

Sentencia T-116/04

## PARAMETROS DE INTERPRETACION CONSTITUCIONAL PARA LA ADMINISTRACION-Alcance

PRECEDENTE JUDICIAL-Administración debe sujetarse a los parámetros definidos por la Corte Constitucional

Conforme a las reglas que regulan el manejo del precedente judicial, el juez puede, bajo determinadas circunstancias, apartarse de la decisión de la Corte. No así la administración, que se encuentra sujeta a los parámetros definidos por la Corte Constitucional en esta materia y los jueces ordinarios en sus respectivos ámbitos de competencia. Sólo así se asegura que la administración esté sujeta al derecho. Resulta claro que en los puntos que no han sido precisamente definidos por el juez constitucional, la administración y los jueces gozan de un razonable margen de apreciación. Dicho margen de apreciación no es absoluto.

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Observancia de criterios sistemáticos/INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Armonización de la parte orgánica con el sistema de derechos constitucionales

El respeto por criterios sistemáticos es, en materia constitucional, de obligatoria observancia. La garantía de la unidad de la Constitución se soporta sobre esta premisa. Dicha unidad tiene entre sus extremos la necesidad de conciliar y armonizar la parte dogmática y la orgánica de la Carta. Lo anterior tiene hondas consecuencias en materia de interpretación constitucional, pues obliga a sujetar la lectura de los preceptos constitucionales contenidos en la parte orgánica a la realización de los derechos constitucionales. Es decir, no basta una interpretación aislada de los preceptos de la parte orgánica, sino que ha de garantizarse que tal interpretación resulte armónica con el sistema de derechos de la Carta, así como con su diseño axiológico. Así, se tiene una triple regla de análisis sistemático: la parte orgánica debe ser interpretada de manera sistemática con los elementos estrictamente orgánicos y, a la vez, dicho ejercicio hermenéutico debe armonizarse con el sistema de derechos. Finalmente, este resultado ha de ser compatible con el sistema axiológico de la Constitución.

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Autonomía de autoridad administrativa de precedente judicial/AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Razonable interpretación constitucional

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Niveles de análisis

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Alcance

VOTO PROGRAMATICO-Manifestación de la democracia participativa

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Análisis de las hipótesis sobre voto programático y programa de gobierno

GOBERNADOR-Debe respetar el movimiento político que apoyó al alcalde para continuar con el programa de gobierno

DERECHO AL EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO-Designación de nuevo alcalde y control para que siga vinculado al programa de gobierno

Controlar que el nuevo mandatario siga vinculado al programa de gobierno aprobado por el

pueblo constituye una de las formas en que se logra “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, que es el eje en torno al cual gira la disposición constitucional. La posibilidad de dicha participación no es un asunto que esté limitado a los integrantes del movimiento, grupo o partido político o coalición que apoyó al candidato. Todos los ciudadanos locales son titulares de dicho derecho y, en esa medida, tienen un interés legítimo en el resultado del proceso de designación del nuevo alcalde.

DEBIDO PROCESO-Comprende el principio de legalidad

DEBIDO PROCESO EN TUTELA-Eventos

La protección del debido proceso en sede de tutela está reservado para tres eventos: (i) cuando la violación del procedimiento conduce a la desnaturalización del mismo, por desconocer los elementos mínimos constitucionales que permiten calificar un procedimiento como debido; (ii) cuando la violación del debido proceso conduce a la violación de otros derechos fundamentales; y, (iii) cuando se desconocen procedimientos fijados en la Constitución.

DEBIDO PROCESO-Alcance

El debido proceso, como derecho fundamental, no se agota en el principio de legalidad. Este derecho, en clave constitucional, apunta a que el procedimiento aplicable sea compatible con la Constitución y a que en el desarrollo del procedimiento, sea administrativo o judicial, se respeten las garantías que permiten calificar dicho procedimiento de justo (en particular, juez natural, carácter público del procedimiento, derecho de defensa, derecho a controvertir las pruebas y doble instancia en materia penal). De lo anterior, se desprende que no toda violación del procedimiento legal implica violación del derecho fundamental al debido proceso.

PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES-Alcance

Tratándose de procedimientos fijados en la Constitución, no es posible realizar un juicio sobre el procedimiento que se desprende directamente de la Constitución. Sólo cabe un juicio sobre la interpretación que de dicho procedimiento se hace, a fin de establecer si respeta los parámetros de unidad, sistematicidad y finalidad antes mencionados.

PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES-Distintos grados de concreción

DEBIDO PROCESO-Se vulnera cuando la interpretación del procedimiento es incompatible con la Constitución Política

La violación del procedimiento (el debido proceso como garantía), sólo existirá si la interpretación que del procedimiento se hace resulta incompatible con la Carta; la violación del debido proceso como derecho fundamental, por su parte, sólo se presentará cuando el desarrollo del trámite conduzca al desconocimiento de los elementos que definen el carácter justo del mismo.

GOBERNADOR-Margen de apreciación para designación de alcalde que reemplaza a otro/GOBERNADOR-Amplio margen de interpretación constitucional por ausencia de precedente judicial

El Gobernador concluye que debido a la no necesidad de una terna y ante la ausencia de personería jurídica por parte del partido que apoyó al demandante, existe un margen de apreciación para seleccionar la persona que ha de ocupar el cargo de alcalde hasta que venza el

período constitucional. Ante la ausencia de pronunciamientos judiciales y, en particular, de la Corte Constitucional, la administración goza de un amplio margen de interpretación, que se sujeta a consideraciones de razonabilidad. En este caso, la razonabilidad de la interpretación que apoya el Gobernador estriba en garantizar que efectivamente el alcalde designado cumpla el programa de gobierno adoptado por el pueblo y que, de ser posible, consulte al partido, movimiento o coalición que apoyó el alcalde elegido. En este orden de ideas, la tesis del Gobernador resulta razonable en la medida en que, por una parte, asegura el cumplimiento del procedimiento constitucional y, a la vez, lo armoniza con las reglas de partidos, absolutamente relevantes en esta materia. Podría alegarse que si bien esta tesis es correcta, el Gobernador ha debido “respetar” al movimiento o partido, como lo exige el demandante.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para cuestionar el mandato popular

No es la tutela el mecanismo para cuestionar el cumplimiento o no del mandato popular. Si considera que se ha incumplido, tiene en sus manos la posibilidad de iniciar el procedimiento para lograr la revocatoria del mandato del alcalde designado por la Gobernación.

