gestión que se utilizó para remover al primer alcalde, es la misma que se requiere para rehabilitarlo en el cargo, nótese cómo, según la declaración del accionante, hubo un momento en que la Gobernación tuvo la voluntad de cumplir y en desarrollo de esto realizó los oficios pertinentes y se los entregó a SERVANDO CORDOBA, y en último momento es llamado mediante engaños

y recuperan los oficios, sencillamente, el Gobernador cambió de criterio”.

Afirma que las decisiones judiciales tienen que ser cumplidas por los asociados, y con mayor responsabilidad por los servidores públicos, porque son los jueces los garantes por antonomasia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, son ellos los realizadores de los principios y valores fundantes del Estado, y son quienes “fungen como órganos de control de las demás autoridades públicas”.

A manera de conclusión el juez de segundo grado sostiene:

“(..) es claro que se vulneran y se siguen vulnerando los derechos fundamentales del señor CORDOBA. Ahora, la pregunta siguiente es ¿Cómo se debe proteger en el caso concreto los derechos fundamentales? Pensar que se remita a otra autoridad para que le reconozca los daños patrimoniales no es una respuesta plena frente al restablecimiento real e íntegro del derecho fundamental desconocido. No es dentro de la forma de Estado ampliamente comentada, aceptable un esquema de justicia individualista y retributiva, de volver, solamente las cosas a su estado anterior, menos cuando como se ha manifestado no solamente hay un derecho individual desconocido sino uno social. Nótese que solo considerar un contenido económico desconoce unos claros derechos políticos, muchas veces son más importantes éstos, por ejemplo en el caso concreto, el derecho a dirigir los destinos de la comunidad, que el reconocimiento económico que pueda percibir luego de un largo proceso judicial”.

El Magistrado Jhon Jairo Gómez Jiménez salvó el voto. Acepta que al señor Servando Córdoba Córdoba “se le vulneraron derechos constitucionales como se ha explicitado en la ponencia mayoritaria con suficiencia y con cuya argumentación estuve de acuerdo”, pero destaca que su derecho no es absoluto lo que obliga a considerar la situación del señor Peréa Córdoba, que sustenta derechos fundamentales de igual jerarquía, para lo cual era necesario aplicar la señalado en la sentencia SU-640 de 1998, indica el Magistrado:

“La colisión de derechos en este caso, por la propia naturaleza de la actuación, impide, ciertamente, la definición de una zona intermedia que permita la vigencia de ambos o uno con mayor amplitud que otro, ya que el reconocimiento de uno excluye al otro impidiendo su realización.

En tal orden de ideas, la solución se resuelve, como ha dicho la Corte Constitucional, a favor de aquél en el cual estén involucrados derechos fundamentales más valiosos o importantes desde la perspectiva de los principios constitucionales. Con tal lógica tiene sentido lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-640 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz:

“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.”

Desde la óptica del accionante, su derecho pierde vigencia a partir de una nueva elección popular, que siendo esta válida y legítima, posee mayor rango constitucional. En la perspectiva de la democracia, el “poder soberano” “el derecho al sufragio como función constitucional” y “la participación en la vida política cívica y comunitaria del país”, se realizan en la última elección popular. Es reconocer un derecho político a la estabilidad de sus dirigentes elegidos democráticamente, a su vocación de permanencia, a que en última instancia la ciudadanía no está llamada a padecer los errores de los servidores públicos; a que en la segunda elección los ciudadanos participaron convencidos de su plena validez.

Estimo, entonces, que por el camino de la tutela no es posible invalidar elecciones populares; entre dos elecciones formalmente vigentes la última tiene mayor valor constitucional, y si el señor CORDOBA CORDOBA padeció un daño, este se encuentra consumado y extinguido, resultando aplicable la causal de improcedencia de la tutela prevista en el numeral 5 del decreto 2591 de 1991. Lo precedente, sin perjuicio de las reclamaciones patrimoniales que fueran pertinentes y que compensarían el lesionamiento de sus derechos.”

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las anteriores decisiones, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y por selección de la Sala Número Uno, mediante providencia del 30 de enero del año en curso.

