

ALCALDE-Periodo institucional estipulado por el Acto legislativo 02 de 2002/PERIODO ATIPICO DE ALCALDE

Si bien es cierto que en distintos documentos relacionados con la elección del alcalde de Becerril se anotó que el nuevo mandatario gobernaría entre 2004 y 2007, también es verdad que distintas autoridades nacionales habían advertido, antes y después de la elección, que los nuevos alcaldes elegidos en los municipios con períodos atípicos debían regirse por el inciso primero del artículo 7 del Acto Legislativo 02 de 2002 y que ello implicaba que se posesionaran inmediatamente después de que venciera el período de sus antecesores en el cargo. Y lo cierto es que tanto el Acto Legislativo 02 de 2002 como los mencionados actos administrativos del orden nacional debían ser conocidos por los funcionarios locales del municipio de Becerril y por el mismo actor y sus copartidarios. Por lo tanto, no cabe afirmar que las sentencias acusadas vulneraron el debido proceso de los actores o el principio de la confianza legítima. Tampoco se puede afirmar que las providencias vulneraron el principio de igualdad de los actores, por cuanto el período del alcalde de Becerril es atípico, lo que impide brindarle el mismo trato que a los alcaldes de municipios que cuentan con períodos ordinarios. Tampoco vulneraron los derechos políticos de los actores ni de los ciudadanos de Becerril. Las decisiones del Consejo de Estado se ajustaron a lo indicado en el artículo 7 del Acto Legislativo 02 de 2002. De la misma manera, no se puede afirmar que se vulneró el derecho de los actores al debido proceso. Si bien no hubo completa claridad en las reglas que rigieron la elección, dadas las contradicciones entre los actos realizados a nivel municipal y las instrucciones y directivas emanadas de autoridades del orden nacional, lo cierto es que los procesos electorales deben ceñirse a lo establecido en la Constitución, tal como lo dispuso la Sección Quinta en sus sentencias. Asimismo, no encuentra la Sala de Revisión ningún fundamento para reprochar la decisión del Consejo de Estado de tramitar las demandas de la Procuraduría General de la Nación por la vía de la acción electoral. Es importante manifestar que los períodos de los elegidos están determinados a partir de criterios objetivos, tales como los preceptos de la Constitución o de la Ley, el vencimiento del período anterior y la fecha en que se ha realizado la elección del sucesor. Frente a estos hechos no cabe invocar, con el fin de que una sentencia del Consejo de Estado sea invalidada, la voluntad del elegido ni los errores en los que hubieren podido incurrir las autoridades electorales locales, en contravía de lo dispuesto por la cabeza de la organización

electoral, el Consejo Nacional Electoral.

Referencia: expediente T-1091224

Acción de tutela instaurada por Raúl José Coronel Gil y Griceria del Carmen Robles Castillo contra la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil cinco (2005).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo proferido por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del proceso de tutela iniciado por Raúl José Coronel Gil y Griceria del Carmen Robles Castillo contra la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Raúl José Coronel Gil y Griceria del Carmen Robles Castillo instauraron una acción de tutela contra la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, bajo la consideración de que ésta violó sus derechos fundamentales a elegir y ser elegidos, a la igualdad y al debido proceso. Los hechos que dieron origen a la acción de tutela son los siguientes:

1. El 29 de octubre de 2000 se llevaron a cabo las elecciones territoriales generales en el país. Ese día se eligió como alcalde del municipio de Becerril – Cesar – al ciudadano Yonnis Amaya Amaya, para el período 2001-2003. Anteriormente, había muerto el alcalde en ejercicio del municipio y el gobernador del Cesar había nombrado un alcalde encargado. El

ciudadano Yonnis Amaya asumió el cargo el día 8 de noviembre de 2000.

2. El 26 de octubre de 2003 se realizaron nuevamente elecciones territoriales generales en el país. Ese día se realizaron también elecciones en Becerril (Cesar) y en el acta de inscripción de los candidatos se estableció que gobernarían entre 2004 y 2007. El señor Raúl José Coronel Gil fue el candidato triunfador. En la elección participó como votante la señora Griceria del Carmen Robles Cantillo. En el acta de la comisión escrutadora se certificó que el señor Coronel había sido elegido para el período 2004-2007, al igual que en la credencial que le fue expedida.

3. El 8 de noviembre de 2003 se venció el período del alcalde Yonnis Amaya Amaya. El Gobernador del Cesar nombró al día siguiente un alcalde encargado. Posteriormente, el 1º de enero de 2004, el señor Coronel se posesionó como alcalde para el período 2004-2007.

4. La elección del alcalde Coronel fue objeto de dos demandas a través de la acción de nulidad electoral. Las demandas, presentadas por el Procurador Regional del Cesar y por otro ciudadano, solicitaron que se declarara la nulidad del acto de elección, en lo que se refiere específicamente al período. En sus sentencias, el Tribunal Administrativo del Cesar declaró la nulidad parcial del acto de elección del señor Raúl José Coronel y, en consecuencia, determinó que el señor Coronel gobernaría entre el 8 de noviembre de 2003 y el 4 de diciembre de 2005.

5. Mediante sentencias de los días 19 y 26 de agosto de 2004, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó las dos providencias del Tribunal Administrativo del Cesar.

Manifiesta el Consejo de Estado que, originalmente, el artículo 314 de la Constitución consagró que los alcaldes serían elegidos por tres años, sin determinar cuándo iniciaban su período de gobierno. En vista de ello, la Ley 136 de 1994 procedió a regular este aspecto, pero las disposiciones pertinentes fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, la cual consideró que los períodos de los alcaldes y los gobernadores eran personales y no institucionales. Por lo tanto, manifiesta la Sección Quinta:

“En consecuencia, a partir de la declaratoria de inexecutable de esas normas resultaba evidente que el período de los alcaldes no sólo sería siempre subjetivo, esto es, personal,

sino que además solamente se accedía a ese cargo con vocación de permanencia, por elección popular. Precisamente por ello, en todos los casos en los que se presentó vacancia absoluta del cargo de alcalde, el período de 3 años a que hace referencia la Constitución, el período del alcalde que lo reemplazaba se contaba a partir de su posesión, por lo que en varios municipios del país se realizaron elecciones populares de alcaldes cuyo período no se inició con la generalidad de las otras (sic). Luego, a esos casos en los que el período del alcalde no coincidía con los que se iniciaban el 1º de enero del año siguiente al de la elección se les denominó períodos atípicos.”

El Acto Legislativo Nº 2 de 2002 modificó el artículo 314 de la Constitución, para determinar que el período de los alcaldes sería de cuatro años. También estableció que los períodos de los alcaldes serían institucionales, lo cual significa que habrían de desaparecer los períodos atípicos. Para ello dispuso un régimen de transición, que habrá de culminar el 1º de enero de 2008, fecha en que todos los alcaldes deberán posesionarse.

El Consejo consideró entonces que el caso de Jesús Coronel se encuentra dentro de los tratados en el régimen de transición, por cuanto el período de los alcaldes de Becerril es atípico, a partir de la fecha de posesión del alcalde Yonnis Amaya, quien asumió el cargo el 8 de noviembre de 2000 – y no el 1º de enero de 2001 – y terminó su período el 8 de noviembre de 2003. Por eso estimó que el señor Coronel debía haber tomado posesión del cargo el 9 de noviembre de 2003, lo que indica que a él se le aplicaban las reglas del régimen de transición. Por tanto, concluyó que “el período del alcalde demandado no es el señalado en el acto demandado, esto es del 2004 al 2007, sino el que resulta de la aplicación de lo prescrito en el artículo 7 y transitorio del Acto Legislativo número 2 de 2002.” Por ello, confirmó la decisión de primera instancia de declarar la nulidad parcial del acto de elección, en lo referido al período en el que gobernaría el señor Coronel.

6. El día 16 de diciembre de 2004, Raúl José Coronel Gil y Griceria del Carmen Robles Castillo instauraron una acción de tutela contra la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, bajo la consideración de que había incurrido en una vía de hecho en sus sentencias, a consecuencia de la cual se vulneraban sus derechos a elegir y ser elegidos, a la igualdad y al debido proceso.

Expresan que las elecciones realizadas el 26 de octubre de 2003 fueron para los períodos

típicos. Manifiestan que el mismo Director de Gestión Electoral expresó al respecto, en respuesta a un derecho de petición que le fuera elevado, que ese día no se realizarían elecciones en 185 municipios colombianos, que tenían períodos atípicos. Anotan que entre los municipios en los que se realizaron elecciones ese día se encontraba Becerril y que en todos los documentos referidos a la elección se expresaba que el alcalde elegido gobernaría para el período 2004-2007 (el acta de solicitud de inscripción, el acta de la comisión escrutadora, la credencial de elección otorgada por esta comisión y el acta de posesión).

Agregan que en un concepto del 8 de marzo de 2004 referido al período del alcalde de Cúcuta, que presentaba un problema similar al suyo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado concluyó que “[l]os alcaldes elegidos el 26 de octubre de 2003 lo fueron para el tiempo comprendido entre el 1º de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2007.”

Consideran que las sentencias vulneran sus derechos fundamentales a elegir y ser elegidos (C.P., art. 40, concordado con el preámbulo y los arts. 1, 2 y 3), a la igualdad (C.P., art. 13) y al debido proceso (C.P. art. 29, concordado con el art. 229).

La primera violación se configura, por cuanto a través de la sentencia se redujo a la mitad el término de gobierno del actual alcalde – el actor Jesús Coronel –, en la medida en que se señaló que su período era atípico, y no típico como había sido caracterizado durante todo el proceso de la elección. Esta decisión afecta tanto los derechos subjetivos del elegido y los electores, como la misma democracia y la eficacia del voto. Sobre el punto exponen: “El voto debe ser eficaz. Y si la gente votó y eligió por cuatro años, esa voluntad popular hay que respetarla. No puede el juez – ni el legislador y acaso ni el constituyente mismo – recortar o ampliar un mandato popular. De lo contrario, se violaría además de la democracia y los derechos políticos, la confianza legítima, pues el elector y el elegido serían sorprendidos con una decisión sobreviniente de los poderes constituidos. En consecuencia, si la gente votó y eligió por cuatro años para alcalde de Becerril, ese debe ser el criterio último de interpretación de la constitucionalidad y legalidad de la elección.”

