



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO PONENTE OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO.

Tunja, **12 FEB 2020**

Accionante:	Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Accionado :	Nación-Congreso de la República
Expediente:	15001-23-33-000-2020-00064-00
Acción:	CUMPLIMIENTO.
Asunto	Auto rechaza demanda

1. ASUNTO

El señor **Ricardo Andrés Rodríguez Novoa**, a través del procedimiento instituido en la Ley 393 del 29 de julio de 1997, instaura acción de cumplimiento en contra de la **Nación-Congreso de la República**.

Mediante providencia de 03 de febrero del año que avanza, se dispuso conceder un término de dos días al accionante, a efecto de subsanar la falencia que adolecía el escrito introductorio.

2. CONSIDERACIONES.

2.1 Del auto de inadmisión

Ha de señalarse que mediante auto de fecha 3 de febrero de 2020, se dispuso inadmitir la acción de cumplimiento incoada por el señor Ricardo Andrés Rodríguez Novoa en contra de la Nación-Congreso de la República, por considerar que no se cumplía con el requisito previsto en el numeral 7º del artículo 10 de la ley 393 de 1997.

Se indicó que si bien la parte demandante manifiesta que no ha presentado otra acción de cumplimiento por los mismos hechos ante ninguna autoridad, lo cierto es que le correspondía precisar el contenido de la presente solicitud en relación con la existencia de la sentencia de segunda instancia del 16 de agosto



Accionante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Accionado: Nación-Congreso de la República
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00064-00
Acción de cumplimiento

de 2018 proferida por el Consejo de Estado¹, a través de la cual dicha Corporación se pronunció respecto a una solicitud que tenía los mismos supuestos fácticos y de derecho que la aquí presentada.

Así correspondía al demandante precisar los fundamentos de hecho y de derecho por los cuales considera que la presente acción de cumplimiento es diferente de la ya fallada por el Consejo de Estado en la sentencia del 16 de agosto de 2018.

2.2 Del escrito de corrección de la demanda

La parte accionante mediante escrito del 25 de febrero de 2020², a través del cual manifestó dar respuesta al escrito de inadmisión de la demanda, reiterando los argumentos expuestos en el escrito de demanda en punto a que según su dicho, el Consejo de Estado en la sentencia del 16 de agosto de 2018 “se abstuvo de estudiar de fondo la solicitud del actor, pues consideró que no había aportado pruebas que demostraran la votación obtenida por el Proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara-05 de 2017 Senado”. Según el demandante, dicha situación no se presenta en el presente asunto, donde allegó las pruebas de la votación que tuvo el proyecto de Acto Legislativo.

Adicionalmente sostuvo que en el presente caso no se configura una cosa juzgada, toda vez que no existe identidad de partes entre la presente demanda y la fallada por el Consejo de Estado el 16 de agosto de 2018, por cuanto si bien otras personas han intentado acciones de cumplimiento similares, lo cierto es que el demandante no ha iniciado ninguna acción, con lo cual no se cumple con el requisito de identidad jurídica de partes.

2.3 Caso concreto.

Descendiendo al caso concreto, encuentra la Sala que el demandante plantea como pretensión “Que se ordene a las autoridades accionadas que den cumplimiento al artículo 196 de la Ley 5 de 1992 y en consecuencia, se remita el Proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017-Senado-17 de 2017-Cámara “por medio del cual se crean 16 circunscripciones

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-41-000-2018-00393-01.

² Fls 29 a 31.



Accionante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Accionado: Nación-Congreso de la República
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00064-00
Acción de cumplimiento

transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026”, al Gobierno Nacional para su promulgación”.

No obstante, la presente acción de cumplimiento será rechazada por cuanto no se cumple con el requisito previsto en el numeral 7 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, toda vez que con anterioridad el Consejo de Estado se pronunció de fondo respecto de una solicitud que tenía los mismos supuestos fácticos y jurídicos que la aquí presentada, configurándose la existencia de una cosa juzgada, tal como a continuación se expone.