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Alcalde elegido sigue sujeto al programa de gobierno del candidato ganador/INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Elección de nuevo alcalde debe respetar el partido político

Al introducirse dentro del espectro interpretativo el elemento programa de gobierno, se arribó a la conclusión de que el alcalde designado sigue sujeto al programa de gobierno inscrito junto con el candidato ganador. Dado que no se celebran nuevas elecciones, dicho mandato sigue vigente y, por lo mismo es vinculante. De lo anterior se sigue que el Gobernador, en este caso, tiene la obligación de seleccionar una persona que efectivamente cumpla con dicho programa. Empero, ello no implica que éste tiene libertad absoluta para seleccionar una persona que cumpla con dicho programa. El programa es un proyecto político producto de una actividad política y de acción social de un grupo determinado de personas. Fueron los integrantes del grupo, partido o coalición quienes se agruparon en torno al candidato y al programa y, colectivamente, lo apoyaron hasta su victoria. Por lo mismo, no se trata de un programa huérfano. Así las cosas, existe la obligación de seleccionar una persona que siga el programa de gobierno, la cual deberá pertenecer al grupo, partido o movimiento y, además, guardar identidad (afinidad ideológica) con el programa.

DEBIDO PROCESO-Vulneración por cuanto no se respetó la pertenencia ni identidad del partido del alcalde saliente en la nueva designación/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA- Procedencia para evitar perjuicio irremediable

Resulta claro que con la selección Del nuevo alcalde, el Gobernador de Nariño, de manera clara y evidente no guardó el parámetro constitucional de respeto por la pertenencia y, mucho menos, la identidad al partido que inscribió el alcalde saliente; por lo tanto, ha puesto en peligro la realización del programa de gobierno aprobado por el pueblo en su momento. Habida consideración de las claras pruebas de este hecho, se observa la necesidad de brindar el amparo constitucional a fin de evitar un perjuicio irremediable, consistente en la no realización del programa de gobierno en manos de una persona que no pertenezca o no tenga identidad con el partido ganador en las elecciones.

GOBERNADOR-Buena fe en la elección del nuevo alcalde

Se advierte buena fe del Gobernador, pues éste, como ya se indicó, ante un aspecto de difícil

solución se amparó en los conceptos del Ministerio del Interior y de Justicia y en la ausencia de precedentes en la materia, que lo colocaban en una situación de indeterminación normativa. Esta situación, además, constituye un elemento adicional que explica la necesidad de intervención del juez constitucional para proteger los derechos fundamentales amenazados y, en particular, de la Corte Constitucional, a fin de definir el alcance de los derechos fundamentales de los asociados.

Referencia: expediente T-789355

Acción de tutela instaurada por JAIME ESCRUCERIA GUTIERREZ contra la GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D. C., doce (12) de febrero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

en el trámite de la petición de tutela promovida por JAIME ESCRUCERIA GUTIERREZ contra la GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

I- ANTECEDENTES

1.- El accionante fue elegido como Alcalde del municipio de Tumaco para el periodo que va del 5 de agosto de 2001 al 5 de agosto de 2004. Debido a la enfermedad que padece el señor ESCRUCERIA GUTIERREZ, el Gobernador del Departamento de Nariño declaró la falta absoluta del Alcalde y en su reemplazo designó a Víctor Arturo Aguirre Albán.

Para el accionante, el nombramiento de Aguirre Albán está viciado por cuanto recayó en una persona que no pertenece al partido, grupo político o coalición que lo apoyó para ser elegido como Alcalde de Tumaco. Añade que el Movimiento Liberalismo Independiente de Restauración “LIDER”, hizo llegar al Gobernador la terna de candidatos para designar a su reemplazo y la autoridad departamental no la tuvo en cuenta, como tampoco fue considerada la terna enviada por las personas que inscribieron su candidatura.

Por estos hechos fue demandado ante el Tribunal Administrativo de Nariño el Decreto 0348 del 28 de marzo de 2003, acto administrativo mediante el cual fue nombrado Víctor Arturo Aguirre Albán como Alcalde municipal de Tumaco.

2. El señor Escrucería Gutiérrez formuló la petición de amparo como mecanismo transitorio, pues considera que se han violado sus derechos al debido proceso administrativo, ya que el Gobernador no tuvo en cuenta la terna presentada por el movimiento LIDER para designar a su reemplazo, como también estima violado su derecho a la participación política, pues el nuevo alcalde no pertenece a su movimiento político ni continuará los planes de administración que él venía ejecutando. El perjuicio irremediable lo funda el accionante en el hecho de no poder cumplir con el programa de gobierno, pues mientras la jurisdicción administrativa decide sobre la demanda de nulidad, el alcalde designado como su reemplazo habrá terminado el periodo.

Con la demanda de tutela el accionante pretende que se imponga al Gobernador la obligación de nombrar como alcalde del municipio de Tumaco, a una de las personas integrantes de la terna presentada por el movimiento político LIDER.

3. El demandado considera que no ha violado los derechos del demandante. En su concepto, el Gobernador no estaba obligado a solicitar terna de candidatos para la alcaldía de Tumaco pues el Acto Legislativo 2 de 2002, modificó la manera de proveer las faltas absolutas de los alcaldes, derogando el artículo 106 de la Ley 136 de 1994 (que establecía el requisito de la terna) y por cuanto el movimiento político (LIDER) había desaparecido, al serle retirada la personería jurídica mediante resolución 5659 del 30 de septiembre de 2002 expedido por el Consejo Nacional Electoral.

#### Decisión de primera instancia

4. El Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pasto, mediante fallo del 28 de mayo de 2003, negó el amparo por considerar que el accionante no está legitimado para agenciar los derechos de las personas incluidas en la terna presentada por el movimiento político LIDER, como tampoco para actuar en representación de la coalición que lo inscribió para participar en las elecciones para la alcaldía de Tumaco.

Además, para el a quo es improcedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, pues no se dan las condiciones establecidas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente las relacionadas con la inminencia y la gravedad del perjuicio irremediable. El juez basa su decisión en el artículo 1 del Decreto 306 de 1992.

#### Decisión de Segunda Instancia

5. Impugnada la decisión, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Nariño, mediante providencia del 7 de julio de 2003, confirmó la decisión de primera instancia. Para la Corporación, el señor Jaime Escrucería Gutiérrez, al ejercer la acción de tutela en calidad de ex alcalde municipal de Tumaco, pretendiendo la designación de uno de los integrantes de la terna presentada por el movimiento LIDER, dio comienzo al trámite de una petición de tutela sin estar legitimado para ello, pues la reclamación que formuló tenía que ser presentada por el Movimiento Político LIDER o, en su defecto, por los integrantes de la terna enviada al Gobernador de Nariño.

