



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

JORGE LUIS QUIROZ ALEMÁN

Magistrado Ponente

APL1274-2019

No. 110010230000201600054-00

Aprobado Acta No. 10

N° 01

Bogotá, D.C., cuatro (4) de abril de dos mil diecinueve (2019).

Resuelve la Sala Plena el recurso de súplica interpuesto contra el auto de 26 de junio de 2018, por el cual el Magistrado Ponente rechazó la demanda de nulidad electoral.

I. ANTECEDENTES

1. Héctor Alfonso Carvajal Londoño, a través del medio de control de nulidad electoral pretende que se declare la nulidad del Acuerdo No. 034 de 1° de marzo de 2016, por el que el Consejo de Estado «nombr[ó] Magistrados de Tribunal Administrativo de los distintos departamentos, atendiendo la lista de candidatos enviada por el Consejo Superior de la Judicatura, tomada del Registro Nacional de Elegibles, integrado por quienes aprobaron el concurso de méritos convocado mediante Acuerdo No. 4528 de 2008». Y

como consecuencia de la anterior declaración, «se le comunique a la Rama Judicial, por intermedio de su Director Ejecutivo, la decisión que se adopte».

2. Por auto de 29 de julio de 2016 el despacho inadmitió el libelo y le concedió al actor el término legal para subsanarlo. En ese sentido, refirió los defectos de que adolecía y le solicitó, entre otros, integrar las pretensiones con los 14 actos de confirmación de los nombramientos demandados, y aportar copia de los mismos, de conformidad con lo previsto en el artículo 164, numeral 2, literal a), último inciso del CPACA, en concordancia con el precepto 166 ibídem y los cánones 127 a 133 de la Ley 270 de 1996.

3. Antes de estudiar la demanda y verificar si el actor cumplió los requerimientos antes referidos, el Magistrado Ponente, siguiendo las pautas del Consejo de Estado en casos análogos al presente, a través de autos de 10 y 15 de noviembre de 2016, «en salvaguarda de los derechos de defensa y contradicción», concedió tres (3) días a la parte accionada y a otros interesados¹, a fin de que expusieran sus consideraciones sobre la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por el demandante. A ese respecto se pronunciaron luego de la comunicación cotejada por los Tribunales Superiores de Medellín, Barranquilla, Tunja, Neiva, Villavicencio, Bucaramanga y Manizales, en virtud de despachos comisorios librados para el efecto².

¹ Fls. 165 a 167 y 174

² Fls. 177 a 447

4. El 6 de marzo de 2017 se decidió no reponer el proveído que dispuso el traslado de la solicitud de suspensión provisional y tampoco decretar la nulidad de la actuación pedida por algunos Magistrados de los Tribunales Administrativos³.

II. EL AUTO RECURRIDO

En proveído del 26 de junio de 2018, el Magistrado Ponente rechazó la demanda porque, aun cuando el accionante presentó escrito dentro del término previsto para subsanarla, no atendió en su totalidad los requerimientos de la corrección ordenada. Al respecto, con fundamento en jurisprudencia emitida sobre el particular, la providencia expresamente indicó:

*[M]antuvo la pretensión de nulidad del «Acuerdo 034 de 1º de marzo de 2016». Dicho acto administrativo contiene la elección de **14 magistrados** de Tribunales Administrativos del país, los que se enumeraron precedentemente; sin embargo, al extender la pretensión de nulidad a los **actos de confirmación**, únicamente lo hizo frente a **diez (10)** de los nombrados –los de los diez primeros antes reseñados–, dejando fuera de ella a los 4 últimos (resaltados). Así mismo, sólo en relación con las primeras 10 confirmaciones, allegó al plenario la copia de los documentos contentivos de las mismas. Además, tampoco aportó el disco compacto pedido.*

En consecuencia, considera el despacho que el demandante, pese a presentar escrito con el que pretendió atender los requerimientos hechos en el proveído de 29 de julio de 2016, no corrigió la demanda en la forma indicada, carga mínima que no puede suplir el juez, pues en tal condición le corresponde aportar el respectivo documento, con el lleno de los requisitos que exige la ley (artículo 166 del CPACA). A pesar de que la Corte fue garantista al precisar las falencias de que adolecía, aquel no acató esa exigencia.

