

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Consejera Ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Bogotá D.C., nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicación n.º 250002326000199901329 01 (28641)

Actor: MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ

Demandado: RAMA JUDICIAL

Naturaleza: Reparación directa

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia proferida el 23 de julio de 2004, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

El 18 de mayo de 1999, el señor MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ por intermedio de apoderado judicial¹, formuló demanda en contra de la Nación-Rama Judicial en razón de la sentencia de 24 de abril de 1997, expediente n.º 1612, mediante la cual la Sección Quinta del H. Consejo de Estado declaró la nulidad parcial del acto administrativo proferido por los Delegados del Consejo Nacional Electoral el 30 de junio de 1996, para declarar elegido al demandante Gobernador del departamento de Casanare, para el periodo 1996 1999 –folio n.º 2 del cuaderno principal-.

1. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

¹ *Memorial poder visible a folio 1 del cuaderno principal.*

1.1. LA DEMANDA

Conforme al texto de la demanda, se pretenden las siguientes declaraciones y condenas:

PRIMERA: Que la Nación–Rama Judicial, representada por el Director Ejecutivo de la Administración Judicial, es responsable Administrativamente de los perjuicios materiales (daño emergente y lucro cesante) y morales (objetivos y subjetivos) y la indemnización futura, causados al Dr. MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ, por falla en el servicio – error judicial, derivado de la Sentencia del 24 de abril de 1.997, proferida por la Sección Quinta del H. Consejo de Estado, que en su parte resolutive ordena en su numeral primero: “1. Declárese la nulidad parcial del acto administrativo expedido el 30 de junio de 1.996 por el cual los señores Delegados del Consejo Nacional Electoral declararon elegido al ciudadano MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ como gobernador del Departamento de Casanare, para el periodo 1.996 – 1.999 pero solo en cuanto el periodo por el cual se declaró elegido excede al término de tres años que finaliza el 31 de Diciembre de 1.997”, que condujo a la separación del cargo de Gobernador del Departamento de Casanare por el periodo constitucional de tres (3) años, 1996–1999, sentencia que fue recurrida en recurso extraordinario de súplica ante la Sala Plena del H. Consejo de Estado.

SEGUNDA: Condenar, en consecuencia, a la Nación–Rama Judicial, representada por el Director Ejecutivo de la Administración Judicial como reparación del daño directo y cierto ocasionado, a pagar al Dr. MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ, o, a quien represente legalmente sus derechos, los perjuicios de orden material y moral objetivados y subjetivados, actuales y futuros y la indemnización futura, los que se estiman como mínimo en la suma de mil quinientos cincuenta y tres millones seiscientos mil pesos moneda legal colombiana (\$1.553'600.000), más dos mil gramos oro o conforme a lo que resulte probado dentro del proceso.

TERCERA: Condenase a la Nación–Rama Judicial, representada por el Director Ejecutivo de la Administración Judicial, en el evento de prorrogarse el periodo a los actuales Gobernadores, al pago de un (1) año más por concepto de salarios, primas, viáticos, vacaciones, bonificaciones, prestaciones sociales, y demás emolumentos dejados de percibir.

CUARTA: La condena respectiva será actualizada de conformidad a lo previsto en el Art. 178 del C.C.A. y se reconocerán los intereses legales desde la fecha de la ocurrencia de los hechos hasta cuando se da cabal cumplimiento a la sentencia que le ponga fin al proceso.

QUINTA: La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Para sustentar las pretensiones el actor pone de presente:

1.- Acorde con el acto administrativo de 30 de junio de 1996, los Delegados del Consejo Nacional Electoral declararon al señor MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ, Gobernador del departamento de Casanare para el periodo 1996 1999, a raíz de una nueva elección que debió realizarse el 23 de junio anterior, ante la declaratoria de nulidad del designado para el periodo 1995 1997.

2.- Mediante Sentencia de 24 de abril de 1997, la Sección Quinta del H. Consejo de Estado declaró la nulidad parcial del acto administrativo al que se hace mención, en cuanto excedía el término que finalizaba el 31 de diciembre de 1997 que correspondía al periodo del funcionario saliente, al tiempo que negó las demás súplicas de la demanda y ordenó comunicar dicha decisión al Presidente de la República, a los señores Ministros del Interior, Presidente del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil, para los efectos a que hubiere lugar.

3.- Que sus derechos constitucionales fueron vulnerados, si se considera que fue elegido para un período individual de tres años, como lo señaló la Corte Constitucional, en decisión que constituye cosa juzgada constitucional, de obligatorio cumplimiento por todas las autoridades y los particulares. Razón por la cual la administración debe declararse responsable.

4.- Como consecuencia de la sentencia de 24 de abril de 1997, debió hacer dejación del cargo como Gobernador del departamento del Casanare el día 31 de diciembre de 1997, esto es, año y medio antes -si se considera que fue elegido para el período constitucional 1996 1999- y así mismo dejar de devengar los salarios, primas, viáticos y demás emolumentos salariales del orden de los \$ 340'000.000,00, aunado a los gastos de honorarios profesionales, transporte aéreo y demás erogaciones en que debió incurrir para instaurar la demanda. Lo último en una cuantía superior a los sesenta millones de pesos \$ 60'000.000, sin perjuicio del lucro cesante, porque dejó de ejercer cómo médico cirujano en el Hospital Regional de Yopal.

1.2. INTERVENCIÓN PASIVA

1.2.1 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El 11 de julio de 2002, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió demanda². La Nación-Rama Judicial, a través de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial se opuso a las pretensiones –folio 135 del cuaderno principal-, en cuanto no advirtió el error, en que habría incurrido esta Corporación, si se considera que el demandante no solo agotó los recursos ordinarios, sino que, interpuso recurso extraordinario de súplica en contra de la sentencia proferida el 24 de abril de 1997, por violación directa de las normas sustanciales, resuelto negativamente el 5 de agosto de 1997. Lo anterior sin perjuicio de que el juez extraordinario dio valor a las pruebas aportadas y decretadas en el proceso inicial.

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSION

1.3.1. PARTE ACTORA

La parte actora insistió en la prosperidad de las súplicas de la demanda – folio 153 del cuaderno principal-, fundada en que se desconocieron lo preceptos constitucionales, al igual que la cosa juzgada constitucional en lo que tiene que ver con su periodo individual, como Gobernador del departamento de Casanare. Siendo así la decisión cuestionada comporta la fuente del daño y procede reparar los perjuicios causados.

Señala, igualmente, que no puede pasarse por alto que la norma constitucional –artículo 303- fijó en tres años el periodo de los gobernadores. De donde no cabe sino entender que el mismo fue elegido para un periodo personal, no institucional, como lo entendió esta

² *Tramitados los impedimentos formulados por los magistrados de las Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la actuación fue avocada por la Sección Tercera del mismo tribunal –folio 106 del cuaderno principal-.*

Corporación. Esto es así porque se requirió del Acto Legislativo n.º 2 de 2002, para establecer un periodo institucional de cuatro años.

De donde y en aplicación del artículo 29 constitucional, no queda sino concluir que el acto que declaró su elección no fue juzgado conforme a la ley preexistente.

1.4 SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sala de Descongestión negó las súplicas de la demanda, en razón de que no encontró demostrada la responsabilidad de la administración –folio 161 del cuaderno principal-. A juicio del *a quo*, el Estado no responde por el error judicial en que incurren las altas Cortes salvo que se trate de una actuación subjetiva, caprichosa, arbitraria y flagrantemente violatoria del debido proceso, por manera que se exige el desconocimiento del orden jurídico consignado en una providencia, por un funcionario investido de funciones jurisdiccionales. De manera que en el *sub lite* no se configura la responsabilidad de la administración. Aunado a que las decisiones judiciales, en las que el demandante se apoya para demostrar el error en que, según dice, incurrió la Sección Quinta de esta Corporación, fueron adoptadas con posterioridad, por manera que resultan inaplicables, tanto por la oportunidad como por obedecer a hipótesis diferentes. Particularmente si se considera que para entonces existía un vacío normativo, propio de la transición que atravesaba el ordenamiento.

Siendo así el *a quo* consideró que la providencia de la Sección Quinta de esta Corporación que declaró la nulidad parcial de la elección del actor se ajustó a derecho, toda vez que en su momento la Corporación expresó:

“Ahora bien, es sabido que no se ha expedido una ley que regule los aspectos de que trata el Artículo 303 ya mencionado.

Debe entonces, analizarse si con base en la Constitución Nacional el periodo de los Gobernadores es institucional o individual para efectos de determinar si la falta absoluta (que no hay duda, se presenta cuando se anula la elección

del titular y se elige un reemplazo se llena por el resto del período o si cada vez que se provee el cargo, se empieza un período.

(...)

Del análisis de la forma en la cual la constitución de 1991 establece los periodos, se puede inferir que mientras en la generalidad de los casos se acude a señalar el tiempo que cubre el período, sólo en casos expresos señala que este último sea individual, lo que lleva a concluir que solo cuando el constituyente pretende que el periodo sea individual, o sea, cuando quiere hacer una excepción a la norma general que es la del período institucional, así lo manifiesta expresamente.

(...)

Por último, el a quo, en lo que tiene que ver con el juicio de responsabilidad, sostuvo:

Encuentra la Sala, que las precisiones hechas juiciosamente por el H. Consejo de Estado, se ajustan completamente a derecho, por cuanto, no existiendo un precepto jurídico específico al respecto, hace un análisis de lo consagrado en la Constitución a fin de determinar cuál es la posición que se debe tomar en este caso, habiendo sido dispuesto que las primeras elecciones se realizarían el 27 de octubre de 1991 y la respectiva posesión el 2 de enero de 1992, quedó establecida la fecha de iniciación de un periodo, que evidentemente se entendía como institucional. Así lo señalo claramente el H. Consejo de Estado en el fallo bajo estudio, en los siguientes términos:

“Se puede afirmar, entonces, volviendo al estudio del presente, que el período de los gobernadores es institucional con las excepciones señaladas por la H. Corte Constitucional frente a revocatoria del mandato y a destitución de los titulares”. (Fl. 38 c. 2).

Como consecuencia de lo anterior, para esta Sala es clara que la decisión tomada por el H. Consejo de Estado no comporta error jurisdiccional alguno, por cuanto el fin que se pretendía con la declaración parcial de nulidad de la elección del Gobernador MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ, es precisamente ajustar a derecho el mencionado acto administrativo.

Conforme a lo anterior, se tiene que, siendo contrario a derecho el periodo de tiempo por el cual le fue concedida, en una primera oportunidad, su credencial al Gobernador MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ, se hacía indispensable adecuar dicho acto a la legalidad, procedimiento del cual no le es posible al demandante derivar perjuicio alguno, por cuanto, debió tener conocimiento de tal situación y por tanto, no es posible derivar perjuicio alguno de las acciones de la entidad demandada.

SEGUNDA INSTANCIA

2.1 RECURSO DE APELACIÓN

2.1.1 PARTE DEMANDANTE

La parte actora interpone recurso de apelación, para que se revoque la decisión y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda –folio 174 del cuaderno principal-, en tanto el artículo 303 se limitó a sostener que *“los Gobernadores serán elegidos para periodos de tres (3) años y no podrán ser elegidos para el periodo siguiente”*, sin perjuicio de que el artículo 20 de la Ley 78 de 1986, anterior a la norma constitucional, previó que, cuando la falta absoluta se produjere antes de transcurrido un año del periodo, el Presidente de la República o el Gobernador, *“en el decreto de encargo señalará la fecha para la elección (...), la cual deberá realizarse dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición del decreto (...) para el resto del periodo”*.

Se tiene entonces que, como el Gobernador Sosa Pacheco fue elegido en el mes de octubre de 1994 y el actor el 23 de junio de 1996, para sucederlo, debió permanecer en el cargo por tres años. La norma en mención no presenta confusión alguna, en cuanto a que, como el demandante fue elegido transcurrido el primer año del periodo del funcionario saliente, tenía que haber permanecido los tres (3) años, en cuanto su periodo era individual. La Corte Constitucional se pronunció en estos términos, en sentencia SU-640 de 5 de noviembre de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Siendo así, el recurrente destaca que la Sección Quinta de esta Corporación le fijó al artículo 303 constitucional un alcance no previsto. Aunado a que, si se considera que se trataba de un vacío, no se explica cómo el Consejo de Estado hizo las veces de legislador.

2.2. INTERVENCIONES FINALES

2.2.1. PARTE DEMANDANTE

El actor insiste en las pretensiones de la demanda –folio 185 del cuaderno principal- porque, a su parecer, i) como tomó posesión del cargo el dos de julio de 1996, los tres años de su periodo culminarían el primero de julio de 1999; ii) la decisión de la Sección Quinta, en cuanto determinó que el periodo vencía el 31 de diciembre de 1997, contraría lo previsto en el artículo 20 de la Ley 78 de 1986, a cuyo tenor las faltas absolutas de alcaldes o gobernadores, antes de transcurrir un año del periodo, se aplican por el resto del mismo y, como él fue elegido después de haber transcurrido el término indicado, lo fue por el periodo completo –tres años-, como así lo expresaron los Delegados de la Registraduría Nacional. Para el efecto trae a colación la sentencia C-011 de 1994, proferida en razón de la revisión de constitucionalidad de la Ley Estatutaria 131 de 1994. Sostuvo: *“Al producirse la elección popular de quien haya de sucederlo en el cargo, cualquiera que sea la fecha en que ello ocurra; el periodo constitucional del nuevo mandatario, comenzará a contarse a partir de la fecha de su posesión y ese periodo deberá ser el mismo de aquel cuyo mandato fue revocado, es decir tres años.”* En conclusión, destaca que, como tomó posesión del cargo el día 2 de julio de 1996, su periodo finalizaba el primero de julio de 1999.