Estima la Corporación que el actor no es la persona afectada directa y realmente con los hechos que narra, pues sus derechos políticos permanecen incólumes.

6. En cuanto al derecho a la participación política, el Tribunal de Nariño no encontró relación de causalidad entre la designación del nuevo alcalde y los derechos políticos del accionante, quien mantiene la posibilidad de votar, ser elegido y en el futuro volver a ejercer las funciones de primer mandatario local.

Además, explicó la Corporación, el accionante no es representante legal del Movimiento Político LIDER, como tampoco procurador judicial de los integrantes de la terna enviada al Gobernador del Departamento de Nariño; por lo tanto, carece de legitimación para actuar en este caso.

#### Selección por la Corte Constitucional

7. La Sala de Selección Número Diez de la Corte Constitucional, mediante auto del 22 de

octubre de 2003, escogió el asunto de la referencia, asignándolo a la Sala Séptima de Revisión.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

8. La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos en el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Problema jurídico

9. En concepto del demandante, la decisión del Gobernador de Nariño de designar a una persona para ocupar el cargo de alcalde, que ha quedado vacante de manera absoluta, sin atender a la terna suministrada por los integrantes del movimiento o partido que apoyó la candidatura del saliente mandatario y sin verificar que el designado fuese parte de dicho movimiento o partido, desconoce el derecho al debido proceso, así como los derechos constitucionales a la participación en la vida política y el derecho a elegir y a ser elegidos.

El demandado, por su parte, señala que la modificación introducida a la Constitución mediante el Acto Legislativo 2 de 2002, supuso la derogatoria del artículo 106 de la Ley 136 de 1994 que exigía terna para llenar ausencia de alcaldes por vacancia absoluta. Afirma que no debía considerar las propuestas de candidatos de quienes eran integrantes del movimiento político que apoyó al alcalde saliente, pues había perdido personería jurídica y, por lo tanto, “jurídicamente estaba muerto”.

En concepto de los jueces de instancia, la tutela resulta improcedente pues el demandante –quien es el ex alcalde reemplazado- no demanda en realidad la protección de sus propios derechos, sino del partido o movimiento que lo apoyó, quienes no le han otorgado poder.

Además, el juez a-quo considera que no se presentan los requisitos para que la tutela proceda como mecanismo transitorio, pues conforme al artículo 1 del decreto 306 de 1992, tal situación no se presenta cuando es posible restablecer el derecho mediante orden de dar posesión a un determinado funcionario.

10. El presente caso contiene diversos problemas jurídicos, que giran en torno a problemas de interpretación constitucional.

Lo anterior por cuanto el centro de la discusión gira en torno a la interpretación del artículo 314 de la Constitución, modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 2 de 2002. A partir de éste surgen diversos debates: (i) si la nueva disposición constitucional demanda o no la presentación de ternas –conforme a la Ley 136 de 1994-; (ii) si los movimientos, partidos o coaliciones que apoyaron al candidato elegido inicialmente como alcalde, deben ser tenidos en consideración, aún cuando hayan perdido su personería jurídica.

Para resolver estos interrogantes, la Corte deberá, en primera medida, definir los márgenes de interpretación de la Constitución pertinentes para el presente caso. Luego, se analizará si el gobernador desconoció tales parámetros.

Parámetros de interpretación constitucional para la administración.

11. La Constitución Política es una norma. Por lo mismo, su aplicación y respeto obliga a un

constante ejercicio hermenéutico para establecer su sentido normativo. La función definitiva en esta materia corresponde a la Corte Constitucional, conforme se desprende del artículo 241 de la Constitución. Así, al ser guardiana de la supremacía e integridad de la Carta, la interpretación que la Corte haga del texto constitucional es vinculante para todos los operadores jurídicos, sea la administración o los jueces.

Lo anterior debe sujetarse a las restricciones que la misma Constitución impone. Así, la Corte reconoce que, conforme a las reglas que regulan el manejo del precedente judicial, el juez puede, bajo determinadas circunstancias, apartarse de la decisión de la Corte. No así la administración, que se encuentra sujeta a los parámetros definidos por la Corte Constitucional en esta materia y los jueces ordinarios en sus respectivos ámbitos de competencia. Sólo así se asegura que la administración esté sujeta al derecho.

12. Resulta claro que en los puntos que no han sido precisamente definidos por el juez constitucional, la administración y los jueces gozan de un razonable margen de apreciación. Dicho margen de apreciación no es absoluto.

Al momento de interpretar la Constitución, la administración (al igual que los restantes operadores jurídicos) está obligada a considerar parámetros constitucionales de interpretación. En particular, ha de garantizarse que el ejercicio hermenéutico no conduzca a la ruptura de la unidad de la Constitución, ni al desconocimiento de los fines constitucionales, sean globales para todo el Estado o los precisos definidos en las normas que regulan las distintas instituciones jurídico-constitucionales.

Lo anterior implica que no basta la interpretación literal de la Carta, si con ello se desconoce el sistema axiológico de la Constitución y los parámetros que el juez constitucional, guardián de la supremacía e integridad de la Constitución, ha fijado. La Corte, repetidamente ha indicado que dichos parámetros suponen una consideración amplia a distintos factores constitucionales. En sentencia SU-112 de 2001, la Corte señaló:

“La Constitución, ha señalado la Corte, ha de entenderse como un texto que goza de unidad, de suerte que no resulta posible seleccionar caprichosamente las consecuencias normativas que resulten favorables o desfavorables para la solución de un problema puntual. Por el contrario, la solución de las controversias jurídicas de interés constitucional, exige que le sean aplicados al caso controvertido, todas las consecuencias –mandatos, permisiones, prohibiciones y diseños estructurales- previstos en la Carta. Ello implica que la interpretación no puede limitarse a considerar el fin de la norma constitucional, si con ello se llegan a situaciones insostenibles desde el punto de vista sistemático, se anulan contenidos normativos que se derivan de la misma disposición, se extienden los alcances de un derecho menguando injustificadamente el ámbito protegido por otro derecho o se arriban a restricciones desproporcionadas o irrazonables. Así mismo, no puede apoyarse una interpretación sistemática que desconozca los fines de la normas sistematizadas, que impidan su armonización con otros derechos constitucionales, etc.”

