

ACCION DE NULIDAD - Acto de contenido electoral / EXCEPCION DE COSA JUZGADA - Elementos para su configuración / COSA JUZGADA - Concepto. Características. Efectos / EXCEPCION DE COSA JUZGADA - Probada por cuanto ya se había declarado la nulidad del acto demandado

El artículo 175 del C.C.A, se refiere a la cosa juzgada, y al respecto dispone: “La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero sólo en relación con la causa petendi juzgada. (...)” De la anterior cita, se desprende que aquella sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo tiene efectos de cosa juzgada “erga omnes”. La cosa juzgada, ha sido definida por esta Corporación como una “institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas” En providencia del 25 de febrero de 2014, el Ponente se refirió a estas características, y las explicó como se desarrolla a continuación: La inmutabilidad es definida por el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española -RAE- como “No mutable, que no puede ni se puede cambiar”, y la Corte Constitucional destacó que “La base fundamental del orden jurídico y garantía de los derechos ciudadanos es la inmutabilidad de la sentencia ejecutoriada, que los legisladores han reconocido y aceptado mediante la consagración positiva del principio de cosa juzgada”. La definición de vinculante según la RAE es “Sujetar a una obligación”. Como ya se mencionó, las sentencias que declaran la nulidad de los actos administrativos son obligatorias. Y el carácter definitivo, de conformidad con la RAE, significa “Que decide, resuelve o concluye algo”; característica que junto a las descritas, implica una restricción negativa consistente en la imposibilidad de que cualquier otro juez vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto y como función positiva, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de las controversias y de esa manera alcanzar un estado de seguridad jurídica. Ahora bien, para la configuración de la cosa juzgada en materia de acciones públicas, como las populares y la de simple nulidad, no se requiere que se presente identidad absoluta de las partes, pues en estos procesos los actores representan a toda la comunidad. Por esa misma razón es que en los artículos 35 de la Ley 472 de 1998 y 175 del Código Contencioso Administrativo se establecieron efectos de cosa juzgada “erga omnes” tanto para la sentencia dictada dentro de una acción popular, como respecto de aquella que decida sobre la nulidad de un acto administrativo. La Sala advierte que esta Sección, mediante providencia de 25 de abril de 2012, dictada dentro del proceso con Radicado No. 11001-03-28-000-2011-00043-00, resolvió: “Primero: Declárase la nulidad de la Resolución 003 del 13 de enero de 2011 expedida por el Consejo Nacional Electoral. Segundo: En firme esta providencia archívese el expediente”. Como fundamento de la anterior decisión consideró que “el incremento de las cuantías de las de las pólizas de seriedad previsto en la Resolución 003 de 2011 carece de justificación, no existe relación entre la decisión adoptada y el fin perseguido, y en esa medida el acto acusado vulnera los artículos 40 de la Constitución Política y 36 del C.C.A”. La Sala también argumentó que “si bien el acto acusado no sobrepasó los máximos permitidos por la ley, la modificación inesperada, desproporcionada e injustificada vulnera el principio de la confianza legítima” Se resalta que si bien en este proceso se demandó la nulidad parcial de la Resolución 003 de 2011, lo cierto es que la nulidad declarada por esta Sección recayó sobre la totalidad de este acto administrativo; en consecuencia esta decisión cobijó los apartes demandados dentro de esta acción. En ese orden de ideas, comoquiera que la providencia proferida por esta Sección, mediante la cual declaró la nulidad del acto demandado en la presente acción, hizo tránsito a cosa juzgada “erga

omnes”, en los términos del artículo 175 del C.C.A., se impone para esta Sala declarar probada la excepción propuesta por el CNE.