Lo anterior, porque, en los términos artículo 303 constitucional, *“en cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento..., los gobernadores serán elegidos para periodos de tres años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente”*. En suma, el espíritu del constituyente se encaminó a establecer las elecciones por periodos completos, como lo entendió la Corte Constitucional.

En resumen, la Sección Quinta del H. Consejo de Estado en la sentencia del 24 de abril de 1997, pasó por alto el mandato constitucional respecto del periodo individual de los alcaldes y gobernadores y, además, desconoció lo

que al respecto sostuvo, en su momento, la H. Corte Constitucional, en las sentencias SU-640 de 1998³ y C-011 de 1994⁴.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, pues, de acuerdo con lo señalado por la Sala Plena Contenciosa, conforme al artículo 73 de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de Administración de Justicia⁵, la segunda instancia de los procesos adelantados en ejercicio de la acción de reparación directa, por causa de la administración de justicia, corresponde a esta Corporación⁶.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Debe la Sala resolver las pretensiones de reparación instaurada por el señor MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ, con ocasión de la sentencia de 24 de abril de 1997, proferida por la Sección Quinta de esta Corporación, en cuanto anuló parcialmente el acto administrativo proferido por los Delegados del Consejo Nacional Electoral que declararon su elección como gobernador del departamento de Casanare. Lo anterior en cuanto el actor pone de

³ M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, sostuvo: “En varias ocasiones, esta Corporación se ha pronunciado acerca del periodo de los alcaldes y gobernadores (...) Y en todas ellas se ha concluido que siempre que se elige popularmente un nuevo Alcalde o Gobernador ESTE DESEMPEÑARÁ SU POSICIÓN DURANTE EL TÉRMINO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN, ES DECIR DE TRES AÑOS, de esta manera la Corte Constitucional ha sido terminante en precisar que los periodos de los alcaldes y gobernadores son individuales y no institucionales”.

⁴ M.P. Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, a cuyo tenor “... al producirse la elección popular de quien haya de sucederlo en el cargo CUALQUIERA QUE SEA LA FECHA EN QUE ELLO OCURRA, EL PERIODO CONSTITUCIONAL DEL NUEVO MANDATARIO COMENZARÁ CONTRASE A PARTIR DE LA FECHA DE SU POSESIÓN y este periodo deberá ser el mismo de aquel cuyo mandato fue revocado es decir tres años”

⁵ “De las acciones de reparación directa y de repetición de que tratan los artículos anteriores, conocerá de modo privativo la Jurisdicción Contencioso Administrativa conforme al procedimiento ordinario y de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos”.

⁶ En tal sentido, Consejo de Estado, Sala Plena, auto del 9 de septiembre de 2008, expediente. 11001-03-26-000-2008-00009-00, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

presente que la providencia no responde a la normatividad constitucional que invoca, respecto del periodo para el que fue elegido.

3. EL DAÑO

De conformidad con el material probatorio que obra en el expediente, se pueden dar por ciertos los siguientes hechos:

3.1. Acorde con la credencial n.º E-28 de 30 de junio 30 de 1996, los Delegados del Consejo Nacional Electoral declararon elegido al señor Miguel Ángel Pérez Suárez, Gobernador del departamento de Casanare para el periodo comprendido entre 1996 a 1999 –folio 4 del cuaderno de pruebas-. Y el antes nombrado tomó posesión del cargo el 2 de julio de 1996, ante la Asamblea Departamental –folio 5 del cuaderno de pruebas-.

3.2. El señor PÉREZ SUÁREZ ejerció el cargo para el cual fue elegido hasta el 31 de diciembre de 1997, según certificación expedida por la Dirección de Personal de la Gobernación de Casanare el 3 de marzo de 1999 –folio 6 del cuaderno de pruebas-.

MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ

“..., laboró al servicio de la Administración Departamental, desempeñando las funciones de Gobernador del Departamento, por elección popular el día 23 de Junio de 1996, quien tomó posesión ante la Honorable Asamblea Departamental el 2 de julio de 1996, para el periodo comprendido entre el 2 de Julio de 1996 al 31 de Diciembre de 1997 (sic)”

3.3. La Sección Quinta del Consejo de Estado declaró la nulidad parcial del acto de 30 de junio de 1996, mediante el cual se declaró elegido al ciudadano MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ como Gobernador del departamento de Casanare en cuanto al periodo, dado que se consideró que el mismo se extendía en el término constitucional –folio 11 del cuaderno de pruebas-. Se sostuvo:

De la lectura del artículo 287 de la C.N., se deduce que establece los derechos de las entidades territoriales en virtud de la autonomía para la

gestión de sus intereses consagrada en la carta y dentro de los límites de la Constitución y de la ley pero no menciona las autorices (sic) ni trata sobre el periodo de los gobernadores, por lo que no puede predicarse violación alguna.

Por su parte el artículo 303 ibídem señala en tres años, la duración del período de los gobernadores y prohíbe su reelección para el período siguiente. Señala la extensión del mismo en el tiempo, y defiere a la ley la forma de llenar las faltas absolutas y temporales del funcionario.

El artículo 309 de la C.N., erige como departamentos las entidades territoriales allí señaladas por lo que solo se relaciona con el caso subjudice en cuanto a que Casanare fue de los territorios erigidos como departamentos, sin que por ello pueda resultar violada la norma para efectos del presente proceso.

El Artículo 1º de la Ley 163 de 1.994 establece que las elecciones de, entre otros, los Gobernadores, se realizaran el último domingo del mes de octubre.

De lo anterior, lo único que queda claro es la prohibición de reelección del funcionario y el señalamiento del periodo de tres años, pero no la forma de llenar faltas absolutas, asunto que la Carta defiere a la ley.

Ahora bien, es sabido que no se ha expedido una ley que regule los aspectos de que trata el Artículo 303 ya mencionado.

Debe entonces, analizarse si con base en la Constitución Nacional el periodo de los Gobernadores es institucional o individual para efectos de determinar si la falta absoluta (que no hay duda, se presenta cuando se anula la elección del titular y se elige un reemplazo) se llena por el resto del período o si cada vez que se provee el cargo, se empieza un período.

No se analizará por no ser objeto del proceso a la falta absoluta se llena por encargo o por elección por cuanto no está planteado. Se analizará únicamente si el periodo del Gobernador elegido en reemplazo de un titular cuyo acto declaratorio de elección ha sido anulado, es institucional o individual.

Con anterioridad a la Constitución de 1.991 la regla general era que los períodos eran institucionales y sólo cuando había expresión manifiesta de que el período era individual, el mismo se consideraba como tal.

Del análisis de la forma en la cual la constitución de 1991 establece los periodos, se puede inferir que mientras en la generalidad de los casos se acude a señalar el tiempo que cubre el período, sólo en casos expresos señala que este último sea individual, lo que lleva a concluir que solo cuando el constituyente pretende que el periodo sea individual, o sea, cuando quiere hacer una excepción a la norma general que es la del período institucional, así lo manifiesta expresamente.

Ello permite señalar que el Constituyente manejó como regla general el establecimiento del periodo institucional y como excepción el del individual.

Ahora bien, en relación con el caso de los gobernadores en el artículo transitorio 16 la C.N., de 1991 señaló que la primera elección de Gobernadores se celebraría el 27 de octubre de 1.991 y la posesión de los elegidos sería el 2 de enero de 1.992, es decir, estableció la fecha de iniciación del periodo. Aunque la disposición se agotó por la transitoriedad de su naturaleza, muestra a las claras el querer del constituyente que no fue otro que considerar el periodo como institucional. De hecho los tres años se vienen contando con base en la disposición mencionada, aunque la misma dejó de estar vigente.

(...)

Debe anotarse que mediante la providencia transcrita en algunos apartes, sentencia C-011 de 21 de enero de 1994, la H. Corte Constitucional revisó el proyecto de ley estatutaria por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones y, concretamente, el aparte transcrito se refiere al caso de la revocatoria de mandato del gobernador o alcalde y al período que debe cumplir quien asume en reemplazo, que hacía parte del artículo 15, declarado inexecutable, del proyecto de la que luego se convirtió en ley 131 de 1994.

En tales condiciones debe anotarse que la H. Corte Constitucional al decidir en los anteriores fallos sobre la inexecutable de los artículos que se refieren al período de quienes sean elegidos para remplazar los gobernadores estudió dos casos específicos, a saber: revocación del mandato y destitución de los titulares. No se ha pronunciado sobre el período de los Gobernadores que resultan elegidos en reemplazo del titular cuando se ha declarado la nulidad del acto declaratorio de elección por lo que tales providencias no son aplicables al caso.

Con posterioridad a las sentencias anteriores, la H. Corte Constitucional ha analizado otros casos distintos del que ahora ocupa a la Sala por lo que las decisiones adoptadas en los mismos tampoco contemplan el caso en estudio.

Se puede afirmar, entonces, volviendo al estudio del presente, que el periodo de los gobernantes es institucional con las excepciones señaladas por la H. Corte Constitucional frente a la revocatoria del mandato y a destitución de los titulares.

De acuerdo con lo anterior, para la Sala resulta claro que si el acto declaratorio de elección señala un periodo que excede el término de tres años que termina el 31 de diciembre de 1.997, resulta nulo en el tiempo que sobrepasa tal término por cuanto establece un periodo individual que no es el previsto en la Constitución nacional para el caso concreto.

La consecuencia de lo anterior no es la anulación del acto que declaró la elección sino el tiempo que excede el periodo de tres años que debió respetarse.

(...)

En armonía con lo expuesto resolvió:

1.- *Declárese la nulidad parcial del acto administrativo expedido el 3 de junio de 1.996 por el cual los señores Delegados del Consejo Electoral declararon elegido al ciudadano Miguel Ángel Pérez Suárez como Gobernador del Departamento de Casanare, para el período 1.996 – 1.999 pero solo en cuanto al periodo por el cual se declaró elegido excede al término de tres años que finaliza el 31 de diciembre de 1.997.*

2.- *Deniéganse las demás pretensiones de la demanda.*

3.4. Mediante sentencia de 5 de agosto de 1997, la Sala Plena Contenciosa de esta Corporación mantuvo la decisión recurrida, en cuanto denegó el recurso extraordinario de súplica interpuesto por el actor, en razón de que no vislumbró el desconocimiento de la jurisprudencia de la Corporación -folio 53 del cuaderno de pruebas-. Sostuvo la Sala:

“La confrontación de la doctrina que se acaba de transcribir con la que el fallador de única instancia acogió como fundamento de su decisión, permite apreciar que en efecto existe similitud en el tema tratado, en cuanto ambas se ocupan del periodo de un funcionario cuya duración está fijado por la Constitución, pero ocurre que las premisas sobre las cuales se sustenta el respectivo análisis son distintas, toda vez que como se puede leer en la doctrina de la Sala Plena, en la sentencia se partió de la circunstancia de que ni en el artículo 249 de la Constitución ni en el artículo 27 transitorio ibídem, ni en ninguna norma legal se ha señalado fecha de iniciación del periodo del Fiscal General de la Nación; mientras que en la providencia acusada se partió de una circunstancia contraria, en el sentido de que en relación con los gobernantes, en el artículo transitorio 16, la Carta de 1991 señalo que la primera elección se celebraría el 27 de Octubre de 1.9912 y la posesión de los elegidos sería el 2 de enero de 1.992.

Como se puede apreciar, se atendieron situaciones institucionales o normativas enteramente diferentes, o mejor, contrapuestas, que por lo mismo, en lugar de originar oposición entre las dos directrices jurisprudenciales, las hace armónicas y coherentes, en tanto evidencia una aplicación racional del criterio utilizado, cual es el de la fijación o no por el Constituyente de una determinada fecha para la iniciación del periodo en cuestión, en cuanto que en donde se halló que no había tal fijación se asumió el periodo como individual, y donde se observó que si existía señalada una fecha de iniciación del periodo, se estimó que éste era institucional. Siendo pues diferentes las situaciones bajo estudio frente a dicho criterio, diverso ha de ser también el tratamiento de cada una de ellas.

De lo anterior se agrega que las diferencias en las situaciones de los funcionarios en mención, se extiende a otros aspectos, como que la designación de uno es por elección popular y la del otro es por elección corporativa; el cargo del primero es múltiple, en tanto que el del segundo es único; y pertenecen a ramas distintas del Poder Público, todo lo cual se

compagina con el hecho de que tengan regulaciones constitucional y legal diferentes.

De esta forma, la violación que se predica en el cargo es inexistente, ya que es claro que la doctrina acogida en la sentencia suplicada no modifica en modo alguno la jurisprudencia de la Corporación.