La acción de cumplimiento se encuentra prevista en el artículo 87 de la Constitución Política, en el cual se señala que “*toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.*”

En desarrollo de este precepto, fue proferida la Ley 393 de 1997, la cual establece en su artículo 1º que *toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.*

Así, en los artículos siguientes, la precitada norma se encarga de delimitar el ámbito de procedencia de la acción de cumplimiento, los principios, los requisitos, los titulares de la acción, así como las autoridades contra las que puede dirigirse, y por supuesto, el procedimiento que debe adelantarse.

De conformidad con el artículo 8º de Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir el inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos y contra los particulares de conformidad con lo consagrado en la misma ley.

Ahora bien, la Corte Constitucional en la sentencia C-319 de 2013, al estudiar la constitucionalidad de apartes de la referida norma, señaló en punto al rechazo de la demanda de la acción de cumplimiento que esta procede en tres eventos particulares: i) cuando se incumple con el lleno de los requisitos previstos en el artículo 10 de la Ley 393 de 1997 y estos no son subsanados en el plazo previsto



Accionante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa

Accionado: Nación-Congreso de la República

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00064-00

Acción de cumplimiento

para ello; *ii*) cuando no se otorgue prueba de la renuencia de la autoridad o del particular en el cumplimiento, caso en el cual el rechazo es *in limine*; y *iii*) cuando se trate de una actuación temeraria, al haberse formulado con idénticas partes y contenidos, de manera simultánea ante varios jueces.

A este respecto y para los efectos del presente asunto, ha de señalarse que la norma que se considera incumplida por el escrito de demanda, corresponde a la prevista en el numeral 7 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, que dispone:

“Artículo 10º.- Contenido de la Solicitud. La solicitud deberá contener: (...)

7. La manifestación, que se entiende presentada bajo gravedad del juramento, de no haber presentado otra solicitud respecto a los mismos hechos o derechos ante ninguna otra autoridad”.

Requisito éste de la demanda que debe ser leído en consonancia con lo previsto en el artículo 7º de la norma en comento, que indica:

“Artículo 7o. Caducidad. Por regla general, la Acción de Cumplimiento podrá ejercitarse en cualquier tiempo y la sentencia que ponga fin al proceso hará tránsito a cosa juzgada, cuando el deber omitido fuere de aquellos en los cuales la facultad de la autoridad renuente se agota con la ejecución del primer acto. Pero si el deber omitido fuere de aquellos cuyo cumplimiento pueda demandarse simultáneamente ante varias autoridades o en diferentes oportunidades en el tiempo, podrá volver a intentarse sin limitación alguna. Sin embargo será improcedente por los mismos hechos que ya hubieren sido decididos y en el ámbito de competencia de la misma autoridad”. (Destacado por la Sala)

En tal virtud, ha de precisarse que siendo la de cumplimiento una acción pública, la observancia del requisito previsto en el numeral 7º del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, está referido a que con anterioridad, cualquier persona, no haya presentado otra solicitud respecto a los mismos hechos o derechos ante ninguna otra autoridad. En el presente caso, tal como se advirtió en el auto inadmisorio, con anterioridad a la presente acción, ya el Consejo de Estado se pronunció respecto a una solicitud que tiene los mismos supuestos fácticos y de derecho, que la aquí presentada, decisión que hizo tránsito a cosa juzgada en los términos del artículo 7º ibídem.

