

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL - Legalidad de nueva actuación administrativa para elegir director después de la nulidad de la elección del anterior / CORPORACION AUTONOMA REGIONAL - Legalidad de elección de director de nueva lista de elegibles después de la nulidad de la elección del anterior / CORPORGUAJIRA - No existía impedimento legal para elegir director de nueva lista de elegibles después de la nulidad de la elección del anterior / CORPORGUAJIRA - No existía impedimento legal para rehacer la actuación administrativa después de la nulidad de la elección del director / JUSTICIA ROGADA - Exige al demandante formulación precisa de cargos

Revisados los antecedentes del presente asunto, es claro que la censura del demandante reposa en la forma como Corpoguajira cumplió el fallo de 22 de mayo de 2008 del Consejo de Estado que anuló la elección de Ana Cecilia Castillo Parodi como Directora General de la institución, para el período 2007 – 2009. (...) el demandante asume que lo dispuesto en la sentencia de 22 de mayo de 2008 de esta Corporación surte efectos sólo en relación con el acto administrativo de elección individualmente considerado, sin que se afectara la validez de la actuación administrativa preparatoria; lo cual implicaba que el Consejo Directivo de Corpoguajira, para subsanar el vicio que dio lugar a la nulidad de la elección de la señora Castillo Parodi, sólo tenía que votar y elegir nuevamente Director General, con exclusión de los 2 miembros inhabilitados. (...) no es cierto que en la sentencia del 22 de mayo de 2008 se haya dispuesto, tácita o expresamente, sólo la anulación del acto administrativo de elección de Directora General de Corpoguajira de la señora Castillo Parodi, individualmente considerado, y haya dejado “incólume” toda la actuación administrativa preparatoria que le precede, como afirma el actor. En segundo lugar, concatenado con lo anterior, cabe decir que los cargos e imputaciones ahora formulados contra el acto administrativo de elección de Arcesio José Romero como Director General son imprecisos y abstractos, por las razones que se expresan enseguida. (...) el actor invocó todas las causales de nulidad del artículo 84 del C.C.A. y dijo que todas concurrían y se configuraban en este caso. Sobre esta imputación, la Sala recuerda que uno de los efectos del principio de justicia rogada que rige en la acción de nulidad electoral, así como de la previsión del artículo 137-4 del C.C.A. que exige en la demanda se invoquen las normas violadas y se formule el concepto de violación, es la identificación y explicación precisa y concreta de las razones de hecho y de derecho por las cuales se considera que existe nulidad en el acto administrativo acusado. En este sentido, se advierte que la imputación en estudio ni siquiera precisa cuál de las diferentes causales de nulidad allí mencionadas se configura en este caso, por tanto no tiene prosperidad alguna. (...) La única razón que el demandante expuso para el efecto es que el Consejo Directivo de Corpoguajira realizó la elección de

Arcesio José Romero como Director General con base en una nueva lista de elegibles, de suerte que desconoció la lista inicial legalmente consolidada y por tal motivo “se extralimitó en el ejercicio de las facultades o atribuciones que le fueron concedidas para el cumplimiento de la sentencia mediante la cual el Consejo de Estado, Sección Quinta, anuló el acto de elección de Ana Cecilia Castillo Parodi”. Sin embargo, en este punto, la Sala también destaca que el demandante no indicó de forma clara y expresa cuáles son las facultades o atribuciones a que alude, ni en dónde están contenidas; lo cual imposibilita la verificación de la extralimitación demandada y de paso condena, de entrada, la improsperidad de los cargos.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la nulidad de la elección del director de Corpogujira, anterior a este proceso, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 22 de mayo de 2008, Rad. 2007-00011.