13. El respeto por criterios sistemáticos es, en materia constitucional, de obligatoria observancia. La garantía de la unidad de la Constitución se soporta sobre esta premisa. Dicha unidad tiene entre sus extremos la necesidad de conciliar y armonizar la parte dogmática y la orgánica de la Carta. Esta regula la organización del Estado y define las competencias de los distintos órganos de origen constitucional, en tanto que aquella define los derechos de los ciudadanos. La relación entre ambas partes es estrecha, debiéndose reconocer la primacía de la primera sobre la segunda[1]. Esta primacía es el resultado de que el Estado se organice en torno a la realización y

garantía de eficacia de los derechos constitucionales de las personas (C.P.art. 2).

Lo anterior tiene hondas consecuencias en materia de interpretación constitucional, pues obliga a sujetar la lectura de los preceptos constitucionales contenidos en la parte orgánica a la realización de los derechos constitucionales. Es decir, no basta una interpretación aislada de los preceptos de la parte orgánica, sino que ha de garantizarse que tal interpretación resulte armónica con el sistema de derechos de la Carta, así como con su diseño axiológico.

Así, se tiene una triple regla de análisis sistemático: la parte orgánica debe ser interpretada de manera sistemática con los elementos estrictamente orgánicos y, a la vez, dicho ejercicio hermenéutico debe armonizarse con el sistema de derechos. Finalmente, este resultado ha de ser compatible con el sistema axiológico de la Constitución.

14. Lo expuesto permite definir de manera más precisa los contornos del ejercicio legítimo de la interpretación de la Constitución por parte de las autoridades administrativas. Como se ha indicado, cuando la Corte Constitucional ha fijado el sentido de un precepto constitucional, la administración se encuentra sujeta a la misma. Tratándose de ámbitos en los cuales no existe pronunciamiento de esta Corporación, la administración goza de un razonable margen de interpretación:

“El hecho de que la autoridad administrativa se encuentre obligada a considerar la Constitución como criterio último y definitivo para seleccionar la opción hermenéutica correcta, no implica que no goce de un relativo margen de apreciación. Ante el texto, el intérprete del derecho se encuentra frente a una gama de opciones de sentido normativo, cuyos límites están definidos por el texto mismo, sin que ello implique que se imponga siempre una única interpretación posible.

Dicha apertura hermenéutica es el resultado de aplicar la Constitución a todo el ordenamiento, que torna en insuficientes los criterios de interpretación tradicionales, en particular los literales (C-600A de 1995[2]). En efecto, el tenor literal de la ley no puede enfrentar con éxito las exigencias derivadas de una aplicación del derecho conforme a la Constitución, porque las normas de la Carta son de textura abierta; ellas buscan dar espacio a múltiples concepciones de la vida y la sociedad.

Bajo estas consideraciones, debe admitirse que los funcionarios públicos se enfrentan a un marco interpretativo dentro del cual están, prima facie, en libertad de seleccionar la opción hermenéutica (sentido normativo) que consideren ajustada al texto positivo, tanto Constitucional como legal. El carácter prima facie de la autonomía interpretativa del funcionario, se deriva de la existencia de funciones institucionales para fijar los sentidos admisibles de un texto legal o constitucional.”[3]

La Corte ha señalado que, en ausencia de un sentido fijado por la Corte, la interpretación que realice la administración debe desestimarse si es absolutamente irrazonable[4].

15. La irrazonabilidad de la interpretación se deriva no sólo del hecho de que, a partir del texto, no resulta posible derivar el sentido normativo propuesto, sino además que la interpretación propuesta tiene por consecuencia destruir o hacer nugatorio el orden constitucional mismo.

Este punto ha de analizarse en dos niveles, como ya se indicó. En uno, la interpretación ha de ser compatible con el sistema axiológico de la Constitución, las garantías y derechos constitucionales de los asociados, el reparto de competencias y funciones fijado por la Carta y los mecanismos mediante los cuales los órganos constitucionales realizan los propósitos



constitucionales, en particular aquellos definidos en el artículo 2 de la Constitución. Es decir, han de respetarse los parámetros de sistematicidad que aseguran la unidad constitucional, así como tener presente los elementos teleológicos definidos en la Constitución.

En el nivel concreto, la interpretación ha de respetar la integridad y finalidad de la norma constitucional. La finalidad de las reglas y principios constitucionales no se definen exclusivamente a partir de sí mismas, sino que se articulan a partir de otros mandatos constitucionales, que les confiere un pleno sentido. En este punto, la administración ha de guiarse por aquella interpretación que permita, dentro del sistema de la Constitución, la mayor realización del propósito constitucional contenido en el mandato.

16. En punto a los procedimientos fijados en la Constitución, entonces, la administración está sujeta a estos dos niveles de análisis. En particular interesa para el presente caso el respeto por los parámetros del segundo nivel (nivel concreto) de interpretación.

Los procedimientos constituyen medios para lograr ciertos fines (instrumentalidad de las formas). Si bien, en sí mismos contienen elementos sustantivos, como el respeto por el derecho de defensa y el principio de legalidad (publicidad, universalidad y predeterminación normativa), también ha de considerarse su finalidad. La realización del fin para el cual fue dispuesto el procedimiento constituye un parámetro, que ha de respetarse, so pena de invalidar el ejercicio hermenéutico.

17. No todos los aspectos del procedimiento están fijados en la Constitución. En ocasiones, la Carta fija elementos básicos en sí mismos insuficientes para la realización del fin, en cuyo caso, aumenta la relevancia constitucional de los desarrollos legales de la Carta. En otras ocasiones, de los preceptos constitucionales es posible asegurar el cumplimiento del finalidad del procedimiento, en cuyo caso, difícilmente los desarrollos legales tendrán relevancia constitucional. Por lo tanto, y exclusivamente para efectos del control constitucional, en el primer caso el margen de interpretación de la administración se encuentra sujeta a dos restricciones: la Constitución y la ley; mientras que en el segundo, prima facie, se restringe a los parámetros constitucionales.

Artículo 314 de la Constitución e interpretación constitucional.

17. Mediante el Acto Legislativo 2 de 2002 se modificó el artículo 314 de la Constitución, introduciendo, entre otras, pautas precisas para llenar la vacante de alcaldes. La nueva disposición dispone, en lo pertinente:

“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 constituyente estableció dos hipótesis distintas. De un lado, tratándose de faltas absolutas faltando más de 18 meses para terminar el período, procederá una nueva elección. Si fuere inferior, se hará una designación “respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido”.

