

COSA JUZGADA – Concepto / COSA JUZGADA – Procedencia / COSA JUZGADA – Efectos / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

La cosa juzgada es una institución de naturaleza procesal, en virtud de la cual los asuntos respecto de los que exista una decisión ejecutoriada, no pueden volver a ser ventilados ante la jurisdicción, razón por la cual de conformidad con el numeral 6º del artículo 180 del CPACA constituye una excepción previa, que en caso de encontrarse acreditada debe ser decretada de oficio, teniendo por efecto la terminación del proceso. [...] Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que la cosa Juzgada se estructura a partir de dos premisas, una objetiva relacionada con el objeto y la causa de la controversia, y otra subjetiva relativa a los sujetos que intervienen en un proceso [...] En cuanto al límite subjetivo, los efectos de la cosa juzgada son por regla general interpartes, con excepción de las decisiones que producen efectos erga omnes, caso en el cual los mismos son oponibles de manera general.

SENTENCIA DE SIMPLE NULIDAD – Nulidad del acto: efectos de cosa juzgada erga omnes / SENTENCIA DE SIMPLE NULIDAD – Cuando niega la nulidad tiene efectos de cosa juzgada erga omnes solo en relación con la causa petendi juzgada

[L]a sentencia que decrete la nulidad de un acto administrativo tiene efectos erga omnes de manera plena, por lo que respecto de dicho acto no resulta posible adelantar un nuevo proceso en el que se solicite su anulación. Sin embargo, cuando se trate de sentencias en las que se denieguen la nulidad, los efectos de cosa juzgada solo recaen sobre la causa petendi, razón por la cual es posible que respecto de los actos que son objeto de la decisión se puedan tramitar nuevos procesos, los cuales deben tener por fundamento una causa distinta a la resuelta en la sentencia que negó la pretensión nugatoria. En lo que atañe al objeto y la causa, tales aspectos se circunscriben al asunto sobre el que versó el debate y las razones que se tienen para sustentar las pretensiones.

RECURSO DE APELACIÓN – Contra decisión que declaró probada de oficio la excepción de cosa juzgada / SENTENCIA DE SIMPLE NULIDAD – Procedencia de declaratoria de cosa juzgada por tener la misma causa que ya fue resuelta

[E]l objeto del presente proceso es la nulidad de la Ordenanza 044 de 1994, expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia, el cual coincide con aquel que motivó los pronunciamientos emitidos en las sentencias del Tribunal Administrativo de Antioquia de 7 de febrero de 2005 y del Consejo de Estado de 2 de diciembre de 2010; providencias que resolvieron la acción de simple nulidad respecto de los actos acusados, por lo que dicho límite objetivo de la cosa juzgada se encuentra plenamente acreditado. De otra parte, en el sub examine concurre una circunstancia que debe ser estudiada de manera especial, ya que las sentencias con base en las cuales el a quo decretó la excepción de cosa juzgada, declararon la nulidad parcial de la Ordenanza 044 de 1994, anulándola solo respecto de aquellos hospitales para los cuales la Asamblea Departamental carecía de competencia para definir su naturaleza jurídica, y denegándola respecto de los demás entes hospitalarios señalados en el artículo 1º del acto acusado, dentro de los cuales se encuentra el Hospital SANTIAGO RENGIFO SALCEDO del Municipio de Betulia (Antioquia). De la lectura del texto de la demanda [...], así como de la sustentación del recurso de apelación, se encuentra que el accionante aduce como motivo de nulidad de la Ordenanza 044, el que la misma fue emitida con carencia de competencia en lo que respecta al hospital

SANTIAGO RENGIFO SALCEDO, pues dicha entidad ya tenía naturaleza privada para el momento de la expedición del acto administrativo acusado. Por su parte, la sentencia del Consejo de Estado de 2 de diciembre de 2010, al referirse a los cargos de violación esbozados por los demandantes circunscribe, uno de ellos, a que “La ordenanza demandada violó los artículos 300-7 superior y 35 de la Ley 60/93 porque los utilizó como fundamento para modificar la naturaleza jurídica de instituciones privadas pese a que dichas normas no le otorgan esa competencia”. Corolario de lo anterior, se concluye que el presente medio de control tiene como sustento de sus pretensiones la misma causa que ya fue resuelta en las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 7 de febrero de 2005 y por el Consejo de Estado el 2 de diciembre de 2010, concurriendo así el último de los elementos que se requieren para que se configure la cosa juzgada.