³ Fls. 462 a 471

Ciertamente, en este caso el actor no limitó la primera pretensión a 10 nombramientos, sino que la dirigió frente a todos los que contenía el Acuerdo 034 de 1 de marzo de 2016 (14 en total), motivo por el cual su reclamación orientada a la nulidad de las confirmaciones debió incluir la de todos los que inicialmente censuró, lo cual traduce, se reitera, que dentro del término concedido para subsanar no cumplió las obligaciones que le fueron señaladas y que eran de su exclusivo resorte.

Tales cargas procesales son evidentemente actos o actividades del fuero de las partes, de cuya inobservancia se pueden derivar consecuencias desfavorables, de allí que el incumplimiento solo tiene vocación de afectar a la parte interesada.

III. EL RECURSO DE SÚPLICA

Según afirmó el actor, la decisión de rechazo del libelo viola el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, por lo que debió interpretarlo pues en materia contencioso administrativa, *«siempre que esté claro como ocurre en este caso, cuales son los actos administrativos acusados, el concepto de la violación y los cargos, la demanda debe admitirse».*

Por lo anterior, el orden de los hechos y de las pretensiones *«no es una exigencia que establezca la ley como requisito para su admisión, en la medida que se trata de asuntos formales».*

También cuestiona el hecho de que la calificación de la demanda se hiciera tardíamente, situación que impone dar aplicación al artículo 121 del CGP, el cual, si bien es cierto establece que el plazo cuenta desde el auto admisorio, en este caso resulta criticable que no se haya dispuesto la admisión en dicho término.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia y oportunidad

El recurso ordinario de súplica se encuentra regulado en el artículo 246 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), el cual establece:

El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario. Este recurso deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto, en escrito dirigido a la Sala de que forma parte el ponente, con expresión de las razones en que se funda. El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en la Secretaría por dos (2) días a disposición de la parte contraria; vencido el traslado, el Secretario pasará el expediente al Despacho del Magistrado que sigue en turno al que dictó la providencia, quien será el ponente para resolverlo ante la Sala, sección o subsección. Contra lo decidido no procederá recurso alguno.

Así las cosas, es claro que este medio de impugnación ordinario procede contra los autos apelables dictados en segunda o única instancia y los que rechazan o declaran desierto el recurso de apelación o el recurso extraordinario.

Por su parte, el artículo 243 ibídem señala:

Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia (...):

1. *El que rechace la demanda.*

(...).

La decisión aquí impugnada corresponde a la que dispuso el rechazo de la demanda proferida por el Magistrado Ponente. El recurso de súplica se interpuso oportunamente y fue sustentado; de este último se corrió el traslado previsto en la norma citada anteriormente.

2. Consideraciones de la Sala

2.1. El artículo 169 del CPACA enumera tres causales de rechazo de la demanda, a saber:

1. *Cuando hubiere operado la caducidad*
2. ***Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.***
3. *Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.*

Se advierte claramente que uno de los motivos de rechazo de la demanda se configura cuando no se subsanan dentro del término legal los defectos advertidos por el juez o magistrado en el auto inadmisorio, esto es, aquellos enlistados en los artículos 161, 162, 166 y 167 del CPACA, que se refieren a requisitos o exigencias de procedibilidad, contenido de la demanda y anexos.

Al respecto, el Consejo de Estado puntualizó lo siguiente:

En la Ley 1437, la “demanda en forma” está precedida del cumplimiento de unos requisitos previos a demandar (artículo 161 de la Ley 1437), un contenido del escrito de demanda (artículo 162 de la Ley 1437) y los anexos que se deben acompañar con la demanda (artículos 166 y 167 de la Ley 1437).

Los requisitos de procedibilidad o "requisitos previos para demandar" se encuentran en el artículo 161 de la Ley 1437 y son, fundamentalmente, la conciliación extrajudicial y la interposición de los recursos obligatorios contra el acto administrativo demandado. Si advertida la omisión de alguno de los requisitos de procedibilidad por el Juez en el auto inadmisorio, el demandante no acredita su cumplimiento dentro del término establecido, deberá rechazarse la demanda.
(C.E. Rad.- 08001-23-33-004-2012-00471-01 [20258], 24 de octubre de 2013).