Así las cosas, atendiendo el presupuesto previsto en el inciso primero del artículo 130 del C.C.A., respecto de la procedencia del recurso extraordinario que aquí se desata, se observa fácilmente que la situación no se adecua a dicho presupuesto. La norma dice que “Habrá recurso de súplica...contra los autos interlocutorios o las sentencias proferidas por las Secciones cuando sin la aprobación de la Sala Plena, se acoja doctrina contraria a la jurisprudencia de la corporación”. En consecuencia, el cargo resulta fallido y por tanto habrá de declararse la no prosperidad del recurso.

3.5. La Procuraduría Décima Delegada ante la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el curso de la acción electoral, conceptuó sobre la nulidad en el sentido de dejar sentado que el actor fue elegido para un periodo individual de tres años –folio 141 del cuaderno de pruebas-. Del escrito se destaca:

“Como argumento de la violación se señala que, el artículo 303 de la Constitución Política establece que el período del Gobernador es de tres (3) años, pero que éste no es personal sino general. Que el hecho de haberse elegido al nuevo Gobernador por el periodo 1996 a 1999 viola dicho precepto, porque debió elegirse al nuevo funcionario por el resto del periodo que faltaba y que correspondía a 1995 1997.

Sobre este punto se debe indicar, que este aspecto ya ha sido decidido por la H. Corte Constitucional en Sentencia C-011 de 1994 donde se revisó la Constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria “Por el cual se reglamenta el Voto Programático y se dictan otras disposiciones”.

Allí se dice sobre este punto y en relación con el evento de la revocatoria del mandato, lo siguiente:

(...)

Lo razonable, pues, y, sobre todo, lo que se ajusta al espíritu de nuestra Carta Política, es que producida la expresión de la voluntad popular en las urnas, a través de la elección del gobernador o del alcalde que hayan de reemplazar a aquellos cuyo mandato haya sido revocado popularmente, los nuevos mandatarios dispongan de la totalidad del periodo constitucional previsto, durante el cual tenga, a su turno, la oportunidad de cumplir con el programa de gobierno que hayan sometido a la consideración de sus electores” (subraya fuera de texto).

En Sentencia C – 586/95 expediente No. D – 966, con Ponencia de los H. Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo,

se dijo sobre el mismo aspecto; pero referido a la falta absoluta por destitución:

“Respecto al periodo de los gobernadores y alcaldes, elegidos por falta absoluta de los titulares, la Corte agregó:

“La Constitución Política no señala una fecha oficial para la iniciación del periodo de los alcaldes o gobernadores. En lo que se refiere al periodo de los gobernadores y alcaldes, la Constitución se limita a señalar que éste será de tres (3) años. Al producirse la elección popular de quien haya de sucederlo en el cargo, cualquiera que sea la fecha en que ello ocurra, el período constitucional del nuevo mandatario, comenzará a contarse a partir de la fecha de su posesión y este periodo deberá ser el mismo de aquél cuyo mandato fue revocado, es decir, de tres (3) años).

Sin más nada que agregar sobre el punto, en concepto de esta agencia del Ministerio Público, el nuevo Gobernador elegido, señor MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ fue legalmente elegido para el periodo 1996 1999 y por ello no se ha violado, sobre este aspecto, disposición alguna ni Constitucional ni Legal.

El artículo 309 de la Carta hace referencia a la conversión de Intendencias y Comisarías en Departamentos, y no se encuentra que la norma tenga relación alguna con la violación indicada por el demandante, en cuanto al periodo del Gobernador.

3.6. Acorde con los testigos Eduardo Lucio Gilede, Robert O. Zárate C. y Galo R. Barón M., la decisión de la Sección Quinta causó al actor perjuicios de índole moral y material, relacionados con el recorte injustificado del periodo –folio 179 y siguientes del cuaderno de pruebas-. Declaró también la hermana del actor –Edmy Pérez Suárez- cuyo conocimiento, al respecto resulta relevante, dada su cercanía con la víctima. Sostuvo la declarante: *“Las consecuencia son muy grandes porque las campañas en Casanare son muy difíciles y la gente es muy sectaria, (...) entonces al (sic) MIGUEL ÁNGEL ser retirado vienen las burlas de los seguidores de los otros candidatos, (...) les decían por ejemplo “se les acabó el cuarto de hora (...) no les duró mucho la fiesta”*

5. LA IMPUTACIÓN

Para resolver si la Nación-Rama Judicial es responsable por los perjuicios causados al demandante, en razón de la sentencia de 24 de abril de 1997, proferida por la Sección Quinta del H. Consejo de Estado, es del caso analizar la responsabilidad estatal, al amparo del artículo 90 de la Carta,

pues lo que en realidad interesa para definir la responsabilidad³, tiene que ver con la antijuridicidad del daño y la atribución del mismo a la acción u omisión de un agente estatal.

Lo anterior, sin perjuicio de que el artículo 65 de la Ley 270 de 1996 prevé tres frentes o títulos generadores de responsabilidad, a saber⁷:

- Error jurisdiccional
- Privación injusta de la libertad
- Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia

Lo anterior en cuanto la norma en mención dispone:

ARTICULO 65. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.

En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad.

Y, el artículo 66 de la misma normatividad, señala:

ARTICULO 66. ERROR JURISDICCIONAL. Es aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley.

Es de anotar que, pese a la declaratoria de constitucionalidad condicionada del artículo 66 de la Ley 270 de 1996, bajo el entendido que el Estado no compromete su responsabilidad en razón de decisiones, actuaciones u

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente número 13.606. La Sala expresó: “En la segunda tesis jurisprudencial sobre la responsabilidad del Estado causada en detención preventiva, ‘objetiva o amplia’, se sujeta esta responsabilidad y en cuanto a la conducta imputada a que la persona que ha sido privada de la libertad y que posteriormente ha sido liberada como consecuencia de una decisión de autoridad competente, ésta haya sido fundamentada en que el hecho no ocurrió, o no le es imputable o que no se constituyó conducta punible, sin necesidad de valorar la conducta del juez o de la autoridad que dispuso la detención”. (negrillas del original, resalta la Sala). Ver recuento jurisprudencial sobre el tema en la decisión del Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 14 de marzo de 2002, expediente número 12.076.

⁷ La jurisprudencia, se ha pronunciado de diversas maneras, al margen de la declaratoria de constitucionalidad condicionada del artículo 66 de la Ley 270 de 1996, en sentencia C-037 de 1996.

omisiones de las altas corporaciones judiciales, esta Corporación ha precisado que el artículo 90 constitucional hace al Estado responsable del daño antijurídico causado por acciones u omisiones de cualquier autoridad pública, al margen de la conducta del agente. Última de importancia para efectos de establecer si procede repetir la eventual condena. También la Corte Constitucional ha puntualizado que la responsabilidad del Estado por hecho del juez no compromete sino que afianza la independencia judicial y la seguridad jurídica, en cuanto aquella no puede ser entendida sino en el marco de la norma constitucional que la consagra, esto es sujeta al imperio de la ley.

Sostuvo la Corte⁸:

El artículo 90 y la responsabilidad patrimonial del Estado

3- Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada -en especial en el artículo 16- los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal y plantearon, en particular en el campo extracontractual, la existencia de diversos regímenes de responsabilidad, como la falla en el servicio, el régimen de riesgo o el de daño especial. Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado, pues el artículo 90 señala con claridad que el Estado "responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas."

Ahora bien, como se ve, el actual mandato constitucional es no sólo imperativo -ya que ordena al Estado responder- sino que no establece distinciones según los ámbitos de actuación de las autoridades públicas. En efecto, la norma simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública. Pero el artículo 90 no restringe esta responsabilidad patrimonial al campo extracontractual sino que consagra un régimen general, por lo cual la Corte no considera de recibo el argumento de uno de los intervinientes, según el cual la noción de daño antijurídico no es aplicable en el ámbito contractual. Por el contrario, para esta Corporación el inciso primero del artículo 90 consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado y comprende por ende no sólo la responsabilidad extracontractual sino también el sistema de responsabilidad precontractual (derivado de la ruptura de la relación jurídico-

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1o de agosto de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

administrativa precontractual) así como también la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter contractual.

La Corte Constitucional coincide entonces con los criterios desarrollados por la Sección Tercera del Consejo de Estado, juez especializado en este campo. En efecto, según esa Corporación, los criterios lentamente construidos por la jurisprudencia en materia de responsabilidad del Estado han recibido una expresión constitucional firme en el artículo 90, que representa entonces "la consagración de un principio constitucional constitutivo de la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, tanto la de naturaleza contractual como la extracontractual". Por ello ha dicho esa misma Corporación que ese artículo 90 "es el tronco en el que encuentra fundamento la totalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado, trátese de la responsabilidad contractual o de la extracontractual".

(...)

La misma Corte, al tiempo que se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 31 de la Ley 446 de 1998, consideró⁹:

El segundo elemento que configura la responsabilidad patrimonial del Estado a la luz el artículo 90 constitucional es la imputabilidad del daño antijurídico a las autoridades públicas, aspecto en el cual también ha sido abordado por la jurisprudencia de esta Corporación y tratado profusamente por el Consejo de Estado. Esta última autoridad judicial ha sostenido que la imputación está ligada pero no se confunde con la causación material, por cuanto en ciertos eventos se produce una disociación entre tales conceptos, razón por la cual para imponer al Estado la obligación de reparar un daño "es menester, que además de constatar la antijuridicidad del mismo, el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un 'título jurídico' distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, la 'imputatio juris' además de la imputatio facti"¹⁰.

La Corte Constitucional ha, de esta manera, reiterado las consideraciones del Consejo de Estado sobre los alcances del inciso primero artículo 90 de la Carta, tribunal que ha resumido su criterio en los siguientes términos:

"(S)on dos las condiciones indispensables para la procedencia de la declaración de la responsabilidad patrimonial con cargo del Estado y demás personas jurídicas de derecho público, a saber: el daño antijurídico y la imputabilidad del daño a alguna de ellas.

La noción de daño antijurídico es invariable cualquiera sea la clase (contractual o extracontractual) o el régimen de responsabilidad de que se trate; consistirá siempre en la lesión patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 10 de febrero de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁰ Consejo de Estado. Sentencia de 13 de julio de 1993, loc. cit.

La diferencia estriba, en consecuencia, en los títulos jurídicos de imputación del daño, determinantes de la causalidad jurídica más allá de la simple causalidad material que se deriva del nexo causal.

*Así, mientras en la responsabilidad fundada en el contrato, serán títulos jurídicos de imputación, por ejemplo los mandatos de buena fe, y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza los contratos conmutativos”(art. 28, ley 80 de 1993) en la extracontractual lo serán, además, la falla del servicio que es el título de imputación más frecuente, cualquiera que sea el sistema que para su prueba se adopte; la culpa personal en nexo con el servicio, prevista para citar algunas disposiciones, en el inciso 2° del artículo 90 de la C. N y en el artículo 77 del CCA; la igualdad de las personas ante la Ley (art. 13 de la C.N, entre otros); el riesgo excepcional establecido, por ejemplo por la Ley 104 de 1993 o en el decreto 444 del mismo año; el error judicial y el anormal funcionamiento de la administración de justicia art. 40 del CPC, art. 414 del CPP, etc), **la inconstitucionalidad de la Ley declarada judicialmente**, y principios de justicia de equidad como éste del no enriquecimiento sin causa.” (negrillas fuera del texto original)¹¹*

*Esta última cita es pertinente para recalcar en la cuestión objeto de estudio en la presente decisión, pues tal como lo ha entendido el Consejo de Estado, la disposición constitucional que regula la materia establece la obligación de reparar los daños antijurídicos provenientes de **cualquier autoridad pública**. En efecto, como se ha reiterado el precepto simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad patrimonial estatal, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública, sin hacer distinciones en cuanto al causante del daño.*

En cuanto a los fundamentos de la responsabilidad extracontractual del Estado, derivada del hecho del juez, se tiene que, si bien la Corte Constitucional, en la sentencia C-037 de 1996, como quedó visto, condicionó la exequibilidad del artículo 65 de la Ley 270 de 1996, en el sentido que de la responsabilidad prevista en la norma no se puede predicar frente a las sentencias de las Altas Cortes, como una forma de salvaguardar el principio de seguridad jurídica, pues, cualquier juez podría revivir el correspondiente proceso, esta Corporación y la misma Corte han adoptado decisiones que salvaguardan el artículo 90 constitucional. Veamos:

En sentencia proferida el 4 de septiembre de 1997¹², se encontró responsable a la Nación-Rama Judicial por los perjuicios causados como

¹¹ Sentencia del Consejo de Estado de mayo 8 de 1995, Expediente 8118, Consejero Ponente Juan de Dios Montes Hernández.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, expediente 10285. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

consecuencia del error judicial en que incurrió la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Se dijo en ese entonces:

Que la responsabilidad patrimonial del Estado sea de origen constitucional, de una parte, y que el artículo 90 no excluya a ninguna autoridad pública como agente del daño, de otra, permite derivar importantes consecuencias frente al pronunciamiento de la Corte Constitucional en cuanto, desbordando el texto fundamental, le suprimiría el derecho a la indemnización a todas las víctimas de hechos imputables a los magistrados de las altas corporaciones de justicia.

