



Sentencia 2416 de 2000 Consejo de Estado

FCE024162000

"...PERIODO PERSONAL DE LOS ALCALDES- La Sala procede a modificar la posición que venía defendiendo, la de considerar institucional u objetivo el período de los alcaldes que la llevaba a sostener que las faltas absolutas las llenaba el candidato triunfador en elecciones populares, por el resto del tiempo que hiciera falta para completar los tres años de gobierno del alcalde faltante.

Es consecuencia de esta nueva premisa la de que no puede prosperar la petición de nulidad parcial de los actos acusados, en cuanto ella se refiere a la supuesta postergación del período del alcalde de Sesquilé, más allá del 31 de diciembre del presente año; eso se dice debido a que obtuvo la más alta votación en los comicios electorales convocados en esa forma y de acuerdo a las normas constitucionales permanentes que así lo disponen.

A los argumentos derivados de la soberanía popular y la democracia participativa, que se reflejan en muchos campos de la constitucionalidad, se agrega que las entidades territoriales tienen derecho a gobernarse por autoridades propias y los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan (artículos 1, 3 y 287 superiores), pero se suma como de mayor importancia y significado en este sentido, el argumento de que sea norma permanente de la propia Carta Fundamental la que ordene la elección popular de los alcaldes para períodos de tres años (artículo 314), por votación directa de los ciudadanos (artículo 260),

quienes imponen "*al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato*" (artículo 259); y que la Ley 131 de 1991, reglamentaria del voto programático, obligue a los candidatos a alcaldes o gobernadores, en todos los casos de elección popular (artículo 5), a someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que, puede dar lugar a un mecanismo de participación popular que según los artículos 40 y 103 de la Carta consiste en la revocatoria del mandato por incumplimiento del programa de gobierno, luego del cual "*se convocará a elecciones de nuevo mandatario dentro de los dos meses siguientes a la fecha de revocatoria*" (artículo 14 de la Ley 131/94).

Esta rápida referencia a la actual organización político-administrativa del municipio en Colombia, permite entender que ha sido construida sobre pilares de popularidad, de expresión ciudadana, de activa participación de su propia comunidad, de tal manera que los comicios electorales son parte fundamental de su vida. Con ese diseño constitucional, no puede resultar extraño que toda falta absoluta del jefe de la administración local y representante del municipio, que es el alcalde, deba ser siempre, en cada caso, llenada por otra persona elegida por el voto popular de los ciudadanos residentes en el respectivo municipio (artículo 316 de la Carta), por un nuevo período de tres años, que puede coincidir o no con la fecha normal de las elecciones. Quedando perfectamente definido, entonces, que el período de los alcaldes no puede ser institucional, como se venía sosteniendo, sino que es personal o subjetivo..."

PERIODO PERSONAL - Concepto / PERIODO INSTITUCIONAL - Concepto

Es período personal o subjetivo el que se cuenta a partir de la posesión del elegido, se ejerce el cargo durante el tiempo que señala la norma correspondiente y la falta absoluta del funcionario da lugar a una nueva elección para un nuevo período. Es objetivo o institucional el período señalado por la correspondiente norma, cuando parte de una fecha determinada y por consiguiente debe finalizar en una fecha determinable. En este caso la falta absoluta del principal se llena automáticamente con el suplente, o en ocasiones por medio de nueva elección, pero siempre por el tiempo que resta para completar el período.

ALCALDE - Por falta absoluta procede nueva elección / PERIODO PERSONAL DE ALCALDE - Por falta absoluta procede nueva elección / ELECCION POPULAR DE ALCALDE - Período personal es de tres años / ALCALDE - Período personal derivado de la elección / REVOCATORIA DEL MANDATO - Procede nueva elección de alcalde / DESTITUCION DE ALCALDE - Procede nueva elección / RECTIFICACION JURISPRUDENCIAL

La Sala procede a modificar la posición que venía defendiendo, la de considerar institucional u objetivo el período de los alcaldes que la llevaba a sostener que las faltas absolutas las llenaba el candidato triunfador en elecciones populares, por el resto del tiempo que hiciera falta para completar los tres años de gobierno del alcalde faltante. Esta rápida referencia a la actual organización político-administrativa del municipio en Colombia, permite entender que ha sido construida sobre pilares de popularidad, de expresión ciudadana, de activa participación de su propia comunidad, de tal manera que los comicios electorales son parte fundamental de su vida. Con ese diseño constitucional, no puede resultar extraño que toda falta absoluta del jefe de la administración local y representante del municipio, que es el alcalde, deba ser siempre, en cada caso, llenada por otra persona elegida por el voto popular de los ciudadanos residentes en el respectivo municipio (artículo 316 de la Carta), por un nuevo período de tres años, que puede coincidir o no con la fecha normal de las elecciones. Quedando perfectamente definido, entonces, que el período de los alcaldes no puede ser institucional, como se venía sosteniendo, sino que es personal o subjetivo.

NOTA DE RELATORIA: Sentencia C-448 de 1997, C-011 de 1994; C-586 de 1995, SU-640 de 1998, Corte Constitucional; Sentencia S-746 de 25 de noviembre de 1997, Sala Plena, Consejo de Estado.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ROBERTO MEDINA LOPEZ

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil (2000).

Radicación número: 2416

Actor: ARNULFO GOMEZ PARADA

Se resuelve a continuación el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandado Luis Hernando Chauta Rodríguez, contra la sentencia del 31 de mayo del presente año, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

ANTECEDENTES

La demanda.

El ciudadano Arnulfo Gómez Parada, en su propio nombre, presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca demanda de nulidad electoral contra el Acta Parcial de Escrutinios y la Credencial de Alcalde de Sesquilé, de fecha 18 de mayo de 1999, de la Comisión Escrutadora Municipal, en cuanto se declaró electo a Luis Hernando Chauta Rodríguez como Alcalde Municipal de Sesquilé, por un período de tres (3) años. Como consecuencia de la petición principal, que se declare dicha elección para el resto del actual periodo legal, hasta el 31 de diciembre de 2000.

Los actos administrativos parcialmente demandados pertenecen a los comicios para Alcalde Municipal de Sesquilé, realizados el 16 de mayo de 1999, por vencimiento del periodo de tres años del predecesor que ocupó el cargo debido a la vacancia absoluta producida por declaración de nulidad de la elección del anterior alcalde.

El actor apoya su demanda en la violación del artículo 85 de la Ley 136 de 1994, que en desarrollo de la Carta fija a los alcaldes un periodo de tres años del 1º de enero siguiente a la fecha de su elección, en armonía con el artículo 19 transitorio de la Constitución que señaló a los primeros alcaldes populares elegidos en 1992, ejercicio del cargo hasta el 31 de diciembre de 1994.

Suspensión Provisional.

Con fundamento en ese mismo raciocinio, el actor solicitó la suspensión provisional de los actos demandados, que denegó el a quo, por cuanto la primera de las normas citadas fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional y la constitucional transitoria perdió vigencia.

Contestación

El escrito de contestación de la demanda, de parte del apoderado del alcalde electo, fue pretermitido por el Tribunal por ser extemporáneo. Pero el mismo apoderado en su alegato de conclusión (folios 122 a 124) se opone a las pretensiones de la demanda por considerar que no se aportó prueba, ni se explicó bien el concepto de violación de normas superiores de los actos acusados, ni de las funciones legales que no le competen a la organización electoral, además de que los hechos de la demanda no configuran ninguna de las causales de nulidad electoral consagradas en el artículo 223 del C.C.A.

Concepto Fiscal

La Procuradora Segunda Judicial Administrativa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca conceptuó que, por la pretensión de la demanda, según el criterio de esta Corporación, la acción pertinente es la de simple nulidad, y en esas condiciones la competencia para dictar fallo de mérito radica en el Consejo de Estado.

