

Sentencia T-895/05

DERECHO POLITICO A DESEMPEÑAR CARGOS DE ELECCION POPULAR-Se ejerce en momentos constitucionalmente preestablecidos

ACCION DE TUTELA-Procedencia contra decisión de convocar a elecciones/PERJUICIO IRREMEDIABLE-Se configura frente a decisión de convocar a elecciones

En este caso se presentan los requisitos de certeza e inminencia necesarios para la configuración de un perjuicio irremediable. El municipio se encuentra ya en campaña electoral, se acerca el día de las elecciones y cada día que transcurre hace más patente la amenaza contra los derechos políticos del actor y de los electores del municipio. Además, el perjuicio que causa la indefinición jurídica es urgente y grave, ya que, conforme pasa el tiempo, la posibilidad de ejercer el derecho político va disminuyendo, dado que el período de gobierno que configura el ejercicio del derecho pasivo de sufragio va transcurriendo, sin que sea posible postergarlo, diferirlo o reemplazarlo. 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.

PERIODO ATIPICO DE ALCALDE

Ha de concluirse que el período del alcalde es atípico, no sólo porque el alcalde se había posesionado en una fecha no ordinaria, sino también porque la anulación de su elección debía haber conducido a que se realizara prontamente la elección del nuevo alcalde, para que éste se posesionara inmediatamente después de conocerse su triunfo, es decir, en fecha diferente a la de la mayoría de los demás alcaldes. Pero, además, la situación actual del alcalde es atípica dentro del abanico de los alcaldes atípicos, porque, contrario a lo que sucedió con muchos otros alcaldes que se encontraban en una condición similar, en su caso no fue demandada su elección ante la jurisdicción contencioso administrativa, con el objeto de que se declarara la nulidad parcial de ella, en lo referido a la extensión del período. A pesar de lo expuesto atrás, el gobernador de Putumayo decidió nombrar un alcalde para Sibundoy, para el resto del período. Fundamentó su decisión en el hecho de que faltaban menos de 18 meses para completarse el período de tres años y en el contenido del artículo 314 de la Constitución Política, tal como reza su texto luego de la reforma que le introdujera el artículo 3 del Acto Legislativo 02 de 2002. Precisamente, el actor manifiesta que él no podía posesionarse como alcalde antes del 1º de enero de 2004, por cuanto estaba vigente el

nombramiento efectuado por el gobernador - que se extendía hasta el 31 de diciembre de 2003. Empero, el artículo 314 de la Constitución no era aplicable en este caso. Este artículo regula las situaciones que se presenten con posterioridad al año 2008. Hasta ese momento la norma que rige casos como el que aquí se analiza es el inciso primero del artículo 7º del Acto Legislativo 02 de 2002, que contempla el régimen de transición. Y si bien esta norma transitoria puede quizás ser criticada por inconveniente, ello no merma su carácter vinculante ni la obligación de las autoridades de ajustarse a lo que establece.

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Expedición de documentación en que se señaló período

Aquí no se juzga la validez de una sentencia, sino la incidencia de decisiones administrativas en los derechos fundamentales y, más concretamente, en la determinación de la duración del mandato de quien ha sido elegido. En el expediente obra una constancia expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil del municipio de Sibundoy, el 21 de abril de 2005, en la cual consta que “el acta de escrutinio formulario E-26 AG, por medio del cual fue declarado como alcalde municipal de Sibundoy (Putumayo) el demandante, para el período 2004-2007, no ha sido modificado por ninguna autoridad”. Ello significa que lo indicado en el acta parcial de escrutinio permanece vigente y que, por consiguiente, la convocatoria a nuevas elecciones en el mes de noviembre comporta la modificación práctica del acta de escrutinio, en lo referido al período de gobierno del alcalde, a través de una decisión unilateral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Violación de derechos fundamentales al revocar acta de escrutinio y credencial de Alcalde/REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO POR LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Improcedencia frente a acto administrativo de carácter particular y concreto

En este caso fue la misma Registraduría la que, a través de un acto administrativo, revocó parcialmente el acta de escrutinio y la credencial otorgada al actor con motivo de su elección como alcalde de Sibundoy, en el punto referido al período durante el cual debía gobernar. Ello, a pesar de que al actor se le había reconocido el derecho para gobernar el municipio entre los años 2004 y 2007, a través del acta parcial de escrutinio, de la credencial de elección y del acta de posesión. De esta forma, la Registraduría revocó de manera directa un

acto administrativo que había reconocido un derecho de carácter particular y concreto, sin contar con el consentimiento de su titular. Se impone la conclusión de que con su decisión la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró lo establecido en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo. Al respecto cabe indicar que esta Corporación ha sostenido reiteradamente que las entidades públicas no pueden revocar directamente los actos administrativos que han creado o modificado una situación jurídica particular y concreta, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito de su titular. De no presentarse éste, la autoridad respectiva habrá de acudir a los organismos judiciales para obtener la revocatoria.

**EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD APLICADA POR LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-No puede invocarse para revocar actos administrativos de carácter particular y concreto**

La Registraduría manifiesta que su decisión está dirigida a garantizar la supremacía de la Constitución, para lo cual aplicó la excepción de inconstitucionalidad consagrada en el art. 4 de la Constitución. Sin embargo, como bien lo señala el actor, esta Corporación ya ha establecido que la excepción de inconstitucionalidad no puede invocarse para revocar actos administrativos que crean derechos de carácter particular y concreto.

**REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Violación del debido proceso al modificar de manera unilateral período de Alcalde**

La Sala de Revisión concluye que la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró el derecho fundamental del demandante Bustos a gozar de un debido proceso, puesto que modificó de manera unilateral el período de gobierno que le había sido otorgado en los actos administrativos de alcance particular expedidos a raíz de su elección como alcalde del municipio de Sibundoy, Putumayo, el día 26 de octubre de 2003. Por lo tanto, se revocará la sentencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia que negó la protección solicitada por el demandante. En su lugar, se concederá la tutela al derecho fundamental al debido proceso y, en consecuencia, se ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil suspender todas las actuaciones tendientes a realizar elecciones de alcalde en el Municipio de Sibundoy (Putumayo) - el 6 de noviembre de 2005 -, mientras la justicia de lo contencioso administrativo no se pronuncie. Puesto que el actor ya instauró la respectiva demanda, se

dispondrá que la presente decisión de tutela se mantendrá hasta que la jurisdicción contencioso administrativa dicte el fallo correspondiente.