ACTO ADMINISTRATIVO - Efectos de la nulidad judicial son ex tunc por regla general: Reiteración de jurisprudencia / NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO - Por regla general produce efectos ex tunc / CORPOGUAJIRA - Diferencias con la situación fáctica y decisión del proceso contra el director de Codechocó / CODECHOCO - Diferencias con la situación fáctica y decisión del proceso contra el director de Corpogujira

En tercer lugar, resulta evidente que, en el fondo, el actor discute el alcance de los efectos de la anulación judicial de un acto administrativo. Sobre esta materia, es pertinente señalar que esta Sección se ha pronunciado sobre el particular (...) Entonces, el acto de elección es el acto administrativo en sentido estricto porque contiene una decisión definitiva de elección susceptible de control por la vía jurisdiccional, en tanto que los actos que lo preceden son actos preparatorios o de trámite. De allí que los actos que se profieran en el proceso de elección en comento, que se produzcan contraviniendo las reglas establecidas en la ley, afectan la validez del acto definitivo, y el análisis de su legalidad por vía jurisdiccional es procedente en la medida en que se proponga dentro de la acción de nulidad del acto definitivo. En estos términos, es regla general que la nulidad de los actos administrativos produce consecuencias ex tunc, es decir que abarca el trámite de elección desde su inicio. El caso de Codechocó, contenido de una decisión inter partes y no erga omnes, citado por el actor, es especial y excepcional a esta regla general y no puede traerse a colación al caso presente, mucho menos como criterio para determinar cómo debió proceder el Consejo Directivo de Corpogujira al cumplir la sentencia que anuló la elección de la señora Castillo Parodi, como sugiere el actor, porque: i) precisamente la decisión de esta Sala en Codechocó es diametralmente diferente a la decisión de la Sala en Corpogujira; así, en Codechocó, por las

circunstancias particulares del caso, se estableció de forma expresa los efectos de la nulidad que se decretó; mientras que en Corpoguajira no, por lo que se siguió la regla general. ii) las circunstancias en los casos en cuestión son completamente disímiles; así, en Codechocó se determinó que el elegido no podía haberlo sido porque se comprobó que en las pruebas del proceso de selección que antecede a la conformación de la lista de elegibles no superó el 70% exigido por la ley; por su parte, en Corpoguajira se comprobó que la señora Castillo Parodi había sido elegida con el concurso y sumatoria definitiva para la decisión de los votos de 2 miembros del Consejo Directivo de la corporación que estaban inhabilitados para el efecto. Así, se concluye que los casos citados de Codechocó y Corpoguajira son diferentes y por tanto los criterios que sirvieron para la decisión en el primero no son aplicables en el segundo, como se evidencia en el texto de cada sentencia que los resolvió.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la nulidad de la elección del director de Codechocó, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 6 de diciembre de 2007, Rad. 2007-00009.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: **MAURICIO TORRES CUERVO**

Bogotá, ocho (8) de abril de dos mil diez (2010).

Radicación 1100103280002009000300

Radicación interna No. 2009-0003

Demandante: WILSON ALFONSO DAZA CÁRDENAS

Demandado: ARCESIO JOSÉ ROMERO PÉREZ

Electoral. Única instancia.

Procede la Sala a decidir la demanda de la referencia, con su escrito de reforma, que pretende la nulidad del Acuerdo 011 de 9 de diciembre de 2008 del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Guajira que eligió al señor Arcesio José Romero Pérez Director General de esa entidad, para el período 2007 – 2009.

1. ANTECEDENTES

1.1. Demanda.

Hechos:

El demandante manifestó que con el objeto de elegir al Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Guajira, el 27 de noviembre de 2006 esta entidad celebró el Convenio 180 de 2006 con el Instituto de Extensión e Investigación de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional para que *“realizara el proceso público abierto por medio del cual se seleccione los candidatos más idóneos para el ejercicio de las funciones propias del cargo de Director General de Corpoguajira, para el período institucional 2007 – 2009”*.

El mencionado instituto, entonces, clasificó, evaluó, calificó, conformó e hizo entrega de lista de elegibles al Consejo Directivo de Corpoguajira para que éste llevara a cabo la consecuente elección, para el período 2007 – 2009.

Con base en esta lista de elegibles, el 27 de diciembre de 2006 el Consejo Directivo, mediante Acuerdo 0018, eligió a la señora Ana Cecilia Castillo Parodi Directora General; acto que en su oportunidad fue demandado ante esta Corporación.

En demandas de nulidad electoral acumuladas se impetraron en total 15 cargos de violación a la ley, de los cuales sólo uno se refería a la etapa de votación y elección por parte del Consejo Directivo; los demás se centraron en vicios sobre la escogencia del instituto de la Universidad Nacional y en vicios del proceso de selección que realizó el instituto.