*En efecto: el inciso 1º del artículo 90 de la Carta dispone que “el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las **autoridades públicas**”, calidad que, según la propia Corte Constitucional, ostentan los magistrados de las altas corporaciones de justicia “en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado”¹³ y, por lo tanto, los daños antijurídicos que ocasionen no están excluidos de la fuente constitucional de responsabilidad estatal prevista en esta norma.*

(...)

También la determinación de la responsabilidad patrimonial del Estado, como se vio, es una facultad que deriva directamente de la Constitución Política; declarar la existencia del error judicial tampoco implica la interferencia del juez contencioso administrativo en las decisiones judiciales, como que la providencia que contiene el error conserva la intangibilidad de cosa juzgada; y no es cierto que la concesión de la tutela no pueda eventualmente tener consecuencias patrimoniales, por cuanto como lo sostuvo la misma Corte Constitucional al declarar la exequibilidad del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, “ese precepto se limita a indicar la natural consecuencia atribuida por el Derecho, en aplicación de criterios de justicia, a la comprobación del daño que se deriva de acción u omisión antijurídica, la cual no puede ser distinta del resarcimiento a cargo de quien lo ocasionó, tal como dispone el artículo 90 de la Constitución. Se trata de reparar, por orden judicial, el daño emergente causado si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, la violación sea manifiesta y provenga de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, supuestos que justifican y aún exigen que el fallador, buscando realizar a plenitud la justicia en cada caso, disponga lo concerniente. Desde luego, no se trata de sustituir a la jurisdicción especializada ya que el juez de tutela tan sólo tiene autorización para ordenar la condena en abstracto y su liquidación correspondiente a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o al juez competente, lo cual en nada se opone a las previsiones constitucionales.”¹⁴

La exequibilidad condicionada de la Corte Constitucional debe entenderse, entonces, desde la misma perspectiva que ha manejado esa Corporación respecto de la procedencia de la tutela contra providencias judiciales cuando la autoridad pública investida de la potestad de administrar justicia ha

¹³ Sentencia T - 501 de agosto 21 de 1992

¹⁴ C - 543 de octubre 1 de 1992. Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

incurrido en vía de hecho; es decir, que sólo excepcionalmente será admisible la responsabilidad patrimonial del Estado derivada del error judicial cometido por las altas corporaciones de justicia y demás tribunales y juzgados en los eventos en que éste sea absolutamente evidente y no se requiera realizar ninguna labor hermenéutica para hallarlo configurado.

Luego, en sentencia de 5 de diciembre de 2007, aunque negó las súplicas de la demanda, la Sala reiteró el criterio fijado en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado, por el error judicial de las altas cortes, puso de presente que la declaratoria de responsabilidad por tales errores no atenta contra la independencia de los jueces ni contra la seguridad jurídica.¹⁵

De conformidad con lo expuesto, la Sala concluye que el Estado, a través de las acciones y omisiones de sus Altas Cortes, también incurre en error judicial determinante de su responsabilidad patrimonial del Estado, por varias razones:

- Porque el artículo 90 de la Constitución no hace distinciones

Como se indicó precedentemente, la constitución establece que todas las autoridades que ejercen función pública, pueden determinar con sus acciones u omisiones la responsabilidad del Estado.

-Porque no atenta contra el principio de seguridad jurídica.

El juicio es el de la responsabilidad del Estado y no comporta la reapertura del proceso definido en la providencia cuestionada. Tiene por objeto la verificación del derecho o interés lesionado y de la imputación del mismo al Estado, con fundamento en lo cual habrá de declararse la misma y de disponerse la reparación de los perjuicios causados. El juicio de responsabilidad recae sobre la actuación del juez en ejercicio de sus funciones y sobre la configuración del daño; no comporta el renacimiento de un proceso ya terminado. Así también porque la decisión del juez contencioso administrativo no comprende la modificación o alteración de lo dispuesto en el juicio materia de la providencia acusada.

- Porque las altas cortes no son infalibles

Así se deduce de la consagración legal de recursos extraordinarios y de lo expuesto por la Corte Constitucional al conocer de las tutelas contra providencias judiciales proferidas por las altas cortes.

- Porque el Consejo de Estado es el tribunal supremo de lo contencioso administrativo¹⁶ y como corporación judicial competente para juzgar la responsabilidad del Estado, no está limitado por la investidura del juez que

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 15128. M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

¹⁶ Artículo 237, núm. 1.

incurrir en error judicial.

No obstante todo lo anterior la Sala precisa que en la sentencia proferida en 1997 se consideró procedente calificar el error judicial determinante de esta responsabilidad, con fundamento en que “que sólo excepcionalmente será admisible la responsabilidad patrimonial del Estado derivada del error judicial cometido por las altas corporaciones de justicia y demás tribunales y juzgados en los eventos en que éste sea absolutamente evidente y no se requiera realizar ninguna labor hermenéutica para hallarlo configurado.”

Finalmente, en sentencia de 26 de julio de 2012¹⁷, la Sala declaró la responsabilidad patrimonial de la Nación-Rama Judicial por el error judicial en que incurrió la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el marco del recurso de casación formulado contra la sentencia de 16 de marzo de 1998, dictada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cundinamarca y reconoció perjuicios materiales a favor del demandante. Se sostuvo que se causó el daño alegado. Al respecto se precisó

9. El artículo 65 de la Ley 270 de 1996, vigente al momento en que la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cundinamarca y la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia profirieron las sentencias que motivan esta acción de reparación directa, establece que la responsabilidad patrimonial del Estado puede resultar comprometida por el llamado “error jurisdiccional”¹⁸, el cual fue definido en el artículo 66 ibídem como “aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley”.

10. Al revisar la constitucionalidad de este artículo, la Corte Constitucional consideró que no es posible reclamar por la actuación de las altas corporaciones de la Rama Judicial, a menos de que se configure una vía de hecho judicial, por lo que condicionó su exequibilidad:

(...)

12. En conclusión, la Sala reitera que nada se opone a que la responsabilidad patrimonial del Estado pueda declararse con fundamento en el error jurisdiccional de las altas corporaciones de la Rama Judicial.

V.2. Los presupuestos del error jurisdiccional

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, expediente n.º 22581. M.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹⁸ De acuerdo con lo previsto en esta norma, el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y la privación injusta de la libertad también son fuente de responsabilidad estatal.

13. Los presupuestos que deben reunirse en cada caso concreto para que pueda predicarse la existencia de un error jurisdiccional, se encuentran establecidos en el artículo 67 de la Ley 270 de 1996:

Artículo 67. Presupuestos del error jurisdiccional. El error jurisdiccional se sujetará a los siguientes presupuestos:

1. El afectado deberá haber interpuesto los recursos de ley en los eventos previstos en el artículo 70, excepto en los casos de privación de la libertad del imputado cuando ésta se produzca en virtud de una providencia judicial.

2. La providencia contentiva de error deberá estar en firme.

(...)

16. Finalmente, es necesario que la providencia sea contraria a derecho, lo cual no supone que la víctima de un daño causado por un error jurisdiccional tenga que demostrar que la misma es constitutiva de una vía de hecho por ser abiertamente grosera, ilegal o arbitraria, o que el agente jurisdiccional actuó con culpa o dolo¹⁹, ya que el régimen que fundamenta la responsabilidad extracontractual del Estado es distinto al que fundamenta el de la responsabilidad personal del funcionario judicial²⁰. Basta, en estos casos, que la providencia judicial sea contraria a la ley, bien porque surja de una inadecuada valoración de las pruebas (error de hecho), de la falta de aplicación de la norma que corresponde al caso concreto o de la indebida aplicación de la misma (error de derecho)²¹.

17. Con todo, determinar la existencia de un error judicial comporta en muchos casos un juicio difícil, pues si bien el parámetro para definir el error es la norma jurídica aplicable al caso, no siempre ésta arroja resultados hermenéuticos unificados, con lo cual distintos operadores jurídicos pueden aplicar la misma norma a partir de entendimientos diferentes, con resultados igualmente dispares. Y ello podría trivializar la idea de que existan errores judiciales, para decir que lo constatable son simplemente interpretaciones normativas o de hechos, de modo diferentes, merced a distintos y válidos entendimientos de lo jurídico.

¹⁹ No obstante, es posible que la decisión de la cual se predica el error constituya una vía de hecho en los términos en que ha sido definida por la Corte Constitucional, pero ello no siempre ocurre. En este sentido pueden consultarse los siguientes pronunciamientos de la Sala: sentencia del 28 de enero de 1999, exp. 14399, C.P. Daniel Suárez Hernández; sentencia del 2 de mayo de 2007, exp. 15576, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 5 de diciembre de 2007, exp. 15128, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de enero de 1999, exp. 14399, C.P. Daniel Suárez Hernández. En el mismo sentido, véase la sentencia de 5 de diciembre de 2007, exp. 15128, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

²¹ De cualquier forma será forzoso analizar con cuidado los argumentos esgrimidos por la parte actora, con el fin de detectar si lo que se cuestiona es, realmente, una actuación contraria a la ley o carente de justificación, o si el propósito del demandante es que se revise la decisión, como si el proceso en sede contencioso administrativa pudiera constituirse en una nueva instancia, desconociendo que “el juicio al que conduce el ejercicio de la acción de reparación directa tiene como presupuesto la intangibilidad de la cosa juzgada que reviste a las providencias judiciales a las cuales se endilga la causación de un daño antijurídico (...)”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de agosto de 2008, exp. 16.594, C.P. Mauricio Fajardo.

18. *Este asunto de la banalización del error judicial adquiere un carácter superlativo si se tienen en cuenta no solo los distintos métodos de interpretación jurídica existentes –que llevan a juicios concretos distintos–, sino también la variedad de concepciones del derecho que circulan en el mundo académico y que tienen gran incidencia en cuestiones prácticas como las judiciales. Si según alguna versión del realismo jurídico el derecho es lo que diga el juez y para el iuspositivismo existen varias respuestas correctas en derecho, entonces la pregunta por el error judicial puede quedar en entredicho, pues en el primer caso no sería posible juzgar a quien estipula el derecho y en el segundo el intérprete siempre quedaría justificado porque básicamente escogió una de las posibilidades hermenéuticas de las varias que ofrece la norma.*

19. *Para darle sentido y justificación a una norma como el artículo 65 de la Ley 270 de 1996 que ve materializado el error judicial “a través de una providencia contraria a la ley”, la concepción del derecho que mejor explica el fenómeno es el iusnaturalismo en su versión moderna iusracionalista que apuesta por la corrección de las decisiones jurídicas sobre la base de una argumentación razonada. Como es sabido, la tesis de la única respuesta correcta desarrollada por la concepción iusracionalista del derecho, con Dworkin a la cabeza²², tiene como su variante más influyente la propuesta de Alexy sobre la respuesta correcta como idea regulativa, la que a su turno es un desarrollo de su tesis filosófica sobre moral correcta²³. En palabras de Alexy:*

En todo caso, está claro que en la realidad no existe ningún procedimiento que permita, con una seguridad intersubjetivamente necesaria llegar en cada caso a una única respuesta correcta. Esto último no obliga, sin embargo, a renunciar a la idea de única respuesta correcta sino que únicamente da ocasión para determinar su estatus con más precisión. El punto decisivo aquí es que los respectivos participantes en un discurso jurídico, si sus afirmaciones y fundamentaciones han de tener un pleno sentido, deben, independientemente de si existe o no una única respuesta correcta, elevar la pretensión de que su respuesta es la única correcta. Esto significa que deben presuponer la única respuesta correcta como idea regulativa. La idea regulativa de la única respuesta correcta no presupone que exista para cada caso una única respuesta correcta. Sólo presupone que en algunos casos se puede dar una única respuesta correcta y que no se sabe en qué casos es así, de manera que vale la pena procurar encontrar en cada caso la única respuesta correcta²⁴.

20. *De modo que a diferencia de la corrección sustancial a la que sería capaz de llegar el juez Hércules de Dworkin, en Alexy se propone una corrección como idea regulativa y a la que es posible llegar en un escenario ideal de diálogo, a partir del cumplimiento de las reglas y formas de la argumentación*

²² En “Los casos difíciles”, Ronald Dworkin defendió la tesis de la única respuesta correcta, para lo cual creó al juez Hércules capaz de hallarla (en **Los derechos en serio**, pp. 147 a 208, trad. del inglés de Marta Guastavino, Barcelona, Ariel, 1984).

²³ En “validez del derecho”, una vez justificada la relación derecho y moral, Robert Alexy concluye afirmando la moral correcta como una idea regulativa (ver **Concepto y validez del derecho**, Barcelona, Ariel, 1994).

²⁴ Robert Alexy, *Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica*, traducción de Manuel Atienza, y Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 5, Alicante, 1988, cit., p. 151 y ss.

jurídica, teniendo en cuenta que ésta no es más de un caso especial de la argumentación general, caracterizada por la racionalidad, esto es, por el uso de la razón práctica²⁵.