Referencia: expediente T-1122394

Acción de tutela instaurada por Luis Alexander Mejía Bustos contra la Registraduría Nacional de Estado Civil.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., veintiséis (26) 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 competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el día 4 de mayo de 2005, dentro del proceso de tutela instaurado por Luis Alexander Mejía Bustos contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

### I. ANTECEDENTES

El día 14 de febrero de 2005, el señor Luis Alexander Mejía Bustos instauró una acción de tutela<sup>1</sup> contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, bajo la consideración de que al convocar elecciones para la alcaldía del municipio de Sibundoy (Putumayo), el día 6 de noviembre de 2005, vulneró sus derechos al debido proceso, a la igualdad y a elegir y ser elegido, por cuanto el período para el cual él fue elegido alcalde de ese municipio concluye el 31 de diciembre de 2007. Los hechos que dieron lugar a la demanda se sintetizan a continuación:

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 Sibundoy - Putumayo - al ciudadano Mauricio Guerrero García. Este tomó posesión de su cargo el 10 de noviembre de 2000.

Posteriormente, el 7 de junio de 2002, su elección fue declarada nula por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

2. El 26 de octubre de 2003 se realizaron nuevamente elecciones territoriales generales en el país, con el propósito de elegir a los alcaldes para el período 2004-2007. Ese día se realizaron también elecciones en Sibundoy (Putumayo) y en el acta de inscripción de los candidatos se estableció que su período de gobierno se extendería entre 2004 y 2007. El señor Luis Alexander Mejía Bustos fue el candidato triunfador. En el acta parcial de escrutinio elaborada por la comisión escrutadora municipal se certificó que el señor Coronel había sido elegido para el período 2004-2007,<sup>2</sup> al igual que en la credencial que le fue expedida.<sup>3</sup>

3. Mediante el oficio No. RDE- 001305 de 20 de septiembre de 2004, la Registraduría Nacional del Estado Civil le manifestó a sus delegados en el Departamento de Putumayo que el período de gobierno del alcalde de Sibundoy era atípico, razón por la cual debía convocarse a nuevas elecciones el día 6 de noviembre de 2005. Para el efecto, transcribió algunos apartes de un concepto sobre el caso de Sibundoy, emitido por el Consejo Nacional Electoral, el 16 de diciembre de 2003, C.P. Germán Bustillo Pereira:

“(…) 2. En virtud del régimen de transición el Alcalde que inicie su período entre la vigencia del Acto Legislativo Número 02 de 2002 – el 07 de agosto de 2002 – y el 31 de diciembre del año 2003, ejercerá sus funciones para un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar a 31 de diciembre de 2007. El sucesor de éste será elegido para el período que reste hasta el 31 de diciembre de 2007.

“3. Para el caso propuesto, en el municipio de Sibundoy – Putumayo, el alcalde que se eligió el domingo 26 de octubre de 2003 inicia su período el 10 de noviembre de 2003 y lo ejercerá, tal como se determina en la parte motiva de este escrito, hasta el día 6 de diciembre de 2005. Ese período corresponde a la mitad del tiempo entre el 10 de noviembre de 2003 y el 31 de diciembre de 2007.

“Por lo tanto, la Comisión Escrutadora deberá expedir la respectiva credencial por el término aquí señalado a quien resultó elegido el 26 de octubre, como Alcalde de Sibundoy – Putumayo.

“4. En concordancia con lo expuesto, el día (siete) 7 de diciembre de 2005 deberá tomar

posesión como alcalde de Sibundoy – Putumayo quien resultó elegido popularmente, cuyo período finalizará el 31 de diciembre de 2007.

“A partir del 1º de enero de 2008, el período del alcalde de Sibundoy – Putumayo – se unificará con el calendario general.”

La Registraduría también hizo referencia en su oficio a otros documentos emanados de autoridades nacionales en los que se definía cómo debía procederse en el caso de las elecciones atípicas, de acuerdo con el régimen de transición definido en el artículo 7 del AL. N° 02 de 2002, y se establecía que los alcaldes elegidos para períodos atípicos debían posesionarse inmediatamente después de vencido el período de su antecesor, sin esperar al 1º de enero de 2004. Esos documentos son el concepto 3920 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, C.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; el comunicado del 14 de noviembre de 2003, del Consejo Nacional Electoral, dirigido a alcaldes y gobernadores; la resolución N° 1653 del 20 de marzo de 2003, del Consejo Nacional Electoral; la circular del 5 de noviembre de 2003, emanada del Ministerio del Interior; la directiva unificada N° 011 del 28 de noviembre de 2003, del Procurador General de la Nación; y las sentencias dictadas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en relación con los períodos de gobierno de los alcaldes de Becerril y Chimichagua- Cesar, elegidos el 26 de octubre de 2003.

En el oficio también se hace referencia a un escrito enviado por la Procuraduría General de la Nación a la Registraduría, el 8 de septiembre de 2004, en el cual se expresa:

“(…) ninguna actuación de las autoridades puede contravenir la Constitución, lo que significa que actos atentatorios en contra suya no pueden resultar vinculantes, como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional: frente a un perentorio mandato de la Constitución, la Registraduría deberá darle plena aplicación a dicha Carta, y llevar a cabo en su momento las elecciones correspondientes. A pesar de que en actos administrativos se hubiere determinado un período diferente al constitucional, es deber de dicha entidad darle plena aplicación a la norma superior, de conformidad con el artículo cuarto de la propia Constitución.

“Así las cosas, en esas hipótesis las fechas de realización de elecciones son aquellas derivadas de la aplicación del Acto Legislativo y de las circunstancias fácticas de cada caso,

por lo cual deberá disponerse el calendario electoral y prepararse las elecciones que correspondieren por virtud del artículo transitorio del Acto Legislativo y llevarse a cabo esas contiendas, máxime ahora con la existencia de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el tema de los alcaldes atípicos y respecto a la vigencia y aplicación del Acto Legislativo.

“Una omisión de las autoridades electorales para convocar elecciones en municipios en donde por razón de la Constitución fuere mandatario que se desarrollaren, podría incluso dar lugar a una acción de cumplimiento en contra de dicha entidad.”

Con base en todo lo anterior, la Registraduría concluyó:

“Vistos los anteriores antecedentes, considerando que el período atípico del anterior alcalde del municipio de Sibundoy, departamento de Putumayo, finalizó el día 9 del mes de noviembre de 2003, y atendiendo al hecho de que la Comisión Escrutadora omitió el cumplimiento de lo prescrito por el artículo 7º del Acto Legislativo número 02 de 2002 (...) se concluye que el período del actual mandatario (electo el 26 de octubre de 2003) debe contarse a partir de la finalización del anterior burgomaestre y no de la fecha de su posesión, en la medida que esta posesión no elimina ni purga fácticamente la atipicidad del período.