La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante sentencia de 22 de mayo de 2008, declaró la nulidad del acto administrativo de elección de la señora Castillo Parodi como Directora General de Corpoguajira porque el cargo referido a la etapa de votación y elección se probó; es decir, constató que 2 de los miembros del Consejo Directivo votaron en su elección pese a que estaban inhabilitados para ejercer sus funciones, por cuenta de una sanción disciplinaria, por tanto viciaron este acto.

Respecto de los demás cargos, los 14 referidos a la escogencia de instituto de la Universidad Nacional y al proceso de selección realizado por éste, la sentencia en sus considerandos determinó su improsperidad. De este modo, *“tales procesos (contractual y de selección de lista de elegibles) previos a la elección, fueron dejados incólumes, dada la legalidad que los cobijó. De suerte que lo único que fue objeto de anulación fue el acto administrativo contentivo de la elección; es decir, el Acuerdo del Consejo Directivo de Corpoguajira número 0018 del 27 de diciembre de 2008”*.

A pesar de estas consideraciones, la sentencia en su parte resolutiva sólo dispuso la nulidad del acto administrativo acusado y no hizo declaración expresa frente a estos 14 cargos. Por consiguiente, *“guardó silencio”* sobre las pretensiones 1ª, 3ª y 4ª de las demandas electorales que referían, por ejemplo, a que se ordenara al Consejo Directivo de Corpoguajira la realización de una nueva convocatoria para la elección del Director General.

No obstante, conforme a lo discurrido en esta sentencia resultaba claro que, para dar cumplimiento al fallo, Corpoguajira sólo tenía que llevar a cabo *“la realización de una nueva elección, entendida ésta como una nueva expedición de un Acuerdo del Consejo Directivo de Corpoguajira en el que este organismo hace la elección en forma correcta”*; es decir, *“lo procedente era someter la misma lista de elegibles a una nueva votación, esta vez, claro está, sin consejeros inhabilitados, que fue lo que constituyó la causa de la nulidad”*.

Este criterio se ratificaba con la posición de la propia Sección Quinta del Consejo de Estado expresada en la sentencia de 6 diciembre de 2007, expediente 11001-03-28-000-2007-0009-00, demandante: Darío Cujar, demandado: Director General de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – Codechocó; en la cual resolvió un caso similar al comentado, anulatorio de la elección de la señora Castillo Parodi como Directora General de Corpoguajira.

En aquella ocasión, la Sala constató que el vicio de la elección del Director General de Codechocó reposaba en uno de los integrantes de la lista de elegibles; sin embargo consideró que *“al ser legales las demás etapas del proceso de selección y contándose con un listado de candidatos elegibles, debe el Consejo Directivo de la citada Corporación hacer la designación...”*. En consecuencia, decretó la nulidad del acto administrativo de elección, pero ordenó que

“simplemente” se hiciera una nueva votación, esta vez con exclusión del aspirante afectado.

Este antecedente jurisprudencial concatenado e identificado con el fallo que se alude en el presente caso, porque *“la causa de la nulidad de la elección de Ana Cecilia Castillo Parodi no fue una circunstancia originada en ella como funcionaria, sino que se trató de algo ajeno a su persona...”*, sin duda, debió direccionar la forma en que Corpoguajira cumpliría el fallo de nulidad de la elección de la señora Castillo Parodí, lo cual sólo implicaba la realización de una nueva votación sobre la misma lista de elegibles.

Sin embargo, desconociendo esta postura, *“el Consejo Directivo de Corpoguajira decidió escoger una nueva entidad que se encargara de hacer una nueva selección y una nueva lista de elegibles y pasó por encima de la sentencia proferida por el Consejo de Estado en el caso aquí aludido, y desconoció el criterio expuesto por ese Alto Tribunal en otros casos cuando, en atención a que lo viciado es el acto de elección, ordenó que se hiciera simplemente una nueva votación.”*.

De este modo, el Consejo Directivo de Corpoguajira llevó a cabo, por segunda vez, las etapas de selección y conformación de una nueva lista de elegibles; y con base en ella expidió el Acuerdo 011 de 9 de diciembre de 2008 por medio del cual eligió al señor Arcesio José Romero Pérez Director General de la entidad, para el período 2007 – 2009.