22. En suma, mejor que otras concepciones del derecho, la iusracionalista permite justificar la existencia y sentido de normas sobre el error judicial y explicar adecuadamente las propiedades mismas de éste fenómeno jurídico en el que eventualmente pueden incurrir las autoridades judiciales, independientemente de su nivel jerárquico.

Es de notar, además, que si bien en la sentencia C-037 de 1996, condicionó la exequibilidad del artículo 65 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, dejó sentado que “*el Estado es responsable patrimonialmente de todo **daño antijurídico** causado por la acción u omisión de las autoridades públicas*”, cláusula que, sin establecer ninguna clase de excepción, llevó a la misma Corporación a reconocer que los jueces, con sus decisiones, pueden ocasionar daño antijurídico por error judicial.

²⁵ Robert Alexy, *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, traducción de M. Atienza e I. Espejo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 302-303. Sobre el aporte de la teoría jurídica a la reflexión sobre el error judicial, la Sala ha dicho: “(...) el denominado “principio de unidad de respuesta correcta o de unidad de solución justa” de los enunciados jurídicos es, apenas, una aspiración de los mismos, la cual podrá, en veces, ser alcanzada, mientras que, en otras ocasiones, no acontecerá así. De ello se desprende que, ante un mismo caso, es jurídicamente posible la existencia de varias soluciones razonables –en cuanto correctamente justificadas- pero diferentes, incluso excluyentes o contradictorias. Tal consideración limita el ámbito dentro del cual puede estimarse que la decisión de un juez incurre en el multicitado error jurisdiccional, toda vez que la configuración de éste ha de tener en cuenta que en relación con un mismo punto de hecho, pueden darse varias interpretaciones o soluciones de Derecho, todas jurídicamente admisibles en cuanto correctamente justificadas. Entonces, sólo las decisiones carentes de este último elemento –una justificación o argumentación jurídicamente atendible- pueden considerarse incursas en error judicial (...). Por tanto, sólo las decisiones judiciales que –sin necesidad de que constituyan una vía de hecho, que determinarían la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales- resulten contrarias a Derecho por carecer de una justificación coherente, razonable, jurídicamente atendible, que las provea de aceptabilidad, pueden ser válidamente catalogadas como incursas en error jurisdiccional (...). Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2007, exp. 15576. En el mismo sentido véanse las sentencias de noviembre 30 de 2006, exp. 18059, C.P. Alíer Eduardo Hernández; 11 de mayo de 2011, exp. 22322, C.P. Ruth Stella Correa Palacio y 14 de agosto de 2008, exp. 16594, C.P. Mauricio Fajardo.

En efecto, el artículo 90 constitucional no excluyó a ninguna autoridad pública de la posibilidad de ocasionar un daño antijurídico, el cual, como se ha explicado, parte de reconocer que, si bien los asociados habrán de soportar ciertas cargas, cuando ello no ocurre así, es decir, cuando la lesión del interés, imputable a un agente estatal, sea este patrimonial o extramatrimonial, no tendría que haberse presentado, las pretensiones de reparación deben prosperar.

En ese orden, se impone reconocer que, independientemente de la jerarquía, en el Estado social de derecho, toda autoridad pública está potencialmente expuesta a generar un daño antijurídico, que ningún asociado está obligado soportar. En ese sentido, que el daño provenga de una Alta Corporación judicial, no constituye es una razón suficiente para exonerar al Estado de responsabilidad.

Aceptar sin más el acondicionamiento contenido en la sentencia C-037 de 1996, implica reconocer, no solo que la cláusula general de responsabilidad del Estado admite excepciones, sino que, en aras del principio de seguridad jurídica, el derecho a la igualdad de las personas que acceden a la administración de justicia se condiciona por la jerarquía del juez competente. Distinción que por no ser razonable no es admisible, tanto por el artículo 90, como en los términos del artículo 13 constitucional, de donde el condicionamiento no podría desconocer la claridad del texto constitucional.

En otros términos, aceptar el condicionamiento sin más, equivaldría a sostener que si el daño antijurídico es causado por un juez unipersonal o colegiado procede el reconocimiento del daño y la correspondiente indemnización, no así, si proviene de un juez colegiado de superior jerarquía funcional, pues, en este caso, pese al daño, el mismo no podría ser reparado. Asunto inaceptable, porque, se insiste, el principio a la igualdad exige de una razón suficiente para aceptar un trato diverso, el que, se repite, no quiso ni buscó el Constituyente, con la cláusula general de

responsabilidad, al punto que la misma comprende a todas las autoridades públicas.

A partir de la sujeción de todos los poderes del Estado a los mandatos constitucionales, se impone aceptar, entonces, que las Altas Cortes en ejercicio de sus funciones judiciales, también son sujetos pasibles de causar daño y que, cuando ello ocurra, será el juez contencioso el que determine si aquel existió o no, en aras de materializar la cláusula de responsabilidad del artículo 90 superior.

Igualmente, es imperioso señalar que la mención a la seguridad jurídica, a la que se refirió la Corte, no pasa de ser formal, dado que al tiempo se aceptó que las Altas Cortes si podían desconocer derechos fundamentales, que el Juez Constitucional debía restablecer, de donde no se entiende, cómo pretender limitar la responsabilidad del Estado por la acción u omisión de aquellas, sin desconocer la cláusula general de responsabilidad, prevista en la disposición ya señalada.

De cara a lo expuesto, la responsabilidad de la administración, por el hecho del juez, al amparo del artículo 90 constitucional, se genera por el daño antijurídico imputable al Estado por acción u omisión de la autoridad judicial, respecto de la cual el artículo 65 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, no comporta sino un desarrollo. De donde, como el actor funda sus pretensiones en que la Sección Quinta de esta Corporación anuló de manera parcial, el acto administrativo expedido por los Delegados del Consejo Nacional Electoral que lo declaró electo Gobernador del Departamento de Casanare, en lo que toca con el periodo constitucional, desconociendo que fue elegido para un periodo individual de tres años y así aconteció, no queda sino declarar la responsabilidad invocada.

Destaca el demandante que, como la Carta Política no distinguía y la Corte Constitucional se pronunció, para dejar sentado que el artículo 303

constitucional²⁶ fijaba a los Gobernadores y a los Alcaldes²⁷ un periodo individual de tres años en todos los casos, la Sección Quinta de esta Corporación, en cuanto anuló el acto que declaró su elección, aduciendo que el periodo de los gobernadores era institucional, desconoció el imperativo constitucional. Señala el artículo 303 de la Carta: *“ARTÍCULO 303 En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el Departamento. Los gobernadores serán elegidos para periodos de tres años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente”*²⁸ .

²⁷ El texto del artículo 314 de la norma constitucional de 1991 dispuso: *En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de tres años, no reelegible para el período siguiente.*

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 esa atribución.

Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

²⁸ **ARTICULO 303.** *<Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.*

La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

6. EL PERIODO DE LOS GOBERNADORES

El demandante funda el daño y así mismo la responsabilidad del Estado en que la Sección Quinta de esta corporación, el 24 de abril de 1997, declaró la nulidad parcial de su elección, desconociendo el artículo 303 de la Carta, al igual que la jurisprudencia constitucional sobre el periodo de Gobernadores y Alcaldes. Ahora la Sala encuentra que le asiste razón al actor, tal como lo resolvió la Corte en la sentencia de tutela que se cita en extenso, por tratarse de un asunto similar al que ocupa la atención de la Sala²⁹:

“El carácter vinculante de la interpretación de la Constitución efectuada por la Corte Constitucional

8. La reseña realizada en el aparte anterior permite llegar a la diáfana conclusión de que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que en todos los casos en que se presente vacancia absoluta del cargo de gobernador o de alcalde se debe convocar a nuevas elecciones; que el período constitucional de los gobernadores y alcaldes que son revocados o destituidos, o que renuncian, fallecen o dejan su cargo por alguna otra razón, termina en el momento en que ello sucede; y que el período de los mandatarios que los sustituyen, por causa de elección popular, es de tres años, tal como lo dispone la Constitución. Esto significa, entonces, entre otras cosas, que la jurisprudencia de la Corte ha dejado en claro, de manera reiterada, que el período de los gobernadores y alcaldes es personal y no institucional.

(...)

Naturalmente, el problema jurídico a dilucidar exige que se determine el valor y el alcance de la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, particularmente su capacidad de vinculación para con los demás órganos jurisdiccionales.

10. La Constitución Política se postula a sí misma como “norma de normas” (C.P. art. 4). El orden jurídico se reconoce como un todo primeramente en la Constitución, y a partir de ella se desarrolla dinámicamente por obra de los poderes constituidos, pero en este caso dentro del marco trazado y con sujeción a los principios y valores superiores. No podría la Constitución orientar el proceso normativo y el conjunto de decisiones que se derivan de su propia existencia, si sus preceptos no fuesen acatados por todas las autoridades y las personas. La Corte Constitucional, cabeza de la jurisdicción constitucional, tiene asignada la misión de mantener la integridad y la supremacía de la Constitución, de lo cual depende que ésta pueda conservar su connotación normativa y su poder de imperio contra todo acto u omisión de los poderes constituidos.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-640-98 de 5 de noviembre del mismo año M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

La afirmación del rango normativo superior de la Constitución Política se traduce en las sentencias que dicta la Corte Constitucional, a través de las cuales esta Corporación cumple su función de máximo y auténtico intérprete de la Carta. Estas dos calidades de la Corte surgen de su posición institucional como garante de la supremacía de la Constitución, cuyo sentido y alcance le corresponde inequívocamente establecer frente a todos y cada uno de los órganos del Estado, lo mismo que frente a las personas, que igualmente le deben obediencia.

11. La voluntad normativa contenida en la Constitución no puede precisarse al margen de la interpretación. La función de la Corte Constitucional se mueve en el campo de la interpretación. La parte resolutive de las sentencias de la Corte sólo es la consecuencia inexorable y puntual de las razones y criterios que en ellas se exponen sobre el contenido o alcance de un determinado precepto constitucional. Por eso la doctrina constitucional, en lo que se refiere a las sentencias de exequibilidad o inexecuibilidad, ha señalado que la cosa juzgada se extiende también el argumento que sirve de sustento indubitable al fallo que se pronuncia. No podría ser de otra manera. En la parte resolutive se concreta la decisión de declarar una disposición legal como inexecutable o de revocar o confirmar una sentencia de tutela, al paso que en la motiva se explicita mediante la actividad interpretativa lo que la Constitución efectivamente manda u ordena.

El interrogante acerca de qué parte de las sentencias de la Corte Constitucional hace tránsito a cosa juzgada constitucional ha sido abordado en distintas ocasiones por esta Corporación. En la sentencia C-131 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se expresó que no todo lo formulado en las sentencias adquiriría el carácter de vinculante, aun cuando, contrariamente a lo sostenido por el Consejo de Estado, se estableció que la obligatoriedad de las sentencias no se restringía a la parte resolutive. Para el efecto, se expuso que la cosa juzgada se manifestaba en forma explícita e implícita, en la parte resolutive del fallo y en la ratio decidendi, respectivamente:

“3. Qué parte de las sentencias de constitucionalidad tienen la fuerza de la cosa juzgada?”

“La respuesta es doble: poseen tal carácter algunos apartes de las sentencias en forma explícita y otros en forma implícita.

“Primero, goza de cosa juzgada explícita la parte resolutive de las sentencias, por expresa disposición del artículo 243 de la Constitución.

“Segundo, goza de cosa juzgada implícita los conceptos de la parte motiva que guarden una unidad de sentido con el dispositivo de la sentencia, de tal forma que no se pueda entender éste sin la alusión a aquéllos.

“En efecto, la parte motiva de una sentencia de constitucionalidad tiene en principio el valor que la Constitución le asigna a la doctrina en el inciso segundo del artículo 230: criterio auxiliar - no obligatorio - , esto es, ella se considera obiter dicta.

“Distinta suerte corren los fundamentos contenidos en las sentencias de la Corte Constitucional que guarden relación directa con la parte resolutive, así como los que la Corporación misma indique, pues tales argumentos, en la medida en que tengan un nexo causal con la parte resolutive, son también obligatorios y, en esas condiciones, deben ser observados por las autoridades y corrigen la jurisprudencia.

“(…)

“Son pues dos los fundamentos de la cosa juzgada implícita: primero, el artículo 241 de la Carta le ordena a la Corte Constitucional velar por la guarda y supremacía de la Constitución, que es norma normarum, de conformidad con el artículo 4° ídem. En ejercicio de tal función, la Corte expide fallos con fuerza de cosa juzgada constitucional, al tenor del artículo 243 superior. Segundo, dichos fallos son erga omnes, según se desprende del propio artículo 243 constitucional.

“Considerar lo contrario, esto es, que únicamente la parte resolutive tiene fuerza de cosa juzgada, sería desconocer que, admitiendo una norma diferentes lecturas, el intérprete se acoja a lo dispositivo de una sentencia de la Corte Constitucional e ignore el sentido que la Corporación - guardiana de la integridad y supremacía de la Carta -, le ha conferido a dicha norma para encontrarla conforme o inconforme con la Constitución. Ello de paso atentaría contra la seguridad jurídica dentro de un ordenamiento normativo jerárquico, como claramente lo es el colombiano por disposición del artículo 4° superior”.