Corresponde a esta Sala revisar las decisiones del Juzgado Trece Penal del Circuito de Medellín y de la Sala Penal del H. Tribunal Superior de la misma ciudad, para resolver la invocación de amparo constitucional instaurada por el señor Servando Córdoba Córdoba contra la Gobernación de Antioquia que - como quedó consignado -, le conceden la protección invocada, porque el fallador de segundo grado revocó la decisión de primera instancia y en su lugar ordenó al Gobernador demandado disponer lo conducente para que el actor ejerza su cargo de Alcalde de Vigía del Fuerte hasta completar el periodo para el que fue elegido.

La Gobernación de Antioquia, por su parte, aunque dio cumplimiento a la sentencia, sostiene que no se encuentra obligada a permitir la posesión ordenada porque los ciudadanos de Vigía del Fuerte designaron al señor Emiliano Perea para reemplazar al actor, y en razón de que la Sala Plena del Consejo de Estado declaró válida la elección del señor Córdoba Córdoba, pero nada dispuso sobre el ejercicio del cargo.

Aduce la Gobernación de Antioquia y así lo consideró el fallador de primer grado, que esta Corporación tiene definido que un alcalde validamente elegido tiene derecho a gobernar, pero en el caso de que aún no haya sido electo quien habrá de reemplazarlo.

Debe en consecuencia esta Sala, resolver sobre el amparo invocado, acudiendo para el efecto a la jurisprudencia constitucional atinente a la eficacia de las decisiones judiciales, porque -como se verá- las sentencias SU-640 de 1998 y SU-168 de 1999 versaron sobre la doctrina constitucional atinente al periodo constitucional de alcaldes y gobernadores y su acatamiento, sin que el tema de la eficacia de las sentencias judiciales que declaran la validez de una elección fuera considerado.

3. Consideraciones preliminares

3.1 Procedencia de la acción

Como quedó explicado, aduciendo razones de inelegibilidad en razón de la edad, un ciudadano acudió ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a fin de que se declarara la nulidad del acto de elección del actor como Alcalde de Vigía del Fuerte, pretensión que a la postre no prosperó, porque la Sala Plena del Consejo de Estado acogió el recurso de súplica interpuesto por el afectado contra la sentencia de la Sección Quinta de la misma Corporación que declaraba la nulidad.

Dentro de este contexto, podría considerarse improcedente la protección invocada por el señor Servando Córdoba, en cuanto corresponde al Tribunal Administrativo de Antioquia, en su condición de fallador de primer grado, y por ende ejecutor de la providencia proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, disponer lo necesario para la ejecución del fallo, de conformidad con lo previsto en los artículos 248 y 194 del C.C.A.; siempre que el Consejo de Estado hubiera proferido una condena, o vinculado a alguna persona o entidad con el cumplimiento de su decisión¹⁰.

Pero la condena a que se hace mención no se produjo, puesto que el fallador se limitó a declarar válida la elección del señor Córdoba sin disponer de manera clara, expresa y exigible lo relativo al desempeño del cargo, de lo que se sigue que el actor no podía acudir a la ejecución de la providencia para que se ordenara su posesión¹¹.

Podría argüirse, sin embargo, que el actor puede actuar ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo a fin de que se defina sobre su resarcimiento patrimonial, pero el aludido insiste en su derecho a la participación activa en la función pública como alcalde del municipio para el que fue elegido, por el periodo constitucional que le corresponde, y el artículo 229 de la Constitución Política, al igual que el artículo 1° de la Ley 270 de 1996 disponen sobre la eficacia de los derechos, y de las garantías y las libertades consagradas en la Constitución y en la ley.

Siendo ello así, no podría el juez constitucional indicarle que persiga un restablecimiento pecuniario, porque ningún bien patrimonial compensa el derecho de influir de manera directa en el destino colectivo de su comunidad, por haber recibido este mandato en las urnas¹².

De suerte que como señor Córdoba Córdoba utilizó el mecanismo con que el ordenamiento cuenta para que quien resulte afectado por una sentencia ejecutoriada, dictada por cualquiera de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, obtenga el

restablecimiento de sus derechos, sin la eficacia esperada, en cuanto lo decidido por el juez de la causa no se ha cumplido, podía instaurar la acción de tutela -como efectivamente lo hizo- con miras a que el juez constitucional sea quien garantice el ejercicio del cargo para el que resulto electo por el pueblo de Vigía del Fuerte, válidamente.