Por lo anterior, ahora, **el demandante ejerce la presente acción de nulidad electoral contra el Acuerdo 011 de 9 de diciembre de 2008 contentivo de la elección del señor Arcesio José Romero Pérez como Director General de Corpoguajira.**

Concepto de violación:

Contra este acto administrativo el actor enuncia las causales de nulidad del artículo 84 del C.C.A. y asegura que *“todas estas causales concurren en la evidente nulidad”* del acto *“puesto que al hacer la elección con base en una lista de elegibles distinta a la legalmente conformada en desarrollo del proceso de selección adelantado por el Instituto de Extensión e Investigación de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional para la designación del Director General correspondiente al período institucional 2007 – 2009, el colegiado elector se extralimitó en el ejercicio de las facultades o atribuciones que le fueron concedidas para el*

cumplimiento de la sentencia mediante la cual el Consejo de Estado, Sección Quinta, anuló el acto de elección de Ana Cecilia Castillo Parodi". (negrillas y subrayas de la Sala).

En este sentido, el demandante señala que la actuación del Consejo Directivo *"no soporta una confrontación ligera con la Constitución Nacional, artículos 13 y 29, puesto que el hecho de haber metido bajo la alfombra una lista de elegibles y un trámite de selección validado concluyentemente por el Consejo de Estado en la sentencia aquí aludida, sin haberle dedicado a ese acto al menos una consideración para explicarlo, viene a ser una burla que a la luz de cualquier ordenamiento jurídico del planeta sería mirado como una arbitrariedad imperdonable"*.

También señala que la *"evidente y grosera extralimitación"* mencionada constituye una *"falsa motivación por su incongruencia en relación con el sentido de la providencia judicial en que se basa y que se logró mediante una desviación de las atribuciones que le fueron otorgadas por el Consejo de Estado en el caso particular"*.

Pretensiones:

Por tanto, pretende que: ***i)*** se declare la nulidad del Acuerdo 011 de 9 de diciembre de 2008 de Consejo Directivo de Corpogujira que eligió al señor Arcesio José Romero Director General de la entidad. ***ii)*** se declare la nulidad de los acuerdos posteriores al fallo del Consejo de Estado que anuló la elección de Ana Cecilia Castillo Parodi; y ***iii)*** se ordene al Consejo Directivo de Corpogujira realizar nueva elección de Director General de la entidad con base en la lista de elegibles que le fue entregada inicialmente por el Instituto de Extensión e Investigación de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional.

1.2. Intervenciones.

La señora Ana Cecilia Castillo Parodi, mediante apoderado, intervino en el proceso como coadyuvante de las pretensiones; para tal efecto reiteró los argumentos de la demanda. (fs. 195 a 205).

1.3. Contestación de demanda.

No se contestó la demanda.

1.4. Alegatos de conclusión.

1.4.1. El demandante no presentó alegatos.

1.4.2. El demandado, Arcesio José Romero Pérez, mediante apoderado, manifestó que su elección como Director General de Corpoguajira se ajustó a derecho porque cumplió la ley, en particular: el Decreto 1768 de 1994 que regula lo referente a las faltas absolutas y el Decreto 2011 de 2006 que determina el proceso público abierto para la designación de Directores Generales de las CAR; y cumplió con lo dispuesto en la sentencia de 22 de mayo de 2008 del Consejo de Estado que, sin condicionamientos, declaró la nulidad del acto administrativo que había elegido a la señora Castillo Parodi Directora General de Corpoguajira. (fs. 541 a 558).

1.5. Concepto del Ministerio Público.

Revisada la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado de 22 de mayo de 2008, el Agente de este ministerio subrayó que *“no se determinó, en ningún momento, que el concurso efectuado por el Instituto de Extensión e Investigación de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional quedara vigente y fuese obligación del Consejo Directivo de Corpoguajira escoger, mediante votación, al Director que reemplazara a la doctora Castillo Parodi, cuya elección fue declarada nula...”*.

