

COSA JUZGADA – Requisitos / IDENTIDAD DE PARTES DE LA COSA JUZGADA – No tiene aplicación en la acción de nulidad

El fenómeno de la cosa juzgada está llamado a garantizar el principio de unidad y seguridad jurídica, de modo que solamente haya un pronunciamiento sobre la misma materia, por eso para prospere deben concurrir los tres elementos señalados en ella, esto es, que en ambos procesos exista identidad de partes, de objeto y de causa. La identidad de partes no es física sino jurídica, lo cual explica la previsión del inciso segundo del artículo citado, al regular su existencia en un segundo proceso frente a los sucesores por causa de muerte que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto inter vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda. Ahora bien, la jurisprudencia de la Corporación ha sostenido que el denominado límite subjetivo de la institución de la cosa juzgada, no tiene aplicación alguna en los procesos contencioso administrativos de nulidad, pues las sentencias que sobre ellos recaiga tienen un valor erga omnes, como lo establece el artículo 175 del C.C.A, lo cual implica que son oponibles a cualquier demandante que pretende, por los mismos motivos, iniciar nuevamente el debate judicial. Además, en estos procesos la parte actora no promueve la acción en interés particular, sino en interés del orden jurídico. Sobre este punto debe precisar la Sala que los efectos del proceso de nulidad y restablecimiento son *inter partes* y no *erga omnes*, como afirma el actor. De otro lado, la identidad de objeto indica que la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada, vale decir, que ya existe un derecho reconocido o declarado y los elementos consecuenciales del mismo. Por su parte, la identidad de causa es lo pedido, que debe tener los mismos fundamentos o hechos como soporte.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 188 NUMERAL 8

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION – Cosa Juzgada. No opera en el proceso ejecutivo respecto de la sentencia de la acción de nulidad y restablecimiento

Del relato anterior se infiere, que si bien las partes tienen identidad jurídica, la causa es diferente y no puede señalarse que haya cosa juzgada en el proceso ejecutivo respecto de la sentencia dictada en la de nulidad y restablecimiento, dado que, este último tiene su propia dinámica y requisitos para su prosperidad, como es que el título ejecutivo contenga una obligación clara, expresa y exigible de acuerdo a las exigencias del artículo 488 del C.P.C. como allí se analizó.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., primero (1) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

Radicación número: 11001-03-25-000-2013-00143-00(0359-13)

Actor: GABRIEL ALEXIS OSORIO CORREA

Demandado: BENEFICENCIA DE VALLE DEL CAUCA

Acción: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
Trámite: DECRETO 01 DE 1984
Asunto: ART. 188 NUMERAL 8º DEL C.C.A.
NULIDAD ORIGINADA EN LA SENTENCIA POR
COSA JUZGADA

La Sala decide el Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto por el señor Gabriel Alexis Osorio Correa contra la sentencia de 9 de noviembre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, providencia que cobró ejecutoria el 3 de diciembre de 2010¹².

ANTECEDENTES

Sentencia objeto de revisión

El fallo citado resolvió entre otros aspectos, lo siguiente:

CONFÍRMASE la providencia impugnada de fecha 26 de marzo de 2010, proferida por el Juzgado Once Administrativo del Circuito judicial de Cali.

...

La Sala de Decisión analiza el título ejecutivo conformado por la sentencia de 13 de julio de 2004 ejecutoriada el 4 de marzo de 2005, en la que se ordena a la Beneficencia del Valle del Cauca, reconocer y pagar al señor Gabriel Alexis Osorio Correa, los salarios y emolumentos dejados de devengar desde el 15 de diciembre de 1999 hasta el reintegro, descontando lo cancelado por concepto de indemnización y prestaciones sociales, reconocimientos que se concretaron en las Resoluciones 000943 de 28 de diciembre de 1999, por valor de \$22.560.001,00, referente a la indemnización por supresión del cargo, y la Resolución 000056 de 7 de febrero de 2000, que le reconoció las prestaciones sociales.

¹ folio 128 del cuaderno de revisión.

² La Secretaría de la Sección Segunda lo remitió para fallo a este despacho el 12 de junio de 2015, Fl. 305 del cuaderno principal.

Reconoce que si bien se advierte la existencia de un título ejecutivo, este no reúne la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 488 del C.P.C., dado que no es exigible por cuanto existen hechos que modifican el derecho reconocido en la sentencia de 13 de julio de 2004, que los concreta de la siguiente manera:

a) El reconocimiento de la pensión de vejez por parte del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Valle, mediante la Resolución 007918 de 29 de junio de 2000, por llegar a la edad de retiro forzoso, lo que impide a la luz del artículo 128 de la Constitución Política que el actor reciba más de una asignación que provenga del tesoro público.

b) La inhabilidad para ejercer funciones públicas por un lapso de 4 años impuesta al señor Gabriel Alexis Osorio, como lo estipuló la entidad en la Resolución 000075 de 2 de marzo de 2005, hecho que no fue controvertido por el actor.

c) A las razones anteriores se suma el reconocimiento ya referido de la indemnización y las prestaciones sociales.

Por lo expuesto consideró el tribunal confirmó la sentencia del *a quo*, que declaró probada la excepción de pago propuesta por la entidad y terminado el proceso ejecutivo.

1.2. Fundamento del recurso de revisión

En escrito presentado el 13 de noviembre de 2012³, el apoderado del señor Gabriel Alexis Osorio Correa, solicita se revoque la sentencia de segunda instancia dictada el 9 de noviembre de 2010 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y en su lugar, se ordene seguir adelante con la ejecución dentro de la acción ejecutiva seguida contra la Beneficencia del Valle del Cauca, de acuerdo a la orden de restablecimiento prevista en la sentencia 71 de 13 de julio de 2004, proferida por la misma corporación.

³ Folios 192-213 del cuaderno del recurso extraordinario de revisión.

Invoca como causal de revisión, el numeral 8º del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo.

Considera que tanto el Juzgado 11º Administrativo del Circuito del Cali y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, incurren en vía de hecho al desconocer en forma omisiva la fuerza de la cosa juzgada erga omnes, toda vez que pretenden hilvanar hechos completamente ajenos, erróneos y posteriores al tiempo de cumplimiento de una pena, en la etapa de ejecución de la sentencia de carácter laboral que ordenó el reintegro del actor y que no fue objeto del recurso extraordinario.

Advierte que la sentencia que originó el proceso ejecutivo es el pago de salarios dejados de percibir como resultado del reintegro ordenado y lo que tenga que ver con el tiempo para efectos pensionales es otro tema que se debe discutir en otro proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

En cuanto a la inhabilidad por la pena de interdicción de derechos y funciones públicas por 4 años impuesta por el Juzgado Octavo Penal Municipal de Cali y confirmada por el Juez 17 Penal del Circuito, señala que a la fecha de la sentencia 71 de 13 de julio de 2004, el señor Gabriel Alexis Osorio Correa ya estaba habilitado para ser reintegrado, pues esta ya había sido mitigada el 12 de enero de 2003, dado que su libertad se había restringido desde el 13 de julio de 1999, según Resolución Interlocutoria 1491 de 13 de julio de 1999.

En conclusión, expresa que ninguna de las decisiones judiciales frente al proceso ejecutivo tuvo en cuenta la inmutabilidad de la cosa juzgada de acuerdo a la previsión del artículo 175 del C.C.A.

1.3 Contestación del recurso extraordinario por la Beneficencia del Valle del Cauca

La apoderada de la Beneficencia del Valle del Cauca se opuso a la prosperidad del recurso⁴ al considerar que no se dan los supuestos contemplados en la causal invocada, pues en el proceso se cumplieron todas las formalidades legales sin que se omitieran cuestiones esenciales. Tan es así, que frente a las excepciones de

⁴ Fls. 253-254 del cuaderno del recurso.

pago, novación y compensación, el demandante no se pronunció a pesar de que le corrieron traslado de las mismas.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

El Recurso Extraordinario de Revisión fue introducido en nuestro ordenamiento Contencioso Administrativo, en los términos conocidos, por el Decreto No. 01 de 1984, modificado por la Ley 446 de 1998 y actualmente por la Ley 1437 de 2011.

En tratándose de los fallos proferidos por los Tribunales Administrativos de acuerdo al lineamiento de la sentencia de inexecuibilidad C-520 de 4 de agosto de 2009⁵, la competencia para conocer los recursos extraordinarios está radicada en la sección⁶ que conozca del asunto.

En este caso atendiendo el criterio de especialización laboral, se le atribuye la competencia a la Sección Segunda del Consejo de Estado y a la Subsección que le corresponda de acuerdo al reparto, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1° del Acuerdo N° 55 de 2003.

El recurso se analizará bajo los presupuestos del Código Contencioso Administrativo, habida cuenta que la ejecutoria de la sentencia, 3 de diciembre de 2010, empezó a correr bajo su vigencia.

2.2. Problema jurídico

⁵ M.P. María Victoria Calle Correa. En esa decisión se declaró inexecutable el aparte “dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia”.

⁶ Pueden consultarse entre otras: Radicado: 2004-00658-01, M.P. Bertha Lucía Páez de Ramírez; Radicado interno: 2239-12, actor: Emiliano Arrieta Monterroza, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; radicado interno: 2034-10, actor: Marcial Caicedo Lagarejo, M.P. Luís Rafael Vergara Quintero; Radicado Interno: 1819-01, actor: Julio Cesar Cuadrado, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

La Sala debe definir si en la sentencia proferida el 9 de noviembre de 2010 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, se configura la causal de revisión prevista en el numeral 8º del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, concretamente, si hay cosa juzgada respecto del citado fallo y el dictado en la acción de nulidad y restablecimiento identificado con el número 71 de 13 de julio de 2004, ejecutoriado el 23 de agosto del mismo año.

2.3. Resolución del problema jurídico

El apoderado del señor Gabriel Alexis Osorio Correa, argumentó que la sentencia objeto de revisión vulneró el debido proceso al enfocar aspectos litigiosos que debieron ser definidos en un proceso de nulidad y restablecimiento laboral más no en la sentencia del proceso ejecutivo administrativo. Afirma que el proceso ejecutivo tenía que cumplirse sobre el título que se había conformado con la decisión del mismo tribunal que ordenó su reintegro y el pago de sus emolumentos, la cual constituye cosa juzgada.

La causal invocada es el numeral 8º del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo que señala lo siguiente:

8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.

Sin duda los presupuestos de esta causal remiten al alcance y efectos de la cosa juzgada, por lo que hay que analizar los argumentos de acuerdo a lo previsto en el artículo 332 del Código de Procedimiento civil, por remisión expresa del artículo 267 *ídem*, que dispone:

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

Se entiende que hay identidad jurídica de partes, cuando las del segundo proceso son sucesores mortis causa de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por actos 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.

La sentencia dictada en procesos seguidos por acción popular produce cosa juzgada erga omnes.

Los efectos de la cosa juzgada en procesos en que se ventilen cuestiones relativas al estado civil de las personas, se regularán por lo dispuesto en el Código Civil y leyes complementarias.

En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

El fenómeno de la cosa juzgada está llamado a garantizar el principio de unidad y seguridad jurídica, de modo que solamente haya un pronunciamiento sobre la misma materia, por eso para prospere deben concurrir los tres elementos señalados en ella, esto es, que en ambos procesos exista identidad de partes, de objeto y de causa.

La identidad de partes no es física sino jurídica, lo cual explica la previsión del inciso segundo del artículo citado, al regular su existencia en un segundo proceso frente a los sucesores por causa de muerte que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto intervivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda.

Ahora bien, la jurisprudencia de la Corporación ha sostenido que el denominado límite subjetivo de la institución de la cosa juzgada, no tiene aplicación alguna en los procesos contencioso administrativos de nulidad, pues las sentencias que sobre ellos recaiga tienen un valor erga omnes, como lo establece el artículo 175 del C.C.A, lo cual implica que son oponibles a cualquier demandante que pretende, por los mismos motivos, iniciar nuevamente el debate judicial. Además, en estos procesos la parte actora no promueve la acción en interés particular, sino en interés del orden jurídico⁷. Sobre este punto debe precisar la Sala que los efectos del proceso de nulidad y restablecimiento son *inter partes* y no *erga omnes*, como afirma el actor.

De otro lado, la identidad de objeto indica que la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada,

⁷ Sentencia de octubre 8 de 1992. Exp. 1094. Sección Primera M.P. Libardo Rodríguez Rodríguez. Sentencia del 22 de abril DE 2004. Exp: 13274. Sección Cuarta. M.P. German Ayala Mantilla.

vale decir, que ya existe un derecho reconocido o declarado y los elementos consecuenciales del mismo.

Por su parte, la identidad de causa es lo pedido, que debe tener los mismos fundamentos o hechos como soporte.

En suma a lo anterior, la causal de revisión invocada, señala como condicionamiento para su prosperidad que la sentencia posterior sea contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada .

En el caso que se estudia, la demanda del recurso extraordinario no es clara al exponer los presupuestos, no obstante, la Sala los analizará conforme a la situación fáctica relatada por el actor y en consecuencia verificará, si hay o no cosa juzgada respecto de la sentencia de nulidad y restablecimiento que se identifica con el número 71 de 13 de julio de 2004, ejecutoriada el 22 de septiembre del mismo año y la sentencia objeto de revisión que responde a un fallo dentro de un proceso ejecutivo proferido el 9 de noviembre de 2010, ambas decisiones emitidas por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Identidad de partes: en los dos procesos el actor es: Gabriel Alexis Osorio Correa y el demandado; Beneficencia del Valle del Cauca. Se cumple el primer presupuesto.

Identidad de causa. Para la Sala este elemento no se cumple en razón a que no existe una plena coincidencia entre la razón o motivos por los cuales se demanda en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y la que origina el proceso ejecutivo, pues uno es declarativo y el otro de ejecución, es decir, cada uno tiene una causa diferente a pesar de que puede ser derivada como en este caso, respecto de los hechos que originaron la presentación de la demanda y la formulación de las pretensiones en uno y otro proceso.

En efecto, el proceso de nulidad y restablecimiento que terminó con la sentencia 71 de julio 13 de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, declaró la nulidad de la Resolución G-823 de 3 de diciembre de 1999 en lo pertinente a la supresión del cargo de celador que ocupaba el señor Gabriel Alexis Osorio Correa, y a título de restablecimiento ordenó su reintegro y el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el 15 de diciembre de 1999

hasta su revinculación, sumas de las cuales debía descontarse lo pagado por la indemnización y las prestaciones sociales.

La Beneficencia del Valle del Cauca EICE Gerencia General, emitió la Resolución G-000075 de 2 de marzo de 2005, para dar cumplimiento a la sentencia 71 citada. En este acto luego de hacer un análisis de la situación particular del ex empleado, resolvió que el reintegro de Gabriel Alexis Osorio Correa era improcedente, por estar incurso en una inhabilidad para desempeñar cargos públicos en virtud de la sentencia proferida por el Juzgado 8 Penal Municipal de Cali y por ostentar la calidad de pensionado del Instituto de Seguros Sociales, a partir del 1º de julio de 2000.

No obstante el acto administrativo anterior, el apoderado del actor presentó demanda ejecutiva laboral⁸ con la sentencia 71 de julio 13 de 2004, como título ejecutivo.

El Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Cali decretó el embargo y retención de los dineros de la entidad demandada hasta por la suma de \$142.899.583⁹, para luego de corrido el trámite procesal, proferir sentencia en la que declaró probada la excepción de pago, dio por terminado el proceso ejecutivo y levantó las medidas cautelares.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca conoció del recurso de apelación y confirmó la sentencia del mencionado juzgado con los fundamentos que se expusieron párrafos atrás.

Del relato anterior se infiere, que si bien las partes tienen identidad jurídica, la causa es diferente y no puede señalarse que haya cosa juzgada en el proceso ejecutivo respecto de la sentencia dictada en la de nulidad y restablecimiento, dado que, este último tiene su propia dinámica y requisitos para su prosperidad, como es que el título ejecutivo contenga una obligación clara, expresa y exigible de acuerdo a las exigencias del artículo 488 del C.P.C. como allí se analizó.

⁸ Folios 1-14 del cuaderno ejecutivo.

⁹ Folios 5-7 del cuaderno No. 3

Lo mismo puede predicarse respecto del objeto de la sentencia y último requisito de la cosa juzgada, toda vez que las peticiones de una y otra demanda son diversas, no coinciden y ello se debe a la naturaleza de cada una de las acciones.

Finalmente y a pesar de que no se tipifican los elementos de la cosa juzgada y ello sería suficiente para declarar infundado el recurso, la Sala debe señalar, que no es cierto como lo indica el recurrente que la sentencia emitida en el proceso ejecutivo sea contraria a la de la acción de nulidad y restablecimiento porque se pronunció sobre temas que eran producto de otro proceso ordinario. La razón para esta afirmación se soporta, en que el análisis de las decisiones dictadas en las dos instancias del trámite ejecutivo, se apoyan en el estudio y las pruebas que se acompañaron por la Beneficencia del Valle del Cauca para demostrar la existencia de la excepción de pago planteadas al título ejecutivo conformado por la sentencia 71 de 9 de noviembre de 2010.

Y es que no debe olvidarse que el proceso ejecutivo es independiente y tiene su propia esencia, en donde el juez como en todos los procesos tiene la obligación de estudiar, analizar, valorar y definir la situación fáctica y las pretensiones de acuerdo al caudal probatorio.

Además, la Sala observa que de las excepciones propuestas por la Beneficencia del Valle del Cauca en el proceso ejecutivo se le corrió traslado al señor Gabriel Alexis Osorio Correa y a través de su apoderado hizo los planteamientos que consideró pertinentes y sobre ellos resolvió el juez, por lo que no hay violación al debido proceso por una falla en el procedimiento.

Bajo ese entendido, para la Sala lo pretendido en el recurso de revisión es un intento de revivir el debate probatorio para volver sobre aspectos de pura interpretación legal.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

3. FALLA

PRIMERO. DECLARAR infundado el Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto por Gabriel Alexis Osorio Correa, contra la sentencia de 9 de noviembre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

SEGUNDO. Devolver al interesado, sin necesidad de desglose, la póliza 836311, expedida por la Liberty Seguros S.A.

TERCERO. Devolver al Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Cali, el expediente 76 001 33 31 011 2006-00005-00, que fue enviado en calidad de préstamo a esta Corporación.

CUARTO. Cumplido lo anterior, archivar el expediente del recurso extraordinario de revisión.

Cópiese, notifíquese, cúmplase

La anterior decisión fue aprobada en sesión de la fecha

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CUÉTER