

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
DESPACHO No. 2

Tunja,

03 AGO 2017

Medio de Control : **Repetición**
Demandante : **Municipio de Tunja**
Demandado : **Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo Ernesto Sierra y Otros**
Expediente : **15-001-33-33-008-2015-00174-01**

Magistrado Ponente : **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Decide el despacho el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido dentro del trámite de la audiencia inicial realizada el 31 de enero de 2017 (fls. 721 a 730), mediante el cual el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Tunja declara probada parcialmente la excepción de cosa juzgada.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El Municipio de Tunja, a través de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de repetición, contra la Corporación de Abastos de Boyacá –CORPABOY- representada legalmente por Giovanni Alexander Parada, y los señores Edilma Sainea De Cepeda, Jairo Ernesto Sierra, Saúl Fernando Torres Rodríguez, y Herederos de Miguel Ángel Venegas (Q.E.P.D), por el pago de la condena impuesta por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Tunja dentro del proceso ordinario laboral donde actuó como demandante Nubia Esperanza Bernal Cetina.

Medio de Control : Repetición
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

2

2. Trámite procesal

La demanda fue conocida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, despacho que por auto del 10 de diciembre de 2015 resolvió admitir la demanda.

El 18 de diciembre de 2015 la parte actora allegó original de consignación de los gastos fijados para el trámite de notificación del proceso, y los demandados dieron contestación a la demanda por lo que el juez de instancia procedió a fijar fecha para la celebración de la audiencia inicial.

3. La providencia impugnada

El día 31 de enero de 2017 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C. P. A. C. A., momento en el cual luego de agotar la etapa de saneamiento del proceso el a quo procedió a declarar parcialmente probada la excepción previa de cosa juzgada.

Sostuvo que el Municipio de Tunja y Corpaboy fueron condenados solidariamente al pago de las acreencias derivadas de las declaraciones proferidas en la sentencia laboral, en donde se decidió declarar la existencia de un contrato de trabajo entre la señora Nubia Esperanza Bernal Cetina y Corpaboy, de modo que la trabajadora podía válidamente cobrar la obligación a cualquiera de los dos, es decir a Corpaboy o al Municipio de Tunja.

Indicó que la trabajadora cobró la obligación al ente territorial, por tanto, éste se vió obligado a extinguir la deuda en su totalidad, subrogándose en ese momento el derecho que tenía frente a Corpaboy.

Concluyó, que le asiste razón a la parte demandada, respecto a la existencia de cosa juzgada pero sólo en cuanto a la cuota que le corresponde a Corpaboy,

Medio de Control : Repetición
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

3

pues el Municipio puede cobrar por vía coactiva o ejecutiva, en razón a la acción que le fué subrogada, tras la existencia de un fallo declarativo del derecho, mientras que frente a la cuota que le corresponde individualmente al ente territorial no puede decirse lo mismo, toda vez que para recuperar esa porción pagada debe adelantarse un juicio declarativo en donde se determine si la entidad tiene derecho al reembolso de los valores y por ende, el accionar del ente territorial es determinar si existen obligados a reembolsar los dineros que debió pagar, con el propósito de recuperar los recurso que salieron del erario.

Así las cosas, declaró probada parcialmente la excepción de cosa juzgada, en el entendido que la **mitad de la deuda** por la que ahora se repite radica en cabeza de CORPABOY, conforme lo decidió previamente la sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja y como consecuencia de la solidaridad presente entre los codeudores; mientras que la responsabilidad por el pago de la suma restante es susceptible de ser determinada por medio del presente juicio declarativo, y contra todos los demandados, pues lo que se busca es el reembolso patrimonial del agente estatal o particular con funciones públicas responsable con su actuar, con el que se incurrió para que la entidad pública fuera condenada.

Además adujo, que bajo los presupuestos del artículo 303 del CGP se concibe en el asunto la cosa juzgada parcial, en tanto que al operar la subrogación de los derechos del acreedor existe identidad de objeto y de causa, los cuales son el derecho laboral que ya fué declarado y la ausencia de pago de los valores que por diferentes conceptos que de índole laboral correspondían a la señora Nubia Esperanza Bernal cetina y que tuvo que asumir el ente territorial,

Y por último, consideró que existe identidad de partes, en los términos del artículo 1670 del CC, los cuales también se constatan en el plenario.

Medio de Control : Repetición
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

4

II. RECURSOS DE APELACIÓN

• De la demandante municipio de Tunja

Inconforme con la decisión de declarar probada la excepción parcial de cosa juzgada, **la apoderada de la parte demandante** interpone y sustenta el recurso de apelación argumentando que el medio de control de repetición es una acción pública que busca establecer la responsabilidad del funcionario o exfuncionario que por su conducta en grado de culpa o dolo produjo un reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado.

Adujo, que la empresa Corpaboy representada legalmente por los señores Giovanni Parada y Edilma Sainea Cepeda infringieron la ley, lo cual conllevó a que el municipio soportara el pago de una condena con recursos municipales como consecuencia del incumpliendo de las obligaciones que adquirió con el personal contratado para cumplir sus obligaciones.

Sostuvo que es importante que se continúe la acción de repetición contra ellos para determinar la adecuada responsabilidad y se logre la devolución de lo pagado por la condena impuesta en la jurisdicción laboral.

Se corrió traslado a las partes frente al recurso propuesto, sin pronunciamiento alguno de las demandadas, salvo el del apoderado del señor Jairo Ernesto Sierra Torres quien en uso de la palabra coadyuvó el recurso interpuesto por el municipio de Tunja específicamente a solicitar no desligar del proceso a Corpaboy en tanto que en el proceso laboral se demostró que esa empresa tuvo una directa responsabilidad en el proceso.

La representante del **Ministerio Público**, señaló que la cosa juzgada parcial que se declaró no se hace para excluir totalmente del proceso a Corpaboy,

Medio de Control : Repetición
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

5

sino respecto del porcentaje que con fundamento en la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja le correspondía frente a la demanda interpuesta por la señora Nubia Bernal Cetina.

Indicó que en esa medida el porcentaje del 50% de la obligación que le canceló el municipio de Tunja, debe ser cobrado vía ejecutiva, por lo que conceptúa favorablemente la decisión del despacho en la medida que hay normas que subrogan a la entidad territorial para el cobro directo de esa obligación en un proceso ejecutivo.

Aclaró que en el porcentaje restante se mantiene vinculado al proceso a la empresa Corpaboy junto con las personas que fungieron como representantes legales y supervisores de los contratos que anualmente suscribió el ente territorial con la Corporación de abastos, razón por la que solicita se conserve la decisión tomada por el a quo.

- **Del demandado Jairo Ernesto Sierra**

El **apoderado del demandado Jairo Ernesto Sierra** interpone recurso de apelación contra la decisión de declarar parcialmente la excepción de cosa juzgada al considerar que existió un proceso laboral que en sentencia dispuso la responsabilidad de Corpaboy frente a las acreencias laborales de los empleados que contrató para cumplir el contrato suscrito con el municipio de Tunja.

Adujo, que en el proceso laboral se dió la oportunidad de debatir todas las circunstancias que rodearon la actuación de la empresa Corpaboy, y del mismo municipio frente a la demandante Nubia cetina, en el que el municipio tuvo la oportunidad de llamar en garantía al demandado Jairo Ernesto Sierra pero no lo hizo.

Medio de Control : Repetición
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

6

Indicó que teniendo la oportunidad el ente territorial para vincular a su representado en ese proceso, no lo hizo, y que ahora pretende con una nueva actuación jurídica abrir el debate.

Llamó la atención que el municipio insiste en este proceso, cuando existen otros medios con los que puede lograr la recuperación de los dineros a los que fueron condenados de forma solidaria, y consideró que Corpaboy es el único responsable por la reclamación que pretende el Municipio de Tunja, sin desconocer los supuestos fácticos y de derecho por los que fueron condenados, siendo entonces que sólo a Corpaboy se le debe perseguir.

Sostiene que opera la cosa juzgada por cuanto si bien hay un fallo en otra jurisdicción, no obstante debe ser considerado en esta jurisdicción.

Se corrió traslado a las partes frente al recurso propuesto, oportunidad en el que **la apoderada del municipio de Tunja** indicó que lo que se busca en el presente medio de control es establecer el grado de responsabilidad respecto de la condena que tuvo que cancelar el municipio por la omisión de vigilancia y control del supervisor y solicita mantener la decisión del a quo.

El apoderado de herederos determinados coadyuvó el recurso teniendo en cuenta que el municipio expidió algunos actos administrativos de recobro a Corpaboy, más no a los demás demandados.

Adujo, que en el proceso laboral condenaron a Seguros del Estado S.A. a responder por las obligaciones laborales siendo responsable solidario el municipio de Tunja, y reitera que los herederos determinados no son solidarios en esta causa.

El **Ministerio Público al descorrer el traslado del recurso**, solicita mantener la decisión del juzgado en tanto que en materia de responsabilidad del Estado,

Medio de Control : Repetición
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

7

la ley establece que el medio de control de repetición incumbe a los servidores, ex servidores y particulares que cumplan funciones públicas.

Indicó que en tal medida no tiene vocación de prosperar el recurso en tanto que, una es la relación jurídica procesal que se surtió con la señora Nubia Cetina en el proceso laboral y que en su momento declararon la responsabilidad solidaria de la entidad territorial y de Corpaboy, y otra, es la situación que se discute en el medio de control de repetición que con ocasión de las condenas que ha solventado el ente territorial pretende recuperar, mas no abrir otro debate en tanto la relación jurídica con la señora Cetina ya fue definida.

Adujo, que lo que se busca es definir la eventual responsabilidad y conducta asumida por las personas que tuvieron injerencia en la suscripción, ejecución vigilancia y control de los contratos de administración de las plazas de mercado, por tanto lo que se persigue es determinar la responsabilidad a título de culpa o de dolo de los responsables.

Frente al argumento de que no es posible vincular a los supervisores en la medida que no fueron llamados en garantía en el proceso laboral, indicó que esa es una posibilidad alterna para las entidades demandadas de hacer uso de dicha figura en el proceso inicial u originario, o para hacerlo de forma independiente en el proceso autónomo de la acción de repetición y que de esa segunda alternativa fué por la que opto el ente territorial.

Así mismo, dijo que se esgrime la necesidad de vincular a Seguros del Estado en tanto que uno de los contratos estaba protegido por unas pólizas, aspecto que no es argumento sino elemento para el despacho en el momento de abrir el proceso a pruebas para que se determine si esos seguros contratados fueron

Medio de Control : Repetición
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

8

agotados y en qué procesos fueron evacuados, porque no es el único proceso que se adelantó por tales razones.

Finalmente se refiere al argumento de la sucesión procesal del señor Miguel Ángel Venegas, que es un hecho nuevo que no se planteó como excepción, por lo que debe ser analizado en la decisión de fondo del caso.

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Según lo establecido en el artículo 243 del C.P.A.C.A., el Tribunal Administrativo de Boyacá es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, proferidos por los jueces administrativos en primera instancia.

Por lo anterior, debe el magistrado sustanciador decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido en audiencia inicial del 31 de enero de 2017, mediante el cual el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, declaró probada parcialmente la excepción de cosa juzgada.

2. Planteamiento del problema por resolver

El presente caso se contrae a definir si acertó el juzgado de instancia al declarar probada parcialmente la excepción de cosa juzgada por el porcentaje del 50% de la obligación que ya canceló el municipio de Tunja solidariamente y que considera debe ser cobrado vía ejecutiva, o si por el contrario le asiste razón al municipio de Tunja al sostener que no se configuró la misma.

Medio de Control : Repetición
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

9

Los recursos de apelación interpuestos contrarían la decisión del juez al declarar la cosa juzgada parcial, y además arguyen que el medio de control de repetición no es el pertinente para recuperar lo pagado con ocasión de la sentencia laboral, por lo que estudiaremos los dos temas así:

3. Del medio de control de repetición

El artículo 90 de la Constitución Política literalmente dispone:

“Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.” (subrayado fuera de texto).

De otra parte, como desarrollo legislativo del precepto constitucional, se expidió la Ley 678 de 2000, que se ocupó de regular los aspectos sustanciales de la acción de repetición¹ y al efecto no sólo previó lo relativo al objeto, noción, finalidades y deber de ejercicio de esta acción, sino que además –al tratar el presupuesto del dolo y culpa grave con las que se califica la conducta del agente– consagró en sus artículos 5 y 6 una serie de definiciones y de “presunciones legales” en las que estaría incurso el funcionario, lo cual por supuesto tiene una incidencia enorme en el ámbito probatorio².

En el artículo 2º *ibídem* inciso primero se definió la repetición de la siguiente manera:

“La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado lugar a un reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de

¹ Lo mismo que del llamamiento en garantía.

² Preceptos de suyo más rigurosos que lo previsto en las normas anteriores aplicadas en esta materia (artículos 63 y 2341 del Código Civil).

Medio de Control : Repetición 10
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial”.

A su turno, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 142, consagró como medio de control para acudir a la jurisdicción contenciosa administración, la Repetición, siendo procedente cuando:

“...el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado.

....”

La norma descrita permite extraer como presupuestos de dicha acción para buscar el restablecimiento de lo pagado: **i)** que la titularidad está radicada exclusivamente en el Estado, **ii)** que procede cuando haya realizado un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena u otros, **iii)** que la consecuencia de la condena debe ser por la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas.

En ese orden de ideas, el medio de control de repetición está integrado por varias disposiciones normativas para permitir en sede judicial la constitución de la responsabilidad de los funcionarios o agentes del Estado y particulares con funciones públicas, causante de la determinación del año antijurídico atribuido a la entidad.

Las pretensiones en el presente medio de control son del siguiente tenor:

Medio de Control : Repetición
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

11

Que se declare responsable a LA CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACÁ CORPABOY REPRESENTADA LEGALMENTE POR GIOVANNI ALEXANDER PARADA, señora EDILMA SAINEA DE CEPEDA, JAIRO ERNESTO SIERRA, SAUL FERNANDO TORRES RODRIGUEZ y HEREDEROS DE MIGUEL ANGEL VENEGAS (Q.E.P.D.), por los perjuicios ocasionados al MUNICIPIO DE TUNJA, con ocasión del pago de la sentencia que se generó por el cumplimiento de la condena impuesta por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Tunja, en fallo de fecha 30 de junio de 2013 y de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja, en fallo del 22 de enero de 2014, dentro del proceso ordinario laboral No. 2012-0097, donde actuó como demandante la señora NUBIA ESPERANZA BERNAL CETINA y demandados la CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACÁ CORPABOY y el MUNICIPIO DE TUNJA.

Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a LA CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACÁ CORPABOY REPRESENTADA LEGALMENTE POR GIOVANNI ALEXANDER PARADA, señora EDILMA SAINEA DE CEPEDA, JAIRO ERNESTO SIERRA, SAUL FERNANDO TORRES RODRIGUEZ y HEREDEROS DE MIGUEL ANGEL VENEGAS (Q.E.P.D.), a pagar a favor de la entidad que represento la suma de TREINTA Y OCHO MILLONES TRECIENTOS TREINTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS M/cte (\$ 38.332.479.00), valor que canceló el Municipio de Tunja a la señora NUBIA ESPERANZA BERNAL CETINA a través de su apoderada la Doctora FELICITAS MARTINEZ GONZALEZ así: por concepto de cumplimiento de sentencia la suma de TREINTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y SEIS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/cte (\$ 35.536.756.00), los cuales fueron consignados en cuenta de ahorros del Banco Colpatria, de conformidad con el formato de transacciones de caja No. 71422240 del 10 de junio de 2015, y por concepto de aportes al Fondo de Pensiones Colfondos SA Pensiones y cesantías con Nit 800149496-2 la suma de SEISCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y UN PESOS M/CTE (\$ 698.931.) por concepto de aportes a cargo de la trabajadora y DOS MILLONES NOVENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS M/cte (\$ 2.096.792.00) por concepto aporte patronal a favor de la señora NUBIA ESPERANZA BERNAL CETINA, de conformidad con el certificado de aportes en línea correspondientes al cumplimiento de la condena impuesta por el Juzgado Tercero Laboral de Tunja y

Medio de Control : Repetición
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

12

la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja dentro del proceso ordinario laboral No. 2012-0097.

Que se condene a LA CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACA CORPABOY REPRESENTADA LEGALMENTE POR GIOVANNI ALEXANDER PARADA, señora EDILMA SAINEA DE CEPEDA, JAIRO ERNESTO SIERRA, SAUL FERNANDO TORRES RODRIGUEZ y HEREDEROS DE MIGUEL ANGEL VENEGAS (Q.E.P.D.), a cancelar los intereses comerciales del pago efectuado por el MUNICIPIO DE TUNJA desde el momento en que se hicieron efectivos hasta que se restituyan las sumas canceladas por el Municipio.

De lo anterior, se concluye que la finalidad del presente medio de control es recuperar el dinero pagado al particular afectado con ocasión de la sentencia laboral, la que entre otras determinaciones dispuso: *“Condenar como responsable solidario de las obligaciones insolutas del empleador Corpaboy a favor de la trabajadora Nubia Esperanza Bernal Cetina, al municipio de Tunja en los términos del art. 34 del C.S.T.”*

Tal disposición establece:

CONTRATISTAS INDEPENDIENTES. <Artículo modificado por el artículo 3o. del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:>

1o) Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos {empleadores} y no representantes ni intermediarios, las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficios de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.

2o) El beneficiario del trabajo o dueño de la obra, también será solidariamente responsable, en las condiciones fijadas en el inciso

Medio de Control : Repetición 13
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

anterior, de las obligaciones de los subcontratistas frente a sus trabajadores, aún en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de subcontratistas.

Así las cosas, observa el despacho que se dan los presupuestos de la acción de repetición, en tanto se condenó a la entidad estatal a pagar indemnización a un particular, se realizó el pago y se debe probar si la acción del funcionario fué con dolo o culpa grave, pues no se puede pretender que la sentencia que condena a la entidad a pagar la indemnización sea prueba suficiente para que se repita a su vez contra un funcionario público.

Por lo anterior no son de recibo los argumentos de los apelantes al sostener que el medio de control no es el idóneo para recuperar el dinero por cuanto lo que se pretende por este medio es recuperar el pago que ya fué cancelado por parte del ente territorial y se busca es definir la eventual responsabilidad a título de culpa o de dolo de los responsables de las personas que tuvieron injerencia en el contrato.

Por otra parte, entramos a establecer si se dan los presupuestos de la figura de la cosa juzgada declarada por el a quo.

4. Del concepto de cosa juzgada

El objeto de la cosa juzgada es que los hechos y conductas que se han resuelto judicialmente no puedan ser debatidos nuevamente en un proceso posterior, ello por cuanto lo decidido por el juez adquiere las características de vinculante, obligatorio y, por lo tanto, de inmutable.

La jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, ha sostenido que la existencia del fenómeno de la cosa

Medio de Control : Repetición
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

14

juzgada, se da “cuando llega al conocimiento de la jurisdicción un nuevo proceso con identidad jurídica de partes, causa y objeto”.³

La cosa juzgada en materia procesal es una noción relevante en cuanto tiene incidencia en el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, en la medida que su configuración afecta el derecho de acción, ya que impide que pueda plantearse una controversia por existir una decisión anterior que le puso fin al litigio de manera definitiva. Por ello la aplicación de ese fenómeno jurídico en cada caso debe estar precedido de un estudio detenido a fin de aplicarla adecuadamente a cada litigio, en torno a los diferentes elementos que la enmarcan.

La Corte Constitucional en sentencia T-218 de 2012, ilustró de la siguiente forma acerca del fenómeno en cuestión:

“A. Cosa Juzgada

(...)

3.2.2 La Cosa juzgada, denominada también res judicata, puede ser comprendida como lo decidido por una autoridad pública revestida de jurisdicción o, en otras palabras, lo que ha sido materia de una decisión judicial⁴. Sin embargo, conforme a Couture, esta comprensión no resuelve de qué trata tal institución más que de una manera superficial y meramente aproximativa.

(...)

Con todo, la relevancia de la cosa juzgada como institución supone un bien para la sociedad, **pues reduce la incertidumbre sobre la situación jurídica de un asunto (sea la propiedad sobre un bien, el reconocimiento de una prestación, o la reparación de un daño, etc.), revistiéndose de suma relevancia por motivos de orden público, de justicia y de paz social, pues si los conflictos humanos no pudieran dirimirse de manera definitiva, difícilmente podría alcanzarse “un orden jurídico, económico y social justo”, como lo exige el Preámbulo de la Carta.**

(...)

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 5 de marzo de 2009, radicación número: 11001-03-24-000-2004-00262-01, M.P. Rafael Ostau de Lafont P, reiterada en sentencia de la Sección Tercera, Subsección A, del 24 de marzo de 2011, M.P. Olga Méhida Valle de La Hoz, expediente 34396. Sentencia de la Sección Tercera, Subsección B, del 24 de mayo de 2012, expediente 23221, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

⁴ Couture. E, (1981), Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Buenos Aires: Ediciones Depalma, p. 401

Medio de Control : Repetición 15
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

3.2.4 Por lo mismo, resulta esclarecedor el hecho de que esta Corporación, en su jurisprudencia, haya indicado que la cosa juzgada surge como respuesta a la necesidad social de finalizar un proceso judicial, para que así la resolución de la controversia sea segura y esté revestida de estabilidad⁵. Por ello, el concepto en comento se refiere a los efectos jurídicos de las sentencias, que las delimitan como inmutables, obligatorias, vinculantes y susceptibles de ser exigidas por la fuerza...

(...)

En este sentido, en la referida C-622 de 2007, reiterando su jurisprudencia, esta Corporación expuso que “(...) El alcance de las llamadas “identidades procesales”, [fue explicado por] la Corte en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

(...)

- **Identidad de causa petendi** (eadem causa petendi), “es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito (sic) a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa”.

(...)

En esta misma línea, otros autores, como Carnelutti, diferencian entre la cosa juzgada formal, que comprenden como el fin del litigio y la cosa juzgada material, que definen como la imperatividad de la decisión⁶. Igualmente, Couture, expone que **la cosa juzgada formal es mutable a pesar de ser inimpugnable**, para lo que menciona la fijación de la cuota de alimentos en un litigio sobre ese asunto de familia. Esto último, puede entenderse como consecuencia de la cláusula rebus sic stantibus, pues – al variar las condiciones – la determinación del contenido obligacional específico – dar alimentos – puede modificarse. Por su parte, la cosa juzgada sustancial, además de ser inimpugnable, sería también inmutable, incluso en un nuevo proceso judicial⁷.

Así mismo, el mismo ordenamiento jurídico plantea la existencia de sentencias que no hacen tránsito a cosa juzgada material en razón al asunto que tratan, entre ellas, las referidas en los artículos 333 y

⁵ Esta postura de la Corte concuerda con aquella defendida por Couture, quien planteaba que el fin (teleológico) del proceso es la sentencia. Providencia judicial que, revestida de la calidad de cosa juzgada, obedece a una necesidad práctica: la firmeza de una decisión. *Ibidem*, p. 406.

⁶ Carnelutti, F., (2004), *Sistema de Derecho Procesal Civil, Introducción y Función del Proceso Civil*, Buenos Aires: Uthea Argentina, pp. 316-360

⁷ Couture, E. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, op. Cit., pp. 416 – 417.

Medio de Control : Repetición
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

16

649⁸ del CPC, que en su parte pertinente disponen que “(...) **No constituyen cosa juzgada las siguientes sentencias:** 1. Las que se dicten en procesos de jurisdicción voluntaria [;] **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 (...) [; y] 4. Las que contengan decisión inhibitoria sobre el mérito del litigio...”

Para efectos de comprender los anteriores aspectos, también ha sostenido el máximo órgano de lo contencioso que: “(i) la identidad de objeto se refiere a que la demanda verse sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada, en otros términos cuando, en relación a lo pretendido ya existe un derecho reconocido, declarado o modificado; (ii) la identidad de causa implica que la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada tengan los mismos fundamentos fácticos como sustento y, (iii) la identidad de partes se refiere a que al proceso deben concurrir las mismas partes que fueron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.”⁹

Así mismo, la jurisprudencia ha distinguido entre la **cosa juzgada formal y la material**, en donde la primera implica que no es posible volver sobre una decisión adoptada en providencia que hubiere quedado ejecutoriada dentro del mismo proceso o en otro en el cual las mismas partes debatan la misma *causa petendi* y los mismos fundamentos jurídicos, lo anterior para garantizar la estabilidad y la seguridad, propias de la esencia del orden jurídico; mientras que la segunda, hace alusión a la intangibilidad de la sentencia o su equivalente en firme, pues se tiene por cierto que la actividad jurisdiccional se

⁸ Artículo que regula los asuntos que estarán sujetos a la jurisdicción voluntaria. Precisamente, según el referido autor, en ese hecho – que la sentencia no constituya cosa juzgada – se diferencian los procesos de jurisdicción voluntaria de la contenciosa.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-774 de 2001. M.P.: Rodrigo Escobar Gil

Medio de Control : Repetición 17
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

ocupó plenamente de la relación, objeto y causa debatida en la contienda y que ésta fue decidida con la plenitud de las formas propias del juicio.¹⁰

5. Solución del caso concreto

El presente medio de control se impetró por el municipio de Tunja con el fin de recuperar las sumas pagadas con ocasión de la sentencia del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Tunja del 30 de octubre de 2013, confirmada en providencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja del 22 de enero de 2014, en las que se declaró responsable a Corpaboy al pago de las acreencias adeudadas a la señora Nubia Esperanza Bernal cetina, y se condenó solidariamente al municipio de Tunja.

A folios 44 a 56 del expediente, reposa la Resolución N° 0285 del 22 de mayo de 2015, mediante la cual el municipio de Tunja ordenó el pago de la condena impuesta, junto con la orden de pago que se hizo efectivo el 1° de septiembre de 2015.

Para concretar los presupuestos de la cosa juzgada, analizaremos uno a uno así:

a. Identidad de partes

La identidad de partes se refiere a que al proceso deben concurrir las mismas partes que fueron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 28 de enero del 2009, expediente No. 34.239 y Sentencia del 8 de junio de 2011, expediente 18.676, entre otros.

Medio de Control : Repetición
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

18

Clase de proceso	Demandante	Demandado
Proceso laboral	Nubia Esperanza Bernal Cetina	Corporación de Abastos de Boyacá Corpaboy, Municipio de Tunja
Repetición	Municipio de Tunja	Corporación de Abastos de Boyacá Corpaboy, representada por Giovanni Alexander Parada, Edilma Sainea de Cepeda, Jairo Ernesto Sierra, Saúl Fernando Torres Rodríguez y Herederos de Migue Ángel Venegas

De lo descrito, se observa que las partes demandantes en los dos procesos son distintas, sin embargo, el a quo sostiene que al operar la subrogación de los derechos del acreedor existe identidad de objeto y de causa, por lo que el despacho concluye que tales argumentos se desvirtúan como quiera que la condena como responsable solidario no obsta para que repita contra el contratista lo pagado.

Adicionalmente, en el presente asunto la parte demandada además de ser Corpaboy, actúan también como demandados los señores Jairo Ernesto Sierra y Miguel Ángel Venegas (herederos) que para la época de los hechos desempeñaban funciones de supervisión del contrato en ejercicio de sus funciones como Secretario de Desarrollo del municipio de Tunja y Profesional Universitario adscrito a la misma secretaría, respectivamente.

Así las cosas, no se da la identidad de partes en tanto que esa calidad no se puede predicar como idéntica, y además porque en la repetición se vincularon a unos servidores que no fueron parte del proceso laboral. Por lo anterior, el primer presupuesto no se da.

b. Identidad de causa

La identidad de causa implica que la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada tengan los mismos fundamentos fácticos como sustento; sobre el

Medio de Control : Repetición 19
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

particular, al efectuar la comparación de lo invocado tanto en el proceso laboral como el que ahora suscita el análisis se observa que el laboral se basó en determinar la existencia de una relación laboral entre Corpaboy y la señora Nubia Esperanza Bernal Cetina en calidad de empleada de esa empresa junto con el reconocimiento, liquidación y pago de acreencias laborales debidas a la señora, así como los pagos concernientes a seguridad social y las indemnizaciones debida, y en el presente se busca recuperar el pago o reembolso de lo que se pagó con ocasión de la condena.

Las precisiones anteriores permiten concluir que este segundo requisito no se encuentra configurado como quiera que si bien en el proceso laboral se condenó al reconocimiento de acreencias laborales, en el presente asunto no se discute ese reconocimiento sino recuperar la suma a que fué condenado el ente territorial, por lo que no puede predicarse que la causa sea la misma.

c. Identidad de objeto

Se refiere a que la demanda verse sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada, en otros términos cuando, en relación a lo pretendido ya existe un derecho reconocido, declarado o modificado.

En el presente asunto la pretensión es recuperar la suma de dinero que a título de condena canceló el ente territorial a la señora Nubia así como la declaratoria de responsabilidad no sólo de la empresa Corpaboy sino de los ex servidores que tenían a cargo la supervisión del contrato, lo cual no guarda relación con la pretensión alegada en el proceso laboral que buscaba la existencia de una relación laboral con el correspondiente reconocimiento de acreencias laborales.

Medio de Control : Repetición 20
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

Así las cosas, no se cumplen los requisitos para la configuración de la cosa juzgada parcial por lo que se revocará la decisión del juez de instancia en este aspecto.

Frete al recurso del apoderado **del demandado Jairo Ernesto Sierra**, coadyuvado por el apoderado de los herederos determinados, al señalar que recae cosa juzgada por la identidad jurídica del proceso laboral con el *sub lite*, llanamente se dirá que bajo el análisis precedido, la configuración de los elementos del fenómeno no se consolidan, pues no milita ni la causa, ni el objeto, ni las partes como elementos determinantes.

Es imperioso recalcar, contrario a lo expuesto por el apoderado de la parte demandada que la responsabilidad laboral de condena, se consolidó en el municipio de Tunja y Corpaboy de manera solidaria, por la connotación que se predica del artículo 34 del CST, siendo un propósito consecuencial de dicha decisión judicial el que el municipio de Tunja, bajo la consagración del medio de control de repetición, pueda repetir contra los funcionarios que lo hicieron incurrir a título de dolo o culpa, en el pago de la condena.

Tal como quedo descrito en líneas anteriores, el medio de control de repetición, tiene como consigna reclamar lo pagado por orden judicial; es decir, que sin perjuicio de la responsabilidad que le correspondió a la entidad estatal, ésta debe repetir contra los funcionarios que con su actuar doloso o gravemente culposo, incurrieron en el detrimento patrimonial estatal, en tanto que lo que aquí se pretende es recuperar los pagos que asumió con ocasión del proceso laboral y definir la eventual responsabilidad de los servidores o ex servidores que actuaron en la ejecución del contrato estatal suscrito por el municipio para la administración de las plazas de mercado.

Medio de Control : Repetición 21
Demandante : Municipio de Tunja
Demandado : Corpaboy - Edilma Sainea De Cepeda – Jairo
Ernesto Sierra y Otros
Expediente : 15-001-33-33-008-2015-00174-01

Por lo anterior, concluye el despacho que no hay lugar a declarar probada la cosa juzgada parcial.

4. Costas

De acuerdo con lo preceptuado en el numeral 8° del artículo 365 del CGP, el despacho se abstendrá de condenar en costas a las partes debido a que no fueron generados gastos en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho N° 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

RESUELVE

PRIMERO. Revocar la providencia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Tunja del 31 de enero de 2017 en el trámite de la audiencia inicial, por medio de la cual declaró probada parcialmente la excepción previa de cosa juzgada.

SEGUNDO. Sin costas en esta instancia.

TERCERO. En firme ésta providencia, envíese el expediente al Juzgado de origen para continuar el trámite del proceso de la referencia.

Notifíquese y cúmplase

LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA

NOTIFICACION POR ESTADO
El acto anterior se notifica por estado

No 120 - de hoy. 04 AGO 2017

EL SECRETARIO