NOTA DE RELATORÍA: Ver sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 26 de agosto de 2005, Radicación 11001-03-15-000-1999-00217-01, C.P. Ana Margarita Olaya Forero.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 180 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 183 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 189

NORMA DEMANDADA: ORDENANZA 044 de 1994 (16 de diciembre) ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA (Cosa juzgada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 05001-23-33-000-2015-02253-01

Actor: JULIO FREDYS DUMAS RUIZ

Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

La Sala decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte actora en contra del auto dictado en audiencia inicial celebrada el 28 de junio de 2016, por medio del cual la Sala Tercera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia declaró probada la excepción de cosa juzgada, respecto del medio de control de nulidad instaurado por el ciudadano **JULIO FREDYS DUMAS RUIZ**, en contra de la **Ordenanza 044 de 16 de diciembre de 1994**, expedida por la **ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA**.

I. Antecedentes.

I.1. Mediante escrito radicado el 27 de octubre de 2015 ante el Tribunal Administrativo de Antioquia (fls. 1 a 14 Cdo. principal), el ciudadano **JULIO FREDYS DUMAS RUIZ**, en ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, presentó demanda en contra de la **Ordenanza 044 de 16 de diciembre de 1994** “*Por la cual se define la naturaleza jurídica de unos Hospitales y se dictan otras disposiciones*”, expedida por la **ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA**.

I.2. Mediante auto de 17 de noviembre de 2015, el Magistrado Sustanciador del proceso, admitió la demanda.

I.3. Por medio de escrito de 18 de marzo de 2015, la **Gobernación de Antioquia**, por conducto de apoderado judicial contestó la demanda, formulando como excepciones: (i) ineptitud de la demanda; (ii) caducidad del medio de control; (iii) falta de legitimación en la causa por pasiva; (iv) la aceptación tácita del demandante de la legalidad del acto y (v) la genérica.

I.4. Mediante auto de 15 de mayo de 2016, el Despacho conductor del proceso convocó a la celebración de la audiencia inicial, la cual se realizó el 28 de junio de 2016. Dentro de la misma la Sala Tercera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia declaró probada, oficiosamente la excepción previa de cosa juzgada; decisión que fue apelada por la parte demandante.

II. La providencia apelada.

La Sala Tercera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de auto dictado en audiencia de 28 de junio de 2016, decretó la excepción previa de cosa juzgada respecto del medio de control de nulidad instaurado por el ciudadano **JULIO FREDYS DUMAS RUIZ**, en contra de la Ordenanza 044 de 16 de diciembre de 1994, expedida por la **ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA**, para lo cual, según consta en el audio de la audiencia¹, adujo lo siguiente

¹ Minuto 5:06 de la audiencia inicial.

“[...] Así las cosas, si las pretensiones de la acción pública son desestimadas, la institución de la cosa juzgada resulta afectada de una relatividad única y exclusivamente al objeto y la causa; es decir, sólo se podrá predicar la existencia de cosa juzgada siempre que en la nueva acción pública se intente la nulidad del mismo acto administrativo y que entre una y otra exista identidad de causa, esto es, que los reparos de nulidad resulten coincidente en ambas acciones.[...]”

*[...] En cuanto al objeto, se encuentra acreditado que las pretensiones del medio de control de la referencia van dirigidas a que se declare la **NULIDAD** del artículo 1 de la Ordenanza 044 del 16 de diciembre de 1994, por medio de la cual “se define la naturaleza jurídica de los Hospitales y se dictan otras disposiciones: entre los cuales se encuentra el Hospital “SANTIAGO RENGIFO SALCEDO”, de Betulia- Antioquia, al cual se circunscribe según la parte actora el medio de control de simple nulidad.*

*En relación con lo anterior, se observa que la misma pretensión había sido objeto del medio de control de nulidad, por parte de los señores **LUZ MARINA GUTIERREZ MUNERA Y JESUS MARÍA SIERRA YEPES**, el cual a la fecha de presentación del presente medio de control ya existía sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó, Sala de Descongestión, Magistrado Ponente Luis Humberto Pérez Sinitabá, fechada del día 7 de febrero de 2005, a través de la cual se declaró parcialmente nulo el artículo 1º de la Ordenanza 44 de 16 de diciembre de 1994 en cuanto definió la Naturaleza Jurídica de los siguientes hospitales: San Juan de Dios, Municipio de Abejorral; Santa Teresa, Altamira (Betulia); San Fernando, Amagá; San Rafael, Andes; La Misericordia, Angelópolis; San Rafael, Angostura; San Francisco, Anzá; Regional de Urabá, Apartadó; San Julián, Argelia; San Vicente de Paúl, Barbosa; Nuestra Señora del Rosario, Belmira; La Merced, Bolívar; San Antonio, Buriticá; San Carlos, Cañasgordas; San Juan de Dios, Carmen de Viboral; San Rafael, Carolina; Nuestra Señora del Perpetuo Socorro,*