En el presente proceso está en discusión, entre otras, si dicha disposición implicó la derogatoria del artículo 106 de la Ley 136 de 1994, que obligaba a la designación de una terna para la designación del alcalde. Para resolver el problema ligado a lo anterior, es necesario comprender

el alcance de la disposición constitucional.

El demandante señaló que con la designación hecha por el Gobernador, no se garantizaba que el programa de gobierno acogido por el pueblo al momento de la elección fuese respetado o seguido por el nuevo alcalde. El Gobernador no hace consideración alguna al respecto. Lo anterior podría explicarse por el hecho de que el artículo 314 de la Constitución no hace referencia alguna a dicho programa. Ya se han explicado las dos hipótesis que contempla la disposición.

18. La necesidad de asegurar los niveles de sistematicidad y de unidad constitucional analizados en los fundamentos 12 y 13 de esta sentencia, obligan a observar detenidamente el caso, pues la elección de un alcalde es un fenómeno jurídico complejo, mediante el cual (i) se elige a una persona para que ejerza la función de alcalde y, (ii) se impone un mandato[5], contenido en la propuesta de programa sometido a consideración del pueblo (C.P. art. 259). El incumplimiento del mandato puede dar lugar a la revocatoria del mandato (C.P. art. 103). Este elemento introduce un nuevo interrogante: ¿cómo ha de armonizarse el procedimiento para suplir las vacancias de los alcaldes con la fuerza normativa que tienen los programas de gobierno adoptados por el pueblo?

Una interpretación literal del artículo 314 de la Constitución llevaría a la conclusión de que no existe relación alguna entre ambos fenómenos. Uno es el problema de suplir una vacante y otra, la obligatoriedad y el cumplimiento de un programa de gobierno. Empero, dicha interpretación literal lleva al traste el diseño constitucional.

19. Desde sus comienzos, la Corte Constitucional ha señalado que el sistema axiológico de la Constitución dedica un lugar central a la democracia participativa. No en vano, el artículo 2 de la Carta demanda al Estado asegurar la efectiva participación de las personas en los procesos decisorios que afectan sus derechos. Así mismo, en sentencia T-227 de 2003, precisó que la definición de los derechos fundamentales pasa por considerar la efectiva participación de la persona en la vida en sociedad.

Como expresión de la democracia participativa, la Corte ha señalado que el voto programático constituye una de sus manifestaciones más importantes, posibilitando el efectivo control del ciudadano sobre el elegido. En sentencia C-011 de 1994[6] señaló:

“El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.

...

“De la concordancia de los artículos 259 y 103 de la Constitución, precitados, se desprende que en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa.

“Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en

el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones - como en la democracia representativa -, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido - propio de la democracia participativa -. El ciudadano no se desentiende de su elección.”

A partir de lo anterior, resulta claro que el artículo 314 de la Constitución ha de interpretarse de manera sistemática junto a las disposiciones sobre el voto programático y el mandato contenido en el programa de gobierno adoptado por el pueblo. Las dos hipótesis contenidas en la disposición, entonces, adquieren un sentido más amplio.

La primera hipótesis supone que, merced a la nueva elección, habrá de adoptarse un nuevo programa; mientras que en el segundo evento, la ausencia de votación obliga a considerar que el alcalde designado sigue sujeto al programa aprobado junto al alcalde inicial[7]. Lo anterior, por cuanto sólo el voto popular puede modificar el programa de gobierno. Sólo el pueblo, en los términos de la ley y según los parámetros de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tiene la potestad para revocar el mandato del alcalde que incumple con el programa.

Con lo anterior adquiere un sentido pleno la obligación del Gobernador de respetar al movimiento, partido o grupo político que apoyó la candidatura del alcalde ganador de los comicios –segunda hipótesis normativa del artículo 314 de la Constitución-, pues se asegura la continuidad del programa de gobierno.

La Corte y el legislador ya han abordado esta cuestión. La Ley 134 de 1994 establece que, luego de revocado el mandato, la persona designada para reemplazar al funcionario revocado mientras se produce la elección, deberá continuar con el programa inscrito. En igual sentido, el artículo 106 de la Ley 136 de 1994:

“El alcalde designado o encargado deberá adelantar su gestión de acuerdo con el programa del Alcalde elegido por voto popular y quedará sujeto a la ley estatutaria del voto programático.”

Legitimación en la causa

20. Según los jueces de instancia, el demandante carece de legitimación para acudir a la tutela, pues no es titular de los eventuales derechos fundamentales violados, los cuales estarían en cabeza de los integrantes de la coalición, grupo, movimiento político o partido que lo respaldó en su candidatura.

La anterior consideración tiene como premisa que la designación de un alcalde nuevo en reemplazo de aquél que ha abandonado su cargo por enfermedad es un asunto que únicamente interesa al grupo, movimiento, coalición o partido político que respaldó al candidato saliente. Ello se explicaría por el hecho de que la Constitución sólo se refiere a tales organizaciones en el proceso definido para designar al nuevo alcalde. Sin embargo, al introducirse la variable del voto programático, el panorama cambia.

21. Según lo señalado por la Corte Constitucional en sentencias C-011 de 1994, C-538 de 1995, C-1258 de 2001 y C-179 de 2002, el voto programático es realización de la democracia representativa. Como tal, es desarrollo del derecho fundamental contenido en el artículo 40 de la Constitución.

Controlar que el nuevo mandatario siga vinculado al programa de gobierno aprobado por el

pueblo constituye una de las formas en que se logra “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, que es el eje en torno al cual gira la disposición constitucional.

La posibilidad de dicha participación no es un asunto que esté limitado a los integrantes del movimiento, grupo o partido político o coalición que apoyó al candidato. Todos los ciudadanos locales son titulares de dicho derecho y, en esa medida, tienen un interés legítimo en el resultado del proceso de designación del nuevo alcalde.

Lo expuesto lleva a la Corte a revocar las sentencias de instancia, pues se apoyaban en este punto. Sin embargo, falta por establecer si se presentó violación a los derechos fundamentales del demandante, la ausencia de otro medio de defensa judicial y la existencia o no de un perjuicio irremediable.

Derecho al debido proceso y procedencia de la tutela.

22. Según se desprende del argumento del demandante, la violación de su derecho a la participación en el control, ejercicio y conformación del poder, se deriva de la omisión en que incurrió la Gobernación de Nariño en el proceso de designación del nuevo alcalde. Tal omisión, consiste en no solicitar una terna y no respetar el partido o coalición que apoyó al candidato, implica una violación del derecho fundamental al debido proceso.