Añaden que con las sentencias impugnadas se determinó en forma retroactiva que el momento de inicio del período era el 9 de noviembre de 2003 y no el 1º de enero de 2004, fecha en la que se posesionó el demandante Coronel. Pero, afirman, de ser ello así, en la sentencia se debería haber contemplado que el actor abandonó el cargo, por no haberse

posesionado en tiempo, o que debían reconocérsele los salarios entre el 9 de noviembre y el 31 de diciembre de 2003. También afirman que el Consejo de Estado se contradice, pues en el caso del actor se dispuso que “lo importante para determinar si un período es institucional o atípico no es la fecha de posesión sino la fecha del inicio del período, pero olvidó que el anterior alcalde de Becerril, señor Yonnis Amaya Amaya, fue elegido para el período institucional 2001-2003, período que formalmente se iniciaba el 1º de enero de 2001, pero que por muerte de su antecesor ‘anticipó’ su posesión para el 8 de noviembre de 2000. De esta manera el contencioso no extiende al anterior alcalde la lógica que predica para el actual alcalde: si éste tenía período institucional, poco debía importar la fecha de su posesión (el 8 de noviembre de 2000) sino la fecha de inicio del período (1º de enero de 2001).” Finalmente, indican que no es razonable que una norma transitoria y procesal de la Constitución prevalezca sobre las normas sustanciales de la misma.

Su afirmación acerca de la violación del principio de igualdad la fundamentan con su apreciación de que al alcalde de Becerril se le estaba brindando un trato diferente al que recibían todos los alcaldes elegidos el mismo 26 de octubre de 2003, a los cuales sí se les reconoció su derecho a gobernar para el período 2004-2007.

Además, consideran que se violó su derecho al debido proceso por dos razones. En primer lugar, porque los fallos atacados desconocieron las reglas preexistentes, con base en las cuales los ciudadanos habían votado y elegido en el municipio de Becerril: “Mal puede entonces la jurisdicción contencioso administrativa venir a cambiar esas reglas de juego, asaltar la confianza legítima y sorprender a los electores y al elegido, para afirmar otra cosa: que el período no era de cuatro años, sino de dos.” Y en segundo lugar, “porque la acción para demandar la duración del período del nuevo alcalde de Becerril no era la acción electoral, sino la acción de simple nulidad, que tiene otras pretensiones como lo ha establecido el propio Consejo de Estado.¹ Ciertamente, en el caso sub judice no se atacaba a nadie y ni siquiera la elección misma, sino la duración del período del alcalde de dicho Municipio.” Sobre el punto afirman que la acción electoral tiene menos recursos y cuenta con términos más breves para ejercer el derecho de defensa, lo cual afectó su derecho al debido proceso. Además, de allí se derivaría una afectación de su derecho a acceder a la justicia.

Finalmente, exponen que acudieron a la acción de tutela porque no contaban con otro mecanismo de defensa judicial que fuera eficaz. Así, aseveran que en este caso no eran

eficaces los recursos de revisión y de súplica, que proceden contra las providencias del Consejo de Estado. En relación con el recurso de revisión explican que el fallo sobre el mismo sería proferido luego de vencerse el período faltante del alcalde de Becerril y que el caso aquí analizado no se ajusta a ninguna de las causales contempladas para su procedencia. Acerca del recurso de súplica expresan que este sería resuelto después de que hubiera vencido el período al que alega tener derecho el alcalde de Becerril, puesto que “un recurso extraordinario de súplica demora seis años en el Consejo de Estado, [razón por la cual] es obvio que este recurso resulta inútil para amparar efectivamente el derecho político en este caso.”

7. El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado intervino para solicitar que se declarara la improcedencia de la acción de tutela.

Expone, en primer lugar, que los actores debían haber interpuesto los recursos de revisión y de súplica antes de recurrir a la acción de tutela. Indica que precisamente la violación directa de normas sustanciales – por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea – constituye una de las causales del recurso de súplica.

Por otro lado, afirma que los actores no demostraron la inminencia de materialización de un perjuicio irremediable que les permita hacer uso de la acción de tutela como mecanismo transitorio. Además, asegura que en este caso no se configura ninguno de los defectos que permiten señalar que una sentencia constituye una vía de hecho. En su concepto, “la Sala Quinta del Consejo de Estado no hizo otra cosa que reafirmar el carácter prevalente y superior de las normas constitucionales, anulando parcialmente aquel acto administrativo que entraba en contradicción con sus disposiciones...”

8. El Procurador Regional del Cesar también intervino en el proceso para solicitar que se negara el amparo impetrado por los actores. Afirma que las decisiones de la Sala Quinta del Consejo de Estado se apoyan en el Acto Legislativo 2 de 2002, en la resolución N° 1653 del 20 de marzo de 2003 del Consejo Nacional Electoral y en la Circular del 5 de noviembre de 2003, emanada del Ministerio del Interior y de Justicia. Expone también que, de acuerdo con la jurisprudencia actual del Consejo de Estado, la acción de nulidad electoral sí era la procedente.

II. DECISIONES OBJETO DE REVISIÓN

9. El 17 de febrero de 2005, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado denegó el amparo solicitado, por improcedencia de la acción. En la sentencia se expresa que desde el 29 de junio de 2004 la Sala Plena del Consejo de Estado “llegó a la conclusión de que la acción de tutela es absolutamente improcedente contra providencias judiciales que pongan fin a un proceso o actuación...” y que esta posición ha sido también asumida por la Sección Primera.

III. PRUEBAS ORDENADAS POR LA CORTE

10. Mediante auto del día 15 de julio de 2005, la Sala de Revisión le ordenó a la Secretaría General de la Corte Constitucional que solicitara una serie de informaciones y documentos a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la gobernación del Cesar y a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

11. En escrito del día 22 de julio, la Registradora Nacional del Estado Civil manifestó lo siguiente:

- El período del alcalde de Becerril es atípico. Los hechos que dan origen a esta calificación son los siguientes: el 26 de octubre de 1997 fue elegido como mandatario local de Becerril el señor Lisímaco Machado, quien falleció en el ejercicio de su mandato, razón por la cual se presentó una falta absoluta en el cargo. Posteriormente, el 29 de octubre de 2000 fue elegido el señor Yonnis Amaya Amaya, quien se posesionó el 8 de noviembre de 2000 y culminó su período de 3 años el 8 de noviembre de 2003. Con anterioridad, el 26 de octubre de 2003, había sido elegido el señor Raúl José Coronel Gil, “equivocadamente electo por un período de 4 años, por parte de la Comisión Escrutadora, desconociendo la aplicación del inciso primero del Artículo Transitorio del Acto Legislativo Número 02 de 2002.”

- Los períodos atípicos son aquellos de los gobernadores y alcaldes que, por diversas razones, “no se habían posesionado en la fecha establecida para tales funcionarios en todo el país en períodos ordinarios, de forma general, el 1º de enero del año siguiente a la elección y, por consiguiente, al considerarse como período personal, este se iniciaba el día de su posesión y en consecuencia su período no coincidía con la generalidad de dichos mandatarios.” (cursiva y subraya original)

- En el Acto Legislativo 02 de 2002 se decidió que los períodos de los alcaldes y los

gobernadores son institucionales, con lo cual se zanjó la diferencia interpretativa que existía en este sentido entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. La reforma constitucional previó que todos los períodos deben unificarse a partir del 1º de enero de 2008 y para el entretanto previó un régimen de transición, en el artículo 7, “para aplicar a los casos de los municipios que tenían desfasados sus períodos respecto al calendario ordinario nacional.”

- El hecho de haber coincidido “la fecha de la elección del Municipio de Becerril – Cesar, con las elecciones ordinarias del 26 de octubre de 2003 no implicaba que este Municipio estuviese dentro del calendario ordinario nacional. Por el contrario, similares situaciones se han presentado en otros municipios con períodos atípicos, cuya elección se programó en igual fecha a las ordinarias (26 de octubre de 2003), lo que no significa que por ese solo hecho se eliminara o purgara su atipicidad.”

- La Comisión Escrutadora vulneró la Constitución al indicar que el señor Coronel había sido elegido para el período 2003-2007:

“(…) Basta con observar el ACTA DE POSESIÓN del anterior mandatario, la cual demuestra que el señor YONNIS AMAYA AMAYA ejerció su cargo desde el 08 de noviembre de 2000.

“Concebir que el período del actual alcalde es de cuatro (4) años, o sea, desde el 1 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2007, cuando el período del anterior terminaba el 8 de noviembre de 2003, sería en estricto sentido prolongar un período inicialmente previsto por tres (3) años, más allá del término previsto por la Constitución, y lo establecido en la norma transitoria del acto legislativo número 02 de 2002, también de rango superior. (sic)

“Ahora bien, la situación de una elección de un alcalde que por su naturaleza era atípico, y que la elección del sucesor hubiese COINCIDIDO con las elecciones ordinarias, NO IMPLICABAN LA ELIMINACIÓN DE TAL CARÁCTER. Por el contrario, en diversas elecciones de esta índole, por razones de conveniencia (costo y logística electoral) se programaron en igual fecha, situación que no purgaba o hacía desaparecer la esencia atípica de la misma.” (negrillas y subrayas originales).

- Mediante la Resolución 4927 del 1º de noviembre de 2002, la Registraduría fijó el calendario nacional electoral, en el cual determinó realizar en un mismo día las elecciones

para los períodos ordinarios y para los atípicos de distintas poblaciones, como Becerril. Agrega:

- La Procuraduría General de la Nación ha instaurado varias acciones judiciales dirigidas a hacer cumplir lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2002 acerca del régimen de transición. Precisamente, uno de esos casos es el del municipio de Becerril.