La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 31 de mayo de 2000, concede las peticiones de la demanda, declarando la nulidad parcial del acto administrativo contenido en el formulario E-26 AG de la Organización Nacional Electoral, correspondiente al escrutinio del 18 de mayo de 1999, realizado por la Comisión Escrutadora Municipal de Sesquilé, en cuanto declaró electo alcalde al señor Luis Hernando Chauta Rodríguez, para el periodo 1999 - 2002; se inhibió de pronunciarse sobre la nulidad parcial de la credencial en el término considerado excesivo, que es consecuencia de la anterior declaración.

El Tribunal consideró que la Comisión Escrutadora Municipal, en el resultado oficial de la elección del alcalde de Sesquilé, varió uno de los extremos temporales del periodo, que es de carácter institucional, con lo cual incurrió en vicio de incompetencia o extralimitación de funciones.

La impugnación

El apoderado del Alcalde de Sesquilé, en su escrito de sustentación del recurso (folios 198 a 201) propone que se decrete la nulidad o se revoque la sentencia del a quo, por lo siguiente:

1. Como nunca se ordenó notificar el auto admisorio de la demanda, a los señores Registrador Nacional del Estado Civil y Presidente del Consejo Nacional Electoral, en su calidad de representantes judiciales de la Nación, se produjo una nulidad de carácter constitucional insaneable, por violación del debido proceso.

2. Para el Consejo de Estado existe un vacío legislativo en relación con el mandato del artículo 293 de la Constitución, resultado de la inexequibilidad de los artículos 85 y 107 de la Ley 136 de 1994; de donde deduce el litigante que se debe acoger la interpretación de la Corte Constitucional (Sentencias SU-640/98 y SU-168/99), en el sentido de que los periodos de los alcaldes son personales. Petición que refuerza con el argumento de que fue voluntad del electorado, consagrar a su alcalde para un periodo de tres años y que recortarlo desconocería los principios de soberanía y participación popular consagrados en el artículo 3º de la Constitución Política.

El concepto fiscal de segunda instancia

El Procurador Séptimo Delegado ante esta Corporación se refiere en primer lugar a la nulidad planteada por el apelante por indebida integración del contradictorio, que descarta puesto que en el proceso se cumplió a cabalidad el trámite legal incluida la notificación del auto admisorio de la demanda de nulidad electoral.

En relación con el período de los alcaldes manifiesta que comparte plenamente decisiones de esta Corporación (Sentencia 25 de septiembre de 1997, Sala Plena, Expediente S-746, C. P. Mario Alario Méndez), que apoyan el sentido institucional del mandato, que, por consiguiente, el demandado en este juicio es nulo por ilegal pues sobrepasa el periodo trienal años que se cumple el próximo 31 de diciembre.

CONSIDERACIONES

Competencia.

La Sala es competente para desatar el recurso de apelación propuesto, conforme a los artículos 29 de la Ley 78 de 1986 y 231 del C.C.A.

Análisis de la impugnación.

1.- En relación con la causal de nulidad procesal alegada por el recurrente, la Sala aprecia en torno del trámite del juicio que se cumplieron las formalidades legales respecto de la comunicación de los actos procesales, en particular del auto admisorio de la demanda que se hizo conforme al artículo 233 del C.C.A. (folios 107 a 109). De manera que el debido proceso no ha sido vulnerado.

2.- El segundo aspecto de la impugnación, viene siendo objeto principal de esta demanda, que, desde el comienzo del proceso ha dado motivo para revivir la discusión sobre el período de los alcaldes elegidos por votación popular. Que ha sido considerado *personal* en diversos fallos de esta Corporación y en particular de esta Sección Quinta, pero que para la Corte Constitucional es *institucional*.

Se lee en el fallo de primera instancia y así lo informan los autos, que la historia próxima de los acontecimientos parte de la elección del alcalde predecesor para un período de tres años, que comenzó a contarse desde su posesión ocurrida el 9 de junio de 1996.

En otros términos, en las dos últimas elecciones de alcalde municipal, se ha considerado por la autoridad electoral que el período del cargo es personal, lo cual juzga errado el a quo.

Es período *personal* o *subjetivo* el que se cuenta a partir de la posesión del elegido, se ejerce el cargo durante el tiempo que señala la norma correspondiente y la falta absoluta del funcionario da lugar a una nueva elección para un nuevo período. Es objetivo o institucional el período señalado por la correspondiente norma, cuando parte de una fecha determinada y por consiguiente debe finalizar en una fecha determinable. En este caso la falta absoluta del principal se llena automáticamente con el suplente, o en ocasiones por medio de nueva elección, pero siempre por el tiempo que resta para completar el período.

Pues bien. En relación con el periodo de los alcaldes, se dispone de los siguientes preceptos:

- El artículo 314 de la Constitución Política señala "*que será elegido popularmente para períodos de tres años, no reelegible para el siguiente*".

El artículo 19 transitorio de la Carta permitió a los alcaldes, concejales y diputados, elegidos en 1992, que ejercieran sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1994.

- El artículo 1º de la Ley 163 de 1994 indica el último domingo del mes de octubre; como día de elección de los alcaldes, concejales, ediles, diputados y gobernadores.

- La Ley 136 de 1994, sobre modernización de los municipios, en los artículos 85 y 107. declarados inexequibles por sentencia C-448 de 1997 de la Corte Constitucional, establecía lo siguiente:

Artículo 85. Elección. Los alcaldes serán elegidos por mayoría de votos de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se elijan gobernadores, diputados y concejales.

Los alcaldes tendrán un período de tres (3) años que se iniciará el primero de enero siguiente a la fecha de su elección y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

Parágrafo transitorio. Los alcaldes elegidos para el período iniciado en 1992 ejercerán sus funciones hasta el treinta y uno de diciembre de 1994,

de conformidad con lo previsto en el artículo transitorio 19 de la Constitución Política.

(...)

Artículo 107. Convocatoria a elecciones. Si la falta absoluta se produjere antes de transcurridos veinticuatro (24) meses del período del alcalde, el Presidente de la República o el gobernador respectivo, según sus competencias en el decreto de encargo señalarán la fecha de elección del nuevo alcalde, la cual deberá realizarse dentro de los dos meses siguientes a la expedición del decreto.

El candidato a nuevo alcalde deberá anexar a la inscripción de su candidatura, la cual debe ser treinta días antes de la elección, el programa de gobierno que someterá a consideración ciudadana.

Si la falta absoluta se produjere después de transcurridos veinticuatro (24) meses del período del alcalde, el Presidente de la República o gobernador respectivo, según sus competencias designará el alcalde para el resto del período, de la misma filiación política del anterior, quién deberá gobernar con base en el programa que presentó el alcalde electo.

Parágrafo. Si la falta absoluta del Alcalde Municipal es la muerte ocasionada en forma violenta por terceros, no se convocará a nueva elección y el Presidente o Gobernador designará Alcalde de la misma filiación y grupo político del titular, de terna de candidatos presentada por quienes inscribieron la candidatura de la anterior.

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en este artículo sólo se aplicará a partir del 1º de enero de 1995."

Sobre estas dos disposiciones se pronunció la Corte Constitucional que en los siguientes apartes del fallo citado dijo:

"En dos pronunciamientos anteriores, la Corte Constitucional se ha referido a la conducta a seguir ante la vacancia absoluta de alcaldías y gobernaciones derivadas ya sea de la revocatoria del mandato¹⁸ o ya sea de la destitución de su titular¹⁹. En ambos casos, esta Corporación consideró que, conforme a la filosofía que inspira la Constitución de 1991 que propende por mayores espacios de participación ciudadana, los cuales principalmente se reflejan en los principios de autonomía de las entidades territoriales (art. 1º) y de elección popular directa de las primeras autoridades locales (art. 260), quien reemplace al alcalde, en las dos circunstancias, debe ser designado a través de nuevas elecciones populares, independientemente del tiempo transcurrido en el ejercicio del cargo, y que el nuevo mandatario tiene un período de tres años, tal y como lo establece la Carta (CP art. 314). Una pregunta obvia surge: de acuerdo con los preceptos constitucionales, ¿la terminación de la representación por destitución del alcalde o por revocatoria del mandato son casos esencialmente diferentes de otras situaciones que originan igualmente la vacancia absoluta del cargo? Dicho de otra manera, la finalización de la representación por la muerte, la renuncia, la incapacidad médica permanente u otras eventualidades que representen la vacancia absoluta del cargo de alcalde ¿justifican una decisión de la Corte Constitucional diferente a las anteriores o, por el contrario, debe esta Corporación mantener su línea jurisprudencial?