3.2 Lo resuelto en la jurisprudencia constitucional sobre el carácter del periodo constitucional de alcaldes y gobernadores, antes del 7 de agosto del año 2002

Hasta la expedición del Acto Legislativo 02 de 2002¹³, que modificó lo relativo al periodo constitucional de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles esta Corporación sostuvo que el periodo de los alcaldes y gobernadores era personal, y, en acatamiento a la jurisprudencia reiterada sobre el punto, fueron amparados derechos fundamentales de varios alcaldes elegidos antes del 7 de agosto de 2002. Es el caso de las sentencias Su- 640 de 1998 y SU-169 de 1993¹⁴ a las que se alude insistentemente en el caso sub examine, como pasa a explicarse.

a) Con el objeto de restablecer los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a ejercer derechos políticos, de quien fuera elegido alcalde del municipio de Fresno el 22 de octubre de 1995, la Sala Plena de esta Corporación, mediante sentencia SU-640 de 1998 resolvió:

“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.”.

El problema jurídico que la Sala Plena de la Corporación abordó, en aquella oportunidad, versó sobre la vía de hecho en que incurrió el Consejo de Estado al declarar la nulidad parcial de una resolución del Consejo Nacional Electoral, expedida con fundamento en la jurisprudencia de esta Corporación sobre el periodo constitucional de alcaldes y gobernadores, pronunciamiento que tuvo como fundamento la situación fáctica que a continuación se describe:

- Atendiendo una demanda de nulidad parcial, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ordenó la suspensión provisional de la resolución en comento, porque “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)”¹⁵

- El alcalde elegido instauró acción de tutela, como mecanismo transitorio, contra la corporación en comento, en cuanto “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 (..)”¹⁶.

- Estando en curso la acción, el señor Tabares Escobar hizo llegar a la actuación i) 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; y ii) copia de la sentencia proferida por el Consejo de Estado que declaró la nulidad parcial de la resolución N° 062 de junio 5 de 1996, 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 al Consejo Nacional Electoral expedir una nueva credencial.

Nótese, en una primera aproximación al precedente jurisprudencial fijado por la sentencia a que se hace mención, que se estudió y resolvió sobre una vía de hecho y no respecto del cumplimiento de una decisión judicial.

Ahora bien, a fin de resolver el problema planteado, esta Corte reseñó y reiteró sus decisiones sobre el período individual de alcaldes y gobernadores¹⁷, y así mismo concluyó

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”¹⁸, dijo la Corte:

“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.

El Consejo de Estado por su parte, sostuvo que el Consejo Nacional Electoral no podía fijar en tres años el período del alcalde del Municipio de Fresno, en razón de que el “vacío legal” dejado por la declaración de inconstitucionalidad de distintas normas que regulaban la vacancia del cargo de alcalde, se hizo claridad sobre el carácter institucional del periodo, es decir que “(..) 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”¹⁹.

Ahora bien, al referirse a la posición del Consejo de Estado esta Corporación destacó la ratio decidendi de sus decisiones sobre el punto, enfatizando en el carácter obligatorio de sus decisiones, dijo la Corte:

“14. En las tres sentencias de la Corte Constitucional que fueron reseñadas en los fundamentos jurídicos 4 a 7, esta Corporación ha declarado la inexecutable 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 fuente 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 acudir a la interpretación que realice el tribunal constitucional sobre la norma suprema, tal como lo precisa la citada sentencia”

b) Dada la coincidencia de la situación fáctica planteada por el alcalde elegido para el municipio de Fresno ya descrita, con los hechos que motivaron la invocación de amparo patrimonial instaurada por los ciudadanos que resultaron electos en sendas contiendas adelantadas en los municipios de Coyaima y El Guamo, en la sentencia SU- 168 de 1999 esta Corporación reiteró la jurisprudencia planteada en la SU-640 de 1998, expuso la Corte:

“6. Como se observa, la situación planteada en el proceso bajo examen es similar a la que se presentaba en el proceso que se falló con la sentencia SU- 640 de 1998. Tanto en el proceso que se adelantó en relación con el alcalde de Fresno, como en algunos de los procesos adelantados contra los alcaldes de El Guamo y Coyaima, el Consejo de Estado decidió suspender provisionalmente las resoluciones del Consejo Nacional Electoral que extendían el período de los alcaldes y ordenaban la expedición de una nueva credencial. Ello, a pesar de que la Corte Constitucional ya había dictado dos sentencias de constitucionalidad, cuya ratio decidendi era la de que los períodos de los alcaldes eran personales y no institucionales”.20

Y, en consecuencia, resolvió en igual forma, puesto que dispuso:

“Primero.- REVOCAR la sentencia de tutela dictada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del

Consejo Seccional de la Judicatura del Tolima, el día 18 de marzo de 1998, que denegó la petición de amparo presentada por Orlando Tovar Torrijano y Hugo Rojas Rodríguez, y, en su lugar, CONCEDER la acción de tutela entablada por los mismos. En consecuencia, se declara que tanto los autos de suspensión provisional dictados por la Sección Quinta de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro de los expedientes 1710, 1711 y 1716, como las sentencias de nulidad dictadas en los expedientes 1699, 1710, 1698, 1711 y 1716, relacionados los dos primeros con la resolución N° 30 de 1997, y los tres últimos con la resolución N° 46 de 1996, ambas del Consejo Nacional Electoral, constituyen una vía de hecho, vulneratoria de los derechos fundamentales de los actores. Igual habrá de predicarse de los Decretos 0117 y 0118 de 1998, dictados por el gobernador del Tolima, por medio de los cuales se decidió suspender en el ejercicio de sus cargos a los actores de este proceso.

Segundo.- ORDENAR a título de restablecimiento del derecho fundamental conculcado que los actores sean reintegrados a su cargo de alcaldes de los municipios de El Guamo y Coyaima (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 nuevos alcaldes en los mencionados municipios. De haber ocurrido esto último, sólo le restará a los actores entablar las acciones judiciales pertinentes, como se señala en la parte motiva.

Observa la Sala que esta Corte reiteró en esta última providencia lo resuelto en la sentencia SU-640 de 1998, porque los accionantes reclamaban la misma protección, fundados en similares situaciones, pero así mismo debe destacarse que los hechos relacionados y los elementos de juicio que dieron lugar a las sentencias antes reseñadas difieren notablemente de los que en este proveído ocupan la atención de esta Sala de Revisión, puesto que para decidir la protección que el señor Córdoba Córdoba reclama no se requiere confrontar una decisión judicial proferida en violación de un precedente judicial sobre el periodo de alcaldes y gobernadores, sino decidir sobre el derecho de un alcalde a que el gobernador del departamento disponga lo necesario para dar cabal cumplimiento a la providencia que declaró válida su elección, sin perjuicio del proceso electoral que permitió a otro ciudadano reemplazarlo.

De esta manera, no queda duda que los jueces están en el deber de acatar la jurisprudencia constitucional, y resolver conforme a ésta²¹, y que esta Corte en su momento definió el

carácter personal del periodo de los alcaldes y gobernadores²², pero de esto no se sigue que un Alcalde no ejercerá el cargo, así la autoridad judicial declare que tiene derecho a hacerlo, porque en el curso del proceso que definió el asunto otro ciudadano fue elegido para reemplazarlo.

Porque en este último caso no se discute sobre un periodo constitucional, sino se reclama sobre la influencia de los jueces en el restablecimiento de la convivencia y el orden justo, para lo cual no sólo se deben considerar claros dictados constitucionales y normas internacionales que indican la sujeción estricta a la eficacia de los pronunciamientos de los jueces, que toca, entre otros aspectos, con la tutela judicial efectiva, con el acceso a la justicia y con la inmutabilidad de los juicios, asuntos no considerados en las sentencias SU-640 de 1998 y SU-168 de 1999 –como quedó explicado–, por no ser del caso.