En este punto, la Corte Constitucional en la referida sentencia C-319 de 2013, precisó lo siguiente:



Accionante: *Ricardo Andrés Rodríguez Novoa*
Accionado: *Nación-Congreso de la República*
Expediente: *15001-23-33-000-2020-00064-00*
Acción de cumplimiento

“(...) En cuanto al segundo aspecto, la Sala considera que no es posible identificar al rechazo de la demanda como una finalización del trámite, de forma equivalente que el fallo de mérito. Esto en razón que, como se ha explicado, la evaluación sobre la admisibilidad del libelo de acción de cumplimiento tiene carácter formal y objetivo. A su vez, carece de efectos respecto de la exigibilidad material de la pretensión, en tanto la acción de cumplimiento no está sometida a ningún término de caducidad o prescripción, limitándose su presentación únicamente a la vigencia de la norma legal o acto administrativo incumplido, o la existencia de cosa juzgada sobre la misma materia. Quiere ello decir que ante el incumplimiento en los requisitos formales y el correlativo rechazo del libelo, el actor puede formular nuevamente su demanda, sin detrimento de la exigibilidad judicial de la respectiva pretensión de cumplimiento (...)”³. (Destacado por la Sala)

De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional la acción de cumplimiento no se encuentra sometida a ningún término de caducidad o prescripción, no obstante lo cual, su presentación se encuentra limitada a la vigencia de la norma o acto administrativo que se considera incumplido o la existencia de cosa juzgada sobre la misma materia.

Precisado lo anterior, ha de señalarse que en efecto, el Consejo de Estado⁴ en la referida sentencia del 16 de agosto de 2018, conoció en segunda instancia una demanda de cumplimiento en la que el demandante pretendía “el cumplimiento del artículo 196 de la Ley 5ª de 1992, con el fin de que el Presidente del Congreso de la República remita el proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado, “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026” al Gobierno Nacional para su sanción”. Decisión judicial frente a la cual, se procede a verificar la existencia de una cosa juzgada respecto a la presente acción de cumplimiento.

En lo que tiene que ver con la institución de la cosa juzgada, ha de señalarse, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado que en aplicación de dicha figura, se impide que los asuntos decididos sean nuevamente sometidos a debate judicial, lo cual es reflejo de la garantía constitucional de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, previsto en el artículo 29 de la Constitución; en efecto, en sentencia del 24 de noviembre de 2016, se indicó:

³ M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-41-000-2018-00393-01.



Accionante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa

Accionado: Nación-Congreso de la República

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00064-00

Acción de cumplimiento

“(…) La cosa juzgada es una institución de tipo procesal que se predica de las sentencias que adquieren el carácter de firmeza, a fin de salvaguardar el principio de la seguridad jurídica. Desde esta perspectiva, es un efecto que se produce por la firmeza que cobra una decisión judicial que pone fin a un proceso y resuelve el fondo del asunto planteado en él, de forma tal que se genera la imposibilidad de dictar una nueva decisión sobre un asunto que tenga el mismo objeto y la misma causa.

La identidad de objeto y de causa se presenta cuando coinciden tanto en la decisión que está en firme como en el nuevo proceso puesto a conocimiento del juez, los hechos y fundamentos de derecho (causa petendi) y la situación jurídica o pretensión procesal (objeto) (…)⁵”. (Destacado por la Sala)

En tal sentido, el artículo 303 del CGP aplicable por las remisiones contenidas en los artículos 30 de la Ley 393 de 1997 y 306 del C.P.A.C.A., consagra la figura de la cosa juzgada en los siguientes términos:

“Artículo 303.- La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que la anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos (…)⁵”. (Destacado por la Sala)

De acuerdo con lo anterior, para que se configure la existencia de la cosa juzgada deben reunirse los siguientes requisitos: *i)* Que el nuevo proceso verse sobre un mismo objeto, el cual consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman y sobre los cuales versará la parte resolutive de la sentencia, *ii)* Que el nuevo proceso se adelante por la misma causa que originó el anterior, esto es, la razón o motivos (hechos o fundamentos de derecho) que se tienen para incoar la demanda y *iii)* Que en el proceso nuevo sea entre las mismas partes del proceso que se encuentra con sentencia ejecutoriada.

Analizados los requisitos anteriores en el presente asunto, la Sala concluye que se configura el fenómeno de la cosa juzgada respecto del proceso No. 25000-

⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia del 24 de noviembre de 2016. Rad: 810012339000 2016 00001 01.