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ciertamente establece requisitos que las demandas deben observar para que proceda su admisión *-demanda en forma-*, todos relacionados con la observancia de los presupuestos encaminados a que la litis se resuelva de fondo, en el marco de las garantías procesales de las partes y de los terceros. En ese orden, si la decisión de rechazo del libelo se funda en el incumplimiento de la orden de corrección de requisitos exigidos legalmente, el rechazo es fundado.

2.2. Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso de autos se encuentra acreditado que la demanda fue inadmitida por el Magistrado Ponente (fls. 78 a 81). En dicho proveído se le concedió tres (3) días a la parte actora para que integrara las pretensiones con los actos de confirmación de los 14 nombramientos demandados (contenidos en el Acuerdo 034 de 2016 del Consejo de Estado), y aportara la copia de los mismos en acatamiento de los artículos 162 y 164, numeral 2, literal a), último inciso del CPACA, en concordancia con el precepto 166 *ibídem* y los cánones 127 a 133 de la Ley 270 de 1996.

Vencido este término el despacho la rechazó por no haberse enmendado en la forma requerida.

2.3. Al revisar el escrito de corrección se evidencia que el accionante no subsanó todos los defectos advertidos. Si bien presentó un nuevo escrito (fls. 85 a 164), en el mismo, sin embargo, no integró las pretensiones en la forma indicada en el proveído de inadmisión. De un lado, la nulidad invocada no se dirige a todos los actos de confirmación de los Magistrados de Tribunal Administrativo, cuyos nombramientos, 14 en total, se hicieron en el Acuerdo 034 de 2016; y del otro, las copias de los referidos actos de confirmación faltantes, tampoco se allegaron al plenario.

Como bien lo advirtió el Magistrado Ponente en el auto de rechazo de la demanda, lo anterior era una carga procesal propia de la parte demandante, de manera que su inobservancia obligaba a esa determinación, de conformidad con el artículo 169 antes citado. Con ello no se violó el debido proceso porque en el auto de inadmisión, con fundamento en los preceptos que regulan la materia, clara y expresamente se le indicó cuáles eran las falencias legales advertidas, y se le concedió la oportunidad correspondiente para enmendarlo.

Tal decisión de rechazo tampoco desconoció el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas adjetivas porque los requisitos exigidos ciertamente

están enlistados por el legislador y, en razón de ello, deben ser acatados por quien acude a la jurisdicción.

2.4. No está de más insistir en esta oportunidad que, tratándose de actos como el que es objeto del presente medio de control, el acto de confirmación es obligatorio, previo el cumplimiento de requisitos, calidades y la ausencia de inhabilidades exigidos en la ley. Este último constituye una unidad jurídica inescindible con el acto de elección y, por ende, dicha actividad representa un «acto complejo», en la medida que uno y otro no pueden subsistir independientemente.

A ese respecto, oportuno se ofrece traer a colación el pronunciamiento emitido por esta Corporación en un asunto similar:

Cuando se expresa la administración en cualquiera de sus manifestaciones, no siempre lo hace mediante un solo acto, sino que las más de las veces lo hace por medio de una actividad reglada de manera más o menos minuciosa. Entonces, el carácter ordenado y normativo de la administración, lleva a que distintas entidades concurren a la producción de un estado de cosas, en este caso a la investidura de funcionario judicial en el cargo de magistrado (...). De este modo en ese proceso pueden converger la integración de la lista de elegibles, la elección por parte del Consejo de Estado, la ratificación de dicha elección y la toma de posesión en el cargo por mandato de los artículos 255 de la Carta Política y 133 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Pero no se trata de la convergencia de distintas autoridades, sino que es posible que la misma autoridad intervenga en diferentes momentos, como cuando una corporación cumple la función de elección y posteriormente verifica el lleno de los requisitos legales y la conformidad de la designación, para luego producir la respectiva confirmación.

De todo ello se sigue que la acción contenciosa administrativa en veces reclama que sean demandados al unísono varios actos administrativos, pues si uno quedara en pie no se podrían restar

los efectos que la actividad integrada de la administración produce. En la jurisprudencia, precisamente se ha acuñado el concepto de integración de la proposición jurídica completa para referirse a la exigencia de que sean demandados todos los actos que forman esa unidad por la cual se expresa la administración para producir el efecto querido.