“Por consiguiente, y con el propósito de velar por el acatamiento estricto del mandato constitucional citado, la Registraduría Nacional del Estado Civil (...) debe emitir el correspondiente Calendario Electoral, el cual dispone que las elecciones en municipio de Sibundoy, Departamento de Putumayo, se realicen el día 6 de noviembre de 2005.”

4. El día 14 de febrero de 2005, el señor Luis Alexander Mejía Bustos, informado mediante fax del día 30 de octubre de 2004 acerca de la decisión de la Registraduría, entabló una acción de tutela contra esa entidad, bajo la consideración de que su decisión de convocar a elecciones en Sibundoy vulnera sus derechos fundamentales a elegir y ser elegido (C.P., art. 40), a la igualdad (C.P., art. 13) y al debido proceso (C.P. art. 29).

Manifiesta el demandante que antes de inscribirse como candidato elevó una consulta a la Registraduría acerca de cuál sería el período de gobierno del próximo alcalde. En el oficio de respuesta, del día 14 de julio de 2003, los delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil en el Departamento de Putumayo le contestaron que “de conformidad con el pronunciamiento del Ministerio del Interior con base en el cual la administración

departamental revocó la decisión de convocar a elecciones en dicho municipio, el período del alcalde que resulte elegido el día 26 de octubre de 2003 lo será para un período de cuatro (4) años que comenzará el día 1º de enero de 2004.”

Considera el demandante que el Municipio de Sibundoy no está entre los municipios que tienen períodos atípicos de alcaldes, pues ha realizado todas sus elecciones “en las oportunidades que la Registraduría Nacional del Estado Civil ha hecho convocatoria nacional, por no encontrarse desfasado con los demás municipios del país.”

Expone los siguientes argumentos para fundamentar su afirmación acerca de que el período para el cual fue elegido alcalde del Municipio de Sibundoy no es atípico:

“...la Sección V del Consejo de Estado, en segunda instancia, confirma la nulidad de la elección como alcalde del señor MAURICIO GUERRERO GARCÍA. En esta fecha no había entrado en vigencia el Acto legislativo No 02 de 2002.

“DÉCIMO.- La notificación de la nulidad de la elección del alcalde del Municipio de Sibundoy, señor Mauricio Guerrero García, quien había sido elegido el día 29 de octubre de 2000 para el período constitucional, fue recibida por la Gobernación del Departamento del Putumayo en forma legal el día 14 de agosto de 2002 en el Despacho del Gobernador (...), fecha en la cual ya estaba en vigencia el Acto legislativo N° 02 de 2002, norma que establece la forma de llenar vacancias en caso de darse falta absoluta de los alcaldes. El Gobernador del Putumayo, mediante Decreto No 0268 de septiembre 27 de 2002, convocó a elecciones para el día 23 de marzo de 2003 para elegir alcalde del Municipio de Sibundoy, y en su artículo 2º decidió ratificar al señor JULIO VILLOTA RAMOS, como alcalde encargado ‘hasta tanto tome posesión el alcalde que resulte elegido’.

“UNDÉCIMO.- Mediante Decreto 0361 de 6 de noviembre de 2002, la Gobernación de Putumayo decidió revocar el Decreto 268 de septiembre 27 de 2002 mediante el cual se convocaba a elecciones en el Municipio de Sibundoy, argumentando que dicho decreto contrariaba lo establecido en el Acto Legislativo N° 02 de 2002, y que debía designar un alcalde del mismo movimiento o grupo político del alcalde al que se le declaró la nulidad, por lo que los miembros del partido liberal debían enviar una terna para que de ésta se designe alcalde en encargo, hasta tanto seguiría como alcalde encargado del Municipio de Sibundoy el señor JULIO VILLOTA.

“DUODÉCIMO.- La Gobernación del Putumayo, una vez que recibió la terna que envió el Partido Liberal, expidió el Decreto N° 395 del 4 de diciembre de 2002 designando como alcalde encargado del Municipio de Sibundoy al señor FRANCO ALIRIO PERAFAN BUCHELLY hasta el 31 de diciembre de 2003. De acuerdo a lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil no debió afirmar que debí posesionarme el 10 de noviembre de 2003, porque la Gobernación del Departamento del Putumayo había encargado de conformidad con la normatividad vigente (Acto Legislativo 02 de 2002) a un alcalde hasta el 31 de diciembre de 2003, es decir que el Municipio de Sibundoy no corresponde a los períodos atípicos. Además mi elección correspondió al calendario ordinario nacional que estableció la fecha del 26 de octubre de 2003, por consiguiente, me posesioné el primero de enero de 2004 para el período constitucional 2004-2007.

“DÉCIMOTERCERO.- Ni la Procuraduría General de la Nación, ni particular alguno demandaron el acto administrativo que declaró mi elección y la entrega de mi credencial, en consecuencia, éste goza de presunción de legalidad, acto que no puede ser demandado en acción electoral por presentarse el fenómeno de la caducidad porque se trata de una situación jurídica consolidada.

“DÉCIMOCUARTO.- El 21 de mayo de 2004 el doctor Juan Carlos Galindo Vacha, Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, determina que el ente de control solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil en el mes de noviembre de 2003, los municipios que se encontraban en los denominados períodos atípicos, en esa lista no se encontraba el municipio de Sibundoy (Putumayo), y por ello la Procuraduría no demandó en acción electoral.” (negritas originales)

Manifiesta que la violación del derecho al debido proceso se configura porque la Registraduría Nacional del Estado Civil desconoció “el acto administrativo de carácter particular y concreto por medio del cual se declaró el período de mi elección al modificarlo en su contenido sin mi consentimiento expreso y escrito.” Agrega que hasta la fecha ningún tribunal había anulado o suspendido su credencial como alcalde para el período 2004-2007. Igualmente, precisa que la Registraduría no podía aplicar la excepción de inconstitucionalidad sobre un acto de carácter particular, individual y concreto, como bien lo expuso la Corte Constitucional en su sentencia C-069 de 1995.

La violación del derecho a la igualdad se derivaría de que él recibiría un trato distinto al que se brinda a todos los alcaldes elegidos el día 26 de octubre de 2003, pues su período de gobierno sería considerablemente inferior. Finalmente, la violación a los derechos políticos se cristalizaría, por cuanto a través de la sentencia se redujo a la mitad su término de gobierno. Con ello se dejaría también a un lado la voluntad popular, que fue la de elegirlo por un período de cuatro años, y se violaría el principio de la confianza legítima.