Por lo tanto, en el escrito de la Registradora Nacional del Estado Civil se concluye que la elección realizada en Becerril, el día 23 de octubre de 2003, no se programó para el período 2003-2007, sino para el que se deriva de la aplicación del artículo 7º transitorio del Acto Legislativo 02 de 2002. La elección en ese municipio – y en otros con períodos atípicos – se convocó el mismo día que las elecciones de alcaldes con períodos ordinarios por razones de logística e infraestructura: “no olvidemos que en esta situación de atipicidad se encontraban más de 100 municipios del país. Ahora bien, se reitera que en ningún momento se consideró el período del alcalde de Becerril como ‘típico’, toda vez que, por los argumentos ampliamente anotados, este era un caso que se encasillaba en la transición prevista en nuestra Carta Política (Acto Legislativo 02 de 2002).”

12. Al escrito de la Registraduría se anexaron distintos documentos. Entre ellos se encuentran:

- El acta parcial de escrutinio de las elecciones realizadas el 29 de octubre de 2000 en el municipio de Becerril, donde consta que el señor Yonnis Amaya Amaya fue elegido para el período 2000-2003.

- Copia del acta de posesión del señor Amaya, en la que consta que asumió el cargo el día 8 de noviembre de 2000.

- Copia de las actas de solicitud de inscripción de los tres candidatos a la alcaldía de Becerril para las elecciones del 26 de octubre de 2003, donde se observa que todos se inscribieron para el período 2004-2007.

- Copia del acta parcial de escrutinio de las elecciones del 26 de octubre de 2003, en la cual se manifiesta que el señor Coronel fue elegido para el período 2004-2007.

- Copia de la diligencia de posesión del señor Coronel, en la cual reposa que fue elegido para

el período 2004-2007.

- Copia de la resolución N° 1653 del 20 de marzo de 2003, expedida por el Consejo Nacional Electoral, y por medio de la cual “se precisan los términos para efectos del cómputo del período de los alcaldes y concejales que sean elegidos a partir de la vigencia del Acto Legislativo 02 de 2002.”

- Copia - incompleta - de la circular emitida por el Ministerio del Interior y de Justicia, el 5 de noviembre de 2003, acerca de la “posesión de alcaldes elegidos el 26 de octubre de 2003 - períodos ordinarios y extraordinarios.” De acuerdo con el escrito de la Registraduría, en el numeral II de la circular se expresa que el 26 de octubre de 2003 “se hizo la elección de la mayoría de los mandatarios locales que sucederán en sus cargos a los alcaldes de período atípico elegidos el 29 de octubre de 2000” y que a ellos les es plenamente aplicable el inciso primero del artículo séptimo del Acto Legislativo 02 de 2002, que contempla el régimen de transición para los períodos atípicos.

- Copia de la Directiva Unificada N° 011 del 28 de noviembre de 2003, expedida por el Procurador General de la Nación, por medio de la cual se dictan “instrucciones dirigidas a los gobernadores y alcaldes electos en municipios con períodos atípicos.”

13. En su respuesta al cuestionario que le fuera enviado, el Secretario de Gobierno Departamental del Cesar manifestó:

- En el período de gobierno que culminaba el 31 de diciembre de 2000, el cargo de alcalde de Becerril quedó vacante el día 6 de junio de 2000, por muerte de su titular, el señor Lisímaco Machado Arce. La Gobernación encargó provisionalmente de la Alcaldía el señor Job Segundo Zuleta Vega, quien gobernó desde el día 8 de junio hasta que se posesionó el alcalde que fue elegido en los comicios del 29 de octubre de 2000 (Yonnis Amaya Amaya).

- Mediante el Decreto 269 de 6 de julio de 2000, la Gobernación convocó a nuevas elecciones para suplir la vacancia presentada en Becerril, pero no fijó el período que le correspondería al nuevo alcalde. Las elecciones se realizaron el 29 de octubre de 2000. De acuerdo con la carta circular N° 108 del 31 de octubre de 2000 y con un concepto emitido el día 18 de noviembre de 2000, emanados ambos de la Directora Nacional Electoral de la Registraduría, que se adjuntaron al escrito, la persona elegida debía posesionarse dentro de los diez días

siguientes a la elección, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 del Decreto 1001 de 1988. El señor Yonnis Amaya se posesionó el día 8 de noviembre de 2000.

- Al escrito se acompaña copia del concepto 3920 del 31 de octubre 2003, emitido por el Consejo Nacional Electoral, con ponencia del Consejero Antonio José Lizarazo, referido al “período de los alcaldes elegidos el 29 de octubre de 2000 y posesionados dentro de los 10 días siguientes a la declaratoria de elección.”

14. El Secretario de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado remitió a esta Corporación copias de diferentes providencias de la Sección Quinta referidas al asunto de los períodos atípicos de los alcaldes. Se trata de las siguientes sentencias:

- Sentencia del 22 de julio de 2004, proferida dentro del expediente N° 3389, C.P.: María Nohemí Hernández Pinzón. Actor: José Antonio Rojas Noble, referida al período de gobierno del alcalde de Chimichagua, Cesar.

- Sentencia del 17 de febrero de 2005, proferida dentro del expediente N° 3409, C.P.: María Nohemí Hernández Pinzón. Actor: Procuraduría Regional de Antioquia, referida al período de gobierno del alcalde de Concepción.

- Sentencia del 17 de febrero de 2005, proferida dentro del expediente N° 3433, C.P.: María Nohemí Hernández Pinzón. Actor: Procuraduría Regional de Antioquia, referida al período de gobierno del alcalde de Venecia.

- Sentencia del 11 de marzo de 2005, proferida dentro del expediente N° 3459, C.P.: Darío Quiñones Pinilla. Actor: Procuraduría Regional del Departamento de Arauca, referida al período de gobierno del alcalde de Fortul.

- Sentencia del 24 de febrero de 2005, proferida dentro del expediente N° 3468, C.P.: Darío Quiñones Pinilla. Actor: Procuraduría Regional del Departamento de Huila, referida al período de gobierno del alcalde de Elías.

- Sentencia del 19 de julio de 2005, proferida dentro del expediente N° 3607, C.P.: María Nohemí Hernández Pinzón. Actor: Procuraduría Regional del Tolima, referida al período de gobierno del alcalde de Rovira.

Las seis sentencias fueron pronunciadas en respuesta a sendas acciones electorales dirigidas a determinar el período de los alcaldes de los municipios mencionados, elegidos en los comicios del 29 de octubre de 2003, y son consistentes en sus decisiones. En el primer caso se impugnó la decisión de la Comisión Escrutadora Departamental de fijarle al alcalde electo de Chimichagua un período de gobierno comprendido entre el 14 de noviembre de 2003 y el 8 de diciembre de 2005, a pesar de que él se inscribió para el período 2004-2007. En la providencia se confirmó el fallo de primera instancia que había negado las peticiones de la demanda.

En los otros cinco casos la Procuraduría demandó las actas parciales de escrutinio de las elecciones en las que triunfaron los alcaldes respectivos, por cuanto en ellas se contemplaba que gobernarían para el período 2004-2007. En todos los casos se declaró la nulidad parcial de las actas parciales de escrutinio, para determinar que el período de gobierno del alcalde respectivo no se extendería entre los años 2004 y 2007, sino que se regiría por lo ordenado en el inciso primero del art. 7 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2002, por cuanto se trataba de una elección atípica. Asimismo, en varios de ellos se dejaron sin efecto las credenciales expedidas y se ordenó expedir nuevas credenciales, en las que apareciera el nuevo período de gobierno.

IV. REVISIÓN POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en el artículo 241 numeral 9 de la Constitución Política.

Problema jurídico

2. El señor Raúl José Coronel Gil fue elegido alcalde de Becerril – Cesar, en las elecciones territoriales generales realizadas el día 29 de octubre de 2000. Tanto en el formulario de inscripción de los distintos candidatos a la alcaldía, como en el acta de escrutinio parcial y en la credencial que le fue entregada al señor Coronel consta que su período de gobierno se extendería entre los años 2004 y 2007. El señor Coronel se posesionó de su cargo el día 1 de enero de 2004, al igual que todos los demás alcaldes elegidos para los períodos típicos.

La elección del señor Coronel fue demandada, en el punto referido a su período de gobierno. El Consejo de Estado confirmó la nulidad parcial del acto de elección del señor Coronel y redujo su período de gobierno al lapso comprendido entre el 8 de noviembre de 2003 y el 4 de diciembre de 2005.

El señor Coronel y una ciudadana residente en Becerril instauraron una acción de tutela contra las sentencias del Consejo de Estado, por cuanto consideran que ellas constituyen una vía de hecho, que les vulnera distintos derechos fundamentales.

En su sentencia de tutela, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó el amparo solicitado, por cuanto la acción de tutela no procede contra providencias judiciales.

Por lo tanto, en este proceso la Sala de Revisión habrá de responder a las siguientes preguntas: ¿procede la acción de tutela contra las providencias dictadas por las autoridades judiciales? Y a continuación: ¿incurrió la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en una vía de hecho al declarar la nulidad parcial del acto de elección del actor, decisión a través de la cual desconoció que las elecciones y la votación en Becerril se habían efectuado a partir del presupuesto de que el período de gobierno del nuevo alcalde se extendería entre los años 2004 y 2007?

Reiteración de jurisprudencia. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra acciones u omisiones judiciales

3. El caso plantea un problema jurídico que ya ha sido abordado ampliamente por la jurisprudencia constitucional, a saber: ¿procede la acción de tutela, a pesar de su carácter subsidiario, contra una providencia judicial en la que presuntamente se vulneran los derechos fundamentales?