..

"... la Corte concluye que en todos los casos de vacancia absoluta, los alcaldes deben ser elegidos por voto popular, no sólo como consecuencia de las claras reglas establecidas por los artículos 260 y 365 (sic) de la Carta sino también como lógica expresión de la soberanía popular y la democracia participativa, principios constitutivos de nuestro ordenamiento constitucional (CP arts. 1º y 3º). El Legislador desconoció entonces el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan y a gobernarse por autoridades propias (C.P. art. 287 inciso 1º). Además, al otorgar al Presidente de la República o a los gobernadores la facultad de nombrar en propiedad a la primera autoridad municipal, la norma legal establece una sujeción jerárquica de los alcaldes al ejecutivo central, que no está autorizada en nuestro ordenamiento constitucional y que vulnera el contenido esencial de la autonomía de las entidades territoriales (CP art. 1º).

...

"Conforme a lo anterior, la Corte reitera su jurisprudencia, según la cual el período constitucional de los alcaldes electos es en todos los casos de tres años, tal y como lo preceptúa inequívocamente el artículo 314 de la Carta. Por ende, los apartes impugnados por el actor del artículo 107 de la Ley 136 de 1994 son materialmente inexecutable, y la fijación de fechas por parte de la ley en las elecciones locales es legítima, siempre y cuando se entienda que ella es una regla general, pero que no implica una coincidencia forzosa de las elecciones y fechas de posesión de todos los alcaldes del país"

El criterio que esta Corporación ha venido sosteniendo se halla expuesto con máxima claridad en la sentencia del 25 de noviembre de 1997 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, así:

"... en lo que dice relación a los alcaldes, por el artículo transitorio 19 se dispuso que los que se eligieran en 1992 - cuyo período habría vencido el 31 de mayo de 1994, por disposición de los artículos 3º del acto legislativo número 1 de 1986 y 1º de la ley 78 del mismo año - ejercerían sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1994; así, pues, el período siguiente, que se encuentra en curso, se inició el 1 de enero de 1995 y terminará el 31 de diciembre de 1997, y el que se iniciará el 1 de enero de 1998 terminará el 31 de diciembre de 2000, y así sucesivamente, como es obvio.

"Lo propio ocurrió, también por disposición del artículo transitorio 19, respecto de diputados y concejales, cuyos períodos se iniciaron el 1 de enero de 1995 y son también períodos institucionales.

"Pero dijo la Corte que la Constitución no había señalado una fecha para la iniciación del período de los alcaldes y gobernadores y que sólo el

artículo 16 transitorio constitucional previó que los gobernadores elegidos el 27 de octubre de 1.991 tomarían posesión el 2 de enero de 1.992 y el artículo 19 transitorio dispuso que los alcaldes que se eligieran en 1.992 ejercerían sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1.994, pero que en ambos casos se trataba de disposiciones transitorias, que por lo mismo perdieron vigencia una vez cumplida la eventualidad para la cual fueron dictadas.

"Desde luego que los artículos 16 y 19 transitorios de la Constitución son eso, transitorios, pero surtieron el efecto de fijar hacia el futuro las fechas de iniciación de los períodos de gobernadores y alcaldes."

. . .

"Una razón más, entre otras muchas, ratifica que los períodos de alcaldes y de gobernadores son períodos institucionales, no individuales, como lo son también los de concejales y diputados. Según lo establecido en el artículo 272 de la Constitución, a las asambleas y concejos corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, según los casos, y es claro que sólo pueden mantenerse iguales los períodos de gobernadores, alcaldes y contralores, cuando todos esos períodos son institucionales, no individuales.

"A este respecto el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto de 10 de septiembre de 1.991, explicó que el período de los contralores departamentales se igualó al de los gobernadores, no sólo en su duración sino en la coincidencia de la iniciación del mismo, y por ello los tres años deben contarse a partir del 2 de enero de 1.992 (Anales del Consejo de Estado, t. CXXIV, primera parte, ps. 323 y 324).

"Y la Corte Constitucional, en el mismo sentido, en sentencia T - 001 de 3 de abril de 1.992, dijo que el período de los contralores departamentales debía ser igual al de los gobernadores y por tanto "deben principiar y culminar al mismo tiempo"; que "de conformidad con el artículo transitorio 16 de la Constitución, la primera elección popular de gobernadores se debía celebrar, como en efecto ocurrió, el 27 de octubre de 1.991 y los gobernadores elegidos tomarían posesión, como en realidad lo hicieron, el 2 de enero de 1.992", o sea que "su período de tres años se inició - y lo tenía previsto así el constituyente - el 2 de enero de 1.992", y que "tal como se deduce del artículo 19 transitorio, en armonía con el 314 de la Constitución Política, a partir de 1.995 el período de los alcaldes se iniciará el 1º de enero cada tres años" (Gaceta Constitucional, 1.992, sent. 25 nov. 1997, C.P. Mario Alario Méndez, t. 1, ps. 177 y 178)".

Siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación, el Tribunal, en la sentencia recurrida, consideró que la Comisión Escrutadora Municipal encargada de hacer la pertinente declaración en el municipio de Sesquilé, no podía reconocer la elección del actual alcalde para el lapso 1999-2002, porque el período institucional en curso va desde el 1 de enero de 1998 hasta el 31 de diciembre de 2000.

Los pronunciamientos de esta Corporación basados en el criterio aludido, han sido calificados por la Corte Constitucional como vías de hecho, en sentencias SU-640 de 1998 y SU-168 de 1999, por transgredir la cosa juzgada constitucional contenida en sus fallos C-011 de 1994, C-586 de 1995 y C-448 de 1997, fallos estos en los cuales se ha reiterado que conforme a la Constitución el período de los gobernadores y de los alcaldes es personal y no institucional.

En sentencia SU-640 de 1998 dijo la Corte:

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

"El Consejo de Estado considera que las sentencias de la Corte Constitucional han producido un vacío legal en relación con los períodos de los alcaldes. No coincide la Corte con esta apreciación, pero incluso en el caso de que se aceptara, ello no implica que en el derecho colombiano no exista una solución jurídica a las situaciones de vacancia del cargo de alcalde. Como se expresó en la sentencia C-083 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz, los vacíos legales deben ser llenados por los jueces, para lo cual deben consultar las fuentes del derecho. La fuente suprema es la Constitución, la cual es desarrollada por las leyes. Pero en el caso de que no exista una ley que desarrolle la materia, habrá de acudir a la interpretación que realice el tribunal constitucional sobre la norma suprema, .

. . .

"Dado que la doctrina constitucional sobre el período de los alcaldes elegidos por el voto popular se estableció en sentencias de inexequibilidad que hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional - extensiva a su ratio decidendi -, su efecto erga omnes se verificó sin que para ello fuese necesario recurrir a ningún acto distinto de las sentencias ya proferidas.

. . .