El actor solicita que se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil que suspenda la convocatoria a elecciones en el municipio de Sibundoy (Putumayo) y su respectivo calendario electoral, y que se abstenga de realizar los actos preparatorios para celebrar elecciones en ese Municipio el 6 de noviembre de 2005.

5. En escrito del 22 de febrero de 2005, la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó que fuera denegada la petición de tutela.

Manifestó que la atipicidad del período del Alcalde de Sibundoy estaba plenamente determinada. Al respecto expuso que en las elecciones del 29 de octubre de 2000 se eligió como alcalde de Sibundoy al señor Mauricio Guerrero García, para un período personal de tres (3) años, el cual se inició el 10 de noviembre de 2000, el día de su posesión, y se prolongó hasta el 09 de noviembre de 2003.

Anota que el hecho anterior es el que sirve de parámetro para determinar las fechas de iniciación y terminación de un período. Todo ello es independiente de las situaciones administrativas propiciadas por la Gobernación del Departamento del Putumayo, a través de distintos decretos, a saber: el 0268 del 27 de septiembre de 2002, mediante el cual convocó a elecciones para proveer el cargo de alcalde, luego de la declaración de nulidad de la elección del señor Guerrero; el 0361 del 06 de noviembre de 2002, mediante el cual se revocó el anterior decreto y la correspondiente convocatoria a elecciones y, con base en su interpretación del Artículo 3 del Acto Legislativo N° 02 de 2002, se solicitó al partido político en el que militaba el señor Guerrero que presentara una terna para nombrar el alcalde que gobernaría durante el resto del período; y, finalmente, el 395 del 04 de diciembre de 2002, mediante el cual el Gobernador designó al nuevo alcalde para que terminara el período, sobre la mencionada terna y hasta el 31 de diciembre de 2003.

Expone la Registraduría que, en la práctica, la decisión del Gobernador “prolongó un período

de tres años institucionales a más tiempo, es decir, desde el 10 de noviembre de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2003, desconociéndose flagrantemente un mandato superior y la existencia de un período institucional que terminaba el 10 de noviembre de 2003.” Y luego anota: “Ciertamente, es pertinente afirmar que estas situaciones administrativas generadas por la Gobernación del departamento por nada purgaban o eliminaban el hecho de que el período de la Alcaldía de Sibundoy fuese atípica...” Agregó que con la posesión del anterior mandatario, el 10 de noviembre de 2000, se generó para el municipio de Sibundoy el denominado desfase del período, respecto al calendario ordinario nacional.

En ese orden de ideas, considera la Registraduría Nacional del Estado Civil que no actuó irregularmente, “toda vez que su proceder se enmarca, no sólo en el cumplimiento de un deber constitucional y legal, sino en el ejercicio de la competencia y función administrativa que le compete, mediante la determinación de un calendario electoral, pronunciamiento de carácter general y abstracto, dirigido a garantizar el éxito del proceso electoral.”

Respecto a cómo se determina cuál es la fecha de posesión de un mandatario, agregó que ésta “debe ser inmediata al vencimiento del período del alcalde reemplazado. Para el caso de los períodos típicos, los alcaldes elegidos el 26 de octubre para el período 2004 - 2007, debieron asumir el cargo el 1 de enero del 2004. Pero en aquellos casos en los que se trata de proveer el cargo (períodos atípicos), una vez finalizado el período del anterior, la inmediatez de la posesión no opera a partir del 1 de enero, sino a partir del día siguiente de la terminación del período del anterior alcalde.

Agregó que el carácter prevalente y superior de la Constitución Política permite concluir que el período del alcalde no es el señalado en el acto de elección, en la credencial o en el acta de posesión, si no el que determinan las normas superiores, de cuya observancia derivan la validez y acatamiento las normas de menor jerarquía. Por lo tanto, dada la manifiesta contradicción del acto de elección con la Constitución, debe ser inaplicado.

El escrito termina con la siguiente manifestación: “considerando que el período atípico del anterior Alcalde del Municipio de Sibundoy (Putumayo) finalizó el día 09 de noviembre de 2003, y atendiendo el hecho de que la Comisión Escrutadora omitió el cumplimiento de lo prescrito por el Artículo 7° del Acto Legislativo Número 02 de 2002, se concluye que el período del actual mandatario (electo el 26 de octubre de 2003) debe contarse a partir de la

finalización del anterior alcalde y no de la fecha de su posesión, en la medida que esta posesión, no elimina ni purga fácticamente la atipicidad del período.”

## II. SENTENCIAS DE TUTELA OBJETO DE REVISIÓN

6. El 3 de marzo de 2005, la Sala Penal del Tribunal Superior de Pasto denegó, por improcedente, la protección solicitada por el demandante. Considera la Sala que el actor cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para controvertir las actuaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Agregó que no existe en el presente caso un perjuicio irremediable, puesto que el demandante continúa ejerciendo el cargo de alcalde para el cual fue elegido.

7. El día 4 de mayo de 2005, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó la sentencia de primera instancia. Expresa la Sala: “...como quiera que existe otro medio de defensa judicial al alcance del peticionario, debe precisarse que justamente la acción de nulidad prevé como medida cautelar para evitar un perjuicio irremediable, la suspensión provisional del acto respecto del cual se solicita el control jurisdiccional de donde se deduce que en virtud del carácter residual de la acción de tutela, ésta no puede entrar a desplazar los mecanismos ordinarios de defensa diseñados por el legislador.”

## III. Consideraciones y Fundamentos

### Competencia

1. Esta Sala de Revisión 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. En este proceso, la Corte debe resolver distintos problemas jurídicos, a saber: ¿el período del alcalde de Sibundoy - Putumayo - es un período atípico o se ajusta a las características de los períodos típicos? Y después: ¿qué incidencia tiene en la determinación de la calidad de un período la documentación que le fuera expedida al actor con motivo de la elección, en la que se señalaba que había sido elegido para el período 2004-2007? Y, finalmente, ¿violó la Registraduría Nacional del Estado Civil los derechos fundamentales del demandante al

debido proceso, a la igualdad y a elegir y ser elegido, al convocar a elecciones para el municipio de Sibundoy (Putumayo) el 6 de noviembre de 2005?

La procedencia de la acción de tutela

3. Los jueces de instancia declararon que la acción de tutela era improcedente en este caso, puesto que el actor contaba con otros mecanismos ordinarios para controvertir la decisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil de convocar a elecciones en el municipio de Sibundoy - Putumayo.