4. Como ya ha sido señalado por esta Sala en otra ocasión,² la sentencia C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), citada como precedente aplicable al presente caso por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, estudió la constitucionalidad de los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, normas que regulaban el ejercicio de la acción de tutela contra sentencias judiciales. En esta sentencia se resolvió declarar inexecutable las disposiciones acusadas, por considerar que desconocían las reglas de competencia fijadas

por la Constitución Política y afectaban el principio de seguridad jurídica.

5. No obstante, la decisión de la Sala Plena de la Corte Constitucional no se adoptó en términos absolutos, pues matizó sus efectos al prever casos en los cuales, de forma excepcional, la acción de tutela es procedente contra actuaciones que aunque en apariencia estuvieran revestidas de formas jurídicas, en realidad implicaran una vía de hecho. Al respecto dijo la Sala Plena en la mencionada sentencia C-543 de 1992:

“(…) nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente (artículos 86 de la Constitución Política y 8º del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como éstas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia.”

6. Atendiendo al efecto erga omnes de los fallos de constitucionalidad, es decir, a su fuerza vinculante, las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional pasaron a aplicar e interpretar en los casos concretos el precedente establecido por la Sala Plena. Así se hizo, por ejemplo, en las sentencias T-079 de 1993 y T-158 de 1993 – proferidas inmediatamente después de la expedición de la sentencia C-543 de 1992. En esta línea es importante citar la sentencia T-173 de 1993, en la que, con ponencia del magistrado José Gregorio Hernández Galindo –el mismo ponente de la sentencia C-543 de 1992–, se consideró lo siguiente,

“Las actuaciones judiciales cuya ostensible desviación del ordenamiento jurídico las convierte – pese a su forma – en verdaderas vías de hecho, no merecen la denominación ni tienen el carácter de providencias para los efectos de establecer la procedencia de la acción de tutela. No es el ropaje o la apariencia de una decisión sino su contenido lo que amerita la intangibilidad constitucionalmente conferida a la autonomía funcional del juez.

“(..)

“De los párrafos transcritos aparece claro que la doctrina de la Corte ha efectuado un análisis material y ha establecido una diáfana distinción entre las providencias judiciales -que son invulnerables a la acción de tutela en cuanto corresponden al ejercicio autónomo de la función judicial y respecto de las cuales existen, dentro del respectivo proceso, los medios judiciales de defensa establecidos por el ordenamiento jurídico- y las vías de hecho por cuyo medio, bajo la forma de una providencia judicial, quien debería administrar justicia quebranta en realidad los principios que la inspiran y abusa de la autonomía que la Carta Política reconoce a su función, para vulnerar en cambio los derechos básicos de las personas.

“En ese orden de ideas, la violación flagrante y grosera de la Constitución por parte del juez, aunque pretenda cubrirse con el manto respetable de la resolución judicial, puede ser atacada mediante la acción de tutela siempre y cuando se cumplan los presupuestos contemplados en el artículo 86 de la Constitución y no exista otro medio al alcance del afectado para la defensa de su derecho.”

7. La evolución de la jurisprudencia condujo a que, desde la sentencia T-231 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) se determinara cuáles defectos podían conducir a que una sentencia fuera calificada como una vía de hecho. En la providencia se indicaron los casos excepcionales en que procede la acción de tutela, indicando que se configura una vía de hecho cuando se presenta, al menos, uno de los siguientes vicios o defectos protuberantes: (1) defecto sustantivo, que se produce cuando la decisión controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable; (2) defecto fáctico, que ocurre cuando resulta indudable que el juez carece de sustento probatorio suficiente para proceder a aplicar el supuesto legal en el que se sustenta la decisión; (3) defecto orgánico, se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; y, (4) defecto procedimental que aparece en aquellos eventos en los que se actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

Esta doctrina constitucional ha sido precisada y reiterada en varias sentencias de unificación proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, entre las cuales se encuentran las sentencias SU-1184 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y SU-159 de 2002 (M.P.

Manuel José Cepeda Espinosa).

8. Ahora bien, en los últimos años se ha venido presentando una evolución de la jurisprudencia constitucional acerca de las situaciones que hacen viable la acción de tutela contra providencias judiciales. Este desarrollo ha conducido a la conclusión de que las sentencias judiciales pueden ser atacadas mediante la acción de tutela por causa de otros defectos adicionales, y de que, dado que esos nuevos defectos no implican que la sentencia sea necesariamente una “violación flagrante y grosera de la Constitución”, es más adecuado utilizar el concepto de “causales genéricas de procedibilidad de la acción” que el de “vía de hecho.” En la sentencia T-774 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) se describe la evolución presentada de la siguiente manera:

“(…) la Sala considera pertinente señalar que el concepto de vía de hecho, en el cual se funda la presente acción de tutela, ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional. La Corte ha decantado los conceptos de capricho y arbitrariedad judicial, en los que originalmente se fundaba la noción de vía de hecho. Actualmente no ‘(…) sólo se trata de los casos en que el juez impone, de manera grosera y burda su voluntad sobre el ordenamiento, sino que incluye aquellos casos en los que se aparta de los precedentes sin argumentar debidamente (capricho) y cuando su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados (arbitrariedad). Debe advertirse que esta corporación ha señalado que toda actuación estatal, máxime cuando existen amplias facultades discrecionales (a lo que de alguna manera se puede asimilar la libertad hermenéutica del juez), ha de ceñirse a lo razonable. Lo razonable está condicionado, en primera medida, por el respeto a la Constitución.’⁵ En este caso (T-1031 de 2001) la Corte decidió que la acción de tutela procede contra una providencia judicial que omite, sin razón alguna, los precedentes aplicables al caso o cuando ‘su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados.’

“Este avance jurisprudencial ha llevado a la Corte a remplazar ‘(…) el uso conceptual de la expresión vía de hecho por la de causales genéricas de procedibilidad.’ Así, la regla jurisprudencial se redefine en los siguientes términos,

‘Por lo anterior, todo pronunciamiento de fondo por parte del juez de tutela respecto de la eventual afectación de los derechos fundamentales con ocasión de la actividad jurisdiccional

(afectación de derechos fundamentales por providencias judiciales) es constitucionalmente admisible, solamente, cuando el juez haya determinado de manera previa la configuración de una de las causales de procedibilidad; es decir, una vez haya constatado la existencia de alguno de los seis eventos suficientemente reconocidos por la jurisprudencia: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental; (ii) defecto fáctico; (iii) error inducido; (iv) decisión sin motivación, (v) desconocimiento del precedente y (vi) violación directa de la Constitución.’⁶

9. Por lo tanto, coincide parcialmente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con la Sala de Casación Laboral en reconocer la obligatoriedad que tienen en el sistema jurídico colombiano las sentencias de constitucionalidad, específicamente la sentencia C-543 de 1992, pero no comparte el criterio según el cual en dicha sentencia se decidió que era contrario a la Constitución Política de 1991 el que proceda una acción de tutela contra una actuación judicial, incluso cuando esta configure una vía de hecho.

La Corte ha indicado que, en lugar de descartar de manera absoluta la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, debe verificarse en cada caso concreto si ella es procedente, observando si reúne los estrictos requisitos precisados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El artículo 86 de la Constitución dice que la tutela procede cuando los derechos fundamentales “resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. Los jueces son autoridades públicas y sus providencias constituyen su principal forma de acción. Además, como se dijo, la Corte Constitucional en sus salas de revisión y en su Sala Plena ha reiterado que la tutela sí procede contra providencias judiciales cuando éstas constituyen vías de hecho. También ha proferido sentencias de constitucionalidad con efectos erga omnes en el mismo sentido.⁸

No desconoce esta Sala de Revisión que una sentencia, como cualquier texto, es objeto de interpretación. Empero, así como esta Corporación ha reconocido que quien interpreta con autoridad las sentencias de la Corte Suprema de Justicia es la propia Corte Suprema de Justicia – en razón a que su doctrina relativa al alcance de las leyes en el ámbito de su competencia como “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria” (artículo 234 C.P.), constituye un derecho viviente⁹ –, es obvio que quien interpreta con autoridad las sentencias

de la Corte Constitucional es la misma Corte Constitucional.

10. Finalmente, es importante señalar que en la Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la expresión “ni acción”, que hacía parte del artículo 185 de la Ley 906 de 2004 (nuevo Código de Procedimiento Penal). Dicha expresión fue declarada inconstitucional por cuanto desconoce el principio de supremacía de la Constitución (art. 4º C.P.), al restringir el alcance de un mecanismo constitucional que, como la acción de tutela, fue diseñado para la protección de los derechos fundamentales frente a “cualquier autoridad pública” (artículo 86 C.P). La Corte distinguió en este fallo, que tiene efectos erga omnes, que una cosa es que el legislador no permita la utilización de recursos contra las sentencias que resuelvan el recurso extraordinario de casación en materia penal, en desarrollo de su libertad de configuración, y otra muy distinta que excluya la procedencia de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución para la protección de los derechos fundamentales contra toda acción u omisión de cualquier autoridad pública, concepto que evidentemente también incluye a las autoridades judiciales.

De esta manera, en una sentencia que produce efectos erga omnes, se reafirmó la posición que ha venido adoptando la Corte Constitucional desde 1993, la cual reitera la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales en casos excepcionales y estima contrario a la Carta que se excluya de manera general y absoluta la interposición de la acción de tutela contra providencias judiciales, incluidas las proferidas por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado.

La existencia de otros mecanismos de defensa judicial y la procedencia de la acción de tutela en este caso

11. El Procurador Primero delegado ante el Consejo de Estado plantea que, si bien la acción de tutela procede contra los pronunciamientos judiciales, en este caso no es viable, por cuanto existen otros mecanismos de defensa para controvertir la decisión impugnada. Menciona concretamente los recursos de revisión y de súplica. Indica también que precisamente la violación directa de normas sustanciales constituye una de las causales del recurso de súplica.

Por su parte, los demandantes manifiestan que en este caso los recursos de súplica y

revisión no son eficaces, puesto que su resolución sería posterior al vencimiento del período al que alega tener derecho el alcalde de Becerril.