3.3 La eficacia de las decisiones judiciales y el comportamiento procesal y extraprocesal de partes y terceros

Las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y libertades, frente al Estado y los particulares, previsión que reclama el restablecimiento real y cierto de la convivencia, mediante el goce efectivo de los derechos y garantías reconocidas en la Constitución y en la ley –artículos 1° y 2° C.P.–

En este sentido la jurisprudencia constitucional tiene dicho que las autoridades judiciales deben emitir pronunciamientos reales, serios y responsables ²³, en estrecha relación con el cumplimiento de las garantías constitucionales sustanciales²⁴, orientados a la solución pacífica de los conflictos y al goce efectivo de los derechos, como lo indican el artículo 228 y el artículo 7° de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia²⁵.

Es claro entonces que a los jueces les compete determinar la existencia de los derechos, resolviendo las demandas que les son formuladas de acuerdo con su competencia y disponiendo lo necesario para que sus mandatos se ejecuten y cumplan, por esto resultan contrarios a los dictados constitucionales a que se hace mención, las actuaciones paralelas a los procesos en curso, que definen de hecho las controversias, al punto que producidas las decisiones judiciales lo acontecido por fuera de la litis, no da lugar a la ejecución de lo que ésta resuelve.

Por ello esta Corporación, sin perjuicio de la necesaria estabilidad de los elementos subjetivos y objetivos de los procesos, ha considerado posible que en aras de la eficacia de sus decisiones los jueces acepten algunas de las modificaciones que pueden acaecer por fuera del proceso, siempre que el hecho sobrevenido se pueda contradecir, de lo que se sigue que las innovaciones deberán tenerse por inoperantes cuando se concretan o aportan una vez culminadas las etapas procesales que habrían permitido al contrario ejercer su defensa²⁶.

Iguals consideraciones se requieren formular respecto de las actuaciones de personas ajenas a los procesos que impiden el cumplimiento de las sentencias judiciales, porque los jueces definen los procesos y disponen lo necesario para que la ejecución de sus providencias, pero sin el compromiso de la sociedad y de otras instancias estatales no pueden garantizar la total satisfacción de los derechos examinados y establecidos en las controversias.

Aspecto importante, como puede verse, toca con la necesidad de impedir que formulada una demanda o planteada la resistencia a la litis tengan validez las maniobras que le restan eficacia a la decisión que habrá de resolver el asunto, incluyendo las actuaciones que impulsan nuevos juicios, en cuanto quien así actúa abusa de su derecho de acceso a la justicia e impone a su contraparte y al Estado la carga de un juicio inútil.

El problema del comportamiento procesal y extraprocesal de la sociedad y de las autoridades con miras a asegurar la eficiencia de las actuaciones judiciales en el restablecimiento de los derechos, ha sido estudiado en la jurisprudencia constitucional, se ha dicho que la Carta Política impone una lealtad mínima con la administración de justicia y demanda de las autoridades y de los particulares la sujeción al postulado de la buena fe²⁷, de modo que los trámites procesales se sucedan en el “en el marco de unas relaciones de mutua confianza”²⁸, dijo la Corte: .

“Cuando el artículo 83 de la Constitución exige que las actuaciones de los particulares y de las autoridades se ciñan a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas, consagra un postulado que obliga a las entidades y a los servidores públicos a revisar radicalmente la posición que tradicionalmente han venido observando ante el ciudadano, marcada por la prevención y la mala voluntad.

Tal principio exige de gobernantes y gobernados el compromiso de obrar honesta y desprevencidamente, en el marco de unas relaciones de mutua confianza, de tal manera que, sometidos todos al orden jurídico y dispuestos a cumplir sus disposiciones con rectitud, no haya motivo alguno de recelo.

La norma en mención no obliga tan sólo al particular sino que se aplica con igual severidad al servidor público, que ni puede presumir la mala fe de la persona respecto de la cual cumple su función, ni le es permitido, en lo que toca con sus propios deberes, asumir actitudes engañosas o incorrectas.”

De lo expuesto se concluye que las autoridades de la República quebrantan el derecho fundamental de quienes vinculan sus derechos e intereses a las decisiones en curso, cuando dan lugar a hechos que distorsionan las situaciones fácticas que los jueces deberán resolver, precipitando providencias que no pueden ejecutarse y propiciando cadenas ininterrumpidas de litigios, cuando el asunto bien hubiera podido resolverse por una sola vez.