Ciertamente, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela es un mecanismo de naturaleza subsidiaria y residual destinado a proteger los derechos fundamentales. Tal definición implica que, en principio, si existe un medio de defensa judicial a disposición del interesado, la tutela no puede ser utilizada para sustituirlo o para desplazar a los jueces ordinarios en el ejercicio de sus funciones propias<sup>4</sup>. Esta posición se encuentra en armonía con el artículo 86 de la Constitución Política, el cual señala que la tutela no procede cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Un perjuicio se califica como irremediable cuando es (i) cierto e inminente, es decir, que no se deba a meras conjeturas y que amenaza o está por suceder; (ii) de urgente atención, lo que significa que la medida que se requiera para conjurar el perjuicio ha de adoptarse a la mayor brevedad con el fin de que evitar que se consume un daño irreparable, y (iii) grave, pues no basta con la presencia de cualquier perjuicio, sino que el mismo ha de ser relevante, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona<sup>5</sup>. Por otra parte, la jurisprudencia ha señalado que el medio judicial de defensa ha de ser idóneo para alcanzar una protección cierta, efectiva y concreta del derecho fundamental amenazado o vulnerado, lo cual implica que tenga la aptitud suficiente para que a través de él se restablezca el derecho vulnerado o se rechace su amenaza.<sup>6</sup>

Así, la persona que considere lesionados o amenazados sus derechos fundamentales debe acudir a las vías ordinarias de defensa para lograr la protección de aquellos, aunque de manera excepcional podrá solicitar la tutela como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable.

4. En el presente asunto es evidente que el señor Mejía Bustos cuenta con otro medio de defensa judicial, que es la acción de nulidad contra el calendario electoral fijado por la Registraduría Nacional del Estado Civil para las elecciones en el Municipio de Sibundoy. Ello es tan claro que incluso dentro del proceso se puede observar (folios 254 ss) que, el día 1º de marzo de 2005, el actor instauró una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Nariño, contra las actuaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil relacionadas con su período de gobierno como alcalde de Sibundoy.

Sin embargo, dadas las circunstancias concretas de este caso, la Sala de Revisión considera que es procedente la acción de tutela. Tal como se señaló en la sentencia T-778 del 2005,<sup>7</sup> el derecho político de desempeñar cargos de elección popular se ejerce en momentos constitucionalmente preestablecidos que no pueden ser sustituidos o postergados. El derecho a desempeñar un cargo de gobierno se encuentra circunscrito a límites temporales, establecidos por la Constitución. Por lo tanto, el ejercicio del derecho no puede llevarse a cabo en cualquier tiempo y de cualquier manera, sino que responde a una delimitación constitucional.

Con base en la información que había recibido acerca del período que gobernaría, el actual alcalde de Sibundoy elaboró un programa de gobierno para cuatro años. Luego de su elección, fue enterado por la Registraduría de que su período se reduciría en dos años. Al respecto se le comunicó que el 6 de noviembre de 2005 se realizarán las elecciones para elegir el nuevo burgomaestre y que el 19 de agosto vencía la inscripción de candidaturas.

El calendario diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil apareja que el municipio se encuentre ya en medio del debate electoral y que el alcalde en ejercicio tenga que dejar su cargo, a pesar de que, muy probablemente, para ese momento no se conozca el resultado de la demanda contencioso administrativa. Además, lo cierto es que a partir de la comunicación acerca de las nuevas elecciones, los programas y planes de gobierno del actor se han visto perturbados, al igual que la gobernabilidad del municipio. Por eso, es preciso obtener una definición célere acerca de la decisión de la Registraduría de convocar a nuevas elecciones. En este caso concreto se encuentra en entredicho la oportunidad del ejercicio de los derechos políticos del actor y de los electores, y por eso es preciso que se profiera una pronta resolución acerca de la determinación de la Registraduría. Para ello no resultan eficaces los mecanismos ordinarios, razón por la cual es procedente la acción de tutela, como

mecanismo transitorio.

Los anteriores argumentos conducen a la Sala de Revisión a la conclusión de que en este caso se presentan los requisitos de certeza e inminencia necesarios para la configuración de un perjuicio irremediable. El municipio se encuentra ya en campaña electoral, se acerca el día de las elecciones y cada día que transcurre hace más patente la amenaza contra los derechos políticos del actor y de los electores del municipio. Además, el perjuicio que causa la indefinición jurídica es urgente y grave, ya que, conforme pasa el tiempo, la posibilidad de ejercer el derecho político va disminuyendo, dado que el período de gobierno que configura el ejercicio del derecho pasivo de sufragio va transcurriendo, sin que sea posible postergarlo, diferirlo o reemplazarlo.

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 período del alcalde Sibundoy es atípico

Esta Sala de Revisión no comparte los argumentos del actor. Por el contrario, considera que el período de los alcaldes de Sibundoy es atípico, tal como se demuestra a continuación.

6. Mediante el Acto Legislativo 02 de 2002 se reformaron distintas normas constitucionales en relación con los gobiernos departamentales y municipales. 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.

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 lo tanto, las personas que fueran elegidas gobernarían únicamente durante el lapso faltante para la terminación del período de gobierno.

7. Como es de conocimiento público, actualmente más de 100 municipios del país cuentan con períodos atípicos para sus alcaldes, como consecuencia del hecho de que los períodos individuales de sus alcaldes 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.”

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.

8. El señor Mauricio Guerrero García fue elegido alcalde del municipio de Sibundoy en las elecciones del 29 de octubre de 2000. Tomó posesión de su cargo el 10 de noviembre de 2000. Posteriormente, su elección fue declarada nula por el Consejo de Estado, en decisión comunicada al Gobernador del Putumayo el día 14 de agosto de 2002. Dado que la jurisprudencia de la Corte Constitucional había señalado que los períodos eran individuales y subjetivos, de manera tal que cada municipio y departamento debía tener su propio calendario electoral, la decisión del Consejo de Estado implicaba que se generaba una falta absoluta en la alcaldía de Sibundoy y que se debía elegir un nuevo alcalde para un período de tres (3) años.

Precisamente, el inciso primero del artículo 7 del Acto Legislativo 02 de 2002 había fijado cuál era la extensión de los períodos de los alcaldes que iniciaran su gestión entre la vigencia

del Acto Legislativo - el 7 de agosto de 2002 - y el 31 de diciembre de 2003. Allí se estableció 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.”