Así las cosas, declarada la nulidad de la elección de Castillo Parodi *“se presentó la situación administrativa de vacancia absoluta del cargo”*; situación que obligó al Consejo Directivo a nombrar una nueva persona en el cargo. Comoquiera que este nombramiento está reglado en el Decreto 2011 de 2006, que determina el proceso público abierto para la designación de Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales, el Consejo Directivo de Corpoguajira actuó en derecho al iniciar por completo todo el proceso de selección de candidatos. Por esta razón, conceptúa que las pretensiones se deben negar. (fs. 570 a 583).

2. CONSIDERACIONES

Revisados los antecedentes del presente asunto, es claro que la censura del demandante reposa en la forma como Corpoguajira cumplió el fallo de 22 de mayo de 2008 del Consejo de Estado que anuló la elección de Ana Cecilia Castillo Parodi como Directora General de la institución, para el período 2007 – 2009.

Corpoguajira entendió que los efectos de la declaratoria de nulidad de la elección de la señora Castillo Parodi comprendían al acto administrativo de elección en sí mismo y a toda la actuación administrativa preparatoria que lo antecedía; por este motivo procedió a iniciar otra actuación.

Por su parte, el demandante asume que lo dispuesto en la sentencia de 22 de mayo de 2008 de esta Corporación surte efectos sólo en relación con el acto administrativo de elección individualmente considerado, sin que se afectara la validez de la actuación administrativa preparatoria; lo cual implicaba que el Consejo Directivo de Corpoguajira, para subsanar el vicio que dio lugar a la nulidad de la elección de la señora Castillo Parodi, sólo tenía que votar y elegir nuevamente Director General, con exclusión de los 2 miembros inhabilitados.

Según el actor, su tesis reitera la posición de la Sala de la Sección Quinta del Consejo de Estado expuesta en el caso de Codechocó; posición que se viola por Corpoguajira al cumplir el mencionado fallo en la forma que lo hizo.

Entonces, por esta razón, el demandante elabora su acusación contra la legalidad del Acuerdo 011 de 9 de diciembre de 2008, contentivo de la elección de Arcesio José Romero como Director General de Corpoguajira, básicamente, de la siguiente manera:

Invoca *todas* las causales de nulidad previstas en el artículo 84 del C.C.A. y afirma que *todas* se configuran porque el Consejo Directivo de Corpoguajira, al **hacer la elección de Arcesio José Romero con base en una nueva lista de elegibles**, diferente a la inicialmente consolidada por el instituto de la Universidad Nacional, *“se extralimitó en el ejercicio de las facultades o atribuciones que le fueron concedidas para el cumplimiento de la sentencia*

mediante la cual el Consejo de Estado, Sección Quinta, anuló el acto de elección de Ana Cecilia Castillo Parodi”.

Concreta que esta actuación del Consejo Directivo, de **elegir con base en una nueva lista de elegibles, con desconocimiento de la lista inicial legalmente consolidada**, “no soporta una confrontación ligera con la Constitución Nacional, artículos 13 y 29...”; además, comporta una “falsa motivación por su incongruencia en relación con el sentido de la providencia judicial...”.

Al respecto, en primer lugar, la Sala precisa que en la sentencia de 22 de mayo de 2008 dispuso lo siguiente:

“(...) Segundo. DECLARAR LA NULIDAD del Acuerdo Número 018 del 27 de diciembre de 2006, expedido por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Guajira, mediante el cual se eligió a la Dra. ANA CECILIA CASTILLO PARODI como Directora General de la Corporación Autónoma Regional de la Guajira CORPOGUAJIRA para el período 2007 a 2009.

Tercero. Comuníquese esta determinación al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Guajira CORPOGUAJIRA, para lo de su competencia. (...)”

De esta forma, la Sala observa que, por ninguna parte del acápite resolutivo de esa sentencia, se dejó “incólume” la actuación administrativa previa al acto administrativo anulado ni dispuso que el cumplimiento del fallo fuera por medio de nueva votación en el Consejo Directivo de Corpoguajira. La decisión no dispuso que los efectos de la nulidad decretada se limitaran al acto administrativo de elección, individualmente considerado y no afectaran por tanto su actuación administrativa preparatoria, como erradamente lo entiende el demandante.