En el asunto sub examine, sin embargo, no fue demandado por el actor, tornándose así la demanda en sustantivamente inepta, lo cual le impide a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo y, en consecuencia, así lo declarará.

No sobra añadir a propósito de lo expuesto, que si bien en virtud del artículo 228 de la Constitución Política, el derecho sustancial debe prevalecer sobre las formas adjetivas, y en esa medida la decisión inhibitoria debe ser la excepción en los procesos judiciales, en el presente asunto, una decisión de fondo en relación con el acto de nombramiento dejaría vigente el acto de confirmación y en consecuencia los efectos jurídicos que la misma produjo, cuales fueron el de la posesión y ejercicio del cargo (...) en reemplazo del demandante.

(...)

[H]a de recordarse que, la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha entendido que el acto complejo es aquél que requiere para su formación de la convergencia de varias voluntades, para constituir la manifestación unitaria de la administración, de esta manera, cada acto visto aislada e individualmente carece de la posibilidad de generar los efectos jurídicos perseguidos por la normatividad. De ello se desprende el imperativo de que la acción sea envolvente, es decir, que comprenda los varios actos que conforman esa unidad, para así restar fuerza integralmente a los efectos que pudo producir. Bastaría que uno de esos actos quede revestido de la presunción de legalidad y subsistan sus efectos, pues ello impediría la aniquilación de los demás.

Sobre ese particular la jurisprudencia añeja del Consejo de Estado ha establecido que:

“Aparece claramente expresado por la Sala Plena, que es inexistente el acto administrativo, cuando siendo complejo, carece de la actuación de uno cualquiera de los órganos llamados a intervenir en su producción; y que un acto de tal tipo sólo puede ser acusado o juzgado en su integridad, en tanto las distintas manifestaciones de voluntad que acuden a su formación devienen en un acto único, sin que ellas tengan existencia jurídica separada e independiente. Contrario sensu, no es admisible acusar y juzgar sólo una de las actuaciones de los órganos que participan en su creación. En consecuencia, emerge de forma indiscutible la consiguiente imposibilidad de atender la demanda de nulidad de una actuación administrativa en la que apenas se ha manifestado una de las dos voluntades que debían intervenir, por cuanto carece de objeto al estar referida a un acto

administrativo que aún no existe. Lo que corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa en tal caso es la inhibición, por simple sustracción de materia. CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sentencia de 9 de noviembre de 1998. Rad.- S-680”.

(CSJ, 25 Jul/2011, Rad.- Exp. N° 2008-00806-00).

3. Por último, no le asiste razón al demandante en cuanto a la aplicación del artículo 121 del CGP en este caso, ya que el artículo 200 de la Ley 1450 de 26 de junio de 2011, que alude a la gestión de la administración de justicia, excluyó de su aplicación a los procesos contencioso administrativos, los cuales además, tienen una regulación expresa en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Sobre el particular, también el Consejo de Estado señaló:

[E]l artículo 121 del Código General del Proceso al que igualmente acude la parte demandante para sustentar esta alegación no es aplicable al procedimiento contencioso administrativo por consagrar éste norma especial sobre la materia, de tal manera que no existe un vacío normativo que permita acudir por integración normativa al referido estatuto procesal.

En efecto, según lo dispuesto en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, en los aspectos no contemplados en el Código se seguirá el “... Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”. (Negrillas fuera de texto).

En consecuencia, corresponde dar aplicación a las herramientas de interpretación, en relación con la remisión normativa objeto de estudio, en virtud de la cual, si existe regla completa en la Ley 1437 de 2011, se aplicará ésta en su integridad. (C.E. Rad.- 25000-23-4100-000-2015-02491-01, 26 de septiembre de 2017)

En el mismo sentido, la Magistrada de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, doctora Martha Teresa Briceño de Valencia en su artículo titulado «*La vigencia del Código General del Proceso en los procesos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*», precisó:

El artículo 121 del Código General del Proceso que prevé un (1) año como término máximo para la duración del proceso, en primera instancia, y seis (6) meses en segunda, también resulta incompatible con el procedimiento administrativo.

La primera razón que sustenta esta afirmación es la congestión judicial actual de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo que en la práctica hace imposible dar cumplimiento a esa previsión. Y, aunque este argumento no es jurídico sino práctico, tiene plena comprobación en el hecho de que en la Jurisdicción Ordinaria Civil la aplicación de la Ley 1564 de 2012 está suspendida, entre otras razones, por la congestión de procesos.