De esta forma, luego de conocerse la decisión del Consejo de Estado, que, como se ha dicho, generó una falta absoluta en la alcaldía de Sibundoy, era preciso que se convocaran nuevas elecciones y que el candidato triunfador se posesionara inmediatamente después de conocido su triunfo. Por eso, es claro que el período del alcalde Sibundoy era atípico. Por una parte, porque el alcalde Guerrero se había posesionado el 10 de noviembre de 2000, que no era la fecha general de posesiones de los alcaldes, y por la otra, por cuanto luego de la decisión del Consejo de Estado debía procederse a una nueva elección, luego de la cual debía posesionarse inmediatamente el candidato vencedor.

De otra parte, es importante mencionar que no tiene razón el demandante cuando afirma que todos los municipios en los que se realizaron elecciones el 26 de octubre de 2003 tenían períodos típicos para sus alcaldes. La misma Registraduría, en este y en otro proceso recientemente fallado por esta misma Sala de Revisión con la sentencia T-870 de 2005, manifiesta que, por motivos logísticos y económicos, en ese día se realizaron elecciones en muchos municipios con períodos atípicos.

Por lo tanto, ha de concluirse que el período del alcalde de Sibundoy es atípico, no sólo porque el alcalde Guerrero se había posesionado en una fecha no ordinaria, sino también porque la anulación de su elección debía haber conducido a que se realizara prontamente la elección del nuevo alcalde, para que éste se posesionara inmediatamente después de conocerse su triunfo, es decir, en fecha diferente a la de la mayoría de los demás alcaldes. Pero, además, la situación actual del alcalde de Sibundoy es atípica dentro del abanico de los alcaldes atípicos, porque, contrario a lo que sucedió con muchos otros alcaldes que se encontraban en una condición similar, en su caso no fue demandada su elección ante la jurisdicción contencioso administrativa, con el objeto de que se declarara la nulidad parcial de ella, en lo referido a la extensión del período.

9. A pesar de lo expuesto atrás, el gobernador de Putumayo decidió nombrar un alcalde para Sibundoy, para el resto del período. Fundamentó su decisión en el hecho de que faltaban menos de 18 meses para completarse el período de tres años y en el contenido del artículo

314 de la Constitución Política, tal como reza su texto luego de la reforma que le introdujera el artículo 3 del Acto Legislativo 02 de 2002.<sup>8</sup> Precisamente, el actor manifiesta que él no podía posesionarse como alcalde antes del 1º de enero de 2004, por cuanto estaba vigente el nombramiento efectuado por el gobernador – que se extendía hasta el 31 de diciembre de 2003.

Empero, el artículo 314 de la Constitución no era aplicable en este caso. Este artículo regula las situaciones que se presenten con posterioridad al año 2008. Hasta ese momento la norma que rige casos como el que aquí se analiza es el inciso primero del artículo 7º del Acto Legislativo 02 de 2002, que contempla el régimen de transición. Y si bien esta norma transitoria puede quizás ser criticada por inconveniente, ello no merma su carácter vinculante ni la obligación de las autoridades de ajustarse a lo que establece.

10. El actor manifiesta también que todos los documentos electorales sobre su elección certifican que él fue elegido para el período 2004-2007. Ciertamente, tanto la solicitud de inscripción, como el acta parcial de escrutinio, la credencial otorgada y el acta de posesión certifican que el actor fue elegido para el período 2004-2007. Sin embargo, como ya se señaló en la sentencia T-870 de 2005, “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 02 de 2002 es suficientemente claro al determinar los períodos de los alcaldes que iniciaran su gobierno entre el 7 de agosto de 2002 y el 31 de diciembre de 2003. Además, como lo relata la misma Registraduría Nacional del Estado Civil, una serie de documentos emanados de las autoridades nacionales – el Consejo Nacional Electoral, el Ministerio del Interior, la Procuraduría General de la Nación y la misma Registraduría Nacional del Estado Civil – habían fijado desde tiempo atrás cómo debía contabilizarse el período de los alcaldes en estos casos y cuándo debían tomar posesión de sus cargos. Importa anotar que el Consejo Nacional Electoral había emitido un concepto sobre el caso del municipio de Sibundoy, en el cual afirmaba que su alcalde contaba con un período atípico.

Por otra parte, como también se señaló en la sentencia T-870 de 2005, es evidente que los períodos de los elegidos están determinados a partir de criterios objetivos, como lo ordenado en la Constitución y la ley, el vencimiento del período anterior y la fecha en que se realice la elección del sucesor. En estos casos no puede entonces invocarse la voluntad del elector o

de los elegidos, ni los errores en los que hubieren podido incurrir las autoridades electorales regionales y locales para ir en contravía de lo expresado en la Constitución y en los documentos producidos por las autoridades nacionales, entre ellas la cabeza de la organización electoral.

La decisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil de convocar a elecciones en Sibundoy, el día 6 de noviembre de 2005.

11. En el aparte anterior se concluyó que el período del alcalde de Sibundoy es atípico y, por lo tanto, no se podía extender hasta el año 2007, a pesar de que los documentos electorales expedidos por las autoridades electorales locales certificaban que el nuevo alcalde gobernaría entre los años 2004 y 2007.

Precisamente, las razones expuestas condujeron recientemente a esta misma Sala de Revisión a negar una acción de tutela instaurada por el alcalde de Becerril (Cesar) y una ciudadana de ese municipio contra dos sentencias de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que declararon la nulidad parcial de la elección del alcalde, para determinar que su período de gobierno no se extendería entre los años 2004 y 2007, sino que debía ajustarse a lo establecido en el inciso primero del artículo 7 del Acto Legislativo 02 de 2002.

La pregunta que surge es si en este proceso, en vista de los argumentos que han sido expuestos y del precedente mencionado, también se debe negar el amparo solicitado. Esta Sala de Revisión considera que la situación que se presenta en este proceso es distinta y que ello amerita que se conceda el amparo impetrado. En el caso que fue fallado mediante la sentencia T-870 de 2005, arriba mencionada, los actores atacaban dos providencias del Consejo de Estado que habían determinado la reducción del período de gobierno del alcalde de Becerril. Allí, pues, los actos administrativos expedidos por las autoridades locales habían sido anulados parcialmente por una decisión judicial. La Corte concluyó que dichas providencias no eran vías de hecho.