"La decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 9 de julio de 1997, suspendió provisionalmente la resolución 62 de 1996 del Consejo Nacional Electoral, y al hacerlo omitió toda consideración respecto de las sentencias emanadas de la Corte Constitucional sobre la materia, pese a su pertinencia como fuente obligatoria para resolver la controversia planteada. Este desconocimiento repercutió en la violación del derecho de participación política del actor que, como consecuencia del mismo, se vio privado de gozar del efecto

erga omnes y de eficacia inmediata de las sentencias de la Corte Constitucional, que en su caso concreto le significaba la seguridad de disponer de un período de gobierno de tres años como alcalde del municipio de Fresno".

La Sala procede a modificar la posición que venía defendiendo, la de considerar institucional u objetivo el período de los alcaldes que la llevaba a sostener que las faltas absolutas las llenaba el candidato triunfador en elecciones populares, por el resto del tiempo que hiciera falta para completar los tres años de gobierno del alcalde faltante.

Es consecuencia de esta nueva premisa la de que no puede prosperar la petición de nulidad parcial de los actos acusados, en cuanto ella se refiere a la supuesta postergación del período del alcalde de Sesquilé, más allá del 31 de diciembre del presente año; eso se dice debido a que obtuvo la más alta votación en los comicios electorales convocados en esa forma y de acuerdo a las normas constitucionales permanentes que así lo disponen.

A los argumentos derivados de la soberanía popular y la democracia participativa, que se reflejan en muchos campos de la constitucionalidad, se agrega que las entidades territoriales tienen derecho a gobernarse por autoridades propias y los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan (artículos 1, 3 y 287 superiores), pero se suma como de mayor importancia y significado en este sentido, el argumento de que sea norma permanente de la propia Carta Fundamental la que ordene la elección popular de los alcaldes para períodos de tres años (artículo 314), por votación directa de los ciudadanos (artículo 260),

quienes imponen "*al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato*" (artículo 259); y que la Ley 131 de 1991, reglamentaria del voto programático, obligue a los candidatos a alcaldes o gobernadores, en todos los casos de elección popular (artículo 5), a someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que, puede dar lugar a un mecanismo de participación popular que según los artículos 40 y 103 de la Carta consiste en la revocatoria del mandato por incumplimiento del programa de gobierno, luego del cual "*se convocará a elecciones de nuevo mandatario dentro de los dos meses siguientes a la fecha de revocatoria*" (artículo 14 de la Ley 131/94).

Esta rápida referencia a la actual organización político-administrativa del municipio en Colombia, permite entender que ha sido construida sobre pilares de popularidad, de expresión ciudadana, de activa participación de su propia comunidad, de tal manera que los comicios electorales son parte fundamental de su vida. Con ese diseño constitucional, no puede resultar extraño que toda falta absoluta del jefe de la administración local y representante del municipio, que es el alcalde, deba ser siempre, en cada caso, llenada por otra persona elegida por el voto popular de los ciudadanos residentes en el respectivo municipio (artículo 316 de la Carta), por un nuevo período de tres años, que puede coincidir o no con la fecha normal de las elecciones. Quedando perfectamente definido, entonces, que el período de los alcaldes no puede ser institucional, como se venía sosteniendo, sino que es personal o subjetivo.

La sentencia apelada debe ser modificada en los términos señalados anteriormente.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

Revócase la sentencia del 31 de mayo de 2000 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en su lugar niéganse las peticiones de la demanda.

Ejecutoriado el presente fallo devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Esta providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

DARIO QUIÑONES PINILLA

Presidente

MARIO ALARIO MENDEZ REINALDO CHAVARRO BURITICÁ

con salvamento de voto

ROBERTO MEDINA LOPEZ

VIRGILIO ALMANZA OCAMPO

Secretario

PERIODO INSTITUCIONAL - Lo es el de gobernadores, alcaldes, diputados y concejales / PERIODO INSTITUCIONAL DE ALCALDES - Fundamento constitucional y legal. Recuento jurisprudencial / CORTE CONSTITUCIONAL - Competencia. Efectos de sus sentencias

Los períodos de gobernadores y alcaldes, y también los de diputados y concejales, son períodos institucionales, no individuales, porque la Constitución determinó su duración, la fecha de su iniciación y, claro, la de su terminación. Son períodos institucionales aquellos objetivamente establecidos entre fechas determinadas, e individuales los que se inician con la posesión del elegido. No parece, entonces, que el asunto

merezca reflexión especial. Señalar períodos de tres años cuya fecha de iniciación fue constitucionalmente establecida con toda precisión, no es asunto que pudiera suscitar dudas, de no ser por las sentencias C-011 de 21 de enero de 1.994, C-586 de 7 de diciembre de 1.995 y C-448 de 18 de septiembre de 1.997 de la Corte Constitucional, principalmente.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Bogotá, D. C., dos (2) de noviembre de dos mil (2.000).

Consejero Ponente Doctor ROBERTO MEDINA LÓPEZ

Ref.:Expediente 2.416

Demandante ARNULFO GÓMEZ PARADA

Electoral

SALVAMENTO DE VOTO

Las explicaciones que siguen recogen el que ha sido criterio del Consejo de Estado acerca de los períodos de gobernadores y alcaldes, expresado en sentencias de 25 de noviembre de 1.997²⁰ y 9 de junio de 1.998 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo²¹ y en sentencias de 15 de enero, 30 de abril, 19 de marzo y de 6 de agosto de 1.998 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo²² y los motivos de mi discrepancia.

I.

Según lo dispuesto en el artículo 120, numeral 4, de la Constitución de 1.886, los gobernadores eran nombrados por el Presidente de la República.

Y mediante el artículo 171 de la misma Constitución, según fue modificado por el artículo 1.º del acto legislativo número 1 de 1.986, se estableció que todos los ciudadanos elegirían directamente alcaldes, entre otros servidores públicos; en el artículo 201, reformado por el artículo 3.º del referido acto legislativo, se dispuso que los alcaldes serían elegidos para períodos de dos años el día que fijara la ley, y en el párrafo transitorio de ese artículo quedó dicho que la primera elección de alcaldes tendría lugar el segundo domingo de marzo de 1.988.

No se fijó constitucionalmente la fecha en que se iniciaría el período de los alcaldes, pero mediante el artículo 1.º de la ley 78 de 1.986, "por la cual se desarrolla parcialmente el acto legislativo número 1 de 1.986 sobre elección popular de alcaldes y se dictan otras disposiciones", fue establecido que el período de los alcaldes se iniciaría el 1 de junio siguiente a la fecha de su elección.

Entonces, si la primera elección de alcaldes habría de tener lugar el segundo domingo de marzo de 1.988 y su período se iniciaría el 1 de junio siguiente, es claro que ese período vencería el 31 de mayo de 1.990; que el período siguiente se iniciaría el 1 de junio de 1.990 y vencería el 31 de mayo de 1.992; que el siguiente comenzaría el 1 de junio de 1.992 y concluiría el 31 de mayo de 1.994, y así sucesivamente, como resulta obvio.

II.

En el artículo 260 de la Constitución de 1.991 fue establecido que los ciudadanos elegirían en forma directa, entre otros servidores públicos, a los gobernadores y alcaldes. Hasta entonces los gobernadores eran nombrados por el Presidente de la República y los alcaldes, sí, popularmente, ya se dijo.

En el artículo 303 de la Constitución de 1.991 se estableció que los gobernadores serían elegidos para períodos de tres años; en el artículo 314, que los alcaldes municipales lo serían también para períodos de tres años, y en el artículo 323 que el Alcalde Mayor de Bogotá²³, junto con los concejales y ediles, serían elegidos en un mismo día para períodos de tres años. Es igual el período de los alcaldes de los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, a que resulta aplicable el régimen del Distrito Capital de Bogotá¹, y el del alcalde del distrito especial de Barranquilla, a que resulta aplicable el régimen de los municipios².