Desde la perspectiva jurídica existen argumentos para sustentar la incompatibilidad del aludido artículo 121. Cabe mencionar que tal norma no fue introducida al ordenamiento jurídico colombiano por el Código General del Proceso, sino que fue establecida por el artículo 9 de la Ley 1395 de 2010, en realidad lo que hizo la Ley 1564 de 2012 fue reproducirla.

No obstante, y sin perjuicio de las discusiones que sobre la unidad de materia se puedan suscitar, el artículo 200 de la Ley 1450 del 26 de junio de 2011, que estableció el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2011-2014, excluyó la aplicación del término de duración de los procesos a los asuntos que son del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

No se desconoce el hecho de que esa norma de la Ley 1395 de 2010 fue derogada por el artículo 626 [c] del Código General del Proceso, pero el contenido normativo del artículo 121 ejusdem es el mismo, por tanto, es indiscutible que el mandato del artículo 200 de la Ley 1450 se mantiene, es decir, que el término de duración de los procesos excluye a los procesos administrativos.
<http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/prensa/vigenccodi.pdf>

De acuerdo con lo anterior, la Sala confirmará el auto suplicado.

V. DECISIÓN

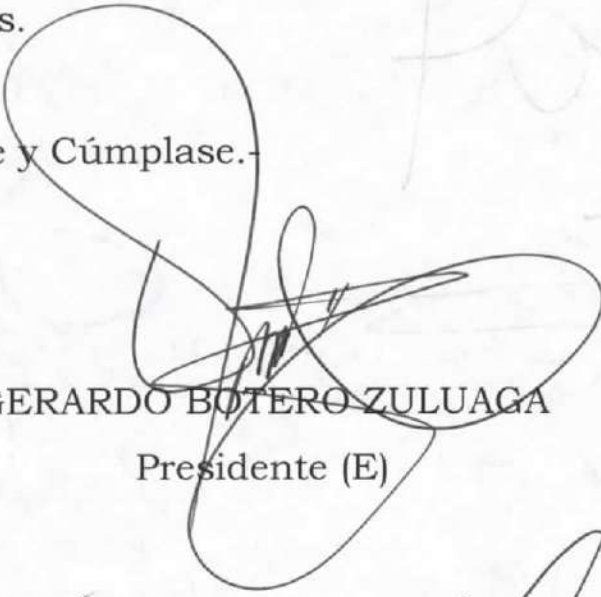
En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia,
en Sala Plena,

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR el auto de 26 de junio de 2018
que rechazó la demanda de la referencia.

Segundo: Librar por Secretaría los oficios
correspondientes.

Notifíquese y Cúmplase.



GERARDO BOTERO ZULUAGA
Presidente (E)



JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA



MARGARITA CABELLO BLANCO



FERNANDO CASTILLO CADENA



CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO



RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO



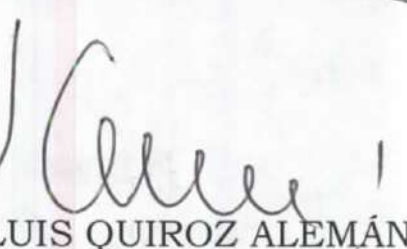
EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER


ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO


LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA

VER CONSTANCIA

EYDER PATIÑO CABRERA


JORGE LUIS QUIROZ ALEMÁN


AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO


LUIS ALONSO RICO PUERTA


PATRICIA SALAZAR CUELLAR


LUIS GUILLERMO SALAZAR OTERO


ARIEL SALAZAR RAMÍREZ


OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE


LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA


DAMARIS ORJUELA HERRERA

Secretaria General



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Secretaría General

Ref: Nulidad electoral
Exp. Rad. No. 11001 02 30 000 2016 00054 00

LA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DEJA CONSTANCIA:

Que el doctor Eyder Patiño Cabrera, asistió a la sesión de Sala Plena celebrada en la fecha, pero cuando el señor Magistrado hizo presencia en el recinto, el asunto de la referencia ya se había analizado y decidido, razón por la cual no suscribió la providencia.

Bogotá, D.C., cuatro (4) de abril de dos mil diecinueve (2019).


DAMARIS ORJUELA HERRERA
Secretaria General