Dabeiba; Pbro. Emigdio Palacio, Entrerrios; Santa Isabel, Gómez Plata; Enfermeras de Antioquia, Guarne; San Juan de Dios, Ituango; San Rafael, Jericó; San Juan de Dios, La Ceja; San Lorenzo, Liborina; La Asunción, Mutatá; San Vicente de Paúl, Pueblo Rico; San Juan de Dios, El Retiro; San Pedro, Sabanalarga; San Luis Beltran, San Jerónimo; Santa Isabel, San Pedro de los Milagros; San Vicente, San Vicente; San Juan de Dios, Santa Rosa; San Juan de Dios, Támesis; San Juan de Dios Titiribí; San Rafael, Zaragoza.

La anterior decisión fue confirmada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera CP María Claudia Rojas Lasso, el 2 de diciembre de 2010, radicado expediente 19960152301.

En cuanto a la causa, se observa claramente que el presente medio de control se invoca igualmente la falta de competencia de la Asamblea Departamental de Antioquia, para cambiar la Naturaleza Jurídica del Hospital Santiago Rengifo Salcedo, del Municipio de Betulia, causa que igualmente fue advertida y decidida en las sentencias mencionadas.

Ahora bien, observa la Sala, que dentro de la decisión, el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Consejo de Estado fueron claros en indicar que no existía facultad para que las entidades territoriales pudieran cambiar la naturaleza jurídica de entidades de derecho privado que ya se hubiera establecido por haberse aportado el acto de su creación y el de reconocimiento de personería, sino para definir la naturaleza jurídica de las entidades que el Estado venía administrando y cuya naturaleza no se conocía por que no se contaba con el acto que las creo, ni con el que reconoció su personería jurídica [...].”

“[...] Si bien es cierto, la parte actora, cuando instauró el medio de control de nulidad en relación con la misma disposición en el hecho 7, que la declaración parcial del artículo 1 de la Ordenanza 044 de 1994, se dio “por qué respecto de algunos hospitales allí

mencionados no se allegó la prueba que acreditaría que ya habían definido su naturaleza jurídica”. Si observamos el pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Antioquia y del Consejo de Estado referenciado, se puede constatar que la no declaración de nulidad en relación con los demás hospitales es por qué no se probó que se hubiera definido su naturaleza jurídica, y no como pretende hacer ver el demandante que por no haberse allegado la prueba que acreditara que ya habían definido su naturaleza jurídica [...]”

III. Fundamentos del recurso de apelación.

Una vez surtida la notificación de la negativa en el decreto de la prueba, la parte accionada de manera oral², interpuso recurso de apelación en contra del auto que decretó la excepción de cosa juzgada, sustentando su inconformidad de la siguiente manera:

*“[...] Es claro que el hospital San José del Municipio de Betulia, luego denominado hospital **SANTIAGO RENGIFO SALCEDO**, y que anteriormente se denominó hospital San José, si tenía definida su naturaleza privada, lo que consta en lo aportado en la demanda, con la Resolución Ejecutiva número 85, y la Resolución 337 que reconstruye el expediente, considero que eso es base para tener como probado la definición de su naturaleza jurídica como privada previo a la expedición de la Ordenanza 044 de 1994 [...]”*

Por lo anterior, solicitó revocar el auto impugnado y, en su lugar, disponer se continuara con el trámite del proceso.

IV. Consideraciones de la Sala.

En el *sub lite*, la Sala Tercera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia declaró probada la excepción de cosa juzgada, en consideración a que existe coincidencia entre el objeto y la causa del presente medio de control con lo resuelto previamente en la sentencias de 7 de febrero de 2005. Proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Consejo de Estado, tal argumento fue controvertido por la parte actora en el escrito contentivo del recurso, pues, en su criterio, se encuentra probado que el Hospital SANTIAGO RENGIFO SALCEDO del Municipio de

² Minuto 17:15 de la audiencia inicial

Betulia (Antioquia) tenía definida su naturaleza jurídica privada, previamente a la expedición de la Ordenanza 044 de 16 de diciembre de 1994.