La gobernación, por su parte, niega tal omisión, pues considera que la disposición constitucional no demanda, dadas las circunstancias del caso –pérdida de personería jurídica del partido que apoyó al candidato-, tal procedimiento.

23. El derecho fundamental al debido proceso, comporta la garantía de que los trámites judiciales y administrativos se adelantarán de conformidad con las prescripciones legales. Con ello, resulta claro que el debido proceso comprende el principio de legalidad.

Lo anterior permitía llegar a la conclusión de que cualquier violación del debido proceso puede ser objeto de discusión en sede de tutela, pues cualquier omisión o violación del principio de legalidad implicaría desconocimiento del derecho.

La Corte Constitucional ha desechado esta interpretación, por cuanto ello conduciría a la absoluta constitucionalización del ordenamiento (que es distinto al sometimiento de todo el ordenamiento jurídico a los parámetros constitucionales), que llevaría a una competencia omnímoda del juez de tutela, lo que claramente contraviene el diseño constitucional.

La protección del debido proceso en sede de tutela está reservado para tres eventos: (i) cuando la violación del procedimiento conduce a la desnaturalización del mismo, por desconocer los elementos mínimos constitucionales que permiten calificar un procedimiento como debido[8]; (ii) cuando la violación del debido proceso conduce a la violación de otros derechos fundamentales[9]; y, (iii) cuando se desconocen procedimientos fijados en la Constitución.

En el presente caso, prima facie, se trata de la eventual violación de un procedimiento fijado en la Constitución, pues se discute el respeto o no del actual artículo 314 de la Constitución.

Derecho fundamental al debido proceso y procedimientos constitucionales.

24. La existencia de disposiciones constitucionales que contienen procedimientos, implica que respecto de ella se predica un doble ejercicio de control de constitucionalidad.

De una parte, el cumplimiento de los parámetros constitucionales que definen el procedimiento, que equivale al respeto por una suerte de principio de legalidad en clave constitucional. Por otra, que es posible realizar un control del respeto por el derecho fundamental al debido proceso.

24.1 La Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso, como derecho fundamental, no se agota en el principio de legalidad. Este derecho, en clave constitucional, apunta a que el procedimiento aplicable sea compatible con la Constitución y a que en el desarrollo del procedimiento, sea administrativo o judicial, se respeten las garantías que permiten calificar dicho procedimiento de justo (en particular, juez natural, carácter público del procedimiento, derecho de defensa, derecho a controvertir las pruebas y doble instancia en materia penal).

De lo anterior, se desprende que no toda violación del procedimiento legal implica violación del derecho fundamental al debido proceso, como se analizó en sentencia T-685 de 2003.

24.2 Tratándose de procedimientos fijados en la Constitución, no es posible realizar un juicio sobre el procedimiento que se desprende directamente de la Constitución. Sólo cabe un juicio sobre la interpretación que de dicho procedimiento se hace, a fin de establecer si respeta los parámetros de unidad, sistematicidad y finalidad antes mencionados.

25. Las regulaciones constitucionales en materia de procedimientos tienen distintos grados de concreción. Así, por ejemplo, la Constitución establece un término preciso para que se tramiten las leyes estatutarias (Art. 153 de la C.P. en armonía con el artículo 138 del mismo estatuto), al igual que fija un término preciso para que el Procurador General de la Nación intervenga en los procesos de control de constitucionalidad abstractos (C.P. art. 242).

Otras regulaciones, por su parte, son abiertas, sin que ello les reste suficiencia para regular el asunto. Tal es el caso del artículo 157 de la Constitución, que establece obligaciones claras para que un proyecto de ley sea ley de la República, pero cuyos contornos están sujetos a una amplia interpretación, salvo que el reglamento del Congreso fije parámetros más precisos (art. 151 de la Constitución).

26. Esta diferencia entre los grados de concreción de los procedimientos constitucionales conduce a juicios de constitucionalidad distintos. Tratándose de reglas claras y precisas, el margen de interpretación decrece y, por lo mismo, el juicio de constitucionalidad habrá de ser más intenso. Por el contrario, en el segundo caso dicho margen se amplía y, salvo que exista ley o decisión de la Corte Constitucional que regule el punto, el cumplimiento del mandato constitucional se sujeta a criterios de razonabilidad, ya analizados.

Por lo mismo, la violación del procedimiento (el debido proceso como garantía), sólo existirá si la interpretación que del procedimiento se hace resulta incompatible con la Carta; la violación del debido proceso como derecho fundamental, por su parte, sólo se presentará cuando el desarrollo del trámite conduzca al desconocimiento de los elementos que definen el carácter justo del mismo.

#### Caso concreto

27. El presente caso, como ya se indicó, gira en torno a la interpretación del artículo 314 de la Constitución. De la disposición constitucional en cuestión, no se desprende de manera directa una solución a los problemas que se han planteado, en la medida en que no establece la obligación de acudir a una terna y tampoco establece criterio alguno que permita establecer la manera de respetar el grupo, movimiento o partido que ha perdido su personería jurídica.

Empero, resulta imperativo que tales grupos, movimientos o partidos sean respetados al momento de la designación de un nuevo alcalde.

28. La Gobernación considera que la necesidad de una terna ha desaparecido del ordenamiento jurídico, pues debe reputarse derogado parcialmente el artículo 106 de la Ley 136 de 1994. Dicha interpretación se apoya en concepto emitido por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia, la cual, al responder a una petición formulada el 23 de febrero de 2003 por el Gobernador de Nariño, expresó:

“(…) si la falta absoluta del mandatario local se presenta faltando menos de dieciocho (18) meses para la terminación del periodo del alcalde elegido, la norma constitucional es clara en señalar que se debe designar un alcalde para lo que reste del periodo, designación que debe recaer en un ciudadano del mismo partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido, sin tener que acudir al procedimiento de la terna consagrado en el artículo 106 de la Ley 136 de 1994, el cual, como quedó expuesto, se encuentra modificado por el Acto Legislativo No. 2 de 2002 en tal aspecto”.

29. La cuestión constitucional central gira en torno a si dicha interpretación resulta compatible con la Constitución. Para su análisis debe tenerse en cuenta que el Gobernador concluye que debido a la no necesidad de una terna y ante la ausencia de personería jurídica por parte del partido que apoyó al demandante, existe un margen de apreciación para seleccionar la persona que ha de ocupar el cargo de alcalde hasta que venza el período constitucional.