Esta posición fue corroborada en la sentencia que decidió sobre el proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia, al hacer referencia al artículo 48 del proyecto, que establecía que las sentencias de la Corte Constitucional que se dictaran como resultado del examen de las normas legales - bien fuera por vía de acción, de revisión previa o con motivo del ejercicio del control automático de constitucionalidad -, sólo serían de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte resolutive. A este respecto la Corte expresó:

“En efecto, sólo 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 a la parte motiva, como lo establece la norma, esta constituye criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general; sólo 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”.

12. La Constitución, con el objeto de imponer sus preceptos y de dar a éstos carácter normativo, ha confiado a la Corte Constitucional la guarda de su integridad y supremacía, labor que realiza específicamente a través de su

función interpretativa, gracias a la cual se actualiza en cada momento histórico el correcto entendimiento de la Carta. Las sentencias de la Corte, por consiguiente, ofrecen a los demás órganos del Estado, y a los miembros de la comunidad en general, la visión dinámica de lo que la Constitución concretamente prescribe. La interpretación que lleva a cabo la Corte no es externa al texto de la Carta, como que ésta demanda de la misma para poder actualizarse en el espacio y en el tiempo históricos. Las sentencias de la Corte Constitucional, en este sentido, por ministerio de la propia Constitución, son fuentes obligatorias para discernir cabalmente su contenido.

La Constitución no produce simplemente una mera unidad formal del ordenamiento, sino que su propósito fundamental es el de reconducir todas sus piezas a unos principios y valores superiores, para lo cual se requiere de una interpretación articuladora que promueva una verdadera unidad sustancial. La defensa de la Constitución, por esta razón, coincide con la progresiva y coherente construcción de la voluntad constituyente. En este caso, la interpretación de la Corte Constitucional, a diferencia de la jurisprudencia de los demás jueces, en cuanto desentraña el significado de la Constitución, no puede tener valor opcional o puramente ilustrativo, puesto que sirve de vehículo insustituible para que ella adquiera el status activo de norma de normas y como tal se constituya en el vértice y al mismo tiempo en el eje del entero ordenamiento jurídico. De otro lado, las tareas que cumple la Corte Constitucional son únicas, en cuanto que ningún otro órgano podría realizarlas. Frente a la interpretación de la Constitución plasmada en una sentencia de la Corte Constitucional no puede concurrir ninguna otra, ni siquiera la del Congreso de la República. Por el contrario, esta Corporación está llamada a revisar la congruencia constitucional de la actuación del último. A diferencia de lo que acontece con los demás órganos judiciales, las sentencias de la Corte Constitucional tienen la virtualidad de desplazar la ley o incluso de excluirla del ordenamiento, cuando no la mantienen dentro de ciertas condiciones, todo en razón de su calidad de juez del Congreso.

Si en el sistema de fuentes las sentencias de la Corte Constitucional -por ser manifestaciones autorizadas y necesarias de la voluntad inequívoca de la Constitución-, prevalecen sobre las leyes, ellas igualmente resultan vinculantes para las distintas autoridades judiciales, que no pueden a su arbitrio sustraerse a la fuerza normativa de la Constitución, la cual se impone y decanta justamente en virtud de la actividad interpretativa de su guardián, tal y como se refleja en sus fallos. La supremacía y la integridad de la Constitución son consustanciales a la uniformidad de su interpretación. Si el texto de la Constitución se divorcia de la interpretación que del mismo haya dado la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias privativas, de suerte que ésta última se convierta en una de las tantas alternativas plausibles de entendimiento, la fragmentación hermenéutica que se propiciaría inexorablemente conduciría a la erosión del valor cierto y vinculante de la Constitución, puesto que entonces habría tantas constituciones como intérpretes. Las exigencias de supremacía e integridad de la Constitución, por lo demás presupuestos de su valor normativo superior, sólo se satisfacen si se concede a la interpretación que la Corte hace de sus preceptos el sentido de significado genuino y auténtico de su contenido y alcance. Lo anterior adquiere mayor claridad si se tiene presente que los principios de supremacía e integridad de la Constitución no tienen existencia autónoma, como quiera que su efectiva realización precisa de una firme voluntad consagrada a su defensa, ante todo; se trata de atributos cuya

posibilidad material depende de la incesante función interpretativa de la Corte Constitucional, indispensable para su protección y vigencia.

13. Los principios de supremacía e integridad de la Constitución, que por fuerza lógica se traducen en la destacada ubicación de la Corte Constitucional en el concierto de los poderes del Estado - a fin de garantizar la adecuada defensa y vigor de la Carta, como norma jurídica superior -, se acompañan de una serie de mecanismos que conducen a asegurar la uniformidad de su interpretación. Entre otros métodos o técnicas de articulación, cabe en esta oportunidad mencionar dos que se orientan en esta dirección. La institución de la cosa juzgada constitucional, en primer término, garantiza el carácter general de las sentencias de inexecutable proferidas por la Corte Constitucional que, por lo tanto, están dotadas de efectos erga omnes. En segundo término, la revisión eventual de las sentencias de tutela contribuye a homogeneizar la interpretación constitucional de los derechos fundamentales. En este campo, la revocación de las sentencias o actos de los jueces lesivos de los derechos fundamentales, como puede ocurrir en aplicación de la doctrina sobre las vías de hecho, se revela como un instrumento eficaz y necesario para preservar la unidad interpretativa de la Constitución.

14. En las tres sentencias de la Corte Constitucional que fueron reseñadas en los fundamentos jurídicos 4 a 7, esta Corporación ha declarado la inexecutable de diferentes normas que regulaban las situaciones de vacancia de los cargos de alcalde y gobernador, y autorizaban, en determinadas condiciones, al Presidente de la República o al gobernador respectivo a designar su reemplazo. La ratio decidendi de los distintos fallos ha sido la de que los períodos de estos gobernantes locales y regionales son personales y que, por lo tanto, en todo caso han de ser elegidos popularmente, por el término constitucional de tres años. La Corte ha manifestado que esa es la única conclusión que permite armonizar los tres principios constitucionales de autonomía de las entidades territoriales (C.P. art. 1), de democracia participativa y soberanía popular (C.P. arts. 1, 3, 103) y de elección directa de los mandatarios regionales y locales por las comunidades respectivas (C.P. arts. 260 y 287), con la normas que señalan que los períodos de los alcaldes son de tres años (C.P. art. 314) y que la ley regulará, de acuerdo con la Constitución, las distintas materias relacionadas con el ejercicio de dicho cargo (C.P. art. 293).

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

“Las normas de la Constitución política, y ésta no es una característica privativa de ellas, tienen una vocación irrevocable

hacia la individualización, tal como lo ha subrayado Kelsen al tratar del ordenamiento jurídico. De ordinario pasan por una fase previa consistente en su desarrollo legal. Pero no todas alcanzan dicho desarrollo, bien porque no lo requieren, bien porque, requiriéndolo, el legislador lo omite. Pero tal omisión no desvirtúa su carácter normativo, si ya lo tienen. Pueden, entonces, ser aplicadas a situaciones específicas subsumibles en ellas, que no están explícitamente contempladas en la ley.

Pero si la individualización de las normas legales, dada su generalidad (que a menudo deviene en ambigüedad), aparece problemática y generadora de inseguridad jurídica, más problemática e incierta resulta aún la actuación directa de las normas constitucionales a los casos particulares, por concurrir en ellas, superlativamente, las mismas notas distintivas advertidas en la ley.

Parece razonable, entonces, que al señalar a las normas constitucionales como fundamento de los fallos, a falta de ley, se agregue una cualificación adicional, consistente en que el sentido de dichas normas, su alcance y pertinencia, hayan sido fijados por quien haga las veces de intérprete autorizado de la Constitución. Que, de ese modo, la aplicación de las normas superiores esté tamizada por la elaboración doctrinaria que de ellas haya hecho su intérprete supremo (art. 241 C.P.).

“(...)

“Lo que hace (...) el artículo 8° [de la ley 153 de 1887] (...) es referir a las normas constitucionales, como una modalidad del derecho legislado, para que sirvan como fundamento inmediato de la sentencia, cuando el caso sub judice no está previsto en la ley. La cualificación adicional de que si las normas que van a aplicarse han sido interpretadas por la Corte Constitucional, de ese modo deben aplicarse, constituye, se repite, una razonable exigencia en guarda de la seguridad jurídica”.

De esta manera, en situaciones como la que se analiza el operador jurídico habrá de acudir a las sentencias de la Corte, para determinar si de la ratio decidendi de ellas se puede extraer una respuesta al problema. Y en el caso del período de los alcaldes es evidente que en los fallos de la Corte la ratio decidendi conduce a la clara conclusión de que los períodos de los alcaldes son personales.

El desconocimiento de la interpretación dada por la Corte Constitucional a la disposición constitucional sobre el período de los alcaldes elegidos popularmente

15. En las diversas sentencias dictadas por la Corte Constitucional sobre la materia objeto de la controversia constitucional, se acoge la tesis de que el período de los alcaldes elegidos popularmente es de tres años, sin importar la causa que motive la nueva elección. A este respecto, como se explicó, la ratio decidendi de los fallos de la Corte es similar. Ciertamente, la sentencia de la Corte Constitucional posterior al auto del Consejo de Estado que dispuso la suspensión provisional de la Resolución 62 de 1996, del Consejo

Nacional Electoral, tiene alcance más universal que el de los dos fallos anteriores de la misma Corporación. Sin embargo, en estos últimos también se prohíja claramente el concepto de período individual o personal (tres años a partir de la posesión), precisamente en aras del peso relevante que debe otorgarse a los principios de soberanía popular y de autonomía territorial.

No cabe duda de que, luego de los dos primeros fallos de la Corte Constitucional, el derecho de participación de los alcaldes elegidos mediante el voto popular debía entenderse en el sentido de que dentro de su objeto reconocido se encontraba el derecho político a gobernar por el período indicado de los tres años (C.P. arts. 40 y 314). Correlativamente, en el respectivo municipio los ciudadanos ejercieron su derecho a elegir alcalde por el mismo término. Dado que la doctrina constitucional sobre el período de los alcaldes elegidos por el voto popular se estableció en sentencias de inexecutable 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. De otra parte, la incidencia de los fallos de la Corte sobre el objeto y contenido concretos del derecho de participación política - en su vertiente activa y pasiva -, no podía menos de expresarse en su aplicación inmediata, vale decir, no necesitada de desarrollo o reglamentación legislativa, administrativa ni de ningún otro tipo.

A juicio de la Corte Constitucional, entre los efectos producidos automáticamente por los referidos fallos de la Corte Constitucional se contaba el de la extensión del término para el cual fue elegido el alcalde del municipio de Fresno - Tolima -, el cual sólo podía concluir el día 25 de octubre de 1998, fecha en la que expiraría, conforme a la doctrina constitucional, su período de tres años. Desde este punto de vista, cuando el Consejo Nacional Electoral dictó la citada resolución no hizo cosa distinta de expresar un efecto imputable a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que, por lo tanto, ya operaba en el mundo jurídico, por la fuerza vinculante erga omnes y la eficacia inmediata de las sentencias de la Corte.

16. 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 del Fresno.

La Corte no entra a determinar si el Consejo Nacional Electoral era o no competente para expedir el acto cuestionado, aunque coincide con la interpretación que este organismo adoptó, la que se ciñe estrictamente a la doctrina constitucional vigente. Lo que se censura al Consejo de Estado es su decisión de ignorar la ratio decidendi de los fallos de la Corte Constitucional que sustentaban, independientemente de la decisión del Consejo Nacional Electoral, la extensión del período del alcalde del municipio

de Fresno. Las vicisitudes judiciales de la mencionada resolución podrían haberse verificado sin afectar los derechos fundamentales consolidados del alcalde elegido, cuya existencia y validez no dependían de aquélla, sino de la Constitución Política, tal y como había sido interpretada por la Corte Constitucional. La omisión en que incurrió el Consejo de Estado le impidió percibir que la extensión del término de elección estaba ordenada constitucionalmente y, por ello, la suspensión afectó fatalmente inclusive los derechos amparados directamente por la Carta y las sentencias de la Corte Constitucional. El defecto anotado no permitió hacer las necesarias distinciones y poner a salvo derechos provenientes de una fuente diversa y superior - la Constitución Política - de la que era objeto de tacha por razones de competencia.