Así las cosas, corresponde definir sobre la manera cómo opera la cosa juzgada en virtud de los fallos de simple nulidad, con miras a determinar si la misma se configura en el caso concreto.

La cosa juzgada es una institución de naturaleza procesal, en virtud de la cual los asuntos respecto de los que exista una decisión ejecutoriada, no pueden volver a ser ventilados ante la jurisdicción, razón por la cual de conformidad con el numeral 6º del artículo 180 del CPACA constituye una excepción previa, que en caso de encontrarse acreditada debe ser decretada de oficio, teniendo por efecto la terminación del proceso,

Sobre el concepto de Cosa Juzgada la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 17 de junio de 2017, indicó lo siguiente:

“[...]El fenómeno de la cosa juzgada se encontraba regulado en los artículos 332 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, cuyo contenido es el siguiente:

«[...] ARTÍCULO 332. 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 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.

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.

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

«[...] ARTICULO 175. COSA JUZGADA. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:» La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada "erga omnes".

La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada "erga omnes" pero sólo en relación con la "causa petendi" juzgada.

La sentencia dictada en procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento, producirá cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes; la proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en el proceso y obtenido esta declaración a su favor.

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

En relación con el fenómeno de la cosa juzgada, esta Corporación ha indicado que:

«[...] Pues bien, en cuanto al fenómeno de la cosa juzgada , cabe advertir que se le ha asimilado al principio del <<non bis in ídem>> y tiene por objeto que los hechos y conductas que han sido resueltos a través de cualquiera de los medios aceptados por la ley, no vuelvan a ser debatidos en otro juicio posterior. Tal cualidad de lo resuelto obliga a las partes por cuanto lo decidido tiene carácter vinculante y obligatorio y, por lo tanto, goza de plena eficacia jurídica, por ello la cosa juzgada comprende todo lo que se ha disputado. [...]»

También ha señalado que:

«[...] Sobre la cosa juzgada, ha dicho la Corte Constitucional que es una cualidad inherente a las sentencias ejecutoriadas, por la cual aquellas 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 del mismo proceso, ni dentro de otro entre las mismas partes y que persiga igual objeto.

El fin primordial de este principio radica en impedir que la decisión en firme sea objeto de nueva revisión o debate, o de instancias adicionales a las ya cumplidas, o que se reabra el caso judicial dilucidado mediante el fallo que reviste ese carácter, con total independencia de su sentido y alcances, dotando de estabilidad y certeza las relaciones jurídicas y dejando espacio libre para que nuevos asuntos pasen a ser ventilados en los estrados judiciales.

La cosa juzgada responde a la necesidad social y política de asegurar que las controversias llevadas a conocimiento de un juez tengan un punto final y definitivo, a partir del cual la sociedad pueda asumir sin sobresaltos la decisión así alcanzada.

El fenómeno de la cosa juzgada opera cuando mediante decisión de fondo, debidamente ejecutoriada, la jurisdicción ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la causa petendi juzgada en proceso posterior.

Como tal, dicha figura jurídica impide que se expidan pronunciamientos futuros sobre el mismo asunto, dada su previa

definición o juzgamiento a través de providencias en firme, en clara salvaguarda de la seguridad jurídica [...]»

Tanto el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil como el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo fueron derogados por el Código General del Proceso (Artículo 303) y por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Artículo 189).

Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Sección B, en la sentencia del 19 de abril de 2012, Magistrado Ponente: Fredy Ibarra Martínez, analizó la existencia del fenómeno de la cosa juzgada bajo los lineamientos de los artículos 332 del Código de Procedimiento Civil y 175 del Código Contencioso Administrativo, normas aplicables a la controversia, por lo que le corresponde a la Sala verificar si, a la luz de dichas disposiciones legales, se configuró o no tal fenómeno.

La doctrina ha indicado que para que opere este fenómeno se requiere de la presencia de los siguientes elementos:

«[...] 1.- Que se adelante un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia dictada. Si en el primer proceso la sentencia no está ejecutoriada, no opera la excepción de cosa juzgada sino la de pleito pendiente, que es previa y cuyos requisitos son fundamentalmente los mismos de la excepción de cosa juzgada; sólo se diferencian en que el pleito pendiente supone la no terminación del primer proceso, en tanto que la cosa juzgada, al basarse en el fallo ejecutoriado, parte de la finalización de aquel, tal como ya se explicó al estudiar la excepción previa.