NOTA DE RELATORIA: Sobre las características que la cosa juzgada le imprime a las providencias. Auto de 25 de febrero de 2014, Rad. 11001-03-15-000-2013-02846-00(AC), M.P. Alberto Yepes Barreiro, Sección Quinta.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 175 /

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 003 2011 (13 de enero) CONSEJO NACIONAL ELECTORAL - ARTICULO 2 LITERAL C (Estar a lo resuelto en sentencia de 12 de abril de 2012 radicación 11001-03-28-000-2011-00043-00 que declaró la nulidad)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-24-000-2011-00064-00

Actor: JUAN CARLOS CASTAÑO POSADA

Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Surtido el trámite legal correspondiente, la Sala se dispone a proferir sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

El señor Juan Carlos Castaño Posada, con escrito del 11 de febrero de 2011 (fls. 8 a 41), formuló demanda de simple nulidad contra el literal c) del artículo 2º de la Resolución 003 de 13 de enero de 2011 *“Por la cual se fija el valor de las pólizas de seriedad de candidaturas que deben otorgar los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales que inscriban candidatos a gobernaciones, asambleas departamentales y alcaldías, concejos municipales y distritales y a juntas administradoras locales, para las elecciones a realizarse en el año 2011”*, expedida por el Consejo Nacional Electoral (CNE).

1.2. Hechos

El acto demandado fue proferido con fundamento en el artículo 9º de la Ley 130 de 1994 que fija como requisito para la inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales *“otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente”*.

1.3. Pretensiones

El demandante solicitó que se declare:

“La nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad parcial del artículo 2º de la Resolución No. 003 del 13 de enero de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 4.958 página 14 (...)”.

1.4. Normas violadas y concepto de violación

El actor considera que el aparte de la Resolución demandada quebrantó los artículos: 2º, 4º, 13 y 40 de la Constitución Política; 36 del Código Contencioso Administrativo -C.C.A.- y 6º de la Ley 136 de 1994.

A su juicio, el acto administrativo atacado no tuvo en cuenta la categorización de los municipios colombianos establecida en el artículo 6º de la Ley 136 de 1994, que los subdivide en función del número de habitantes y de los ingresos anuales.

Manifestó que la Resolución 003 de 2011 *“incrementó exponencialmente el valor de la póliza de seriedad, con total prescindencia del principio de proporcionalidad y*

del derecho fundamental a la igualdad". Además, señaló que se desconocieron los fines del Estado fijados en el artículo 2° de la Constitución Política al impedir la participación de las minorías en política; y el artículo 40 Superior por cuanto se limitó el derecho a ser elegido.

En el mismo sentido, argumentó que se violó el artículo 36 del C.C.A., toda vez que este señala que las decisiones administrativas discrecionales deben ser adecuadas a los fines de la norma que las autorizan y proporcional a los hechos que le sirven de causa, situación que no se respetó al expedir la Resolución demandada.

Agregó que lo anterior, conlleva a que los municipios menores, que son la gran mayoría del Estado colombiano se vean gravemente afectados; porque a pesar de que tienen un menor número de habitantes, se les aplica la misma regla que a los municipios grandes, *"en desmedro de la democracia"*.

1.5. Trámite de instancia

La demanda fue asignada por reparto a la Sección Primera de esta Corporación E ingresó al despacho de la Consejera Ponente para su admisión, el 28 de febrero de 2011 (fl. 43).

Con auto de 13 de mayo siguiente (fls. 44 y 45), se inadmitió debido a que no se acompañó copia auténtica del acto acusado, con constancia de publicación, notificación o ejecución, y porque no indicó las pruebas que pretendía hacer valer.

El término corrió entre el 20 y el 26 de mayo de 2011 y el escrito de subsanación fue radicado dentro de este término; por ello, el expediente ingresó al despacho para resolver lo pertinente el 30 de mayo de 2011 (fl. 57).

El 22 de enero de 2014 se profirió auto ordenando la remisión del expediente a esta Sección por competencia (fl. 58), cuya Secretaría lo recibió el 13 de febrero (fl. 60) y lo pasó al despacho el día siguiente (fl. 61).

Por cumplir con los requisitos legales y haberse corregido en debida forma, la demanda fue admitida por el Despacho ponente mediante auto de 18 de febrero de 2014 en el cual se ordenó realizar las notificaciones del caso y su fijación en lista.

1.6. Contestación de la demanda

El apoderado del CNE contestó la demanda y propuso la excepción de **cosa juzgada**, toda vez que esta Sección declaró la nulidad de la Resolución 003 de 2011 dictada por esa entidad, mediante sentencia de 25 de abril de 2012, con ponencia del entonces Consejero Mauricio Torres Cuervo, dentro del Proceso No. 11001-03-28-000-2011-00043-00, promovido por Gustavo Petro Urrego.