La Sala de Revisión comparte la posición de los demandantes en torno a este punto. Al respecto basta con mencionar que entre los documentos enviados por la Registraduría Nacional del Estado Civil se encuentra el calendario electoral para la finalización del período del alcalde del municipio de Becerril. Allí se establece que el 6 de noviembre de 2005 se realizarán las elecciones para elegir el nuevo burgomaestre y que el 19 de agosto vence la inscripción de candidaturas. Lo anterior indica la premura existente para que los asuntos en controversia sean decididos. La experiencia muestra que no es probable que el Consejo de Estado pueda resolver cualquiera de los dos recursos antes de que se hubieran realizado las elecciones. Por lo tanto, la Sala de Revisión considera que la tutela sí procede en este caso a pesar de la existencia de otros recursos judiciales.

El Acto Legislativo N° 02 de 2002

12. Mediante el Acto Legislativo 02 de 2002 se reformaron distintas normas constitucionales en relación con el régimen político departamental y municipal. Así, en el Acto Legislativo se decidió que los gobernadores y los alcaldes, al igual que los diputados a las asambleas departamentales, los concejales municipales y distritales y los miembros de las Juntas Administradoras Locales serán elegidos por un período de cuatro (4) años.

Igualmente, en la enmienda constitucional se estableció que los períodos de los gobernadores y los alcaldes serían institucionales. Para el efecto se determinó que cuando se presente una falta absoluta en una gobernación o en una alcaldía, y faltaren más de 18 meses para culminar el período de gobierno, se elegirá un nuevo gobernador o alcalde para el tiempo restante. Si la falta se presenta dentro de los 18 meses anteriores a la terminación del período, el Presidente de la República o el gobernador designarán al gobernador o al alcalde, respectivamente, para lo que reste del período, para lo cual deberán respetar el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador o alcalde que ha generado la falta absoluta.

Esta enmienda constitucional fue corroborada luego por el Acto Legislativo N° 01 de 2003, en cuyo artículo 6 se dispuso que el artículo 125 de la Constitución Política tendría un parágrafo, que reza de la siguiente manera:

“Artículo 6°. El artículo 125 de la Constitución Política tendrá un párrafo del siguiente tenor

“Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.”

Con la reforma constitucional se puso fin a la diferencia interpretativa existente entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado acerca de si el período de los gobernadores y alcaldes era institucional o individual. Mientras que la Corte aseguraba que los períodos eran individuales y que, por lo tanto, cuando se presentaba una falta absoluta se debían realizar siempre elecciones para un nuevo período de tres (3) años, que era el término de gobierno antes de la reforma constitucional, el Consejo de Estado manifestaba que los períodos eran institucionales y que, por consiguiente, las personas que fueran elegidas gobernarían únicamente durante el lapso faltante para la terminación del período de gobierno.

Como lo manifiesta la Registradora Nacional del Estado Civil en su escrito, más de 100 municipios del país cuentan con períodos atípicos para sus alcaldes, como consecuencia del hecho de que sus períodos individuales no coinciden con los de la generalidad de los mandatarios locales en el país.

Consciente de la anterior situación, en el artículo 7 del Acto Legislativo N° 02 de 2002, el Congreso de la República estableció un régimen de transición para lograr paulatinamente que los períodos de todos los gobernadores y alcaldes del país se ajustaran al período institucional establecido. El artículo 7° reza de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 7o. La Constitución Política tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

“Artículo transitorio. Todos los Alcaldes y Gobernadores que inicien sus períodos entre la vigencia del presente Acto Legislativo y el 31 de diciembre del año 2003, ejercerán sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31 de diciembre del año 2007. Sus sucesores se elegirán para un período que terminará el

mismo 31 de diciembre del año 2007.

“Todos los Gobernadores y Alcaldes elegidos con posterioridad al 29 de octubre del año 2000 y antes de la vigencia del presente acto legislativo, ejercerán sus funciones por un período de tres años. Sus sucesores se elegirán para un período que termina el 31 de diciembre de año 2007.

“En todo caso, el último domingo del mes de octubre del año 2007, se elegirán alcaldes y Gobernadores para todos los Municipios, Distritos y Departamentos del país, para períodos institucionales de cuatro años, que se iniciarán el 1o. de enero del año 2008.

“El período de cuatro años de los miembros de las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Ediles se iniciará el 1o. de enero del año 2004.”

De acuerdo con este artículo, todos los alcaldes y gobernadores que iniciaran sus períodos de gobierno entre el momento de promulgación del Acto Legislativo 02 de 2002 – es decir, el 7 de agosto de 2002 – y el 31 de diciembre de 2003 no gobernarían durante un período completo, puesto que ellos ejercerán sus funciones “por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31 de diciembre del año 2007.” En igual situación se encontrarán los que los sucedan en el cargo, pues ellos serán elegidos para “un período que terminará el mismo 31 de diciembre del año 2007.”

Diferente es la situación para los alcaldes y gobernadores elegidos luego de las elecciones territoriales generales del 29 de octubre de 2000 y antes de la promulgación del Acto Legislativo N° 02 de 2002. Ellos gobernarán por un período de tres (3) años, mientras que sus sucesores lo harán hasta el día 31 de diciembre de 2007.

De esta forma, el 1° de enero de 2008, se posesionarán todos los alcaldes y gobernadores del país, para un período de gobierno institucional y general de cuatro años. Estos gobernadores y alcaldes serán elegidos el último domingo del mes de octubre de 2007.

La situación del actual alcalde de Becerril -Cesar

13. Los actores manifiestan que las elecciones realizadas el día 26 de octubre de 2003 eran únicamente para períodos típicos y que, si ello es así, ha de concluirse que el período del alcalde del municipio de Becerril es típico. Fundamentan su afirmación en el escrito DGE-1135 del 29 de julio de 2003, firmado por el Director de Gestión Electoral de la Registraduría, Jaime Tamayo, en el que, en respuesta a un derecho de petición elevado por el señor Néstor Guillermo Franco, se expone:

“Contesto con gusto el derecho de petición sin fecha relacionado con los períodos institucionales de alcaldes y gobernadores en el que plantea sus preguntas y para el efecto respondo:

“A su pregunta N° 1. El calendario previsto para octubre de este año no incluirá elección de alcaldes o gobernadores en aquellas localidades o departamentos donde el período de los mandatarios ha venido siendo distinto al ordinario. Si bien es cierto que el Acto Legislativo 01 de 2003, como Usted lo afirma, entró a regir inmediatamente, la verdad es que creemos que no tiene virtudes retroactivas. Por ende las elecciones que la Registraduría llama atípicas seguirán siendo en fecha distinta a la ordinaria, según los vencimientos de los períodos de cada funcionario hasta que se unifiquen en los términos previstos en el artículo transitorio del Acto Legislativo N° 02 de 6 de agosto de 2002.

“A su pregunta 2. Como consecuencia de lo anterior, el próximo 26 de octubre no habrá elecciones de alcalde en 185 municipios colombianos ni de gobernador en los departamentos de San Andrés y Amazonas. Le anexo a esta respuesta listado de los municipios que no elegirán alcalde en octubre 26 y la fecha de elección de los mandatarios actuales con lo que creo que respondo a su pregunta...

“A su pregunta N° 3. Los alcaldes que se elijan en octubre 26 tendrán todos período institucional como también lo tendrán de la misma naturaleza los que se hayan elegido a partir de la vigencia del Acto Legislativo N° 02 de 2002.”

Ahora bien, lo cierto es que el escrito enviado por la Registradora Nacional del Estado Civil desmiente esta versión. Allí se manifiesta que el día 26 de octubre se realizaron elecciones en muchos municipios con períodos atípicos, por razones de conveniencia económica y

logística. Por lo tanto, todo indica que, posteriormente, la Registraduría modificó el criterio expuesto por el Director de Gestión Electoral. De esta manera, este argumento carece de sustento.

14. Los demandantes también apoyan su petición de tutela en el concepto rendido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, el día 8 de marzo de 2004, C.P. Augusto Trejos Jaramillo, acerca del período de gobierno del alcalde de Cúcuta y de otros alcaldes en situación similar. El mandatario de esta ciudad había sido elegido para el período 2001-2003, pero se había posesionado el 28 de noviembre de 2000. Por eso, el Ministerio del Interior y de Justicia consultaba: i) si el período del alcalde de Cúcuta se había convertido en atípico; ii) si los alcaldes electos el 26 de octubre de 2003 gobernarían entre el 2004 y el 2007, “indistintamente de la vigencia de los períodos de los actuales alcaldes”, o si sus períodos debían iniciarse tan pronto terminaran los períodos de los titulares del momento; iii) si, en el caso de que los nuevos alcaldes debieran iniciar su período inmediatamente después de que finalizaran los de los anteriores mandatarios, el plazo para posesionarse sería el fijado en el art. 3 del decreto 1001 de 1998; y iv) en el caso de que se decidiera que los nuevos alcaldes gobernarían entre 2004 y 2007, si los gobernadores estaban facultados para nombrar alcaldes encargados por el lapso restante hasta el inicio del próximo período, en los municipios que así lo requirieran.

En su concepto, la Sala de Consulta y Servicio Civil expuso:

“Desde otro punto de vista, debe advertirse que el hecho de la posesión con anterioridad al inicio del período para el que fue elegido el mandatario local, no tiene el efecto jurídico de modificar los actos de convocatoria a elecciones, inscripción de candidaturas, la realización misma de los comicios y, por sobre todo, el período para el cual se ha desarrollado tal actividad electoral, tanto de las autoridades públicas competentes de su organización, como de los sujetos titulares de derechos políticos involucrados en el proceso, esto es, candidatos y electores.