Igualmente, en los términos de la sentencia de constitucionalidad C-011 de 21 de enero de 1994³⁰, relativa al control previo de la Ley Estatutaria n.º 163 de 1993, reglamentaria del voto programático, puntualmente sobre el particular la Corte Constitucional sostuvo:

El artículo 15 del proyecto establece:

De producirse la revocatoria, habiendo transcurrido dos años desde la fecha de la 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 político del mandatario revocado; el funcionario así designado, actuará con base al programa inscrito por el mandatario revocado

Considera la Corte que la anterior disposición es contraria a la normatividad y al espíritu de la Constitución, puesto que con ella se está desvirtuando claramente el propósito que animó al Constituyente a plasmar en la Carta Política la elección popular de los alcaldes, mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1986 (Art. 3o.), y la de los gobernadores, por decisión de la Asamblea Constituyente de 1991. En efecto, la evidente intención del Constituyente al dar estos trascendentales pasos hacia la ampliación de los espacios de participación ciudadana en la elección de sus gobernadores, fue la de extenderla a los mandatarios locales, primero, y seccionales, después. En otras palabras, que unos y otros tuvieran siempre origen en la voluntad popular, expresada en las urnas. Es cierto que el Constituyente de 1991 determinó mantener para Colombia la forma de Estado unitario que la Constitución de 1886 había restablecido, pero atemperada por el principio de la "autonomía de sus entidades territoriales" (Art. 1o. de la C.P.). Tal autonomía, que la nueva Carta Política desarrolla, y que es básicamente de carácter administrativo, tiene también un alcance político: la posibilidad de que los ciudadanos elijan en forma directa a sus autoridades tanto departamentales como distritales y municipales (Art. 260 de la C.P.).

Siendo ello así, facultar al presidente de la República, o a los gobernadores, según el caso, para nombrar en propiedad, hasta el final del período

³⁰ Corte Constitucional. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

correspondiente -es decir, hasta por un año-, a quienes hayan de suceder a los gobernadores o alcaldes cuyo mandato haya sido revocado, cuando hubieren transcurrido dos años desde la fecha de su posesión, implica ni más ni menos, retornar al sistema de nombramiento de los alcaldes por parte del Ejecutivo departamental, que rigió hasta 1986, y al de los gobernadores por parte del Ejecutivo nacional, que rigió hasta 1991, sistemas éstos que fueron expresamente abolidos: el primero a través del Acto Legislativo No. 1 de 1986, y el segundo por la Constitución de 1991.

Cosa distinta es que estos funcionarios puedan ser nombrados interinamente por el presidente de la República, o por el respectivo gobernador, según el caso, en los términos del artículo 14 del proyecto. Es claro que se trata con ello de evitar el vacío de poder que pudiera presentarse en el respectivo departamento o municipio, una vez producida la falta del mandatario, y mientras se procede a la elección de quien haya de reemplazarlo, con los traumatismos que de tal situación lógicamente se derivarían. Pero de ahí a facultar al Presidente de la República, o a los gobernadores, para designar en propiedad, hasta el término del período, a gobernadores o alcaldes, hay una gran distancia. Con el cambio de régimen que en esta materia se produjo primero en la Reforma constitucional de 1986, y luego en la nueva Constitución, lo que se ha querido es que la provisión de los cargos de alcalde o de gobernador por nombramiento por parte de una autoridad ejecutiva de mayor jerarquía, sea tan solo un hecho excepcional. La disposición contenida en el artículo 15 sub examine, va en contravía de tan manifiesta intención, y, por ende, resulta violatoria de la Constitución.

La consecuencia lógica de esta inconstitucionalidad es, naturalmente, la de que también en la eventualidad prevista en el artículo 15, deben realizarse elecciones en el respectivo departamento o municipio, para reemplazar al gobernador o alcalde cuyo mandato hubiere sido revocado, aun cuando hubieren transcurrido dos años desde su fecha de posesión. Ello sin perjuicio, claro, de que en el ínterin, la autoridad correspondiente pueda nombrar, con carácter provisional, al gobernador o alcalde encargados, mientras se efectúa, dentro de los términos legales, la nueva elección. Dicho nombramiento debe ceñirse, por lo demás, a la condición fijada para el efecto por la ley, es decir, que para él se tenga en cuenta el grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado. La cuestión que en seguida debe dilucidarse es la siguiente: de qué período constitucional dispone el gobernador o alcalde que haya resultado elegido como consecuencia de la revocatoria del mandato de su antecesor?.

Observa la Corte que la Constitución Política no señala una fecha oficial para la iniciación del período de los alcaldes o gobernadores. Tampoco advierte ella que el período de todos estos funcionarios tengan que ser, forzosamente, coincidente, como sí lo hace en cambio, por ejemplo, con el del Contralor General de la República, el cual, al tenor del artículo 267, debe coincidir con el del presidente, y, obviamente con el de los congresistas, que es de cuatro años y comienza el 20 de julio siguiente a su elección (Art. 132 de la C.P.); de igual manera resulta lógico que lo sea, también, el de los diputados a las Asambleas Departamentales, el de los concejales municipales o el de los ediles de las juntas administradoras locales, puesto que se trata de cuerpos colegiados para los cuales en nuestro ordenamiento constitucional no está prevista su renovación parcial en términos intermedios,

como ocurre en otros países. En cambio, los de los magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado de ocho (8) años, son individuales (Arts. 233 y 239 de la C.P.), esto es, que de producirse una falta definitiva en cualquiera de estas corporaciones, el período del magistrado elegido para llenarlas será igualmente de ocho años, contados a partir del momento de su posesión.

En lo que se refiere al período de los gobernadores y los alcaldes, la Constitución se limita a señalar que éste será de tres (3) años (Arts. 303 y 314, respectivamente). Tan solo el artículo transitorio 16 prevé que "salvo los casos que señale la Constitución, la primera elección popular de gobernadores se celebrará el 27 de octubre de 1991", y que "los gobernadores elegidos en esa fecha tomarán posesión el 2 de enero de 1992". Y, por otra parte, el artículo transitorio 19 dispone que "los alcaldes, concejales y diputados que se elijan en 1992, ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1994". Se trata, 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. Así, ya se produjo la primera elección de gobernadores, en la fecha indicada por el Art. transitorio 16, y ya los elegidos tomaron posesión de su cargo, en la fecha señalada por la misma disposición. De igual manera, los alcaldes elegidos en 1992 ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre del presente año, conforme a lo dispuesto en el artículo transitorio 19, salvo, naturalmente, los casos de vacancia que se hayan presentado o se presentaren antes de esa fecha, entre los cuales no se incluye el de revocación del mandato, que, como quedará establecido en esta Sentencia, no procede para ellos, por no haber entrado en vigor la ley, de la cual se ocupa ahora la Corte y, por ende, no serles aplicable la exigencia del artículo 259 constitucional.

Sobre la fecha de iniciación del período constitucional de los alcaldes la única norma establecida de carácter legal, es la del artículo 10. de la Ley 78 de 1986, que señala que "los alcaldes tendrán un período de dos años que se iniciará el 10. de junio siguiente a la fecha de su elección" (Inc. 2o.), norma ésta cuya aplicación quedó, de hecho, derogada, por lo dispuesto en el artículo transitorio 19 antes citado. Respecto de la fecha de iniciación del período constitucional de los gobernadores, cabe señalar que no existe norma legal alguna que la haya determinado; tan sólo existe el artículo transitorio 16 constitucional, el cual como antes se señaló, ya cumplió su cometido.

Ahora bien, el inciso segundo del artículo 303 de la Constitución Política faculta al legislador para fijar "las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores", así como para reglamentar su elección, determinar sus faltas absolutas y temporales y forma de llenarlas, y para dictar "las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos". En lo que respecta a los alcaldes, no existe similar disposición, salvo la contenida en los incisos segundo y tercero del artículo 314:

"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 esa atribución".

Es evidente que ni las disposiciones antes citadas, ni ninguna otra constitucional, faculta al legislador para determinar que los períodos de los gobernadores o de los alcaldes deban ser forzosamente coincidentes, y no puedan ser, por ende, individuales. La facultad de reglamentar su elección, en el caso de los gobernadores (Art. 303), no puede entenderse que se extienda hasta la de determinar que los períodos constitucionales de éstos deban comenzar y terminar al mismo tiempo. En el caso de producirse la revocación del mandato de uno cualquiera de estos funcionarios, como es lógico su respectivo período constitucional cesa en forma automática. Por consiguiente, al producirse la elección popular de quien haya de sucederlo en el cargo, cualquiera que sea la fecha en que ello ocurra, el período constitucional del nuevo mandatario, comenzará a contarse a partir de la fecha de su posesión, y este período deberá ser el mismo de aquél cuyo mandato fue revocado, es decir, de tres (3) años.

En otras palabras, al interpretar de manera integral, como son su deber y su potestad, el espíritu de la Constitución Política, para la Corte es claro que al introducir aquella el concepto de democracia participativa (Art. 1o.), al atribuirle la soberanía al pueblo (Art. 3o.), al otorgarle por consiguiente a éste la potestad de revocar el mandato de los elegidos (Arts. 40, núm. 5 y 103), y en particular el de los gobernadores y los alcaldes (Art. 259), al determinar la responsabilidad política de los elegidos frente a sus electores (Art. 133) y al disponer, en fin, que los ciudadanos eligen en forma directa, entre otros funcionarios a los alcaldes y a los gobernadores (Arts. 260, 303 y 314), el objetivo esencial que la Constitución persigue en esta materia es el de que al ejercer el pueblo el derecho a elegir sus gobernantes, lo haga con la plenitud de las consecuencias que este derecho implica y que incluyen la de que, al producirse la manifestación de la voluntad popular en las urnas, quien resulte elegido disponga de la totalidad de las atribuciones y del período que la Constitución asigna al cargo. Como según la Carta Política, la revocación del mandato solo es predicable de los gobernadores y los alcaldes, solo a estos funcionarios se aplicará este principio.

Así mismo, la Sala encuentra que, mediante sentencia C-586 de 7 de diciembre de 1995³¹, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad parcial de la Ley 104 de 1994 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones". El artículo 112 de la misma normatividad previó:

"Artículo 112. En caso de destitución de los gobernadores o alcaldes, el Presidente o el gobernador, según el caso, convocará a nueva elección dentro de los dos (2) meses siguientes, siempre y cuando no haya transcurrido más de la mitad del periodo 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.

³¹ Corte Constitucional

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

En cuanto al periodo de los mandatarios regionales y locales, aún en los casos de producirse una nueva elección, para proveer las vacancias definitivas, se pronunció en estos términos:

"Destitución de Gobernadores y Alcaldes y no convocación a elecciones para su designación popular. Designación "libre" de su reemplazo, en los eventos del artículo 114 de la Ley 104 de 1993.

11. El artículo 112 de la Ley 104 de 1993 supedita la convocación a nueva elección de gobernadores y alcaldes, cuando sus titulares hubieren sido destituidos, al hecho de que no haya transcurrido más de la mitad del periodo y las condiciones de orden público lo permitan. De otro lado, el artículo 114 de la misma ley, autoriza al Presidente para nombrar "libremente" el reemplazo del Gobernador o Alcalde en los eventos de renuncia por amenazas o presiones, secuestro o pérdida de su vida.

La Corte procederá a declarar la inexecutable de los preceptos acusados, así como la disposición del último inciso de la primera norma y el texto completo de la segunda que integran la unidad normativa, toda vez que en la sentencia C-011 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), se precisó que en caso de vacancia absoluta del cargo de Gobernador o Alcalde, siempre deberá convocarse a nuevas elecciones.

En esa oportunidad, la Corporación señaló:

"Lo que se ha querido es que la provisión de los cargos de alcalde o de gobernador por nombramiento por parte de una autoridad ejecutiva de mayor jerarquía, sea tan solo un hecho excepcional. La disposición contenida en el artículo 15 sub examine, va en contravía de tan manifiesta intención, y, por ende, resulta violatoria de la Constitución. La consecuencia lógica de esta inconstitucionalidad es, naturalmente, la de que también en la eventualidad prevista en el artículo 15, deben realizarse elecciones en el respectivo departamento o municipio, para reemplazar al gobernador o alcalde cuyo mandato hubiere sido revocado, aun cuando hubieren transcurrido dos años desde su fecha de posesión. Ello sin perjuicio, claro, de que en el ínterin, la autoridad correspondiente pueda nombrar, con carácter provisional, al gobernador o alcalde encargados, mientras se efectúa, dentro de los términos legales, la nueva elección. Dicho nombramiento debe ceñirse, por lo demás, a la condición fijada para el efecto por la ley, es decir, que para él se tenga en cuenta el grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado".

Respecto al período de los gobernadores y alcaldes, elegidos por falta absoluta de los titulares, la Corte agregó:

"La Constitución Política no señala una fecha oficial para la iniciación del período de los alcaldes o gobernadores. En lo que se refiere al período de los gobernadores y los alcaldes, la Constitución se limita a señalar que éste será

de tres (3) años. Al producirse la elección popular de quien haya de sucederlo en el cargo, cualquiera que sea la fecha en que ello ocurra, el período constitucional del nuevo mandatario, comenzará a contarse a partir de la fecha de su posesión, y este período deberá ser el mismo de aquél cuyo mandato fue revocado, es decir, de tres (3) años". (Subrayas fuera del texto)

Al igual que la sentencia C-448 de 18 de septiembre de 1997,³² declaró inexecutable, entre otras disposiciones, los artículos 85 y 107 de la Ley 136 de 1994, en cuanto "en todos los casos estos funcionarios deben ser electos popularmente para períodos de tres años". Al respecto sostuvo:

Ahora bien, el artículo 1º de la Ley 163 de 1994 o ley estatutaria en materia electoral señala que "las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Miembros de las Juntas Administradoras Locales se realizarán el último domingo del mes de octubre". La Corte entiende que, como regla general en materia de elecciones, esta norma es razonable y no contradice ningún precepto constitucional, por lo cual puede ser considerada un desarrollo del artículo 293 de la Carta, que atribuye a la ley la regulación de estos temas. Sin embargo, en circunstancias especiales de vacancia absoluta del cargo, por revocatoria del mandato, por destitución, por muerte, renuncia o cualquier situación en que definitivamente la alcaldía deja de tener un titular elegido popularmente, debe iniciarse el proceso electoral para la proclamación del electo representante de la voluntad popular, elección que, como es obvio, puede no ser adelantada en la fecha prevista por esa norma. Es pues necesario tener en cuenta tal precisión para que ese contenido normativa se ajuste a la Carta. En efecto, conviene recordar que si bien el Legislador estatutario es libre de determinar las fechas de elección individual y la iniciación del período de alcaldes en los casos a que se ha referido esta sentencia, estas regulaciones deben sujetarse a los límites prescritos por la Constitución. Por consiguiente, no puede la ley desconocer el período de tres años fijado constitucionalmente para los alcaldes (CP art. 314), ni olvidar que no es posible elegir en la misma fecha a autoridades locales y miembros del Congreso, ni que la elección de Presidente y Vicepresidente no puede coincidir con ninguna otra elección (CP art. 260).