La situación que ahora se analiza es diferente, pues aquí no se juzga la validez de una sentencia, sino la incidencia de decisiones administrativas en los derechos fundamentales y, más concretamente, en la determinación de la duración del mandato de quien ha sido elegido. En el expediente obra una constancia expedida por el Registrador Nacional del

Estado Civil del municipio de Sibundoy, el 21 de abril de 2005, en la cual consta que “el acta de escrutinio formulario E-26 AG, por medio del cual fue declarado como alcalde municipal de Sibundoy (Putumayo) el señor LUIS ALEXANDER MEJÍA BUSTOS, para el período 2004-2007, no ha sido modificado por ninguna autoridad”.<sup>9</sup> Ello significa que lo indicado en el acta parcial de escrutinio permanece vigente y que, por consiguiente, la convocatoria a nuevas elecciones en el mes de noviembre comporta la modificación práctica del acta de escrutinio, en lo referido al período de gobierno del alcalde, a través de una decisión unilateral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De acuerdo con el material probatorio contenido en el proceso, ni la Registraduría ni ninguna otra entidad utilizaron las herramientas jurídicas a su alcance para impugnar los actos relacionados con la elección del alcalde de Sibundoy que consideraban violatorios del ordenamiento jurídico. De esta manera, no se atacó el Decreto No. 395 del 4 de noviembre de 2002 proferido por el Gobernador del Putumayo, y mediante el cual se designó a un alcalde encargado hasta el 31 de diciembre de 2002. Tampoco se demandaron los documentos electorales emitidos en relación con la elección del actor, de manera que el período de gobierno anotado en ellos continúa vigente.

Así, pues, en este caso fue la misma Registraduría la que, a través de un acto administrativo, revocó parcialmente el acta de escrutinio y la credencial otorgada al actor con motivo de su elección como alcalde de Sibundoy, en el punto referido al período durante el cual debía gobernar. Ello, a pesar de que al actor se le había reconocido el derecho para gobernar el municipio entre los años 2004 y 2007, a través del acta parcial de escrutinio, de la credencial de elección y del acta de posesión. De esta forma, la Registraduría revocó de manera directa un acto administrativo que había reconocido un derecho de carácter particular y concreto, sin contar con el consentimiento de su titular.

Al respecto es importante anotar que, en el último tiempo y en relación con el debate acerca de la extensión de los períodos de los alcaldes de distintos municipios, el Consejo de Estado ha proferido distintas sentencias en las cuales ha decidido que, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Acto Legislativo 02 de 2002, el período de gobierno de varios mandatarios es menor al dispuesto en las respectivas actas parciales de escrutinio, credenciales y actas de posesión. Sin embargo, es preciso resaltar que en todos esos casos la decisión fue tomada por la instancia judicial respectiva y no directamente por la

Registraduría Nacional del Estado Civil, y luego de demandas instauradas, en muchas ocasiones, por la Procuraduría General de la Nación.

Precisamente, en la ya mencionada sentencia T-870 de 2005,<sup>10</sup> pronunciada por esta misma Sala de Revisión, la Corte relacionó varias de las sentencias del Consejo de Estado que se habían ocupado de este problema. La aludida sentencia de tutela denegó una acción contra otra providencia del Consejo de Estado que fallaba sobre el período del alcalde de Becerril - Cesar -, por considerar que ella no configuraba una vía de hecho, puesto que la interpretación sobre el inicio y la terminación de los periodos de los elegidos no era manifiestamente irrazonable. No obstante, en el caso que ahora se analiza, no se ataca una sentencia judicial sino un acto de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Por lo tanto, se impone la conclusión de que con su decisión la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró lo establecido en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo que establece:

“ARTICULO 73. REVOCACION DE ACTOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

“Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.

Al respecto cabe indicar que esta Corporación ha sostenido reiteradamente que las entidades públicas no pueden revocar directamente los actos administrativos que han creado o modificado una situación jurídica particular y concreta, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito de su titular. De no presentarse éste, la autoridad respectiva habrá de acudir a los organismos judiciales para obtener la revocatoria.<sup>11</sup>

12. La Registraduría manifiesta que su decisión está dirigida a garantizar la supremacía de la Constitución, para lo cual aplicó la excepción de inconstitucionalidad consagrada en el art. 4 de la Constitución. Sin embargo, como bien lo señala el actor, esta Corporación ya ha establecido que la excepción de inconstitucionalidad no puede invocarse para revocar actos

administrativos que crean derechos de carácter particular y concreto. En la sentencia C-069 de 1995 se expresó al respecto:<sup>12</sup>

“Si bien es cierto que por regla general las decisiones estatales son de obligatorio cumplimiento tanto para los servidores públicos como para los particulares “salvo norma expresa en contrario” como lo señala la primera parte del artículo 66 del decreto 01 de 1984, también lo es que, cuando de manera palmaria, ellas quebrantan los ordenamientos constitucionales, con fundamento en la supremacía constitucional, debe acatarse el mandato contenido en el artículo 4° de la Carta ya citado, que ordena -se repite- que “en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”, sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente de que trata el artículo 6° de la misma, por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación, por parte de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones.

“Lo anterior no se predica de la norma jurídica de contenido particular, individual y concreto, que crea derechos en favor de un particular, la cual no puede dejar de aplicarse a través de la excepción de inconstitucionalidad, en presencia de la garantía de que gozan los derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles, hasta tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción competente, o revocados por la misma administración con el consentimiento expreso y escrito de su titular.”

Esta posición fue reafirmada en la sentencia SU-544 de 2001,<sup>13</sup> en la cual se debatió sobre la posibilidad de revocar un nombramiento, sin contar con el consentimiento del funcionario afectado:

“3.1 La excepción de inconstitucionalidad no es un asunto sobre el cual las autoridades cuenten con amplia discreción pues, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, en caso de ser manifiesta la violación de la Constitución, se está en la obligación de excepcionar. Sobre el particular, en la sentencia T-067 de 1998<sup>14</sup>, la Corte sostuvo:

‘Si ante la flagrante violación de la Constitución por parte de la ley, el juez se inhibe de examinar su constitucionalidad, incumplirá con ello el deber superior de imponer la norma constitucional por encima de las normas que le sean contrarias y, además, dejará de proteger de manera efectiva los derechos fundamentales violados con ocasión de la actualización singular de dicha ley.’

“Con todo, esta Corporación también ha señalado que la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad encuentra límites en la naturaleza de la norma jurídica en cuestión. Así, se ha encontrado admisible frente a las normas jurídicas generales, pero se ha proscrito su aplicación tratándose de actos administrativos que crean situaciones subjetivas. En efecto, al analizar el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, la Corte sentenció de manera enfática:

‘Lo anterior no se predica de la norma jurídica de contenido particular, individual y concreto, que crea derechos en favor de un particular, la cual no puede dejar de aplicarse a través de la excepción de inconstitucionalidad, en presencia de la garantía de que gozan los derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles, hasta tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción competente, o revocados por la misma administración con el consentimiento expreso y escrito de su titular.’<sup>15</sup>

“En suma, la Corte ha inadmitido la posibilidad de que la administración acuda a la excepción de inconstitucionalidad, para inaplicar actos administrativos subjetivos.