2.- Que ese nuevo proceso sea entre una mismas partes, o, como lo anota el art. 332, que “haya identidad jurídica de partes”.

[...]

3.- Que el nuevo proceso verse sobre un mismo objeto (art. 332). Tal como lo dice con particular acierto la Corte, “el objeto de la demanda consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia”, que son precisamente los puntos sobre los cuales versa la parte resolutive de la sentencia; Devis señala que el “objeto del proceso lo constituye el derecho reconocido, declarado o modificado por la sentencia, en relación con una cosa o varias cosas determinadas, o la relación jurídica declarada según el caso”.

Ampliamente tratado por la doctrina debido a su importancia, el concepto de objeto del proceso resulta esencial entre otros muchos aspectos para precisar la existencia de la cosa juzgada; numerosas son las teorías que pretenden explicar cuál es la noción, y vívido ejemplo de ellos son las posiciones de la Corte Suprema de Justicia y de uno de los redactora del Código, pues mientras la entidad que se encuentra en las pretensiones, el segundo lo ubica en la sentencia.

En realidad las dos posiciones son acertadas porque el objeto del proceso no sólo se encuentra en las pretensiones, lo cual equivale a

aceptar que igualmente debe buscarse en los hechos en que aquellas se apoyan, sino también en lo decidido en la sentencia y es por eso que en orden a precisar si existe el mismo objeto en el nuevo proceso deben estudiarse los hechos, pretensiones y sentencia del anterior para confrontarlo con los hechos y pretensiones del segundo a fin de precisar si existe identidad y, caso de darse los otros requisitos, declarar la existencia de la cosa juzgada.

4. Que el nuevo proceso se adelante por la misma causa que originó el anterior. La causa es la razón por la cual se demanda; los motivos que se tienen para pedir al Estado determinada sentencia. Esos motivos, por disposición del art. 76, deben aparecer expresados en toda demanda y surgen de los hechos de ella por cuanto de su análisis es como se puede saber si en verdad existe identidad de causa [...]”.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que la cosa Juzgada se estructura a partir de dos premisas, una objetiva relacionada con el objeto y la causa de la controversia, y otra subjetiva relativa a los sujetos que intervienen en un proceso. Así lo ha precisado la Sala Plena del Consejo de Estado entre otras en Sentencia de veintiséis (26) de julio de dos mil cinco (2005), señaló:

“La institución de la cosa juzgada, como lo ha reiterado esta Corporación, está sujeta a dos límites: el objetivo, que mira hacia el asunto sobre el que versó el debate y la causa petendi de la prestación, y el subjetivo, que tiene que ver con las personas que fueron parte en el proceso. Así mismo, la cosa juzgada se predica de los puntos que han sido materia expresa de la decisión de una sentencia y sólo puede extenderse a aquellos que por ser consecuencia necesaria o depender indispensablemente de ella, se reputan tácitamente decididos. Los principios tutelares de esta institución jurídica son los establecidos en el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, los cuales son aplicables al proceso contencioso administrativo, por remisión expresa del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo. Según el artículo 332 ibidem, cabe plantear la cosa juzgada con éxito solo si concurren los tres elementos señalados en ella, esto es, que en ambos procesos exista identidad de partes, de objeto y de causa. La jurisprudencia y la doctrina han señalado que la identidad de partes no es física sino jurídica, lo cual explica la previsión del inciso segundo del precitado artículo, al entender que hay identidad de partes cuando los del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de los que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto intervivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda. Así mismo la jurisprudencia ha dicho que este tercer requisito, 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 Código Contencioso Administrativo, 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.”³.

En cuanto al límite subjetivo, los efectos de la cosa juzgada son por regla general interpartes, con excepción de las decisiones que producen efectos *erga omnes*, caso en el cual los mismos son oponibles de manera general.

En el caso de las sentencias que sean emitidas en procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los efectos de las mismas se encuentran delimitados en el artículo 183 del CPACA, que para sobre el particular determina:

“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.

En los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad demandada, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia que resuelva definitivamente el proceso, cuando resulte imposible cumplir la orden de reintegro del demandante al cargo del cual fue desvinculado porque la entidad desapareció o porque el cargo fue suprimido y no existe en la entidad un cargo de la misma naturaleza y categoría del que desempeñaba en el momento

³ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: ANA MARGARITA OLAYA FORERO Radicación número: 11001-03-15-000-1999-00217-01(REV) Actor: ROBERTO HERMIDA IZQUIERDO Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

de la desvinculación, podrá solicitar al juez de primera instancia la fijación de una indemnización compensatoria.

De la solicitud se correrá traslado al demandante por el término de diez (10) días, término durante el cual podrá oponerse y pedir pruebas o aceptar la suma estimada por la parte demandada al presentar la solicitud. En todo caso, la suma se fijará teniendo en cuenta los parámetros de la legislación laboral para el despido injusto y el auto que la señale solo será susceptible de recurso de reposición” (negrillas fuera del texto)

De conformidad con la norma transcrita, la sentencia que decrete la nulidad de un acto administrativo tiene efectos *erga omnes* de manera plena, por lo que respecto de dicho acto no resulta posible adelantar un nuevo proceso en el que se solicite su anulación. Sin embargo, cuando se trate de sentencias en las que se denieguen la nulidad, los efectos de cosa juzgada solo recaen sobre la causa *petendi*, razón por la cual es posible que respecto de los actos que son objeto de la decisión se puedan tramitar nuevos procesos, los cuales deben tener por fundamento una causa distinta a la resuelta en la sentencia que negó la pretensión nugatoria.

En lo que atañe al objeto y la causa, tales aspectos se circunscriben al asunto sobre el que versó el debate y las razones que se tienen para sustentar las pretensiones. La doctrina se ha ocupado de definir dichos límites objetivos de la cosa juzgada de la siguiente manera:

“ [...]El objeto, que se contrae al derecho, al bien o cosa materia del proceso. Responde a la pregunta: ¿Sobre qué se litiga? Está contenido en las pretensiones o petitum que reclama el demandante en la demanda a modo de declaraciones, prestaciones y condenas. Por ejemplo, súplicas relacionadas con un contrato, con un hecho o con un acto, como nulidad o resolución de un contrato, responsabilidad civil contractual o extracontractual, reivindicación de un bien, declaración de pertenencia, nulidad de un matrimonio, divorcio, separación de cuerpos o de bienes, filiación extramatrimonial, petición de herencia, cobro de un crédito, impugnación de actos y decisiones de asambleas y juntas de socios.

*b) La causa, que atañe al conjunto de hechos y de normas que sirven de fundamento a las pretensiones. Estructuran la causa petendi, esto es, las razones de hecho y de derecho que el actor invoca para apoyar las súplicas del libelo. Responde al cuestionamiento: ¿Por qué se litiga?[...]”.*⁴

⁴ Marín José, Marín Manuel, Actos Procesales IEMP Ediciones 2015, pág. 122.

Atendiendo a los anteriores conceptos, se concluye que, tratándose de sentencias que sean emitidas dentro de un proceso en el que se pretenda la nulidad de un acto administrativo, el objeto corresponde al acto mismo, entretanto la causa se circunscribe a los cargos en que se estructure la pretensión de nulidad.

Descendiendo al caso concreto, se encuentra acreditado que el objeto del presente proceso es la nulidad de la Ordenanza 044 de 1994, expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia, el cual coincide con aquel que motivó los pronunciamientos emitidos en las sentencias del Tribunal Administrativo de Antioquia de 7 de febrero de 2005 y del Consejo de Estado de 2 de diciembre de 2010; providencias que resolvieron la acción de simple nulidad respecto de los actos acusados, por lo que dicho límite objetivo de la cosa juzgada se encuentra plenamente acreditado.

De otra parte, en el *sub examine* concurre una circunstancia que debe ser estudiada de manera especial, ya que las sentencias con base en las cuales el *a quo* decretó la excepción de cosa juzgada, declararon la nulidad parcial de la Ordenanza 044 de 1994, anulándola solo respecto de aquellos hospitales⁵ para los cuales la Asamblea Departamental carecía de competencia para definir su naturaleza jurídica, y denegándola respecto de los demás entes hospitalarios señalados en el artículo 1º del acto acusado, dentro de los cuales se encuentra el Hospital SANTIAGO RENGIFO SALCEDO del Municipio de Betulia (Antioquia).