La primera elección popular de gobernadores tuvo lugar el 27 de octubre de 1.991 y los elegidos en esa fecha tomaron posesión de sus cargos el 2 de enero de 1.992, según el artículo transitorio 16 constitucional. Lo que quiere decir que el período que por mandato constitucional se inició el 2 de enero de 1.992 terminó el 1 de enero de 1.995; que el período que comenzó el 2 de enero de 1.995 concluyó el 1 de enero de 1.998; que el período que comenzó el 2 de enero de 1.998 concluirá el 1 de enero de 2.001, y así sucesivamente, como resulta obvio.

En lo que dice relación a los alcaldes, cuando fue expedida la Constitución de 1.991 se encontraba en curso un período, que vencía el 31 de mayo de 1.992, de manera que habría elecciones ese año, para elegir nuevos alcaldes. Se dispuso, entonces, por el artículo transitorio 19, que los que se eligieran en 1.992, cuyo período se inició el 1 de junio de 1.992 y habría concluido el 31 de mayo de 1.994, ejercerían sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1.994. Así, pues, el período siguiente se inició el 1 de enero de 1.995 y terminó el 31 de diciembre de 1.997, y el que se inició el 1 de enero de 1.998 terminará el 31 de diciembre de 2.000, y así sucesivamente, como resulta obvio. Se trataba, claro está, de

hacer coincidentes los períodos de gobernadores y alcaldes.

Lo propio ocurre, también por disposición del artículo transitorio 19, respecto de diputados y concejales, cuyos períodos se iniciaron el 1 de enero de 1.995, y así sucesivamente.

Así, pues, los períodos de gobernadores y alcaldes, y también los de diputados y concejales, son períodos *institucionales*, no *individuales*, porque la Constitución determinó su duración, la fecha de su iniciación y, claro, la de su terminación. Son períodos institucionales aquellos objetivamente establecidos entre fechas determinadas, e individuales los que se inician con la posesión del elegido.

No parece, entonces, que el asunto merezca reflexión especial. Señalar períodos de tres años cuya fecha de iniciación fue constitucionalmente establecida con toda precisión, no es asunto que pudiera suscitar dudas, de no ser por las sentencias C-011 de 21 de enero de 1.994, C-586 de 7 de diciembre de 1.995 y C-448 de 18 de septiembre de 1.997 de la Corte Constitucional, principalmente.

III.

Mediante la sentencia C-011 de 21 de enero de 1.994, decidió la Corte que era inconstitucional el artículo 15 del proyecto de la ley estatutaria "por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones", que posteriormente sería la ley 131 de 1.994, del siguiente texto:

"ARTÍCULO 15. De producirse la revocatoria, habiendo transcurrido dos años desde la fecha de posesión del mandatario elegido popularmente, terminará el período sin mediar nuevas elecciones, quien designe en propiedad el Presidente de la República o el gobernador, según sea el caso, teniendo en cuenta el mismo grupo, movimiento, sector o partido del mandatario revocado; el funcionario así designado, actuará con base en el programa inscrito por el mandatario revocado".

Dijo la Corte, entonces, entre otras muchas razones, que la Constitución "no señala una fecha oficial para la iniciación del período de los alcaldes o gobernadores", y que solo el artículo 16 transitorio constitucional previó que los gobernadores elegidos el 27 de octubre de 1.991, en que por primera vez se eligió gobernadores por voto ciudadano, tomarían posesión el 2 de enero de 1.992, y que el artículo 19 transitorio dispuso que los alcaldes que se eligieran en 1.992 ejercerían sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1.994, pero que se trataba "en ambos casos, no sobra recordarlo, de disposiciones transitorias, es decir, que pierden su vigencia una vez cumplida la eventualidad para la cual fueron dictadas"; que ninguna disposición constitucional "faculta al legislador para determinar que los períodos de los gobernadores o de alcaldes deban ser forzosamente coincidentes, y no puedan ser, por ende, individuales"; y que "al producirse la elección popular de quien haya de sucederlo en el cargo, cualquiera que sea la fecha en que ello ocurra, el período del nuevo mandatario comenzará a contarse a partir de la fecha de su posesión, y este período deberá ser el mismo de aquel cuyo mandato fue revocado, es decir, de tres años"³.

Las mismas razones expresó la Corte en su sentencia C-586 de 7 de diciembre de 1.995, mediante la cual declaró que el artículo 112, parcialmente, y el artículo 114 de la ley 104 de 1.993, "por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones", eran contrarios a la Constitución. El artículo 112 decía así:

"ARTÍCULO 112. En caso de destitución de los gobernadores o alcaldes, el Presidente o gobernador, según el caso, convocará a nueva elección dentro de los dos meses siguientes, siempre y cuando no haya transcurrido más de la mitad del período y las condiciones de orden público lo permitan. Mientras tanto, el Presidente y los gobernadores, según el caso, podrán encargar de las gobernaciones o alcaldías en la forma prevista en el artículo 11 de esta ley.

Cuando de acuerdo con el inciso anterior no deba convocarse a nuevas elecciones, se encargará por el resto del período en la forma prevista en el artículo 116".

Y el artículo 114:

"ARTÍCULO 114. En caso de que un gobernador o alcalde renuncie como resultado de amenazas, intimidación o presión de la subversión u organización criminal, o sea secuestrado o haya perdido su vida por causa de las mismas y así lo considera la Fiscalía General de la Nación, el Presidente de la República podrá nombrar libremente su reemplazo".

La Corte, con las mismas razones, ya se dijo, declaró inexecutable la expresión "siempre y cuando no haya transcurrido más de la mitad del período y las condiciones de orden público lo permitan" y el inciso segundo del artículo 112, y el artículo 114. Esto es, que por disposición constitucional los alcaldes y gobernadores han de tener siempre origen en la voluntad popular y que la Constitución no señaló fecha para la iniciación de sus períodos⁴.

Mediante la sentencia C-448 de 18 de septiembre de 1.997 decidió la Corte que eran contrarios a la Constitución los artículos 85 y 107 de la ley 136 de 1.994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios". El primero decía así:

"ARTÍCULO 85. *Elección*. Los alcaldes serán elegidos por mayoría de votos de los ciudadanos en la misma fecha en que se elijan gobernadores, diputados y concejales.

Los alcaldes tendrán un período de tres (3) años que se iniciará el primero de enero siguiente a la fecha de su elección y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los alcaldes elegidos para el período iniciado en 1.992 ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1.994, de

conformidad con lo previsto en el artículo transitorio 19 de la Constitución Política".

Y el artículo 107:

"ARTÍCULO 107. *Convocatoria a elecciones.* Si la falta absoluta se produjere antes de transcurridos veinticuatro (24) meses del período del alcalde, el Presidente de la República o el gobernador respectivo, según sus competencias en el decreto de encargo señalarán la fecha para la elección de nuevo alcalde, la cual deberá realizarse dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición del decreto.

El candidato a nuevo alcalde deberá anexar a la inscripción de su candidatura, la cual debe ser treinta (30) días antes de la elección, el programa de gobierno que someterá a la consideración de la ciudadanía.

Si la falta absoluta se produjere después de transcurridos veinticuatro (24) meses del período del alcalde, el Presidente de la República o el gobernador respectivo, según sus competencias, designará el alcalde para el resto del período, de la misma filiación política del anterior, quien deberá gobernar con base en el programa que presentó el alcalde electo.

PARÁGRAFO. Si la falta absoluta del alcalde municipal es la muerte ocasionada en forma violenta por terceros, no se convocará a nueva elección y el Presidente o el gobernador designará alcalde de la misma filiación y grupo político del titular, de terna de candidatos presentada por quienes inscribieron la candidatura de la (sic) anterior.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el presente artículo sólo se aplicará a partir del 1.º de enero de 1.995".

Y también declaró inexecutable los artículos 51 y 52 de la ley 241 de 1.995, "por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la ley 104 de 1.993", mediante los cuales se reprodujo, esencialmente, el contenido de los artículos 112 y 114 de esta ley, que habían sido declarados inexecutable.