“Si bien en el municipio de Cúcuta el alcalde se posesionó el 27 de noviembre de 2000, no puede perderse de vista que en dicho municipio se realizaron elecciones para el período comprendido entre el 1° de enero de 2001 y el 31 de diciembre del 2003 y que, en tales condiciones y para dicho período tuvo lugar la expresión de la voluntad popular, la cual debe

primar como criterio de interpretación. “

A continuación la Sala plantea que su interpretación se encuentra en armonía con lo expresado por la Corte Constitucional “en relación con el alcance de los períodos, inclusive si se trata de períodos personales, los cuales no pueden desconocer la expresión de la voluntad popular...” De otra parte, manifiesta que dado que, en todo caso, el período de los nuevos mandatarios debía haberse iniciado el 1° de enero de 2004, no era necesario preguntarse por la aplicabilidad del decreto 1001 de 1998, puesto que era claro que los gobernadores debían haber nombrado alcaldes encargados.

“1. El período del alcalde de Cúcuta, elegido el 29 de octubre de 2000, lo determinó la realización de las elecciones para el período comprendido entre el 1° de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2003 y por la declaratoria de elección por la Comisión escrutadora.

“2 y 3. Los alcaldes elegidos el 26 de octubre del 2003 lo fueron para el tiempo comprendido entre el 1° de enero del 2004 y el 31 de diciembre del 2007, que sigue al vencimiento de los períodos de los mandatarios elegidos para el lapso 2001 a 2003.

“4. Los gobernadores tenían competencia para designar alcaldes encargados, con carácter transitorio, por el lapso que falte para la iniciación del período 2004-2007, para el cual fueron elegidos los nuevos mandatarios.”

15. Sin embargo, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado no compartió el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Para el caso que aquí se analiza se señaló en la sentencia del día 19 de agosto de 2004, C.P. Darío Quiñones Pinilla, después de analizar el Acto Legislativo 02 de 2002:

“Conforme a lo anterior, la Sala infiere tres conclusiones: La primera, los períodos de los alcaldes elegidos popularmente serán siempre institucionales a partir del 1° de enero de 2008. La segunda, la modificación de los períodos subjetivos o personales al institucional o forzosamente coincidente será paulatina para los alcaldes que inicien sus períodos entre la vigencia del Acto Legislativo y el 31 de diciembre de 2003. La tercera, en este período de transición para la incorporación al período institucional no podrá existir, en ningún caso, un período superior a 3 o 4 años, según la situación individual.

“De esta forma se tiene que el período del Alcalde del Municipio de Becerril es de aquellos atípicos, puesto que el alcalde anterior al elegido, esto es el señor Yonnis Amaya Amaya, ejerció el cargo desde el 9 de noviembre de 2000 al 8 de noviembre de 2003. Y, como la elección impugnada se efectuó el 26 de octubre de 2003, resulta evidente que el demandado debió posesionarse en el cargo a partir del 9 de noviembre de 2003, fecha en que se presentó la vacante absoluta del cargo de alcalde por terminación del período. De hecho, también aparece claro que la determinación de la fecha de la posesión de un alcalde no obedece a una decisión personal de éste, ni a la expresión autónoma de la voluntad de las autoridades electorales, pues ésta debe estar acorde a lo dispuesto en la Constitución o en la Ley.

“De otra parte, también resulta evidente que el período del alcalde elegido es de aquellos a los que deben aplicarse las reglas de transición señaladas por el Constituyente, comoquiera que el demandado debió iniciar su período entre el 7 de agosto de 2002 – vigencia del Acto Reformatorio de la Constitución – y el 31 de diciembre de 2003. En efecto, la Sala coincide con el Ministerio Público al afirmar que los reproches dirigidos a cuestionar la validez de la elección y la posesión del anterior alcalde resultan ajenos al estudio sub judice, no sólo porque la acción pública de carácter electoral es rogada e impone la demanda precisa y directa de una persona sino porque está sometida a un término estricto de caducidad (artículo 136, numeral 12 del Código Contencioso Administrativo) que impide el pronunciamiento de las autoridades judiciales respecto de elecciones cuya legalidad y constitucionalidad no se discutió en tiempo. En tal virtud, resulta claro que el período del alcalde del Municipio de Becerril es atípico.

“De hecho, la lectura del artículo transitorio del Acto Legislativo n° 02 de 2002 muestra que, mientras se llega al 1° de enero de 2008, son dos los aspectos realmente relevantes para establecer si el período del alcalde debía contabilizarse a partir del 1° de enero respectivo. De un lado, es indispensable determinar si el período del alcalde cuyo cargo se va a proveer es atípico y, de otro, la fecha en que el elegido debe iniciar el período y no la fecha de la elección. Luego, el argumento del demandado referido a la fecha de la elección impugnada, como las demás elecciones coincidentes, debe desestimarse.

“Con todo, la conclusión expuesta podría refutarse con el argumento de que la posesión con fecha anterior a la de iniciación del período para el que fue elegido el alcalde no tiene el

efecto jurídico de modificar la convocatoria a elecciones, la inscripción de candidatos o la realización de los comicios electorales; o que la voluntad popular de elegir a un candidato para cierto período se impone como manifestación de la soberanía popular. Sin embargo, pese a la fuerza de la tesis, la Sala no la comparte por lo siguiente:

“De un lado, porque, de acuerdo con el art. 7 y el transitorio del Acto Legislativo número 02 de 2002, la iniciación del período de un alcalde, el que normalmente se presenta con la posesión, resulta relevante para establecer si se trata de aquellos atípicos o de los que inician el 1° de enero del año siguiente a la elección. En otras palabras, la iniciación del período de un alcalde determinará si es necesario aplicar las reglas de transición para adecuar el anterior período personal al institucional o si debe aplicarse en forma inmediata el período institucional de 4 años a que hace referencia el artículo 314 de la Carta, con la modificación introducida por el artículo 3 del Acto Legislativo número 02 de 2002. En consecuencia, no es la posesión la que modifica la convocatoria a elecciones, o la inscripción de candidatos o la realización de los comicios electorales, sino la disposición constitucional que fijó la transición en los períodos de los alcaldes.

“De otro lado, porque el principio de supremacía constitucional señalado en el artículo 4 de la Carta impone la aplicación preferente de la Constitución respecto de los actos administrativos que convocan a elecciones, autorizan la inscripción de candidatos o disponen la fecha en que se adelantan los comicios electorales. En tal virtud, si el Acto Legislativo número 2 de 2002 señaló reglas de transición dirigidas a unificar el período de los alcaldes de todo el país, las autoridades electorales no pueden dejar sin sentido la regulación constitucional.

“(…)

“En esta forma, el período del alcalde demandado no es el señalado en el acto demandado, esto es el del 2004 al 2007, sino el que resulta de la aplicación de lo prescrito en el artículo 7 y transitorio del Acto Legislativo número 2 de 2002.”

16. Los actores consideran que la decisión de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado constituye una vía de hecho, que vulnera el principio de igualdad, y sus derechos fundamentales a elegir y ser elegidos y al debido proceso. Por eso instauraron una acción de tutela contra ella.

Esta Sala de Revisión no comparte la visión de los actores. En primer lugar, considera la Sala que las pruebas recopiladas dentro del proceso permiten aseverar que el período del alcalde de Becerril es claramente atípico, como se muestra a continuación.

En las elecciones del 26 de octubre de 1997, el señor Lisímaco Machado fue elegido como alcalde del municipio para el período 1998-2000. Sin embargo, el señor Machado falleció el día 6 de junio de 2000, con lo cual se generó una falta absoluta en el cargo. Por lo tanto, la Gobernación decidió nombrar un alcalde encargado hasta que se posesionara el nuevo alcalde elegido popularmente. Los comicios se realizaron el 29 de octubre de 2000 y resultó elegido el señor Yonnis Amaya. Este, atendiendo las instrucciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil –emitidas en su carta circular N° 108 del 31 de octubre de 2000 y en el concepto del día 18 de noviembre del mismo año -, y en atención a lo dispuesto en el art. 3 del Decreto 1001 de 1998, se posesionó como alcalde el día 8 de noviembre de 2000.

El período del señor Amaya – de tres años – venció el día 8 de noviembre de 2003. Dado que la jurisprudencia de la Corte Constitucional había determinado que los períodos eran individuales y subjetivos, es decir, que en cada municipio se fijaría un calendario propio para los tres años de gobierno de su alcalde, el período del nuevo mandatario local – si ya había sido elegido – habría de iniciarse tan pronto terminara el período anterior. Precisamente, en este caso lo que ocurrió fue que el señor Coronel fue elegido como nuevo alcalde en las elecciones del 29 de octubre de 2003, unos cuantos días antes de que finalizara la alcaldía del señor Amaya. Puesto que el período de gobierno del alcalde del municipio de Becerril era propio y distinto del de la generalidad de los alcaldes del país, el nuevo alcalde había de posesionarse el día 9 de noviembre de 2003.

De esta forma, el período del alcalde de Becerril es atípico desde la posesión del señor Amaya, en 2000, puesto que no coincide con la fecha general de posesión de los demás alcaldes.

Ahora bien, dado que el período del alcalde Coronel debió iniciarse el día 9 de noviembre de 2003, a él se le aplica lo establecido en el inciso primero del artículo 7 del Acto Legislativo 02 de 2002, que ordena que los alcaldes “que inicien sus períodos entre la vigencia del presente Acto Legislativo [el 7 de agosto de 2002] y el 31 de diciembre de 2003, ejercerán sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31

de diciembre del año 2007...”

17. Los actores afirman que la decisión de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado vulnera tanto los derechos subjetivos del elegido como los de los electores, al mismo tiempo que atenta contra la democracia y contra el principio de la eficacia del voto. Al respecto anotan que en todos los documentos electorales – la solicitud de inscripción, el acta parcial de escrutinio, la credencial otorgada por la comisión escrutadora y el acta de posesión – se anotó que el período de ejercicio del nuevo alcalde se extendería entre los años 2004 y 2007. Por lo tanto, la sentencia atentaría contra la voluntad popular y contra el debido proceso – puesto que habría modificado a posteriori las reglas de la elección – y desconocería el principio de la confianza legítima.