Como quedó dicho, ante la ausencia de pronunciamientos judiciales y, en particular, de la Corte Constitucional, la administración goza de un amplio margen de interpretación, que se sujeta a consideraciones de razonabilidad. En este caso, la razonabilidad de la interpretación que apoya el Gobernador estriba en garantizar que efectivamente el alcalde designado cumpla el programa de gobierno adoptado por el pueblo y que, de ser posible, consulte al partido, movimiento o coalición que apoyó el alcalde elegido.

30. La Constitución no obliga al Gobernador a seleccionar a la persona designada para ocupar el cargo de Alcalde a partir de una terna. Se podría desarrollar, a partir de este vacío, la siguiente interpretación:

Dado que la Constitución no establece medio, no resulta incompatible con ella la regla fijada en el artículo 6 de la Ley 136 de 1994, pues con ello se asegura un procedimiento para llenar la vacante.

Sin embargo, esta interpretación adolece de dos defectos. En primer lugar, traslada al régimen constitucional una norma legal dirigida a resolver una situación específica: designación de un alcalde mientras se realiza la elección. Esta situación implica que se trataba de una designación temporal, que justificaba la posibilidad de selección de la persona por parte del Gobernador. En la regulación posterior al Acto Legislativo N° 2 de 2002, esta temporalidad desaparece. En segundo lugar, implica una intromisión legislativa en los asuntos de los partidos. Conforme a la regla constitucional vigente al momento de los hechos materia de debate, “en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos” (C.P. art. 108). Ello abarca el mecanismo de selección de la persona que ha de representar al partido al momento de producirse una vacante y que no de lugar a nuevas elecciones. ¿Qué razón existe para que deba ser mediante una terna? ¿Qué ocurre si el partido, movimiento o coalición ha convenido un mecanismo distinto para seleccionar los reemplazos en

estos casos?

En este orden de ideas, la tesis del Gobernador resulta razonable en la medida en que, por una parte, asegura el cumplimiento del procedimiento constitucional y, a la vez, lo armoniza con las reglas de partidos, absolutamente relevantes en esta materia.

Podría alegarse que si bien esta tesis es correcta, el Gobernador ha debido “respetar” al movimiento o partido, como lo exige el demandante. Ello, como quedó analizado en el fundamento 19, está directamente relacionado con el respeto por el programa de gobierno.

Defensa del mandato constitucional impuesto al alcalde.

31. Según se analizó, existe un interés constitucionalmente protegido en punto a la democracia participativa y, en particular, en relación con el mandato impuesto al alcalde y contenido en su programa de gobierno. Se indicó que dicho mandato era desarrollo del artículo 40 de la Constitución, que establece el derecho fundamental a participar en el control, conformación y ejercicio del poder.

La Constitución ha establecido la acción de tutela como remedio frente a la violación de derechos fundamentales, respecto de los cuales los medios ordinarios de defensa resultan insuficientes o inexistentes. Sin embargo, algunos asuntos están excluidos de la acción de tutela. Así, por ejemplo, por vía de tutela no puede demandarse la declaratoria de inexecutable de un texto legal. La Carta ha dispuesto un mecanismo exclusivo para tal efecto, sin perjuicio de la excepción de inconstitucionalidad, que tiene efectos limitados.

Igual suerte sufre lo relativo al control de la realización del mandato popular. Para tal efecto, se ha previsto la figura de la revocatoria del mandato, que reclama exclusividad en razón de la tensión que pretende resolver. Es posible que una persona considere que el alcalde ha incumplido su mandato, mientras que el grueso de la población considera lo contrario. Ello implica una tensión entre el principio democrático –representado en la mayoría- y el derecho individual a que se realice el mandato. El constituyente optó por privilegiar el principio democrático, precisamente por cuanto el mandato es otorgado colectivamente.

Así las cosas, no es la tutela el mecanismo para cuestionar el cumplimiento o no del mandato popular. Si considera que se ha incumplido, tiene en sus manos la posibilidad de iniciar el procedimiento para lograr la revocatoria del mandato del alcalde designado por la Gobernación de Nariño.

32. Podría alegarse que se está frente a un perjuicio irremediable, habida consideración de que el factor tiempo opera en contra de quienes pretendan acudir al mencionado mecanismo.

El demandante aporta dos razones que considera son prueba del desconocimiento del programa de gobierno. De una parte, la declaratoria de insubsistencia de varios funcionarios de la alcaldía de Tumaco. Ello, primero que todo, no implica violación alguna de los derechos fundamentales del demandante y, por otra parte, no es prueba del desconocimiento del programa de gobierno, pues éste no se diseña a partir de un reparto de cargos públicos, sino sobre la realización de proyectos ligados al desarrollo del municipio, en particular, la realización y satisfacción de las obligaciones constitucionalmente asignadas a los municipios.

Por otro lado señala que la persona seleccionada por el Gobernador no tiene lazo o nexo alguno con el movimiento, partido o coalición que llevó al alcalde saliente a ganar las elecciones. Con

ello, en su concepto, claramente se desconoció el mandato constitucional de respeto por tales movimientos, partidos o coaliciones.

El mandato de respeto a los partidos, movimientos o coaliciones, según el artículo 314 de la Constitución.

33. Antes, fundamento 19, se ha analizado cómo la interpretación sistemática del artículo 314 de la Constitución con las normas sobre el voto programático y la revocatoria del mandato, ofrecen un panorama distinto sobre el alcance del procedimiento constitucional. Se ha indicado que el funcionario encargado de designar cuenta con un amplio margen de apreciación, habida consideración de la ausencia de un mandato de integrar una terna.

El segundo elemento de dicho procedimiento involucra el deber de respetar “el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido”. Las opciones hermenéuticas de este mandato son amplias, pues no existe en la disposición parámetro alguno para definir el concepto de “respeto”. Sin embargo, una interpretación sistemática de la Constitución ofrece suficientes elementos para establecer un sentido constitucionalmente admisible y coherente con la Carta: voto programático y reforma a los partidos.

34. Como se ha explicado, al introducirse dentro del espectro interpretativo el elemento programa de gobierno, se arribó a la conclusión de que el alcalde designado sigue sujeto al programa de gobierno inscrito junto con el candidato ganador. Dado que no se celebran nuevas elecciones, dicho mandato sigue vigente y, por lo mismo es vinculante.