Dijo la Corte, otra vez, que la Constitución no había señalado fecha oficial para la iniciación del período de alcaldes y gobernadores, de manera que al producirse la elección popular de quienes hayan de sucederlos en el cargo, los períodos de los nuevos mandatarios comenzarían a partir de la fecha de su posesión y por tres años⁵.

IV.

Los períodos de gobernadores y alcaldes, y también los de diputados y concejales, ya se dijo, son períodos institucionales, no individuales, porque la Constitución señaló no solo su duración, sino también la fecha de su iniciación y, consecuentemente, la fecha en que terminarían, esto es, que se trata de períodos objetivamente establecidos, entre fechas determinadas.

Sin embargo, dijo la Corte que la Constitución no había señalado una fecha oficial para la iniciación de los períodos de los alcaldes y gobernadores y que el artículo 16 transitorio solo previó que los gobernadores elegidos el 27 de octubre de 1.991 tomaran posesión el 2 de enero de 1.992 y el artículo 19 transitorio que los alcaldes que se eligieran en 1.992 ejercieran sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1.994, pero que se trataba en ambos casos de disposiciones transitorias, que por lo mismo perdieron vigencia una vez cumplida la eventualidad para la cual fueron dictadas.

Desde luego que los artículos 16 y 19 transitorios de la Constitución son eso, transitorios, pero surtieron el efecto de fijar hacia el futuro las fechas de iniciación de los períodos de gobernadores y alcaldes, y diputados y concejales. Transitorios en tanto referidos a fechas determinadas, que ya pasaron, pero que demarcaron un hito.

Con las razones de la Corte, esto es, la transitoriedad de los artículos 16 y 19 referidos, habría de concluirse que también los períodos de diputados y concejales, son períodos individuales, lo que igualmente resulta inacceptable.

Así ocurrió también con el artículo transitorio A del acto legislativo número 3 de 1.910, reformativo de la Constitución.

En efecto, mediante el artículo 25 de ese acto legislativo se estableció que el Presidente de la República sería elegido por el voto directo de los ciudadanos para un período de cuatro años, y por el artículo A transitorio se dispuso que la fecha inicial del próximo período de Presidente de la República sería el 7 de agosto de 1.914. Esa disposición, transitoria, demarcó el inicio del próximo período del Presidente y, obviamente, de los períodos sucesivos, hasta hoy.

La Constitución vigente en parte alguna señala la fecha de iniciación del período del Presidente, sino solo, en el artículo 190, que será elegido para un período de cuatro años. Y no podría juiciosamente suponerse que porque el artículo A del acto legislativo número 3 de 1.910 era una disposición transitoria, que perdió vigencia hace ya mucho tiempo, no está señalada una fecha para la iniciación del período del Presidente.

Una razón más ratifica este parecer. Según lo establecido en el artículo 272 de la Constitución, a las asambleas y concejos corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, según los casos. Y solo pueden mantenerse iguales los períodos de gobernadores, alcaldes y contralores, cuando todos esos períodos son institucionales, no individuales.

El Consejo de Estado, en concepto de 10 de septiembre de 1.991 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, explicó:

"[¿]. El artículo 303 ordena que ¿los gobernadores serán elegidos para períodos de tres años¿ y el transitorio 16 prevé ¿salvo los casos que señala la Constitución, la primera elección popular de gobernadores se celebrará el 27 de octubre de 1.991¿ y que ¿los gobernadores elegidos

en esa fecha tomarán posesión el 2 de enero de 1.992⁵.

Del examen de estas normas se infiere que el período de los contralores departamentales, se igualó al de los gobernadores, no solo en su duración sino en la coincidencia de la iniciación del mismo, y por ello los tres años deben contarse a partir del 2 de enero de 1.992. [¿]"⁶.

Y la Corte Constitucional, en el mismo sentido, en sentencia T-001 de 3 de abril de 1.992, dijo que del artículo 272 de la Constitución "surge la indudable consecuencia de que los períodos de gobernadores y contralores departamentales deben principiarse y culminar al mismo tiempo"; que "de conformidad con el artículo transitorio 16 de la Constitución, la primera elección popular de gobernadores se debía celebrar, como en efecto ocurrió, el 27 de octubre de 1.991 y los gobernadores elegidos tomarían posesión, como en realidad lo hicieron, el 2 de enero de 1.992", o sea que "su período de tres años se inició ¿y lo tenía previsto así el constituyente¿ el 2 de enero de 1.992"; que "tal como se deduce del artículo 19 transitorio, en armonía con el 314 de la Constitución Política, a partir de 1.995 el período de los alcaldes se iniciará el 1.º de enero cada tres años", y que "la finalidad de la norma es hacer coincidir en el tiempo los períodos de los gobernadores y los de sus correspondientes contralores departamentales, así como los de los alcaldes y sus respectivos contralores"⁷.

Fue dicho, pues, por el Consejo de Estado, y también por la Corte Constitucional, que los períodos de gobernadores y alcaldes eran períodos institucionales, no individuales.

Pero, entonces ¿acaso por efecto de las referidas sentencias de la Corte Constitucional los períodos de gobernadores y alcaldes, que eran por disposición constitucional períodos institucionales, son hoy períodos individuales, de manera que siempre que se elija un nuevo gobernador o un nuevo alcalde tendrá un período de tres años, contados a partir de su posesión?

No. El período de los primeros gobernadores elegidos por voto ciudadano se inició el 2 de enero de 1.992 y terminó el 1 de enero de 1.995, y así sucesivamente. Y el período de los alcaldes se inició el 1 de enero de 1.995 y terminó el 31 de diciembre de 1.997, y así sucesivamente.

Se trata de períodos institucionales, objetivamente señalados en la Constitución.

¿Cuál, entonces, la competencia de la Corte Constitucional y cuáles los efectos de sus sentencias?

Según lo establecido en el artículo 214 de la Constitución vigente hasta 1.991, a la Corte Suprema de Justicia estaba confiada la guarda de la integridad de la Constitución, en consecuencia de lo cual, además de las facultades que le conferían la Constitución y las leyes, tenía las de decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hubieran sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales y sobre la exequibilidad de todas las leyes y decretos con fuerza de ley.

Sostuvo la Corte mediante sentencia de 28 de noviembre de 1.957⁸ y reiteró en sentencia de 16 de abril de 1.971⁹, que su competencia como encargada de velar por la integridad de la Constitución no se extendía a todos los casos en que esa integridad estuviera amenazada, pues se trataba de una competencia de derecho, de orden público y limitativa, de modo que el control jurisdiccional no podía aplicarse por analogía sino exclusivamente a los casos previstos en la Constitución.

Posteriormente, sin embargo, mediante sentencia de 5 de mayo de 1.978¹⁰, entendió la Corte que la jurisdicción que le estaba atribuida para la guarda de la integridad de la Constitución comprendía todo acto que pudiera vulnerar esa integridad, así no se hubiera expresado esa posibilidad en el referido texto.

Con tal antecedente, mediante el artículo 241 de la Constitución de 1.991 se atribuyó a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución, pero, se advirtió, "en los estrictos y precisos términos de este artículo", y para tal fin le fueron otorgadas determinadas y precisas funciones, entre otras las de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias y para expedir el plan nacional de inversiones públicas, sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados por el Gobierno en estados de excepción y sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales y de los proyectos de leyes estatutarias.

Entonces, la jurisdicción de la Corte no se extiende a todo acto que pueda vulnerar la integridad o supremacía de la Constitución, sino que está comprendida dentro de los precisos y estrictos términos señalados.

Es así como, por ejemplo, el control jurisdiccional de constitucionalidad de los decretos del Gobierno distintos de los referidos, corresponde al Consejo de Estado, como fue dispuesto en el artículo 237, numeral 2, de la Constitución.

Pero, además, todas las autoridades deben aplicar de preferencia las normas constitucionales y dejar de aplicar toda otra norma jurídica que resulte incompatible con aquella, como manda el artículo 4.º de la Constitución.