3. Caso Concreto

El ciudadano Servando Córdoba Córdoba fue elegido alcalde popular del municipio de Vigía del Fuerte el 29 de octubre del 2000, para el periodo constitucional 2001- 2003, cargo que ejerció entre el 1° de enero del año 2001 y el 6 de noviembre siguiente, esto último porque fue suspendido por el Gobernador de Antioquia en ejecución de la sentencia proferida por la Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que declaraba la nulidad de la elección, a la postre revocada por la Sala Plena de esa misma corporación.

De modo que como el resultado del proceso indica que la elección del actor fue válida, éste tiene derecho a exigir que lo resuelto se ejecute, es decir que se le permita dirigir los destinos del municipio que lo eligió como su alcalde, así en el interregno del proceso otro ciudadano haya resultado electo para reemplazarlo; porque el acceso a la justicia es un derecho fundamental del que se deriva que puesta en marcha una causa electoral el juez resuelva efectivamente sobre el ejercicio del cargo.

Se podría decir, como lo planteó el Juez de primera instancia, que los ciudadanos de Vigía del Fuerte eligieron al señor Emiliano Perea Córdoba para reemplazar al actor y que esta decisión tiene que cumplirse, pero los derechos a elegir y a ser elegido constituyen

elementos inescindibles de configuración democrática de cada elección, que no se confunden con otras decisiones políticas, así fueren del mismo elector y así tengan que ver con igual designación.

Lo que esta Sala si puede afirmar, es que el juez competente legitimó la elección del señor Servando Córdoba, y que éste, en consecuencia, tiene derecho a ser restablecido en el cargo del que fue suspendido, a fin de que rija el destino de la comunidad que lo eligió, por lo que le resta de su período constitucional, como lo decidió la Sala Penal del H. Tribunal Superior de Medellín.

Lo anterior no constituye un cambio en la jurisprudencia constitucional, antes por el contrario, se trata de reiterar la ratio juris sobre el periodo de alcaldes y gobernadores que indica que los mandatarios seccionales válidamente elegidos deberán regir los destinos de sus comunidades por el lapso que la Carta Política señala, tal como se desprende de las sentencias SU-640 de 1980 y SU-168 de 1999, insistentemente mencionadas en este asunto, proferidas por la Sala Plena de esta Corporación para restablecer el derecho al ejercicio del cargo de alcaldes a quienes se le negaba el derecho, desconociendo la cosa juzgada y la doctrina constitucional sobre el punto.

Pero nada dijo esta Corte en las oportunidades a que se hace mención, sobre la ejecución de las decisiones judiciales en materia electoral, como corresponde a esta Sala hacerlo, aunado a que en las susodichas sentencias quedó claro lo relativo a la sujeción de los jueces al precedente constitucional, dijo la Corte en la sentencia SU-640 de 1998 y lo reiteró en la SU-168 de 199929 :

“14. En las tres sentencias de la Corte Constitucional que fueron reseñadas en los fundamentos jurídicos 4 a 7, esta Corporación ha declarado la inexecutable 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)”.

Finalmente no sobra resaltar, que si bien en las sentencias SU-640 y SU-168 de 1998 y 1999 quedó resuelto que los alcaldes de los municipios de Fresno, Coyaima y El Guamo serían reintegrados a sus cargos “en el caso de que aún no se haya realizado la elección popular de nuevo alcalde para dicho municipio”, esto último no fue planteado en el proceso, de lo que se sigue que se trató de una manifestación circunstancial, y por ende sin carácter de precedente jurisprudencial de obligatorio acatamiento.

1. Conclusiones. La sentencia de segunda instancia será confirmada

La Sala Penal del H. Tribunal Superior de Medellín revocó la sentencia proferida por el Juzgado Trece Penal del Circuito de la misma ciudad, y en su lugar dispuso que el Gobernador de Antioquia actuaría en consecuencia con el derecho del señor Servando Córdoba Córdoba a ejercer como alcalde del municipio de Vigía del Fuerte, hasta completar los tres años del periodo individual para el que fue elegido³⁰.

Aplica en consecuencia la Sala en cita la jurisprudencia constitucional sobre el periodo individual de alcaldes y gobernadores, vigente para cuando el actor fue elegido, y reiterada en las sentencias SU-640 de 1998 y SU-168 de 1999, como quedó explicado, sujetándose a los artículos 2°, y 228 de la Carta Política, en cuanto la validez de la elección del señor Córdoba Córdoba fue establecida y declarada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en decisión de obligatorio cumplimiento.