Igual conclusión se advierte, si se revisa la parte considerativa del fallo, porque tampoco se pronunció respecto de la legalidad de la actuación administrativa preparatoria, al menos en el sentido que pretende argüir el actor; es decir, en el sentido de que la Sala haya dispuesto que pese la declaratoria de nulidad del acto de elección dicha actuación administrativa se preservaba y servía de base para la nueva votación del Consejo Directivo.

En el acápite considerativo de ese fallo, la Sección Quinta llanamente constató que los cargos e irregularidades impetrados contra la actuación administrativa preparatoria eran infundados y, por las razones alegadas en las demandas, no viciaban la elección acusada; lo cual es bien diferente a la conclusión que pretende el actor.

Por consiguiente, no es cierto que en la sentencia del 22 de mayo de 2008 se haya dispuesto, tácita o expresamente, sólo la anulación del acto administrativo de elección de Directora General de Corpoguajira de la señora Castillo Parodi, individualmente considerado, y haya dejado *“incólume”* toda la actuación administrativa preparatoria que le precede, como afirma el actor.

En segundo lugar, concatenado con lo anterior, cabe decir que los cargos e imputaciones ahora formulados contra el acto administrativo de elección de Arcesio José Romero como Director General son imprecisos y abstractos, por las razones que se expresan enseguida.

Como se reseñó, el actor invocó *todas* las causales de nulidad del artículo 84 del C.C.A. y dijo que *todas* concurrían y se configuraban en este caso. Sobre esta imputación, la Sala recuerda que uno de los efectos del principio de justicia rogada que rige en la acción de nulidad electoral, así como de la previsión del artículo 137-4 del C.C.A. que exige en la demanda se invoquen las normas violadas y se formule el concepto de violación, es la identificación y explicación precisa y concreta de las razones de hecho y de derecho por las cuales se considera que existe nulidad en el acto administrativo acusado. En este sentido, se advierte que la imputación en estudio ni siquiera precisa cuál de las diferentes causales de nulidad allí mencionadas se configura en este caso, por tanto no tiene prosperidad alguna.

Ahora bien, sin explicación ni fundamentación jurídica el actor pretendió concretar sus asertos en que el acto administrativo demandado: **i)** *“no soporta una confrontación ligera con la Constitución Nacional, artículos 13 y 29...”*, lo cual podría interpretarse como la *“infracción de normas en que debió fundarse [el acto administrativo acusado]”*; y **ii)** comporta además una *“falsa motivación por su incongruencia en relación con el sentido de la providencia judicial...”*; cargos que por su generalización y ambigüedad no pueden ser objeto de estudio.

La única razón que el demandante expuso para el efecto es que el Consejo Directivo de Corpoguajira **realizó la elección de Arcesio José Romero** como Director General **con base en una nueva lista de elegibles**, de suerte que **desconoció la lista inicial legalmente consolidada** y por tal motivo *“se extralimitó en el ejercicio de las facultades o atribuciones que le fueron concedidas para el cumplimiento de la sentencia mediante la cual el Consejo de Estado, Sección Quinta, anuló el acto de elección de Ana Cecilia Castillo Parodi”*.

Sin embargo, en este punto, la Sala también destaca que el demandante no indicó de forma clara y expresa cuáles son las facultades o atribuciones a que alude, ni en dónde están contenidas; lo cual imposibilita la verificación de la extralimitación demandada y de paso condena, de entrada, la improsperidad de los cargos.

Sin perjuicio de lo anterior, no sobra reiterar que la sentencia de 22 de mayo de 2008 anulatoria de la elección de la señora Castillo Parodi no condicionó ni *“concedió facultad o atribución”* alguna para que Corpoguajira la cumpliera, como equivocadamente lo entiende el demandante. Luego este fallo no es derrotero para confrontar la legalidad de la elección ahora demandada.

En el numeral 3° de la parte resolutive de esa sentencia, se ordenó comunicar la decisión al Consejo Directivo de Corpoguajira *“para lo de su competencia”*. Entonces, si eventualmente se tratara de examinar *“su competencia”* tendría que considerarse que las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, como Corpoguajira, están previstas en la Ley 99 de 1993, en los Decretos 1768 de 1994, 2555 de 1997, 3345 de 2003, 2011 de 2006 y en los Acuerdos 013 de 2006 y 010 de 2008, por enunciar algunos ejemplos. Empero, el demandante no estructuró los cargos de la demanda por violación de alguna de estas normas.