Al dirimir un conflicto de competencias entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, en auto de 13 de octubre de 1.994, precisó que la Corte Constitucional tenía la atribución de guardar la integridad y supremacía de la Constitución dentro de los precisos y estrictos términos señalados en la disposición constitucional, esto es, que su función de control estaba limitada a las puntualizaciones establecidas en esa norma, "sin duda con el propósito de que un exceso de celo no convirtiera al guardador en constituyente permanente"¹¹.

Los fallos que dicte la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional que le está asignado, hacen tránsito a cosa juzgada, dice el artículo 243 de la Constitución, y, más aún, ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por

razones de fondo mientras subsistan las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

Y, como ocurre con toda sentencia de mérito, es tal vez la opinión más generalizada, hace tránsito a cosa juzgada no solamente lo decidido explícitamente, esto es, lo expresado en la parte resolutive, sino también lo decidido implícitamente, como lo han explicado la doctrina y la jurisprudencia¹².

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

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

Puede ocurrir que la disposición o el proyecto examinados se declaren ajustados a la Constitución a condición de que se los entienda en determinado sentido, porque cualesquiera otros entendimientos resultarían contrarios a la Constitución, caso en el cual la decisión obliga a entender la disposición o el proyecto en el sentido señalado por la Corte. Entonces, habrá de recurrirse a los motivos de la sentencia, para buscar en ellos el sentido en consideración al cual se declaró ajustados a la Constitución la disposición o el proyecto, que todo ello contiene la resolución de constitucionalidad.

Cuando se resuelve que son inconstitucionales, la disposición o el proyecto desaparecen, simplemente, para todos los efectos, cualesquiera hayan sido las razones que determinaron la declaración de inconstitucionalidad.

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

Pero no obliga la jurisprudencia expresada en esas providencias, y por ello las razones con base en las cuales decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos y proyectos, no condiciona, para la generalidad de los casos, el entendimiento que de las normas constitucionales hayan de hacer los jueces, cuando se trate de aplicarlas.

Es así que según lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución, la jurisprudencia y la doctrina son solo criterios auxiliares de la actividad judicial.

Mediante el artículo 23 del decreto 2.067 de 1.991, "por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtir ante la Corte Constitucional", se dispuso que la doctrina constitucional enunciada en las sentencias de la Corte Constitucional era criterio auxiliar obligatorio para las autoridades. La Corte, sin embargo, mediante sentencia C-131 de 1 de abril de 1.993, declaró que era inconstitucional la expresión "*obligatorio*" contenida en ese artículo¹³.

Pero posteriormente, en sentencia C-083 de 1 de marzo de 1.995, dijo que los jueces al aplicar directamente las normas constitucionales debían agregar "una cualificación adicional, consistente en que el sentido de esas normas, su alcance y pertinencia, hayan sido fijados por quien haga las veces de intérprete autorizado de la Constitución", para que así "la aplicación de las normas superiores esté tamizada por la elaboración doctrinaria que de ellas haya hecho su intérprete supremo", la Corte Constitucional. Tal es la *doctrina constitucional*, que es obligatoria, dijo¹⁴.

Esa atribución, sin embargo, no le ha sido dada a la Corte, cuya función de guardadora de la Constitución tiene precisos y estrictos límites.

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

Es necesaria la referencia al artículo 48, numeral 1, del proyecto de lo que sería después la ley 270 de 1.996, estatutaria de la administración de justicia, que decía así:

"ARTÍCULO 48. *Alcance de las sentencias en el ejercicio del control constitucional.* Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto:

1. Las de la Corte Constitucional dictadas como resultado del examen de normas legales, ya sea por vía de acción, de revisión previa o con motivo del ejercicio del control automático de constitucionalidad, solo serán de obligatorio cumplimiento y con efecto *erga omnes* en su parte resolutive. La parte motiva constituirá criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general. Solo la interpretación que por vía de autoridad hace el Congreso de la República tiene carácter obligatorio.

[¿]".

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-037 de 5 de febrero de 1.996, hizo la revisión de constitucionalidad del proyecto. Dijo entonces que el numeral transcrito "resultaba abiertamente inconstitucional al pretender, como lo hace la norma que se estudia, que solo el Congreso de la República interpreta por vía de autoridad", y que, por lo demás, la expresión "*Solo la interpretación que por vía de autoridad hace el Congreso de la República tiene carácter obligatorio*" era contraria al artículo 158 de la Constitución, "pues se trata de un asunto que no se relaciona con el tema de la presente ley estatutaria, es decir, con la administración de justicia". Y por ello decidió que eran inconstitucionales las expresiones "Solo" y "el Congreso de la República"¹⁵.

La norma entonces quedó así:

"ARTÍCULO 48. *Alcance de las sentencias en el ejercicio del control constitucional.* Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto:

1. Las de la Corte Constitucional dictadas como resultado del examen de normas legales, ya sea por vía de acción, de revisión previa o con motivo del ejercicio del control automático de constitucionalidad, solo serán de obligatorio cumplimiento y con efecto *erga omnes* en su parte resolutive. La parte motiva constituirá criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general. [¿] la interpretación que por vía de autoridad hace [¿] tiene carácter obligatorio.

[¿]".

En respuesta dada al Consejo Seccional de la Judicatura de Sucre en un proceso de tutela¹⁶, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo explicó que según la disposición referida solo la resolución adoptada mediante las sentencias de la Corte Constitucional es de obligatorio cumplimiento y tiene efectos *erga omnes*, y que sus motivos constituyen solo criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general, en armonía con el artículo 230 de la Constitución según el cual, ya se dijo, la jurisprudencia y la doctrina son solo criterios auxiliares de la actividad judicial; que la última parte de la norma, que con la supresión de las expresiones "*Solo*" y "*el Congreso de la República*" significaría, en ese contexto, literalmente, que la interpretación de la Corte Constitucional tiene carácter obligatorio, no puede sin embargo tener ese sentido; que donde la ley estableció que solo la interpretación que hace el Congreso de la República tiene carácter obligatorio, no puede entenderse, en ningún caso, que la interpretación que hace la Corte tiene carácter obligatorio, porque eso no fue lo dispuesto en la ley.

Y explicó que la Corte, que tiene la potestad de declarar contrarios a la Constitución leyes, decretos y proyectos de ley y retirarlos del ordenamiento o impedir su nacimiento, no puede estatuir disposiciones de reemplazo; que por lo mismo no puede entenderse que para sustituir la disposición inconstitucional según la cual solo era obligatoria la interpretación del Congreso, hubiera dispuesto la Corte que sus interpretaciones eran obligatorias, con lo cual se habría arrogado a sí propia una atribución que no le fue dada por la ley; que, entonces, la decisión de la Corte no puede tener entendimiento distinto del de que era inconstitucional el proyecto en cuanto establecía que solo el Congreso de la República interpretaba con carácter obligatorio; y que únicamente así entendida resultaba coherente la misma disposición legal, en que se estableció, como quedó dicho, que era obligatoria solo la decisión adoptada mediante las sentencias y que sus motivos son, simplemente, para la generalidad de los casos, criterio auxiliar.

Y coherente además, se advierte, con esa misma sentencia, en la que también se dijo:

"[¿] solo será de obligatorio cumplimiento, esto es, únicamente hace tránsito a cosa juzgada constitucional, la parte resolutive de las sentencias de la Corte Constitucional. En cuanto hace a la parte motiva, como lo establece la norma, esta solo constituye criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general; solo tendrían fuerza vinculante los conceptos consignados en esta parte que guarden una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive; en otras palabras, aquella parte de la argumentación que se considere absolutamente básica, necesaria e indispensable para servir de soporte directo a la parte resolutive de las sentencias y que incida directamente en ella" ¹⁷.