Concluyó que comoquiera que el acto demandado en el presente proceso ya fue retirado del ordenamiento jurídico, no hay lugar a analizar los cargos de la demanda.

1.7. Alegatos de conclusión

1.7.1. El demandante guardó silencio en esta etapa procesal.

1.7.2. El CNE reiteró la excepción de cosa juzgada, toda vez que esta Sección en providencia de 25 de abril de 2012 decretó la nulidad del acto demandado en el presente proceso (fls. 84 al 87).

1.8. Concepto del Ministerio Público

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que se declarara probada la excepción de cosa juzgada por cuanto el asunto ya fue objeto decisión por parte de esta Sección mediante providencia de 25 de abril de

2012 en la cual se declaró la nulidad del mismo acto administrativo cuestionado a través de la presente demanda.

Para fundamentar lo anterior, se refirió a la institución de la cosa juzgada en el anterior Código Contencioso Administrativo, aplicable al caso concreto, y resaltó que como la decisión que declaró la nulidad de la Resolución 003 de 2011 dictada por el CNE, produjo efectos *erga omnes*, no es procedente un nuevo pronunciamiento de la jurisdicción.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Pues bien, como la demanda se radicó antes de que entrara en vigencia el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y como quiera que según su artículo 308, este solamente se aplica “a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a su entrada en vigencia”, la norma aplicable es el Código Contencioso Administrativo.

Entonces, esta Sección es competente para conocer de esta demanda en única instancia, porque así lo determinan el artículo 128 numeral 1º del C.C.A., modificado por el Decreto 597 de 1988 artículo 2º y por la Ley 446 de 1998 artículo 36¹, así como el artículo 1º del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003, que modificó el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999², expedidos por la Sala Plena del Consejo de Estado, dado que el objeto de la misma es un acto de contenido

¹ Esta norma presenta el siguiente contenido literal:

“**Artículo 128.-** Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden. (...)”

² El tenor literal de esta norma enseña:

“**Artículo 13.-** Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:...

Sección Quinta

1.- Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral. (...)”.

electoral, como sin duda lo es la Resolución 003 de 13 de enero de 2011, dictada por el CNE.

2.2. Problema jurídico

Previo al análisis de fondo del asunto, esta Sala determinará si se encuentra probada la excepción alegada por el CNE de cosa juzgada.

En caso de que la anterior excepción no se encuentra probada, corresponderá a la Sala determinar si el acto acusado al incrementar los valores de las pólizas de seriedad de candidaturas que deben otorgar los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales, incurrió en la causal de nulidad por infracción de norma superior.

2.2.1. Excepción de cosa juzgada

El CNE propuso la excepción de **cosa juzgada**, en consideración a que mediante sentencia de 25 de abril de 2012 fue declarada la nulidad de la Resolución 003 de 2011, mismo acto administrativo demandado en el presente proceso.

Para determinar si le asiste la razón al CNE, la Sala i) analizará la institución de la cosa juzgada; y, ii) estudiará la decisión proferida por esta Sección el 25 de abril de 2012, con el objeto de establecer si en el caso concreto se configuró la cosa juzgada.

i. La cosa juzgada

El artículo 175 del C.C.A, se refiere a la cosa juzgada, y al respecto dispone:

“La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes.

La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero sólo en relación con la causa petendi juzgada.

(...)" (Negrilla fuera de texto).

De la anterior cita, se desprende que aquella sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo tiene efectos de cosa juzgada "*erga omnes*".

La cosa juzgada, ha sido definida por esta Corporación como una "*institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias el carácter **de inmutables, vinculantes y definitivas***"³ (negrillas fuera de texto).

En providencia del 25 de febrero de 2014, el Ponente se refirió a estas características, y las explicó como se desarrolla a continuación⁴:

La **inmutabilidad** es definida por el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española -RAE- como "*No mutable, que no puede ni se puede cambiar*", y la Corte Constitucional destacó que "*La base fundamental del orden jurídico y garantía de los derechos ciudadanos es la **inmutabilidad de la sentencia** ejecutoriada, que los legisladores han reconocido y aceptado mediante la consagración positiva del principio de cosa juzgada*"⁵.