Sobre estas críticas cabe decir, en primer lugar, que la duración del período de los gobernantes no depende ni de las autoridades electorales ni de los votantes, sino que debe orientarse por lo establecido en la Constitución. Y el inciso primero del artículo 7 del Acto Legislativo N° 02 de 2002 es muy claro al determinar que “los alcaldes y gobernadores que inicien sus períodos entre la vigencia del presente Acto Legislativo y el 31 de diciembre del año 2003, ejercerán sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31 de diciembre del año 2007...” Esta decisión del Constituyente Derivado podrá quizás ser cuestionada por inconveniente, pero esto no le resta su carácter vinculante ni permite apartarse de ella.

Evidentemente, la controversia se desplaza entonces a determinar cuándo debía iniciar su período el alcalde Coronel Gil. Éste afirma que el 1° de enero de 2004, pero como ya se señaló antes, esta Sala de Revisión considera que él debía posesionarse luego de vencido el período del anterior mandatario – el señor Yonnis Amaya Amaya. Puesto que los períodos eran individuales y que el señor Amaya culminó el suyo el día 8 de noviembre, lo indicado era que el nuevo mandatario que había sido elegido para ese municipio se posesionara inmediatamente después de culminar el gobierno del anterior alcalde.

18. De otra parte, es cierto que varios documentos relacionados con la elección realizada en Becerril, el día 26 de octubre de 2003, señalaban que el período del nuevo mandatario se extendería entre los años 2004 y 2007. Pero también es cierto que otros documentos emanados de autoridades nacionales habían advertido que en el caso de los períodos

atípicos había de seguirse lo establecido en el artículo 7 del Acto Legislativo 02 de 2002.

Así, en la resolución N° 1653 del 20 de marzo de 2003, del Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual “se precisan los términos para efectos del cómputo del período de los alcaldes y concejales que sean elegidos a partir de la vigencia del Acto Legislativo 02 de 2002”, se manifestó que todas las elecciones realizadas antes de la promulgación del Acto Legislativo 02 de 2002 se regirían por las normas vigentes hasta esa fecha y, por lo tanto, en esos casos se seguiría aplicando la jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca de los períodos individuales, que eran de tres años. Y con respecto a los elegidos después de la promulgación del Acto Legislativo se dispuso en la parte resolutive:

“Artículo primero: Para aquellas elecciones que se realicen con posterioridad a la promulgación y vigencia del Acto Legislativo 02 de 2002, el período de los gobernadores y alcaldes será el establecido en el artículo 7º de ése, es decir, que para los períodos que se inicien entre la vigencia del Acto Legislativo N° 2 de 2002 y el 31 de diciembre del año 2003 se debe computar el período para el ejercicio del cargo dividiendo por dos el tiempo que va desde su posesión hasta el 31 de diciembre de 2007. En todo caso, conforme a las normas electorales vigentes, en particular las del Código Electoral, en el acto de declaratoria de la elección y entrega de la respectiva credencial por parte de los funcionarios de la comisión escrutadora, allí se dejará consignado el período para el cual es elegido el mandatario y por el cual ejercerá su cargo.” (negrilla y subraya originales).

Luego, en el artículo tercero de la resolución se estableció que ella debía ser comunicada a múltiples funcionarios del orden nacional, departamental y municipal, “con el fin de que al expedir la respectiva credencial que declara electo al gobernador o al alcalde, a partir de la vigencia del Acto Legislativo 02 de 2002, se fije perentoria y visiblemente en ella el período que le corresponde ejercer el cargo conforme a lo dispuesto en el artículo primero de esta resolución...” Entre los funcionarios allí indicados se encontraba el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura – con el fin de que lo comunicara a todos los jueces de la República –, los gobernadores y los alcaldes, los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, los registradores municipales y distritales y los demás funcionarios de la organización electoral.¹⁰

Posteriormente, el 5 de noviembre de 2000, el Ministerio del Interior y de Justicia emitió una

Circular, dirigida a todos los gobernadores y alcaldes, acerca de la “posesión de alcaldes elegidos el 26 de octubre de 2003 – períodos ordinarios y extraordinarios.” En el numeral II de la circular se expresa que el 26 de octubre de 2003 “se hizo la elección de la mayoría de los mandatarios locales que sucederán en sus cargos a los alcaldes de período atípico elegidos el 29 de octubre de 2000” y que a ellos les es plenamente aplicable el inciso primero del artículo séptimo del Acto Legislativo 02 de 2002, que contempla el régimen de transición para los períodos atípicos.

De la misma manera, el Procurador General de la Nación emitió el 28 de noviembre la Directiva Unificada N° 011, por medio de la cual se dictan “instrucciones dirigidas a los gobernadores y alcaldes electos en municipios con períodos atípicos.” La Directiva, luego de hacer referencia al Artículo 7 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2002 y a la mencionada resolución 1653 del Consejo Nacional Electoral, expresa:

“Se observa claramente tanto en la precitada norma superior como en la correspondiente del Consejo Nacional Electoral, que el punto de partida de la aplicación de la disposición es la iniciación del período del alcalde entre la fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo N° 02 de 2002 y el 31 de diciembre de 2003. Este es el supuesto fáctico que da curso a la aplicación de la consecuencia jurídica allí plasmada. Así las cosas, frente a la claridad del precepto cualquier operador jurídico o intérprete de la norma no puede desatender su tenor literal.

“Una vez finalizado el período de un alcalde, mal pueden los gobernadores designar alcaldes encargados. Quienes deben posesionarse, en consecuencia, son los alcaldes elegidos el 26 de octubre de 2003, dentro de los precisos términos previstos en la ley.

“No se puede desconocer el mandato constitucional, así las comisiones escrutadoras en forma contraria a derecho hubieren fijado en los actos de declaración de elección que los períodos irían del 2004 al 2007. Estos actos ilegales ya fueron demandados en nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por la Procuraduría, para que se adecuen al marco constitucional.

“Los períodos de los alcaldes en situación atípica están señalados por la disposición de la Carta Política: ‘ejercerán sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31 de diciembre de 2007’

“Por todo lo anterior el Procurador General de la Nación previene a los gobernadores para que se abstengan de realizar encargos de alcaldes en aquellos casos en que los períodos terminaron, y a los alcaldes elegidos popularmente para que tomen posesión a más tardar dentro de los diez días siguientes a la finalización del período del burgomaestre anterior.”
(subrayas no originales)

Finalmente, en el concepto 3920 del 31 de octubre 2003, emitido por el Consejo Nacional Electoral, con ponencia del Consejero Antonio José Lizarazo, referido al “período de los alcaldes elegidos el 29 de octubre de 2000 y posesionados dentro de los 10 días siguientes a la declaratoria de elección”, se manifestó también que los alcaldes elegidos el 26 de octubre de 2003 debían posesionarse inmediatamente después de vencido el período de gobierno del antecesor, en aquellos casos en los que esos períodos no terminaban el día 31 de diciembre de 2003. El concepto se refería al caso de los alcaldes de Elías y Gigante, en el Huila, municipios con períodos atípicos, y contiene las siguientes conclusiones:

“1. En relación con el primer aspecto de la consulta, habría que señalar que el período de los alcaldes elegidos popularmente el 29 de octubre de 2000, cualquiera que hubiere sido la causa de la convocatoria a elecciones en esa fecha, es de tres años individualizados e improrrogables, contados a partir de la fecha de su posesión.

“Por tal razón, los alcaldes de Elías y Gigante (Huila) fueron elegidos el 29 de octubre de 2000 para un período de individual de 3 años. Como quiera que se posesionaron de sus cargos el 1º de noviembre de dicho año, ha de entenderse que sus períodos terminan el próximo 1º de noviembre de 2003, fecha en que vencen sus respectivos períodos individuales.

“2. Los alcaldes de Elías y Gigante (Huila) elegidos el 26 de octubre del presente año para suceder a los anteriormente mencionados, deberán posesionarse el 2 de noviembre de 2003, y ejercerán sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31 de diciembre del año 2007.”

Como se observa, si bien es cierto que en distintos documentos relacionados con la elección del alcalde de Becerril se anotó que el nuevo mandatario gobernaría entre 2004 y 2007, también es verdad que distintas autoridades nacionales habían advertido, antes y después de la elección, que los nuevos alcaldes elegidos en los municipios con períodos atípicos

debían regirse por el inciso primero del artículo 7 del Acto Legislativo 02 de 2002 y que ello implicaba que se posesionaran inmediatamente después de que venciera el período de sus antecesores en el cargo. Y lo cierto es que tanto el Acto Legislativo 02 de 2002 como los mencionados actos administrativos del orden nacional debían ser conocidos por los funcionarios locales del municipio de Becerril y por el mismo actor y sus copartidarios. Por lo tanto, no cabe afirmar que las sentencias acusadas vulneraron el debido proceso de los actores o el principio de la confianza legítima.

19. Por todo lo expresado, tampoco se puede afirmar que las providencias vulneraron el principio de igualdad de los actores, por cuanto el período del alcalde de Becerril es atípico, lo que impide brindarle el mismo trato que a los alcaldes de municipios que cuentan con períodos ordinarios. Tampoco vulneraron los derechos políticos de los actores ni de los ciudadanos de Becerril. Las decisiones del Consejo de Estado se ajustaron a lo indicado en el artículo 7 del Acto Legislativo 02 de 2002. De la misma manera, no se puede afirmar que se vulneró el derecho de los actores al debido proceso. Si bien no hubo completa claridad en las reglas que rigieron la elección, dadas las contradicciones entre los actos realizados a nivel municipal y las instrucciones y directivas emanadas de autoridades del orden nacional, lo cierto es que los procesos electorales deben ceñirse a lo establecido en la Constitución, tal como lo dispuso la Sección Quinta en sus sentencias. Asimismo, no encuentra la Sala de Revisión ningún fundamento para reprochar la decisión del Consejo de Estado de tramitar las demandas de la Procuraduría General de la Nación por la vía de la acción electoral.