“3.2. El segundo aspecto del cual podría derivarse una violación del derecho al debido proceso tiene que ver con la revocación del acto administrativo de nombramiento del demandante. La decisión de nombrar un nuevo Registrador, existiendo uno nombrado, teniendo en cuenta la discusión sobre la terminación o no de su período constitucional -y mientras dicha discusión no se resuelva judicialmente-, supone, dado que el demandante fue elegido por un término inicial de 5 (cinco) años, la revocación de un acto administrativo de contenido particular.

“La jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterativa en señalar que tales actos administrativo no pueden ser revocados salvo autorización expresa del afectado o en aquellos casos en los cuales el acto es producto del silencio administrativo o resultado de actuaciones fraudulentas:

‘De acuerdo a lo señalado por el Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, artículo 73, los actos administrativos creadores o modificadores de situaciones concretas y particulares, no son susceptibles de ser revocados sin el previo consentimiento del particular, consentimiento que deberá ser dado de forma expresa y por escrito. De esta manera, al partirse de una situación jurídica surgida de un acto administrativo de estas características,

la administración o ente que profirió tal acto, no podrá bajo ninguna circunstancia revocar su propio acto, sin que medie para ello la previa, expresa y escrita autorización que el particular informe. El particular respecto de quien ya se creó una situación jurídica personal, y que en esa medida tiene un derecho adquirido, confía en la seguridad jurídica que recae sobre tal acto de la administración, y bajo el cual se encuentra cobijado por sus efectos. De esta manera, es un requisito sine qua non, la aquiescencia del particular para que la administración proceda a revocar un acto que de forma personal beneficia a un individuo. Sólo en dos casos excepcionales dichos actos administrativos de carácter particular y concreto pueden ser revocados por la administración sin previo consentimiento del particular: primero, cuando dicho acto administrativo es consecuencia del silencio administrativo positivo, y segundo, cuando el acto es fruto de una actuación ilegal y fraudulenta por parte del particular que llevó a la administración a cometer un error.' 16

“Cabe señalar que si bien el artículo 69 del C.C.A. admite otras hipótesis bajo las cuales es posible la revocatoria directa, la Corte ha precisado, interpretando el artículo 73 del mismo estatuto, que la revocatoria únicamente cabe respecto de actos presuntos. Frente a los restantes, debe acudir a la jurisdicción contenciosa

“(…)

“Así las cosas, si la administración pretende revocar nombramientos supuestamente violatorios del ordenamiento jurídico, debe acudir a la jurisdicción a fin de que ésta resuelva sobre la procedencia de dicha decisión.

En consideración a lo expuesto, la Sala de Revisión concluye que la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró el derecho fundamental del señor Luis Alexander Mejía Bustos a gozar de un debido proceso, puesto que modificó de manera unilateral el período de gobierno que le había sido otorgado en los actos administrativos de alcance particular expedidos a raíz de su elección como alcalde del municipio de Sibundoy, Putumayo, el día 26 de octubre de 2003. Por lo tanto, se revocará la sentencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia que negó la protección solicitada por el demandante. En su lugar, se concederá la tutela al derecho fundamental al debido proceso y, en consecuencia, se ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil suspender todas las actuaciones tendientes a realizar elecciones de alcalde en el Municipio de Sibundoy (Putumayo) – el 6 de noviembre de 2005 -, mientras la

justicia de lo contencioso administrativo no se pronuncie. Puesto que el actor ya instauró la respectiva demanda, se dispondrá que la presente decisión de tutela se mantendrá hasta que la jurisdicción contencioso administrativa dicte el fallo correspondiente.

#### IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida, el 4 de mayo de 2005, por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y, en su lugar, CONCEDER, como mecanismo transitorio, la tutela del derecho fundamental del señor Luis Alexander Mejía Bustos al debido proceso.

Segundo.- ORDENAR a la Registradora Nacional del Estado Civil suspender todas las actuaciones tendientes a realizar elecciones de alcalde en el Municipio de Sibundoy (Putumayo) - el 6 de noviembre de 2005 -, hasta tanto la jurisdicción competente dirima la controversia planteada.

Tercero.- DISPONER que la decisión aquí adoptada permanezca vigente mientras se profiere la decisión judicial definitiva por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Cuarto.- Para garantizar la efectividad de la acción de tutela, la Sala Penal del Tribunal Superior de Pasto 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.

Quinto.- Por Secretaria General, LÍBRESE la comunicación prevista por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, 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 MÉNDEZ

Secretaria General

1 Folios 2 al 15 del expediente.

2 Folio 18 del expediente de tutela. En el formulario E-26 AG de la Registraduría Nacional de Estado Civil efectivamente se lee: “DECLARATORIA DE ELECCIÓN. EN CONSECUENCIA SE DECLARA ELEGIDO ALCALDE A LUIS ALEXANDER MEJÍA BUSTOS ... PARA EL PERÍODO 2004 - 2007”

3 Folio 19 del expediente.

4 Ver, entre muchas otras, las sentencias T-469 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-585 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

5 Sentencia T-253 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

6 Sentencia T-252 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

7 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8 El artículo 3 del Acto Legislativo N° 02 de 2002, reza:

“ARTÍCULO 3o. 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.”

9 Cuaderno 2, folio 10.

10 En el numeral 14 de los Antecedentes.

11 Sobre el tema de la exigencia del consentimiento del titular de un derecho, para poder proceder a la revocación de un acto administrativo que ha creado o modificado una situación jurídica particular y concreta, se ha ocupado esta Corporación en diferentes oportunidades tales como en las Sentencias T-1117 de 2003, T-281 de 2002, T-411 de 2002, T-295 y T-827 y T-466 de 1999, T-720 de 1998, T-336 de 1997, T-639, T-315 y 163 de 1996, T-144 de 1995, T-347 de 1994, T-230 de 1993.

12 M.P. Hernando Herrera Vergara. La sentencia versó sobre una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 66 (parcial) del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), que trata sobre la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos.

13 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvaron el voto los magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis.

14 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

15 Sentencia C-069 de 1995 M.P. Hernando Herrera Vergara.

16 Sentencia T-611 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara En igual sentido, entre otras, sentencia T-639 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.