En este sentido, no se entiende cómo puede desconocerse los derechos a la igualdad y el debido proceso (artículos 13 y 29 de la Constitución Política) por la elección de Arcesio José Romero, fundada en una nueva lista de elegibles, si no se formuló ni determinó el precepto normativo prohibitivo de esta conducta.

Asimismo, tampoco entiende cómo puede configurarse la falsa motivación del acto administrativo acusado por su presunta inconformidad con el sentido del fallo de 22 de mayo de 2008 cuando, sin necesidad de examinar el alcance de esta causal de nulidad, no está probada la inconsonancia subrayada; por el contrario, está claro que la sentencia en comento no fijó ninguna directriz concreta y particular, diferente a la legalmente establecida (nulidad del acto y de toda su actuación administrativa preparatoria), para que Corpoguajira acatará lo dispuesto.

En este orden de ideas, se concluye que los cargos formulados en la demanda no tienen sustento jurídico ni la entidad de desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo demandado; por consiguiente la Sala sentenciará su improsperidad.

En tercer lugar, resulta evidente que, en el fondo, el actor discute el alcance de los efectos de la anulación judicial de un acto administrativo. Sobre esta materia, es pertinente señalar que esta Sección se ha pronunciado¹ sobre el particular, en los siguientes términos:

En el caso de la demanda de nulidad electoral del acto de elección del Secretario de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, sentencia 29 de mayo de 2009, expediente 2007 – 0036, se estableció:

“(...) Como se relató en los antecedentes del referido auto [el demandado], la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en aras de dar cumplimiento a la sentencia de esta Sala del 23 de marzo de 2007, optó por subsanar las fallas de procedimiento que dieron lugar a la decisión de declarar nula la elección del señor César Augusto Domínguez Ardila como Secretario de dicha comisión, retomando el proceso anteriormente adelantado en cuanto no fue objeto de reproche de ilegalidad, es decir, a partir de la reapertura de la etapa de postulaciones, definiéndose en consecuencia que el paso siguiente sería la designación de la comisión escrutadora y la votación con base en las postulaciones oportunamente efectuadas.

¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 29 de mayo de 2009, demandante: Jorge Andrés Barrera y otro, demandado: Secretario de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes; expediente 11001-03-28-000-2007-00036-00.

2. *El procedimiento adelantado [por la Comisión Primera Constitucional Permanente] es ilegal, por las siguientes razones:*

a. Esta Corporación ha precisado en reiterados pronunciamientos que la nulidad de un acto administrativo declarada por vía jurisdiccional implica el reconocimiento de que desde su expedición estaba viciado. Razón por la cual, la declaratoria de nulidad produce efectos ex tunc, es decir, que desaparece el velo de su aparente legalidad, desde el momento mismo de su emisión, lo que hace que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de su expedición, no teniendo vocación de generar ningún efecto jurídico.

Así lo expuso la Sección Primera en sentencia de 6 de junio de 1999, en la que sentó:

“la sentencia que decreta la nulidad de un acto administrativo, sea general o particular, tiene efectos hacia atrás, hasta el momento en que el acto anulado nació a la vida jurídica, de allí que se considere como regla general que, en tal caso, las cosas vuelven a su estado inicial, como si el acto no hubiere existido, excepto en relación con las situaciones ya consolidadas, es decir, aquellas particulares cuyos respectivos actos ya no son susceptibles de impugnación jurisdiccional, ora por caducidad de la acción, ora por tratarse de cosa juzgada”.

Y lo acepta la doctrina, verbi gratia, el ex Consejero de Estado doctor Libardo Rodríguez Rodríguez en su obra Derecho Administrativo General Colombiano, Editorial Temis, Duodécima edición, 2000, página 234, expone:

“e) La sentencia (de nulidad) produce efectos retroactivos lo cual quiere decir que se entiende que el acto no ha existido jamás. Sin embargo, esta característica no siempre se presenta en forma absoluta, pues en la práctica se presentan situaciones que es imposible desconocer, caso en el cual corresponderá al juez dar directivas a la administración sobre la forma de restablecer la situación anterior a la norma anulada”.