Además, se dijo, si los motivos de las sentencias tuvieran la autoridad de la cosa juzgada, y no solo respecto de la causa en que fueron pronunciadas sino por vía general, habría de concluirse que las razones así expresadas son inmutables y definitivas, que tal es la autoridad de la cosa juzgada, y entonces esas razones no podrían ser examinadas nuevamente, ni siquiera por la Corte, cuando se tratara de la decisión de otras causas.

Una vez más, de la Corte Constitucional obligan sus decisiones, no sus opiniones.

VI.

Es conclusión de lo anterior que las declaraciones de inconstitucionalidad del artículo 15 del proyecto de lo que posteriormente fue la ley 131 de 1.994 y de los artículos 112 y 114 de la ley 104 de 1.993, 85 y 107 de la ley 136 de 1.994 y 51 y 52 de la ley 241 de 1.995, tuvo y tiene el efecto, en el primer caso, de que ese proyecto de artículo no pudo ser ley y en los demás que esos artículos quedaron insubsistentes, y que no pueden ser reproducidos.

Pero las razones con base en las cuales así se decidió no condicionan para la generalidad de los casos el entendimiento que de las normas constitucionales hagan los jueces, cualesquiera jueces, cuando se trate de aplicarlas. Esa atribución, la de fijar de manera general y con carácter obligatorio el sentido de las disposiciones constitucionales, no ha sido dada a la Corte Constitucional, guardadora de la integridad de la Constitución solo en aquellos casos precisa y estrictamente señalados.

Entonces, de conformidad con las disposiciones constitucionales referidas y en aplicación directa de las mismas, no del proyecto y de las disposiciones que la Corte declaró contrarios a la Constitución, resulta que el período de los primeros gobernadores elegidos por voto ciudadano se inició el 2 de enero de 1.992 y terminó el 1 de enero de 1.995, y así sucesivamente; y que el período de los alcaldes se inició el 1 de enero de 1.995 y terminó el 31 de diciembre de 1.997, y así sucesivamente.

Esto es, que se trata de períodos institucionales, objetivamente señalados en la Constitución, cuyas disposiciones debe aplicar el juez directamente.

Tales las razones de mi discrepancia de la sentencia, que concluyó con la afirmación de que estaba "perfectamente definido, entonces, que el

período de los alcaldes, no puede ser institucional, como se venía sosteniendo, sino que es personal o subjetivo".

MARIO ALARIO MÉNDEZ

NOTAS:

1 Mediante el acto legislativo número 1 de 1.987 se estableció que la ciudad de Cartagena de Indias sería organizada como un Distrito Turístico y Cultural, y que lo dispuesto para el Distrito Especial de Bogotá en los artículos 171, 182 189, parágrafo, y 201 de la Constitución que regía entonces le sería aplicable. Y mediante el acto legislativo número 3 de 1.989 se estableció que la ciudad de Santa Marta sería organizada como un Distrito Turístico, Cultural e Histórico, y también que lo dispuesto para el Distrito Especial de Bogotá en los artículos 171, 182 189, parágrafo, y 201 de la Constitución de entonces le sería aplicable. Después, por el artículo 328 de la Constitución que hoy rige se estableció que esos distritos conservarían su régimen y su carácter, lo que llevó a la Corte Constitucional a concluir, en la sentencia C-503 de 4 de noviembre de 1.993, que ese régimen es hoy el establecido para el Distrito Capital de Bogotá. *Gaceta de la Corte Constitucional*, 1.993, t. 11, págs. 58 a 60.

2 Es así según lo establecido en el artículo 1.º del acto legislativo número 1 de 1.993.

3 *Gaceta de la Corte Constitucional*, 1.994, t. 1, págs. 283 y 284.

4 *Gaceta de la Corte Constitucional*, 1.995, t. 12, págs. 157 y 158.

5 *Gaceta de la Corte Constitucional*, 1.997, t. 9, págs. 272 a 282.

6 *Anales del Consejo de Estado*, t. CXXIV, primera parte, págs. 323 y 324.

7 *Gaceta Constitucional*, 1.992, t. 1, págs. 177 y 178.

8 *Gaceta Judicial*, t. LXXXVI, núms. 2.186 y 2.187, págs. 446 y 447.

9 *Gaceta Judicial*, t. CXXXVIII, núms. 2.340, 2.341 y 2.342, págs. 155 y 156.

10 *Gaceta Judicial*, t. CLVII, núm. 2.397, págs. 99 y 100.

11 *Revista Jurisdiccional Disciplinaria*, núm. 4, pág. 180.

12 En este sentido CARNELUTTI, Francesco, *Sistema de Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires, UTEHA, 1.944, t. I, págs. 317 a 319. DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Compendio de Derecho Procesal Civil, Teoría General del Proceso*, Bogotá, Biblioteca Jurídica Diké, 1.987, 12a. ed., t. I, pág. 500. MORALES MOLINA, Hernando, *Curso de Derecho Procesal Civil, Parte General*, Bogotá, Editorial ABC, 1.991, 11a. ed., pág. 548. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, sentencia de 21 de marzo de 1.916, *Gaceta Judicial*, t. XXV, núms. 1.286 y 1.287, pág. 250; sentencia de 31 de agosto de 1.918, *Gaceta Judicial*, t. XXVII, núm. 1.391, pág. 62; sentencia de 9 de julio de 1.928, *Gaceta Judicial*, t. XXXV, núm. 1.821, pág. 550; sentencia de 24 de octubre de 1.928, *Gaceta Judicial*, t. XXXVI, núm. 1.825, pág. 48; sentencia de 31 de octubre de 1.936, *Gaceta Judicial*, t. XLIV, núms. 1.918 y 1.919, pág. 461; sentencia de 6 de abril de 1.956, *Gaceta Judicial*, t. LXXXII, núm. 2.167, pág. 558; sentencia de 24 de mayo de 1.957, *Gaceta Judicial*, t. LXXXV, núms. 2.181-2.182, pág. 91, y sentencia de 28 de agosto de 1.963, *Gaceta Judicial*, t. CIII-CIV, núms. 2.268 y 2.269, pág. 112. CONSEJO DE ESTADO, sentencia de 28 de octubre de 1.974, *Anales del Consejo de Estado*, t. LXXXVII, núms. 443 y 444, págs. 83, 84 y 86; sentencia de 20 de junio de 1.979, *Anales del Consejo de Estado*, t. XCVI, núms. 461 y 462, pág. 133, y sentencia de 9 de septiembre de 1.981, *Anales del Consejo de Estado*, t. CI, núms. 471 y 472, págs. 210 a 212. CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-131 de 1 de abril de 1.991, *Gaceta de la Corte Constitucional*, t. 4, 1.993, págs. 34 y 35, y sentencia C-037 de 5 de febrero de 1.996, *Gaceta de la Corte Constitucional*, edición extraordinaria, 1.996, págs. 101 y 102.

13 *Gaceta de la Corte Constitucional*, 1.993, t. 4, pág. 37.

14 *Gaceta de la Corte Constitucional*, 1.995, t. 3, págs. 68 a 70.

15 *Gaceta de la Corte Constitucional*, 1.996, edición extraordinaria, págs. 98 y 99.

16 Es respuesta al oficio CSJS-S 041 de 18 de diciembre de 1.998 del Consejo Seccional de la Judicatura de Sucre.

17 *Ibid.*, págs. 101 y 102.

18 Sentencia C-011 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero

19 Sentencia C-586 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

20 *Anales del Consejo de Estado*, t. CLVII, primera parte, págs. 71 a 81.

21 Expedientes S-712.

22 Expedientes 1.698, 1.710, 1.716 y 1.918.

23 La capital de la República, por disposición del artículo 322 constitucional, fue denominada Santa fe de Bogotá. Posteriormente, mediante el

artículo 1.º del acto legislativo número 1 de 2.000, por el cual se modificó el artículo 322, se la denominó Bogotá.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:20:16