Principio democrático, coherencia administrativa, planificación y período de los alcaldes.

18- Con todo, podría sostenerse que la anterior argumentación no es válida, por cuanto debe existir una coherencia administrativa, en especial en los procesos presupuestales y de planeación, que justifica la constitucionalidad de la norma acusada. Según esta tesis, defendida por la Vista Fiscal, la coincidencia del período de alcaldes es necesaria para permitir una aprobación concertada entre los planes locales y los nacionales. Habría entonces, según esta interpretación, argumentos de coherencia y eficacia administrativa que justifican que después de dos años, las faltas absolutas de los alcaldes sean llenadas por nombramiento a fin de completar el período.

³² Corte Constitucional, M.P. Alejandro Martínez caballero, sentencia de 18 de septiembre de 1997, expediente C-448.

La Corte considera que este argumento no es de recibo, por las siguientes razones.

En primer término, esta hermenéutica altera la relación que debe existir entre los principios y reglas constitucionales y el manejo administrativo del Estado, ya que esta tesis subordina el alcance del principio democrático a ciertas exigencias administrativas, mientras que la Constitución exige todo lo contrario, esto es, que la administración se sujete a los principios y valores constitucionales, y en especial a la soberanía popular y a la democracia participativa (CP arts. 1º y 3º). En efecto, desde sus primeras decisiones, la Corte ha aclarado que la "Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma". Por ello, ha señalado esta Corporación, "no es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales". En ese orden de ideas, si la Constitución ordena la elección popular de los alcaldes por un período de tres años y, además, confiere un carácter participativo a los procesos de planificación, mal podrían invocarse las necesidades de la planificación para erosionar el principio democrático de elección popular de los alcaldes.

(...)

No debe entonces confundirse la democratización de la planeación de la acción del Estado con la elección de las primeras autoridades locales, pues la participación democrática en el sistema de definición de la gestión administrativa se garantiza en normas constitucionales y legales que regulan tanto la integración del Consejo Nacional de Planeación como el proceso de ejecución, fiscalización y evaluación del plan, mientras que la materialización de las metas del elegido se plasman, a nivel local, en el proceso de concertación política entre el alcalde y el concejo municipal respectivo.

21- Por todo lo anterior, la Corte considera que la búsqueda de coherencia administrativa no es un argumento constitucional suficiente para desconocer una regla constitucional expresa, como aquella que señala que el alcalde "será elegido popularmente para períodos de tres años" (CP art. 314). Esto no significa que los problemas prácticos y el intento por armonizar las tareas de planificación y los procesos presupuestales no tengan ninguna relevancia constitucional, pues esta Corte ha reconocido que las consecuencias prácticas de cualquier decisión jurisdiccional deben sopesarse cuidadosamente; sin embargo, esta misma Corporación tiene bien establecido que, a fin de asegurar la naturaleza judicial del control constitucional, estos efectos prácticos no pueden llegar hasta el punto de distorsionar la objetividad del derecho y poner en peligro su aplicación futura por causa de las repercusiones que pueda tener una resolución judicial. Por ello, la Corte considera que esas consideraciones fácticas pueden constituir un argumento constitucional suficiente para interpretar el alcance del artículo 314 de la Carta en forma distinta a su tenor literal únicamente si el impacto práctico de la existencia de períodos individuales de los alcaldes es de tal magnitud que compromete otros valores y principios constitucionales. Ello sucedería, por ejemplo, si esos períodos individualizados constituyeran obstáculos insalvables a los procesos presupuestales o a la planificación, o generaran tales costos que hicieran imposible la realización misma de las

elecciones, ya que en tales eventos se estarían sacrificando otros principios y normas constitucionales debido a un entendimiento puramente literal de una determinada disposición. Sin embargo ello no ocurre en este caso, pues si bien la existencia de períodos no coincidentes en las alcaldías de ciertos municipios puede ocasionar algunos traumatismos administrativos y mayores necesidades de coordinación entre las distintas entidades territoriales, se trata de dificultades que no son insalvables, como lo muestran las pruebas reunidas por la Corporación en esta materia. Así, las elecciones pueden tener mayores costos pero son realizables; igualmente los nuevos alcaldes pueden ajustar, obviamente con algunas limitaciones, los presupuestos y planes locales al programa por el cual resultaron electos.

Conforme a lo anterior, la Corte reitera su jurisprudencia, según el 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

(...)

23- Por las razones anteriores, la Corte también considera necesario condicionar el alcance del artículo 280 de la Ley 4 de 1913, el cual señala que "siempre que se haga una elección después de principiado un período, se entiende hecha para el resto del período en curso". En efecto, esta norma puede constituir una regla general razonable en los casos de períodos institucionales, pero es obvio que es inconstitucional, y por ende no se aplica, a aquellos casos en que, conforme a la Constitución, se trata de un período subjetivo, tal y como sucede en el caso de los alcaldes.

Es de anotar que, si bien la sentencia que se trae a colación data del 18 de septiembre de 1997, como del mismo pronunciamiento se desprende, "*(...) aquellos alcaldes que hayan sido elegidos popularmente, se entiende que lo fueron por los tres años establecidos por la Constitución, incluso si la elección fue anterior a la presente decisión*".

No obstante, mediante sentencia de 24 de abril de 1997, la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró que el ciudadano MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ, elegido Gobernador del Departamento de Casanare, lo fue por el resto del periodo del funcionario saliente. Así sostuvo:

Debe anotarse que mediante la providencia transcrita en algunos apartes, sentencia C-011 de 21 de enero de 1994, la H. Corte Constitucional revisó el proyecto de ley estatutaria por el cual se reglamenta el voto programático y

se dictan otras disposiciones y, concretamente, el aparte transcrito se refiere al caso de la revocatoria de mandato del gobernador o alcalde y al período que debe cumplir quien asume en reemplazo, que hacía parte del artículo 15, declarado inexecutable, del proyecto de la que luego se convirtió en ley 131 de 1994.

En tales condiciones debe anotarse que la H. Corte Constitucional al decidir en los anteriores fallos sobre la inexecutable de los artículos que se refieren al período de quienes sean elegidos para reemplazar los gobernadores estudió dos casos específicos, a saber: revocación del mandato y destitución de los titulares. No se ha pronunciado sobre el período de los Gobernadores que resultan elegidos en reemplazo del titular cuando se ha declarado la nulidad del acto declaratorio de elección por lo que tales providencias no son aplicables al caso.

(...)

Se puede afirmar, entonces, volviendo al estudio del presente, que el periodo de los gobernantes es institucional con las excepciones señaladas por la H. Corte Constitucional frente a la revocatoria del mandato y a destitución de los titulares.

De acuerdo con lo anterior, para la Sala resulta claro que si el acto declaratorio de elección señala un periodo que excede el término de tres años que termina el 31 de diciembre de 1.997, resulta nulo en el tiempo que sobre pasa tal término por cuanto establece un periodo individual que no es el previsto en la Constitución nacional para el caso concreto.

Establecido, en consecuencia, que, el 23 de junio de 1996, el actor fue elegido para el cargo de Gobernador de Casanare para el periodo 1996 1999, de manera que el acto administrativo proferido el 30 de junio de 1996 lo declaró, es claro que la Rama Judicial deberá responder por el daño antijurídico causado, en cuanto la Sección Quinta de esta Corporación accedió a la nulidad parcial, al margen de la claridad del texto constitucional. Esto es así, si se considera que, en los términos de la providencia del 24 de abril de 1997, se consideró que el periodo del actor culminaba el 31 de diciembre de 1997, en razón de un periodo institucional, entonces no previsto en el texto constitucional.

En consecuencia, en cuanto la decisión no consultó la norma constitucional, se revocará la decisión del Tribunal y, en su lugar, se declarará la responsabilidad del Estado por haber causado al actor un daño que no tenía que soportar y se accederá las pretensiones indemnizatorias.

1. INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS

1.1. PERJUICIOS MORALES

La Sala accederá al reconocimiento de los perjuicios morales invocados, dado que es dable inferir el dolor moral causado al actor, porque le fue truncada una aspiración válida a la que accedió luego de someterse a un proceso democrático, en cuanto se encuentra establecido que el ciudadano MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ fue elegido gobernador del Casanare por el periodo individual de tres años, iniciado el 2 de julio de 1996 y finalizado el primer día del mismo mes de 1999 y que ejerció el cargo hasta el 31 de diciembre de 1997. En ese orden, como quiera que se encuentra demostrada la afectación de un derecho fundamental de rango constitucional –artículo 40 C.P.-³³, no solo procede la reparación del perjuicio patrimonial sino extra patrimonial, este último, en el equivalente a DIEZ (10) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES.

1.2. PERJUICIOS MATERIALES

Se reconocerán perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante. Para el efecto se tendrá en cuenta que el actor prestó sus servicios como Gobernador de Casanare entre el 2 de julio de 1996 y el 31 de diciembre de

³³ Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.
- Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

1997, conforme da cuenta la certificación de tiempo de servicios y el acta de posesión.

En ese orden de ideas, es claro que el periodo constitucional para el que fue elegido vencía el 1º de julio de 1999, por lo que deberán reconocerse los salarios y prestaciones dejados de devengar, hasta la finalización del periodo, respetando la condición de mandatario electo.

Siendo así, se tendrá en cuenta la certificación expedida por la Dirección de Personal de la Gobernación de Casanare que da cuenta sobre la asignación mensual del señor JORGE PRIETO RIVEROS, gobernador del mismo departamento entre el 1º de enero de 1998 al 30 de junio de 1999 –folio 1º del cuaderno de pruebas-.

En consecuencia la asignación básica mensual correspondiente al año 1998 se actualizará con los índices de precios al consumidor, incrementada en un 25 % por prestaciones sociales:

Asignación básica correspondiente al cargo de Gobernador para 1998 fue de \$ 4.980.000,00

$$S = \$ 4.980.000,00 + 25\% (\$ 1.245.000,00) = \$ 6.225.000,00$$

$$RA = \$ 6.225.000 \times \frac{116,91 \text{ Ind. Junio/14}}{45,54 \text{ Ind. Ene/98}}$$

$$RA = \$ 15.987.802,00$$

Indemnización debida. Se liquidará desde la fecha de dejación del cargo, hasta la culminación de su periodo constitucional, esto es a partir del 1º de enero de 1998 hasta el 1o de julio de 1999, para un total de 18 meses.

$$S = Ra \times \frac{(1,004867)^n - 1}{0,004867}$$

$$S = 15.987.802 \times \frac{(1.004867)^{18} - 1}{0,004867}$$

$$S = \$ 300.000.517,31$$

En consecuencia, la Nación Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial pagará, por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, a favor del señor MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ la suma de TRESCIENTOS MILLONES QUINIENTOS DIECISIETE PESOS CON TREINTA Y UN CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$300.000.517,31 m/cte).

Por último, se negará el reconocimiento del daño emergente en cuanto no fue demostrado.

No se condenará en costas por no aparecer causadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

REVÓCASE la sentencia proferida el 23 de julio de 2004, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera y en su lugar se dispone:

PRIMERO: DECLÁRASE patrimonialmente responsable a la Nación-Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial de los perjuicios causados al señor MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ, con ocasión de la sentencia de 24 de abril de 1997, expediente n.º 1612, mediante la cual la Sección Quinta del H. Consejo de Estado declaró la nulidad parcial del acto administrativo proferido por los Delegados del Consejo Nacional Electoral el 30 de junio de 1996

SEGUNDO: CONDÉNASE a la Nación- Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial a pagar por concepto de perjuicios morales a favor del señor MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ en el equivalente a DIEZ (10) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES.

TERCERO: CONDÉNASE a la Nación- Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial a pagar por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, a favor del señor MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ la suma de TRESCIENTOS MILLONES QUINIENTOS DIECISIETE PESOS CON TREINTA Y UN CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$300.000.517,31 m/cte).

CUARTO: NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: DAR cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

QUINTO: SIN COSTAS por no aparecer causadas.

DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente sentencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO
Magistrada

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre