



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Arauca, Arauca, treinta (30) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicado : 81001 3333 002 2014 00078 01  
Demandante : Dioselina Martínez Duarte  
Demandado : Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca  
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Providencia : Auto que resuelve apelación

Decide de fondo el Tribunal Administrativo de Arauca el recurso de apelación que presentó la parte demandante, contra la decisión que en primera instancia declaró que había cosa juzgada en el proceso.

### ANTECEDENTES

**1.** El 12 de marzo de 2014 (fl. 1-85 c.01), Dioselina Martínez Duarte presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca -Uaesa-

**2.** El proceso le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca, que en la Audiencia inicial adoptó la decisión que se impugna.

**3. La providencia apelada.** Mediante auto del 15 de octubre de 2014 (fl. 186-197, c.01) la primera instancia declaró la excepción de cosa juzgada planteada por la demandada, al considerar que revisado uno a uno los requisitos para la viabilidad de dicha figura jurídica se encontraba probado que la primera decisión sobre el mismo asunto se encontraba ejecutoriada, que el nuevo proceso versaba sobre el mismo objeto y tenían las mismas pretensiones, que los dos procesos se fundaban en la misma causa para lo cual procedió a identificar los contratos suscritos que se demandaron en las dos actuaciones judiciales, que existía identidad jurídica de partes entre ambos procesos al verificar que se trataba de la misma entidad pública demandada y de la misma persona natural demandante, y se fundamenta en normas jurídicas del CGP y del CPACA y jurisprudencia del Consejo de Estado .

**4. El recurso de apelación.** La parte demandante presentó recurso de apelación (fl. 193, 197, c.01) en el que expresa que la sentencia a que se hace referencia fue decisión inhibitoria que por mandato procesal no constituye cosa juzgada, por lo que solicito que se analice el contenido del artículo 303 y adicionalmente la parte exceptiva a esa figura procesal, porque a renglón seguido en el artículo 304 establece cuáles sentencias



no constituyen cosa juzgada y esta causal de caducidad incidió en la sentencia inhibitoria y está establecido que las sentencias inhibitorias no deciden nada de fondo y los numerales 2 y 3 del artículo 304 encaja esta apreciación, constitucionalmente hay que darle prevalencia a lo sustancial sobre lo formal como lo consigna el artículo 228 de esa norma Superior, y no podemos quedarnos en formalismos procesales cuando existen otras alternativas en la misma ley, y el artículo 230 complementa el 228, son normas procesales de obligatorio cumplimiento, y en esa sentencia primigenia no se tocó nada del derecho material debatido que era el pago de unas prestaciones sociales que están protegidas por el artículo 53 constitucional, norma de superior jerarquía frente a cualquier otra disposición normativa y esa decisión inhibitoria se refirió meramente a aspectos temporales de presentación de demanda, no hubo pronunciamiento sobre la existencia o no del derecho laboral reclamado, y debió tener en cuenta también el tema de la prescripción del derecho reclamado, que no ha prescrito y solicito se mire el artículo 189 del CPACA y se mire ese aspecto sustancial y de fondo; adicionalmente y en garantía del derecho procesal y de la integridad del proceso y principios de economía y celeridad, solicito que este recurso se conceda en el efecto devolutivo como lo establece el artículo 323 del CGP.

**5. Frente al traslado del recurso.** La parte demandada planteó (fl. 194, 197, c.01) que está de acuerdo con la decisión.

### CONSIDERACIONES

**1.** El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para resolver el recurso de apelación planteado, pues se trata de un auto susceptible de este medio de impugnación (art. 153, 243.3, CPACA) y se decide conforme lo determina el artículo 244, numeral 3 del CPACA.

**2.** Problema jurídico: ¿ha tenido ocurrencia en el presente proceso, la figura jurídica de cosa juzgada frente al medio de control que instauró la parte demandante?

**3.** Respecto del tema de cosa juzgada, se tiene que consiste en la figura jurídica que impide que se profieran posteriores pronunciamientos sobre el mismo asunto, en aras de la garantía de la seguridad jurídica, y sobre ella ha establecido el Consejo de Estado (M.P. Gerardo Arenas Monsalve, 4 de julio de 2013, rad. 08001-23-31-000-2007-01000-02, 1440-12):

"La cosa juzgada "es una cualidad inherente a las sentencias ejecutoriadas, por la cual aquéllas resultan inmutables, inimpugnables y obligatorias, lo que hace que el asunto sobre el cual ellas deciden no pueda volver a debatirse en el futuro, ni dentro



3  
Proceso: 81 001 3333 002 2014 00078 01  
Demandante: Dioselina Martínez Duarte

del mismo proceso, ni dentro de otro entre las mismas partes y que persiga igual objeto”<sup>1</sup>.

La importancia de este atributo de las sentencias judiciales, deviene de su propia finalidad, cual es la de conferir estabilidad, firmeza y certeza a las decisiones judiciales, evitando que el mismo asunto pueda ser debatido indefinidamente ante la jurisdicción”.

Dentro de su consagración normativa, el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA) consagra:

“ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente sus decretos reglamentarios.

Las sentencias de nulidad sobre los actos proferidos en virtud del numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro y de cosa juzgada constitucional. Sin embargo, el juez podrá disponer unos efectos diferentes.

La sentencia dictada en procesos relativos a contratos, reparación directa y cumplimiento, producirá efectos de cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos haya identidad jurídica de partes.

La sentencia proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en ellos y obtenido esta declaración a su favor.

Las sentencias ejecutoriadas serán obligatorias y quedan sometidas a la formalidad del registro de acuerdo con la ley. (...)”.

Por su parte, el Código General del Proceso (CGP) prescribe:

“ARTÍCULO 303. COSA JUZGADA. 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 el 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.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-522 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.



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

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión.

ARTÍCULO 304. SENTENCIAS QUE NO CONSTITUYEN COSA JUZGADA. 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".

4. En el asunto que se cuestiona mediante el recurso de apelación, se encuentra que si bien los dos actos administrativos que se demandaron en los dos procesos judiciales, esto es, el oficio del 12 de julio de 2010 cuya nulidad se pidió en el expediente 2011-00040 y el oficio del 2 de diciembre de 2013 que se impugna en el presente proceso, versan sobre la misma *causa petendi*, los mismos fundamentos fácticos y jurídicos que se cuestionan e involucran a las mismas partes, existe una circunstancia sustancial que conduce a declarar que no se presenta en este caso la figura jurídica de cosa juzgada.

Dicha circunstancia está constituida por el hecho de no haber adoptado la sentencia proferida el 8 de mayo de 2012 por el Juzgado Primero Administrativo de Arauca, una decisión de fondo, no solo frente al acto administrativo que se demandó –no se revisó su legalidad-, sino también porque el derecho que se reclamaba no fue objeto de análisis en ninguno de sus elementos ni en algún aspecto procesal relacionado con el mismo, pues lo que se emitió fue una decisión inhibitoria al encontrar probada la ocurrencia de la caducidad de la acción judicial instaurada respecto del acto administrativo que se impugnaba.

Es necesario precisar que si bien es cierto que el *a quo* analizó esta especial situación sobre la que versó la cuestión judicial de 2012 –providencia inhibitoria- y respaldó su decisión en jurisprudencia del Consejo de Estado que declaró cosa juzgada en un caso en el que hubo una nueva demanda cuando ya se había declarado con anterioridad en otro proceso la caducidad de la acción sobre el mismo hecho, existe una diferencia en los dos casos –el del Consejo de Estado y el presente-, pues en aquel se trataba de la acción contractual, que como también ocurre en procesos de reparación directa y cumplimiento, presentan circunstancias fácticas de hecho y de derecho especiales para la aplicación de las figuras jurídicas de caducidad y de cosa juzgada, y en reconocimiento de ello, el inciso cuarto del artículo 189 del CPACA se encarga de hacer la distinción frente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.



Así, cuando hay un hecho que puede generar responsabilidad contractual o extracontractual del Estado –por ejemplo, la muerte de una persona, o la terminación de un contrato-, la decisión de caducidad que se presente en un primer proceso, sigue acompañando hacia el futuro cualquier intento de volver a demandar, pues el hito temporal de inicio para contar el término de caducidad será siempre el mismo, y cualquier demanda judicial sobre ese mismo hecho seguirá la consecuencia de ser radicada por fuera del plazo legal establecido. De ahí que la misma sentencia citada por la primera instancia (fl. 192, c.01) se encargó de hacer la precisión respectiva y limitar su consideración a ese específico caso de acción contractual, cuando expresó que *"Por tanto, si en proceso anterior se declaró la caducidad de la acción con efectos de cosa juzgada para este nuevo proceso, **porque se dan todos los elementos** de configuración de la res judicata, se declarará probado este hecho exceptivo, que alegó el demandado en este juicio"*. Resaltado fuera de texto.

Lo anterior no tiene la misma aplicación en casos como el que aquí se trata, por cuanto en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho antes de estudiar los hechos -y la fecha de los mismos- relacionados con el derecho demandado, surge un primer escenario de análisis procesal constituido en la expresa voluntad de la administración que negó lo que se reclama, para determinar si el acto administrativo se demandó en el tiempo legal. Si se encuentra que no fue así, la declaratoria de caducidad tiene en cuenta única y exclusivamente, la fecha del acto administrativo, pero no la fecha del hecho del derecho que se reclama. Por lo cual un nuevo acto administrativo sobre el tema, así sea del mismo tenor literal que el sancionado por caducidad, no constituye cosa juzgada frente al derecho en disputa, pues como ocurrió en el caso presente, en la primera providencia (fl. 163-185, c.01) el tema del derecho reclamado no fue objeto de análisis ni de decisión, razón por la cual no puede predicarse que existe sentencia o providencia ejecutoriada sobre ese derecho.

Es del caso mencionar que tiene razón el *a quo* cuando advierte que frente a un derecho no es dable adelantar varios procesos por el solo hecho que se reclame repetidas veces. Y es cierto, pero solo en el caso que se haya proferido decisión sobre el derecho, pues es claro que si frente a un derecho ya hubo pronunciamiento judicial de fondo, las peticiones subsiguientes –así se basen en otros actos administrativos- no podrán ser atendidas por haber operado la figura de cosa juzgada; pero en cambio, si en las providencias judiciales anteriores no se decidió sobre el derecho en disputa –por ejemplo, se rechazó la demanda por no subsanar, o no se libró mandamiento de pago o como en el caso presente-, ahí no hay cosa juzgada, así existan dos o más decisiones en firme, porque en ninguna de ellas se tocó el derecho en litigio y continúa sin definirse a quien le corresponde.



Debe observarse que la figura declarada en 2012 lo fue por el tiempo transcurrido entre la fecha del acto administrativo y la de la demanda (fl. 179-180, c.01), y no frente a la fecha en la que terminaron los contratos impugnados, pues de haberse tenido en cuenta como hito temporal para iniciar a contar el término de caducidad ésta última fecha, ahí sí la situación sería distinta a la que aquí se discute y por lo mismo, la decisión en ese caso sí podría ser la de tener por probada la figura jurídica de cosa juzgada, que contrario a lo que considera la demandante, no se trata de un mero formalismo procesal, sino de un aspecto sustancial de Derecho que se impone aplicarlo cada vez que se presente, sin consideración al tipo de derecho reclamado o a otras circunstancias desfavorables al demandante.

De manera que al plantearse en el presente proceso la petición de nulidad de un acto administrativo distinto al que se impugnó en el expediente 2011-00040 en el que no se tomó decisión alguna respecto del derecho pretendido –hubo inhibición (fl. 183, c.01)-, teniendo en cuenta que no se trata la providencia del 8 de mayo de 2012 de una que haya declarado la nulidad de un acto administrativo o que haya negado la nulidad pedida (art. 189, CPACA), por ser aquella decisión una que decidió sobre un aspecto de carácter temporal que no impide un nuevo debate judicial (num. 3, art. 304, CGP), y que la declaratoria de caducidad se hizo entonces única y exclusivamente frente al acto administrativo demandado y no frente a los derechos en litigio que aquí también se piden, se establece que no ha tenido ocurrencia la figura jurídica de cosa juzgada.

**5.** Es necesario precisar que otros aspectos planteados por la parte demandante en varios escritos, recurso de apelación e intervenciones en audiencias, no son aplicables ni inciden al analizar la figura jurídica de cosa juzgada; y un criterio sobre ellos y respecto de otros aspectos deben ser analizados y decididos en las providencias que con posterioridad se adopten.

En consecuencia, se revocará la providencia de primera instancia y se ordenará devolver el expediente para que continúe su trámite procesal.

Por lo tanto, frente al problema jurídico planteado se responde que no ha tenido ocurrencia en el presente proceso, la figura jurídica de cosa juzgada frente al medio de control que instauró la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO. REVOCAR** la providencia de primera instancia, proferida el 15 de octubre de 2014 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de



Arauca. En su lugar, **se dispone** que no tuvo ocurrencia la figura jurídica de cosa juzgada en el medio de control judicial instaurado y que el proceso se debe tramitar en las instancias que correspondan.

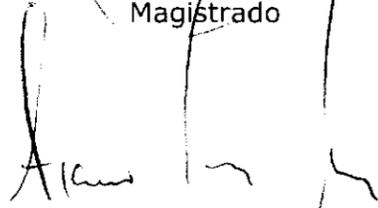
**SEGUNDO. ORDENAR** que en firme la presente providencia, se devuelva el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha y se expide dentro del Proceso 81 001 3333 002 2014 00078 01, demandante: Dioselina Martínez Duarte.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Presidente

  
**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
Magistrado

  
**ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO**  
Magistrado