Nada puede decirse sobre la oportunidad de las actuaciones del Gobernador de Antioquia, que dieron lugar a la elección de otro ciudadano en el cargo de alcalde de Vigía del Fuerte, estando en curso el proceso al que se hace mención, por tratarse de un asunto que deberá dilucidar el juez electoral, si le fuere propuesto, lo que debe quedar claro es que la estabilidad de las situaciones que resuelven los procesos en curso es presupuesto del acceso

a la justicia, y que a las autoridades les corresponde ser en extremo cuidadosas a fin de contribuir efectivamente con los jueces en su cometido de pronunciarse sobre los derechos e intereses en litigio, a fin de restablecer la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo.

Así las cosas, no sobre recordar que una autoridad estatal no puede aducir que no cumple un fallo judicial porque no le fue notificado, y que no le es dable sostener que hace caso omiso del recurso de súplica que cursa contra la sentencia proferida en juicio electoral, fundada en que el trámite no suspende la ejecución de la sentencia, como quiera que las acciones electorales tienen efectos generales y una actuación que puede dar lugar al desconocimiento de un fallo, así este se encuentre ejecutoriado, indica que la situación puede cambiar y que en tanto no quede definida deberán evitarse las actuaciones que llegaren a obstruir el cumplimiento de la decisión.

Porque mientras la ejecutoria de una sentencia que puede ser objeto de un recurso es puramente formal, la tutela judicial que el Estado está en el deber de garantizar a las personas vinculadas a la decisión es un derecho fundamental que demanda actuaciones ciertas, reales, y de claro compromiso institucional, de parte de las autoridades y de los particulares, enmarcadas dentro del postulado constitucional de la buena fe y el deber de respeto de los derechos ajenos y no abuso de los propios.

Finalmente, considera la Sala que la Procuraduría General de la Nación debe conocer las actuaciones del Gobernador de Antioquia, relacionadas en esta providencia, para lo de su cargo, y que la Fiscalía General deberá conocer las situaciones que en esta providencia han sido planteadas i) porque es deber de los jueces prevenir y remediar los actos contrarios a la dignidad de la justicia, a la lealtad y a la probidad que reclaman los asuntos sometidos a la consideración de los jueces -Art. 37 C. de P.C.-, y ii) propiciar una elección popular estando por decidir judicialmente la validez de otra atenta contra la pureza del sufragio, la participación política de los electores, y la dignidad humana de quien resultará electo.

III. DECISION

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

R E S U E L V E

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida el 6 de octubre de 2003 por la Sala Penal del H. Tribunal Superior de Medellín, para decidir la acción de tutela instaurada por Servando Córdoba Córdoba contra el Gobernador de Antioquia.

SEGUNDO.- Poner en conocimiento de la Procuraduría y de la Fiscalía General de la Nación las actuaciones de la Gobernación de Antioquia, relacionadas en esta providencia para que se adelanten la investigaciones del caso. Ofíciase

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

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E.)

1 M.P. Nora Lucía Gómez Piza.

2 M.P. Roberto Medina López.

3 Mediante sentencia proferida el 13 de noviembre de 2001 la Sala Laboral del H. Tribunal Superior de Bogotá consideró que la acción de tutela no procede contra providencias judiciales, salvo la existencia de una vía de hecho, señaló que la sentencia que declaró la nulidad del acto administrativo por el cual la comisión escrutadora declaró la elección del

señor Servando Córdoba Córdoba como Alcalde Municipal de Vigía del Fuerte “contiene un criterio respetable sobre la aplicación de la ley”, y en consecuencia negó la protección, decisión que no fue impugnada, consultar al respecto la sentencia T-254 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería.