De igual parecer es la doctrina foránea. En efecto los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, en su obra Curso de Derecho Administrativo I, Duodécima edición, 2004, página 656, sobre los alcances de la nulidad decretada en proceso judicial, discurren así:

“Sólo en el ámbito administrativo, dentro de la vía administrativa de recurso, es posible acordar la nulidad de lo actuado y la retroacción del expediente al momento en que el vicio de forma fue cometido (artículo 113.2 LPC). Esta posibilidad se justifica solamente en el ámbito de la supremacía jerárquica del órgano administrativo que resuelve el recurso ordinario, pero no es posible trasladarla al ámbito del recurso contencioso por la sencilla razón de que éste no es un recurso jerárquico, ni los Tribunales de la Jurisdicción son superiores de la administración.”.

(...) c. La legalidad del acto administrativo depende de la conformidad de sus elementos de validez: la competencia, el objeto y contenido, la finalidad pública, la motivación y el procedimiento regulado. El procedimiento predeterminado por la ley es elemento medular para la generación y la validez del acto administrativo.

La falta de acatamiento del procedimiento impuesto, que guarda relación con el principio del debido proceso, determina la invalidez del acto administrativo emitido. La existencia de un procedimiento preestablecido no sólo busca proteger la certeza de la Administración sino que sirve de garantía a los derechos de los administrados y al interés público.

Si la nulidad de un acto administrativo declarada por vía jurisdiccional tuvo como razón el procedimiento irregular para su emisión, su declaratoria cobija todo el trámite por ser elemento de la validez del acto; por ende, no es procedente que sobre un aspecto que fue la causa de la declaración de nulidad, se cimiente otro acto administrativo. Si así ocurriere, se incurriría en la misma causal de nulidad en el nuevo acto. (...)

Entonces, el acto de elección es el acto administrativo en sentido estricto porque contiene una decisión definitiva de elección susceptible de control por la vía jurisdiccional, en tanto que los actos que lo preceden son actos preparatorios o de trámite. De allí que los actos que se profieran en el proceso de elección en comento, que se produzcan contraviniendo las reglas establecidas en la ley, afectan la validez del acto definitivo, y el análisis de su legalidad por vía jurisdiccional es procedente en la medida en que se proponga dentro de la acción de nulidad del acto definitivo.

En estos términos, es regla general que la nulidad de los actos administrativos produce consecuencias *ex tunc*, es decir que abarca el trámite de elección desde su inicio.

El caso de Codechocó², contenido de una decisión *inter partes* y no *erga omnes*, citado por el actor, es especial y excepcional a esta regla general y no puede traerse a colación al caso presente, mucho menos como criterio para determinar cómo debió proceder el Consejo Directivo de Corpoguajira al cumplir la sentencia que anuló la elección de la señor Castillo Parodi, como sugiere el actor, porque: **i)** precisamente la decisión de esta Sala en Codechocó es diametralmente diferente a la decisión de la Sala en Corpoguajira; así, en Codechocó, por las circunstancias particulares del caso, se estableció de forma expresa los efectos de la nulidad que se decretó; mientras que en Corpoguajira no, por lo que se siguió la regla general. **ii)** las circunstancias en los casos en cuestión son completamente disímiles; así, en Codechocó se determinó que el elegido no podía haberlo sido porque se comprobó que en las pruebas del proceso de selección que antecede a la conformación de la lista de elegibles no superó el 70% exigido por la ley; por su parte, en Corpoguajira se comprobó que la señora Castillo Parodi había sido elegida con el concurso y sumatoria definitiva para la decisión de los votos de 2 miembros del Consejo Directivo de la corporación que estaban inhabilitados para el efecto.

Así, se concluye que los casos citados de Codechocó y Corpoguajira son diferentes y por tanto los criterios que sirvieron para la decisión en el primero no son aplicables en el segundo, como se evidencia en el texto de cada sentencia que los resolvió.

En mérito de 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

² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 6 de diciembre de 2007, demandante: Darío Cujar, demandado: Director General de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó - Codechocó; expediente 11001-03-28-000-2007-00009-00.

NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MAURICIO TORRES CUERVO

Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

(Con aclaración de voto)

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA

(Ausente con excusa)