La definición de **vinculante** según la RAE es "*Sujeta a una obligación*". Como ya se mencionó, las sentencias que declaran la nulidad de los actos administrativos son obligatorias.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 28 de febrero de 2013. Expediente: 11001-03-25-000-2007-00116-00(2229-07). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto de Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Auto de 25 de febrero de 2014. Expediente de Tutela: 11001-03-15-000-2013-02846-00.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-509 de 2009. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

Y el carácter **definitivo**, de conformidad con la RAE, significa “*Que decide, resuelve o concluye algo*”; característica que junto a las descritas, implica una restricción negativa consistente en la **imposibilidad de que cualquier otro juez vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto** y como función positiva, dotar de **seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico**⁶.

Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de las controversias y de esa manera alcanzar un estado de seguridad jurídica.

La providencia citada de la Sección Segunda, describe en detalle las consecuencias de la anterior caracterización, como se cita a continuación:

*“De esta definición se derivan dos **consecuencias importantes**: i).- Los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandato constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y ii).- El objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. **Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio.** De esta manera se puede sostener que la cosa juzgada tiene como función negativa prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico”* (Negrillas fuera de texto)⁷.

Ahora bien, para la configuración de la cosa juzgada en materia de acciones públicas, como las populares y la de simple nulidad, **no se requiere que se presente identidad absoluta de las partes, pues en estos procesos los actores representan a toda la comunidad.**

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-393 de 2011. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 28 de febrero de 2013. Expediente: 11001-03-25-000-2007-00116-00(2229-07). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Por esa misma razón es que en los artículos 35 de la Ley 472 de 1998 y 175 del Código Contencioso Administrativo se establecieron efectos de cosa juzgada “*erga omnes*” tanto para la sentencia dictada dentro de una acción popular, como respecto de aquella que decida sobre la nulidad de un acto administrativo.

ii. Sentencia que declaró la nulidad del acto demandado en el presente proceso

La Sala advierte que esta Sección, mediante providencia de 25 de abril de 2012, dictada dentro del proceso con Radicado No. 11001-03-28-000-2011-00043-00, resolvió:

“PRIMERO: DECLARASE la nulidad de la Resolución 003 del 13 de enero de 2011 expedida por el Consejo Nacional Electoral.

SEGUNDO: En firme esta providencia archívese el expediente”.

Como fundamento de la anterior decisión consideró que “*el incremento de las cuantías de las de las pólizas de seriedad previsto en la Resolución 003 de 2011 carece de justificación, no existe relación entre la decisión adoptada y el fin perseguido, y en esa medida el acto acusado vulnera los artículos 40 de la Constitución Política y 36 del C.C.A*”.

La Sala también argumentó que “*si bien el acto acusado no sobrepasó los máximos permitidos por la ley, **la modificación inesperada, desproporcionada e injustificada vulnera el principio de la confianza legítima***” (Negritas fuera de texto).

Se resalta que si bien en este proceso se demandó la nulidad parcial de la Resolución 003 de 2011, lo cierto es que la nulidad declarada por esta Sección recayó sobre la totalidad de este acto administrativo; en consecuencia esta decisión cobijó los apartes demandados dentro de esta acción.

En ese orden de ideas, comoquiera que la providencia proferida por esta Sección, mediante la cual **declaró la nulidad del acto demandado en la presente acción**, hizo **tránsito a cosa juzgada** “*erga omnes*”, en los términos del artículo 175 del C.C.A., se impone para esta Sala declarar probada la excepción propuesta por el CNE.

III. LA DECISION

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARASE probada la excepción de cosa juzgada propuesta por el apoderado del Consejo Nacional Electoral.

SEGUNDO: ESTARSE a lo resuelto en la sentencia proferida por esta Sección el 12 de abril de 2012, dentro del Expediente No. 11001-03-28-000-2011-00043-00; mediante la cual declaró la nulidad de la Resolución 003 de 13 de enero de 2011 expedida por el CNE.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

ALBERTO YEPES BARREIRO
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

SUSANA BUITRAGO VALENCIA