En virtud de lo anterior, los efectos de cosa juzgada *erga omnes* se predicán respecto de los apartes del acto que fueron anulados; por ende, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 del CPACA, respecto de las disposiciones cuya nulidad fue denegada tales efectos recaen exclusivamente sobre la causa *petendi*, por lo que para resolver el recurso de alzada se requiere analizar cuáles son los motivos en los que el actor sustenta la pretensión de nulidad en el presente proceso, para determinar si los mismos coinciden con los resueltos previamente en sentencias ejecutoriadas.

⁵ Que corresponden a los siguientes: San Juan de Dios, Municipio de Abejorral; Santa Teresa, Altamira (Betulia); San Fernando, Amagá; San Rafael, Andes; La Misericordia, Angelópolis; San Rafael, Angostura; San Francisco, Anzá; Regional de Urabá, Apartadó; San Julián, Argelia; San Vicente de Paúl, Barbosa; Nuestra Señora del Rosario, Belmira; La Merced, Bolívar; San Antonio, Buriticá; San Carlos, Cañasgordas; San Juan de Dios, Carmen de Viboral; San Rafael, Carolina; Nuestra Señora del Perpetuo Socorro, Dabeiba; Pbro. Emigdio Palacio, Entrerrios; Santa Isabel, Gómez Plata; Enfermeras de Antioquia, Guarne; San Juan de Dios, Ituango; San Rafael, Jericó; San Juan de Dios, La Ceja; San Lorenzo, Liborina; La Asunción, Mutatá; San Vicente de Paúl, Pueblo Rico; San Juan de Dios, El Retiro; San Pedro, Sabanalarga; San Luis Beltrán, San Jerónimo; Santa Isabel, San Pedro de los Milagros; San Vicente, San Vicente; San Juan de Dios, Santa Rosa; San Juan de Dios, Támesis; San Juan de Dios Titiribí; San Rafael, Zaragoza.

De la lectura del texto de la demanda obrante a folios 1 a 14 del cuaderno principal del expediente, así como de la sustentación del recurso de apelación, se encuentra que el accionante aduce como motivo de nulidad de la Ordenanza 044, el que la misma fue emitida con carencia de competencia en lo que respecta al hospital SANTIAGO RENGIFO SALCEDO, pues dicha entidad ya tenía naturaleza privada para el momento de la expedición del acto administrativo acusado. Por su parte, la sentencia del Consejo de Estado de 2 de diciembre de 2010⁶, al referirse a los cargos de violación esbozados por los demandantes circunscribe, uno de ellos, a que *“La ordenanza demandada violó los artículos 300-7 superior y 35 de la Ley 60/93 porque los utilizó como fundamento para modificar la naturaleza jurídica de instituciones privadas pese a que dichas normas no le otorgan esa competencia”*.

Corolario de lo anterior, se concluye que el presente medio de control tiene como sustento de sus pretensiones la misma causa que ya fue resuelta en las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 7 de febrero de 2005 y por el Consejo de Estado el 2 de diciembre de 2010, concurriendo así el último de los elementos que se requieren para que se configure la cosa juzgada, precisándose que las anteriores decisiones se ocuparon de determinar con efectos *erga omnes* la competencia de la Asamblea de Antioquia para definir la naturaleza jurídica de los hospitales establecidos en el artículo 1 de la Ordenanza 044 de 1994, incluido el “SANTIAGO RENGIFO SALCEDO”, de Betulia- Antioquia,

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala confirmará el auto de 28 de junio de 2016, por medio del cual la Sala Tercera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia decretó la excepción previa de cosa juzgada **respecto del medio de control de nulidad instaurado por el ciudadano JULIO FREDYS DUMAS RUIZ, en contra de la Ordenanza 044 de 16 de diciembre de 1994, expedida por la ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA**, atendiendo a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO., dos (2) de diciembre de dos mil diez (2010) Ref. Expediente 199601523-01 AUTORIDADES DEPARTAMENTALES Actor: LUZ MARINA GUTIÉRREZ MÚNERA Y OTRO

R E S U E L V E

PRIMERO. - CONFIRMAR, el auto de auto de 28 de junio de 2016, por medio del cual la Sala Tercera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia decretó la excepción previa de cosa juzgada respecto del medio de control de nulidad instaurado por el ciudadano **JULIO FREDYS DUMAS RUIZ, en contra de la Ordenanza 044 de 16 de diciembre de 1994, expedida por la ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA**, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- En firme esta decisión devuélvase al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

HERNÁNDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