Accionante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Accionado: Nación-Congreso de la República
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00064-00
Acción de cumplimiento

23-41-000-2018-00393-01; en efecto, en lo que tiene que ver con la *identidad de partes*, el mismo se encuentra acreditado toda vez que las pretensiones en los dos procesos, se dirigieron contra el Presidente del Senado de la República. Ha de precisarse en este punto, que en tratándose de acciones de cumplimiento, solo es relevante a efectos de analizar si hay o no identidad de partes, el extremo pasivo de la ecuación⁶.

Así mismo, se acredita la *identidad de causa*, toda vez que en los dos procesos se solicita el cumplimiento del artículo 196 de la Ley 5 de 1992, para que en consecuencia, se ordene a la entidad accionada el envío del Acto Legislativo 017 de 2017 al gobierno nacional para su promulgación; en efecto, las pretensiones fueron del siguiente tenor:

Proceso No. 2020-00064-00	Proceso No. 2018-00393-01
“Se ordene a las autoridades accionadas que den cumplimiento al artículo 196 de la Ley 5 de 1992 y en consecuencia, remita el Proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 Senado 17 de 2017 Cámara “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026, al Gobierno Nacional para su promulgación”.	“el cumplimiento del artículo 196 de la Ley 5ª de 1992, con el fin de que dicha autoridad remita el proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado, “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026” al Gobierno Nacional para su sanción.”

Finalmente en lo que tiene que ver con la *identidad de objeto*, el mismo se encuentra acreditado toda vez que en la sentencia del 16 de agosto de 2018, el Consejo de Estado emitió un pronunciamiento de fondo frente a la solicitud de cumplimiento del artículo 196 de la Ley 5 de 1992; en efecto, allí se indicó:

“(…) Por lo tanto, al no configurarse el fenómeno de la cosa juzgada, la Sala pasará a estudiar si en el *sub judice* se cumplieron los presupuestos adjetivos para el ejercicio de la acción de cumplimiento y, en caso afirmativo, estudiará si hay lugar o no a ordenar al Presidente del Senado de la República el cumplimiento del artículo 196 de la Ley 5ª de 1992 (…).

⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta. C.P. Alberto Yepes Barreiro, Sentencia del 16 de agosto de 2018. Rad: 25000-23-41-000-2018-00393-01



Accionante: *Ricardo Andrés Rodríguez Novoa*
Accionado: *Nación-Congreso de la República*
Expediente: *15001-23-33-000-2020-00064-00*
Acción de cumplimiento

Si bien dicha norma contempla un mandato imperativo e inobjetable, consistente en enviar un proyecto de ley o de acto legislativo al Gobierno Nacional para su sanción, éste se encuentra sujeto a una condición, consistente en su previa aprobación por ambas Cámaras, la cual no está demostrada en el sub iudice.

En efecto, el proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado, “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026” fue archivado por no haber obtenido la mayoría constitucional requerida para su aprobación, acto verbal que fue demandado por el señor Guillermo Rivera a través del medio de control de nulidad que fue admitido por la Sección Primera del Consejo de Estado a través de auto de 18 de diciembre de 2017; y, en todo caso, si bien la parte actora alega que en la Plenaria de Senado dicho proyecto obtuvo la mayoría necesaria para ser aprobado, con el libelo introductorio no allegó ninguna prueba que demuestre tal afirmación, tales como las actas de la sesión de dicha corporación en la cual se realizó la votación del aludido proyecto.

Consecuentemente, la Sala revocará el fallo impugnado, para en su lugar negar las pretensiones de la demanda, dado que el actor no acreditó el cumplimiento de la condición prevista en el artículo 196 de la Ley 5ª de 1992 para que fuera exigible el mandato imperativo e inobjetable consagrado en dicha norma (Destacado por la Sala)

Como se advierte, por parte del Consejo de Estado se emitió sentencia de segunda instancia en la cual negó de fondo las pretensiones de la demanda de cumplimiento orientada a que por parte del presidente del Senado de la República se remitiera para sanción presidencial, el proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2017, razón por la cual se configura la identidad de objeto, toda vez que el objeto del presente asunto, es idéntico al presentado a través de la presente acción de cumplimiento.