Finalmente, es importante manifestar que los períodos de los elegidos están determinados a partir de criterios objetivos, tales como los preceptos de la Constitución o de la Ley, el vencimiento del período anterior y la fecha en que se ha realizado la elección del sucesor. Frente a estos hechos no cabe invocar, con el fin de que una sentencia del Consejo de Estado sea invalidada, la voluntad del elegido ni los errores en los que hubieren podido incurrir las autoridades electorales locales, en contravía de lo dispuesto por la cabeza de la organización electoral, el Consejo Nacional Electoral.

Los argumentos anteriores conducen a esta Sala de Revisión a negar la tutela solicitada, puesto que las sentencias acusadas, proferidas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, no constituyen una vía de hecho.

V. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR, pero por los argumentos expuestos en esta sentencia, la providencia de tutela proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la cual se negó el amparo solicitado por Raúl José Coronel Gil y Griceria del Carmen Robles Castillo contra la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

SEGUNDO.- Para garantizar la efectividad de la acción de tutela, la Secretaría de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado notificará esta sentencia dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de la comunicación a la que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO.- Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

2 Corte Constitucional, sentencia C-800A/02 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). En este caso se reitera la jurisprudencia constitucional sobre vía de hecho, en especial las sentencias T-231 de 1994 y T-983 de 2001.

3 En la sentencia T-079 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional confirmó un fallo de tutela proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en el cual la Sala de Casación Civil consideró que era evidente la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la accionante, ya que las declaraciones allegadas al expediente del proceso acusado, no podían ser fundamento de la decisión por haber sido rendidas como versiones libres y espontáneas y no bajo la gravedad del juramento, según las exigencias de los artículos 175 C.P.C. y 55 del Código del Menor. La Corte Suprema agregó, además, que las pruebas testimoniales debían ser ordenadas mediante auto del funcionario instructor, con el fin que contra ellas fuera posible ejercer el derecho de contradicción. Manifestó la Sala Tercera en aquella ocasión: “Una actuación de la autoridad pública se torna en una vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona. // Carece de fundamento objetivo la actuación manifiestamente contraria a la Constitución y a la Ley. La legitimidad de las decisiones estatales depende de su fundamentación objetiva y razonable. El principio de legalidad rige el ejercicio de las funciones públicas (CP art. 121), es condición de existencia de los empleos públicos (CP art. 122) y su desconocimiento genera la responsabilidad de los servidores públicos (CP arts. 6, 90). Una decisión de la autoridad no es constitucional solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo. Ella debe respetar la igualdad de todos ante la ley (CP art. 13), principio que le imprime a la actuación estatal su carácter razonable. Se trata de un verdadero límite sustancial a la discrecionalidad de los servidores públicos, quienes, en el desempeño de sus funciones, no pueden interpretar y aplicar arbitrariamente las normas, so pena de abandonar el ámbito del derecho y pasar a patrocinar simple y llanamente actuaciones de hecho contrarias al Estado de Derecho que les da su legitimidad. // La decisión revestida de las formalidades de un acto jurídico encubre una

actuación de hecho cuando ésta obedece más a la voluntad o al capricho del agente estatal que a las competencias atribuidas por ley para proferirla.”

4 En esta sentencia, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, la Sala Novena de Revisión de la Corte decidió confirmar la decisión de la Sala Civil del Tribunal Superior de Popayán de conceder el amparo solicitado por el accionante en razón a que, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, se quebrantó el derecho fundamental del debido proceso al negar el recurso de apelación exigiéndose un requisito inexistente en el Código de Procedimiento Civil. En la sentencia se expresó: “Aunque esta Corte declaró inexecutable el artículo 40 del Decreto 2591 de 1992, la doctrina acogida por esta misma Corporación, ha señalado que es procedente la acción de tutela cuando se ejerce para impedir que las autoridades públicas, mediante vías de hecho vulneren o amenacen derechos fundamentales. El caso que nos ocupa enmarca cabalmente dentro de los parámetros de esta excepción, por cuanto existe en él evidencia de una flagrante violación de la ley, constitutiva de una vía de hecho, en detrimento del derecho fundamental al debido proceso. (...) El proceso es un juicio y es lícito en cuanto implica un acto de justicia. Y como es evidente por la naturaleza procesal, se requieren tres condiciones para que un proceso sea debido: Primera, que proceda de una inclinación por la justicia; Segunda, que proceda de la autoridad competente; Tercera, que se profiera de acuerdo con la recta razón de la prudencia, en este caso, que se coteje integralmente toda pretensión, de tal manera que siempre esté presente el derecho de defensa, y que el juez en ningún momento se arrogue prerrogativas que no están regladas por la ley, ni exija, asimismo, requisitos extralegales. Siempre que faltaren estas condiciones, o alguna de ellas, el juicio será vicioso e ilícito: en primer lugar, porque es contrario a la rectitud de justicia el impedir el derecho natural a la defensa; en segundo lugar, porque si el juez impone requisitos que no están autorizados por la ley, estaría extralimitándose en sus funciones; en tercer lugar, porque falta la rectitud de la razón jurídica.”

5 Corte Constitucional, sentencia T-1031 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) En este caso se decidió que “(...) el pretermittir la utilización de los medios ordinarios de defensa, torna en improcedente la acción de tutela. Empero, la adopción rigurosa de éste postura llevaría, en el caso concreto, a una desproporcionada afectación de un derecho fundamental. En efecto, habiéndose establecido de manera fehaciente que la interpretación de una norma se ha hecho con violación de la Constitución, lo que llevó a la condena del procesado y a una

reducción punitiva, no puede la forma imperar sobre lo sustancial (C.P. art. 228). De ahí que, en este caso, ante la evidente violación de los derechos constitucionales fundamentales del demandado, la Corte entiende que ha de primar la obligación estatal de garantizar la efectividad de los derechos, por encima de la exigencia de agotar los medios judiciales de defensa.”

6 Corte Constitucional, sentencia T-949 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett). En este caso la Corte decidió que “(...) la infracción del deber de identificar correctamente la persona sometida al proceso penal, sumada a la desafortunada suplantación, constituye un claro defecto fáctico, lo que implica que está satisfecho el requisito de procedibilidad exigido por la Jurisprudencia para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.”

7 Dijo la Corte Suprema de Justicia: “resulta evidente que la Superintendencia accionada incurrió en un defecto procedimental constitutivo de vía de hecho, porque dejando de lado el procedimiento que debe agotar cuando realiza actos de carácter jurisdiccional, no sólo no resolvió sobre el recurso de apelación que se interpuso contra la Resolución No. 04729, sino que ante el requerimiento de la interesada para que realizara el respectivo pronunciamiento, decide hacerlo por medio de “oficio”, situación que posteriormente utilizó para denegar el recurso de reposición y las copias que de manera subsidiaria se habían solicitado para recurrir en queja, argumentado, contrario a la realidad que muestra el proceso, que mediante el mencionado oficio se había resuelto un derecho de petición, arbitrariedades que remata con la decisión adoptada mediante la Resolución 30359 de 20 de septiembre del año anterior, en cuanto se abstuvo de dar trámite al recurso de queja propuesto en legal forma y ordenó la expedición de copias no con base en lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 378 del Código de Procedimiento Civil, conforme se le había solicitado, sino con estribo en lo dispuesto en el C.C.A. relativo al derecho de petición”.

8 Ver por ejemplo las sentencias C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) que declaró exequible de manera condicionada el artículo 66 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y C-384 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) en la que la Corte condicionó la exequibilidad de las normas acusadas a que se admitiera la procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

9 En la sentencia C-557 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda) se consideró al respecto lo

siguiente: “Si bien el control de constitucionalidad de las normas es un control abstracto porque no surge de su aplicación en un proceso particular, ello no significa que el juicio de exequibilidad deba efectuarse sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la norma fue creada (i.e. su nacimiento), y dentro del cual ha sido interpretada (i.e. ha vivido). En fin: en buena medida, el sentido de toda norma jurídica depende del contexto dentro del cual es aplicada. || Ahora, dentro de las múltiples dimensiones de ese contexto –bien sea la lingüística, que permite fijar su sentido natural, o bien la sociológica, que hace posible apreciar sus funciones reales- se destaca la actividad de los expertos que han interpretado los conceptos técnicos que ella contiene y que los han aplicado a casos concretos. Obviamente, esos expertos son los jueces y los doctrinantes especializados en la materia tratada en la norma; dentro de ellos, una posición preeminente la ocupan los órganos judiciales colegiados que se encuentran en la cima de una jurisdicción. Así lo ha establecido la Constitución al definir al Consejo de Estado como “tribunal supremo de lo contencioso administrativo” (art. 237- 1 de la CP) y a la Corte Suprema de Justicia como “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria” (art. 234 de la CP). Por lo tanto, la jurisprudencia de ambos órganos es un referente indispensable para apreciar el significado viviente de las normas demandadas. Al prestarles la atención que su ubicación institucional exige, la Corte Constitucional está valorando su labor hermenéutica dentro de un mismo sistema jurídico. Obviamente, cuando no exista jurisprudencia sobre las normas objeto del control constitucional, la Corte Constitucional tendrá que acudir a otras fuentes del derecho para interpretar los artículos demandados.”

10 El artículo 157 del Código Electoral dispone:

“Art. 157. Diez (10) días antes de las correspondientes elecciones, los tribunales superiores de distrito judicial deberán designar, en Sala Plena, las comisiones escrutadoras distritales y municipales formadas por dos (2) ciudadanos de distinta filiación política, que sean jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos en el respectivo distrito judicial.

“Los términos se suspenderán en los despachos de los jueces designados durante el tiempo en que cumplan su comisión de escrutadores.

“Si fueren insuficientes los jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos para integrar las comisiones escrutadoras, los tribunales superiores las complementarán con

personas de reconocida honorabilidad.

“Los registradores distritales y municipales actuarán como secretarios de las comisiones escrutadoras.”