4 M.P. Jaime Araujo Rentería.

5 M.P. Diego Roberto Montoya Millán

6 M.P. Germán Rodríguez Villamizar

8 Magistrado Ramiro Saavedra Becerra

9 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 Respecto de los procesos de ejecución ha dicho esta Corte “son una clase de los contenciosos pues participan de las características propias de éstos. Sin embargo, su finalidad es diferente de la de los demás de la misma índole, ya que su objeto no es el de declarar un derecho dudoso, sino hacer efectivo el que ya existe reconocido en un título ejecutivo perfeccionado antes de que exista la relación jurídico procesal” –sentencia C-388 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, en esta oportunidad fue declarada exequible la expresión “ejecución o” contenida en el artículo 75 de la ley 80 de 1993.

11 Sobre el mérito ejecutivo de las providencias judiciales, esta decisión “(...) se ha reconocido como título por excelencia la sentencia judicial. Pero para que ésta goce de esta fuerza, se requiere que habiendo sido de conocimiento, sea de condena. Así lo expresa en forma clara el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, al incluir dentro de los títulos ejecutivos, por contener una obligación expresa, clara y exigible, “...las que emanan de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción...”.

Síguese de ahí que la llamada sentencia inhibitoria (que no es fallo, sino providencia que declara una falla procesal) no constituye por sí sola título ejecutivo”. Consejo de Estado sentencia de 26 de noviembre de 1994, expediente 4660. M.P. Jaime Abella Zárata.

12 Sobre el derecho fundamental de los asociados al control político, dentro del marco del Estado social de derecho democrático, participativo y pluralista, consultar, entre otras, las

sentencias C-180 de 1994, C-433 y C-1338 de 2000.

13 El Acto Legislativo 02 de 2002, por el se modificó el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales, y ediles fue publicado en el Diario Oficial 44.893-48, el 7 de agosto de 2002.

14 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

15 Respecto de la competencia del Consejo Nacional Electoral para expedir el acto administrativo que definió el periodo para el que fue elegido el señor Tabares Escobar alcalde del Municipio de Fresno esta Corporación no se pronunció, “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.”.

16 El apoderado del actor sustentó la pretensión de amparo constitucional i) en que en virtud de la sentencia C-448 de 1997 su representado tenía derecho a ejercer el cargo de alcalde hasta completar el término constitucional de tres años; ii) en 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”; y iii) en que el Consejo de Estado, en oficio dirigido al Gobernador del Tolima requiriéndolo para la suspensión a que se hace mención anotó que “se pronunciará sobre el fallo C-448 de 1997, en la correspondiente sentencia que desate en cada caso las pretensiones” -sentencia SU-640 de 1998-.

17 Sentencia C-011 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero, revisión previa de constitucionalidad del “proyecto de la ley estatutaria que reglamentaba el voto programático”; sentencia C-586 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes y José Gregorio Hernández, sobre la exequibilidad de 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”; sentencia C-448 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, la demanda se dirigió 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”, pero por unidad normativa fueron considerados los artículos 51 y 52 de la Ley 241 de 1995, y 280 de

la Ley 4ª de 1913; artículo 107 de la ley 136 de 1994,

18“Artículo 3°. El artículo 314 de la Constitución Política quedará así: En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

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

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución” -Diario Oficial 44.893-48 de agosto 7 de 2002, Acto Legislativo 02 DE 2002 “Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales, ediles, negrilla fuera del texto-..

19 Sentencia del 25 de noviembre de 1997, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Mario Alario Méndez..

20 Sentencia SU-168 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

21 Sobre la carga argumentativa que asume la autoridad que decide apartarse de un precedente jurisprudencial se pueden consultar, entre otras las sentencia C-836 de 2001 y SU-120 de 2003.

22

23 Sentencia C-37 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia.

24 Corte Constitucional Sentencia T-268 de 1996. M.P. Antonio Barrera Barbonell.

25 Sentencia C-426 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, en esta sentencia pueden consultar los

pronunciamientos la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Civiles y Políticos, atinente a la obligación de los estados partes de otorgar una tutela judicial efectiva.

26 Sobre el punto se puede considerar las sentencias C-1045 de 2001, T-548 y 603 de 2003.

27 Sentencia T-001 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

28 Sentencia T-532 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

29 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

30 El señor Servando Córdoba Córdoba fue elegido Alcalde Municipal de Vigía del Fuerte el 29 de octubre de 2000, para el periodo constitucional 2001-2003 y fue declarado electo por las autoridades electorales el 2 de noviembre de 2000.