De lo anterior se sigue que el Gobernador, en este caso, tiene la obligación de seleccionar una persona que efectivamente cumpla con dicho programa. Empero, ello no implica que éste tiene libertad absoluta para seleccionar una persona que cumpla con dicho programa. El programa es un proyecto político producto de una actividad política y de acción social de un grupo determinado de personas. Fueron los integrantes del grupo, partido o coalición quienes se agruparon en torno al candidato y al programa y, colectivamente, lo apoyaron hasta su victoria. Por lo mismo, no se trata de un programa huérfano.

De lo anterior se sigue que es necesario que la designación recaiga en una persona que guarde alguna relación de pertenencia y de identidad con el grupo, movimiento o partido que inscribió el candidato y el programa ganador. Esto genera algunos interrogantes.

34.1 En primer lugar, cabe preguntarse ¿cómo se establece la pertenencia de la persona con el grupo, partido o movimiento? La Constitución, en su artículo 107 (tanto en el texto vigente al momento de los hechos, como con la modificación del Acto Legislativo N°2 de 2003), establece que los partidos o movimientos (y, por defecto, las coaliciones) son libres de organizarse como consideren pertinente (salvo el mandato de respeto por el principio democrático). Ello tiene consecuencias tanto internas como externas. Internamente implica que el Estado no puede definir la manera en que han de organizarse. Podrán existir diversos modelos de organización, siempre y cuando respeten el mencionado principio.

Externamente, implica que el Estado tampoco puede establecer condiciones para determinar si una persona pertenece o no al partido o movimiento. Serán los propios partidos, movimientos, grupos o coaliciones quienes definan quienes pertenecen a su colectividad.

34.2 La misma pregunta cabe respecto de la identidad. Nuevamente, serán los partidos, grupos, movimientos o coaliciones quienes deban definir qué personas guardan identidad con el



programa de gobierno.

Para la Corte es un hecho notorio que los distintos partidos y movimientos políticos que existen en el país no son ideológicamente homogéneos. Ello implica que existan facciones dentro de cada grupo, partido o movimiento. Por lo mismo, el respeto por estas colectividades implica seleccionar una persona que, en términos ideológicos, guarde identidad con el programa ganador.

34.3 Así las cosas, existe la obligación de seleccionar una persona que siga el programa de gobierno, la cual deberá pertenecer al grupo, partido o movimiento y, además, guardar identidad (afinidad ideológica) con el programa. La prueba de ello no es formal, sino que está sujeta a la libre apreciación –dentro de los parámetros mencionados–, por parte del nominador y ello, mientras el Congreso de la República regula la materia.

35. Ahora bien, al momento de dictar sentencia, ha entrado en vigencia el Acto Legislativo N° 2 de 2003, el cual introdujo cambios importantes en el comportamiento de los partidos. En particular, la Corte destaca la pretensión de que los partidos actúen en bloque o como bancadas, dirigido a fortalecer y coordinar la actuación de tales grupos.

Este mandato, que está sujeto a los estatutos de los distintos grupos, partidos o movimientos, no hace más que reforzar las reglas fijadas, pues sólo se asegura dicho funcionamiento a partir de la selección de personas que mantengan la relación de fuerzas dentro de cada movimiento, grupo, coalición o partido al momento de las elecciones.

36. Este último punto resuelve, de paso, uno de los argumentos del Gobernador: el partido político había perdido la personería jurídica. Si bien ello es cierto, el mandato popular subsiste a través del programa de gobierno y la necesidad de asegurar un correcto funcionamiento del grupo de personas como partido organizado (así haya perdido su personería).

La selección realizada por el demandado.

37. El Gobernador, apoyado en los planteamientos del Ministerio del Interior y de Justicia que liberaban la selección a su libre albedrío, seleccionó una persona que evidentemente no pertenecía al partido que inscribió al alcalde saliente.

Esta ausencia de pertenencia se evidencia en el hecho de que el seleccionado fue partícipe de la campaña del gobernador y que, además, integró el gobierno de éste. El Gobernador, en este caso, pertenece a un partido o movimiento distinto al que ganó las elecciones en Tumaco.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta claro que con la selección de Víctor Arturo Aguirre Albán, el Gobernador de Nariño, de manera clara y evidente no guardó el parámetro constitucional de respeto por la pertenencia y, mucho menos, la identidad al partido que inscribió el alcalde saliente; por lo tanto, ha puesto en peligro la realización del programa de gobierno aprobado por el pueblo en su momento.

Habida consideración de las claras pruebas de este hecho, se observa la necesidad de brindar el amparo constitucional a fin de evitar un perjuicio irremediable, consistente en la no realización del programa de gobierno en manos de una persona que no pertenezca o no tenga identidad con el partido ganador en las elecciones de Tumaco.

La Corte señala que, el juez de tutela sólo puede hacer esta clase de valoraciones, cuando sea evidente o manifiesto que la designación no respetó el grupo, partido, coalición o movimiento

político. Así mismo, que advierte buena fe del Gobernador, pues éste, como ya se indicó, ante un aspecto de difícil solución se amparó en los conceptos del Ministerio del Interior y de Justicia y en la ausencia de precedentes en la materia, que lo colocaban en una situación de indeterminación normativa. Esta situación, además, constituye un elemento adicional que explica la necesidad de intervención del juez constitucional para proteger los derechos fundamentales amenazados y, en particular, de la Corte Constitucional, a fin de definir el alcance de los derechos fundamentales de los asociados.

### III. DECISION

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

#### RESUELVE:

Primero.- REVOCAR, los fallos proferidos por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pasto y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Nariño –Sala de Decisión Civil Familia-, que negaron el amparo solicitado por el señor JAIME FERNANDO ESCRUCERIA GUTIERREZ y en su lugar se CONCEDE como mecanismo transitorio, la protección del derecho fundamental al debido proceso. En consecuencia, se ordena al Gobernador de Nariño que en el término de diez (10) días a partir de la notificación de la presente sentencia designe el reemplazo del alcalde Jaime Escrucería Gutiérrez en la alcaldía de Tumaco, respetando los parámetros fijados en la presente sentencia.

Segundo.- Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

[1] Sentencias T-474 de 1992 y SU-327 de 1995 entre otras.

[2] M.P. Alejandro Martínez Caballero

[3] Sentencia SU-1122 de 2001.

[4] Sentencias T-553 de 1997 y SU-1122 de 2001.

[5] Sentencia C-179 de 2002.

[6] Reiterado en sentencia C-179 de 2002.

[7] Esta es la regla general. La Corte no entra a considerar la circunstancia de nulidad de la elección y la designación del candidato vencido, por ejemplo.

[8] Ver, entre otras, sentencia T-685 de 2003.

[9] Sentencia SU-544 de 2001.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