Por lo anterior, encuentra la Sala que entre la presente acción de cumplimiento y la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 16 de agosto de 2018, existe identidad de partes, causa y objeto, de tal manera que se estructura la existencia de cosa juzgada, de tal manera que es dable concluir que el presente asunto no es pasible de control judicial en tanto con anterioridad ya había sido presentada una solicitud que tenía como propósito el cumplimiento por parte del Congreso de la República del artículo 196 de la Ley 5 de 1992, la cual fue resuelta de fondo por el Consejo de Estado en la sentencia antes referida.



Accionante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Accionado: Nación-Congreso de la República
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00064-00
Acción de cumplimiento

En este punto ha de señalar la Sala que no le asiste razón al demandante cuando afirma en el escrito de subsanación que el Consejo de Estado se abstuvo de estudiar el fondo de la solicitud por cuanto no se habían allegado las pruebas que probaran la votación obtenida por el proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2017 con lo cual no existiría cosa juzgada, argumento que no tiene vocación de prosperidad por cuanto i) la sentencia del 16 de agosto de 2018, sí resolvió de fondo la controversia en tanto dispuso “**Negar la acción de cumplimiento instaurada**” y ii) Por cuanto la hipótesis planteada por el accionante, no corresponde a aquellas sentencias que no constituyen cosa juzgada, en los términos del artículo 304 del CGP⁷.

Así las cosas, tal como lo ha señaló la Corte Constitucional, la presentación de la acción de cumplimiento se encuentra condicionada a la existencia de cosa juzgada sobre la misma materia, razón por la cual y ante la configuración de la misma en el presente asunto, lo procedente es rechazar la demanda incoada por el señor Ricardo Andrés Rodríguez Novoa en contra de la Nación-Congreso de la República.

En mérito de lo expuesto, la Sala de decisión No. 5, del Tribunal Administrativo de Boyacá,

RESUELVE:

PRIMERO. RECHAZAR la acción de cumplimiento adelantada por el señor Ricardo Andrés Rodríguez Novoa en contra de la Nación-Congreso de la República.

SEGUNDO. NOTIFICAR la presente decisión por estado y personalmente al accionante. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 de la ley 393 de 1997 y 201 del CPACA.

⁷ “Artículo 304.- No constituyen cosa juzgada las siguientes sentencias:

1. Las que se dicten en procesos de jurisdicción voluntaria, salvo las que por su naturaleza no sean susceptibles de ser modificadas.
2. Las que decidan situaciones susceptibles de modificación mediante proceso posterior, por autorización expresa de la ley.
3. Las que declaren probada una excepción de carácter temporal que no impida iniciar otro proceso al desaparecer la causa que dio lugar a su reconocimiento”.



Accionante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Accionado: Nación-Congreso de la República
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00064-00
Acción de cumplimiento

TERCERO: Contra la presente decisión, no procede recurso alguno⁸.

CUARTO: Cumplido lo anterior, archívense las presentes diligencias, dejando la anotación en el sistema de información judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Magistrado

Ausente Con Permiso

FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Magistrado

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

AL SEÑOR JEFECOMISARIO DE BOYACÁ
NOTIFICACION POR ESTADO

El auto anterior se notifica por estado

de 26 de hoy 11 4 FEB 2020

EL SECRETARIO

⁸ Ley 393 de 1997, "Artículo 16.- Recursos. Las providencias que se dicten en el trámite de la Acción de Cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas, el cual admite el recurso de reposición que deberá ser interpuesto al día siguiente de la notificación por estado y resuelto a más tardar al día siguiente."