**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES -** **Cosa juzgada**

La Subsección A de la Sección Tercera del tribunal Administrativo de Cundinamarca, (…) declaró probada la de cosa juzgada, habida cuenta de que, a su juicio, la controversia planteada en esta oportunidad se definió en un proceso anterior, el promovido por la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. con el fin de que: i) se anularan las Resoluciones Nos. 618 del 21 de junio de 1994 y 714 del 13 de julio de 1994, por medio de las cuales la hoy Superintendencia de Puertos y Transportes interpretó el parágrafo cuarto de la cláusula tercera del contrato No. 006 del 24 de junio de 1993, y ii) se le transfiriera el dinero percibido por la contratante por la prestación del servicio de fondeo.

**REPARACIÓN DIRECTA - Indebida escogencia del medio de control - Procedencia**

A propósito de la definición del objeto del contrato de concesión (…), por manera que la parte demandante debió acudir a esta Jurisdicción en ejercicio del medio de control de controversias contractuales y no del de reparación directa. De este modo, se advierte que se incurrió en una indebida escogencia del medido de control, falencia que, como lo ha sostenido esta Sección y en virtud de lo previsto en el numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso, genera la ineptitud sustantiva de la demanda. Sin embargo, la Sala saneará la referida circunstancia, para lo cual adecuará oficiosamente las pretensiones a las del medio de control procedente, decisión que se adoptará en virtud del deber del juez de “analizar e interpretar [el texto de la demanda] de ser necesario, con el fin de desentrañar la voluntad de los demandantes”, y en aplicación del principio de primacía del derecho sustancial sobre el procedimental –art. 228 Constitución Política, toda vez que si bien la demanda se presentó como de reparación directa no es menos cierto que la litis se planteó en el campo de la responsabilidad contractual, y así lo entendió la Superintendencia de Puertos y Transporte y el Tribunal de instancia, pues de otra manera no se hubiera declarado, a petición de parte, la excepción de cosa juzgada, por haberse definido el asunto en un proceso contractual precedente. Conviene aclarar que con la interpretación de la demanda no se vulnera el derecho de contradicción de la parte demandada, porque esta, se reitera, tuvo la oportunidad de oponerse a la pretensión de conformidad con su contenido material, y no en los términos en que formalmente se planteó.

**IDENTIDAD JURÍDICA -** **Partes - No requiere identidad de la causa petendi - Pretensiones idénticas**

En relación con la identidad de partes conviene aclarar que esta es de carácter jurídico y no físico, habida cuenta de es susceptible de ser predicada en los eventos en los que por disposición legal o por acto entre vivos uno de los sujetos de la relación sustancial es susceptible de ser remplazado por otro. Además, se precisa que para que se dé por probada la excepción analizada no se requiere que la causa petendi y las pretensiones sean idénticas, pues una exigencia en tal sentido llevaría a aceptar que la cosa juzgada es pasible de ser enervada con la adición de pretensiones accesorias o la alteración de los supuestos fácticos, razón por la cual lo que resulte relevante frente a estos puntos sea la existencia de una similitud que permita inferir que lo que se pretende es revivir un proceso legal y definitivamente fenecido.

**ACTOS CONTRACTUALES -** **Ilegalidad de actos administrativos - Contenido particular - Requisitos - Cosa juzgada**

La razón por la que se acudió a esta Jurisdicción en el año de 1994 y por la que ahora se demanda es la ilegalidad de los actos administrativos de carácter contractual y de contenido particular que la antes Superintendencia General de Puertos expidió con el fin de determinar el alcance del contrato de concesión No. 006 de 1993, lo que quiere decir que la Sala se encuentra ante la configuración del presupuesto de identidad de causa, pues de un mismo conjunto de hechos se pretenden derivar consecuencias jurídicas distintas en lo relacionado con la reparación de los perjuicios causados por una manifestación ilegal de la voluntad de la Administración. Conviene aclarar que los términos en los que se plantearon las pretensiones carecen de la suficiencia para enervar la identidad de causa, porque estos no obedecen a la modificación sustancial de la relación jurídica que surgió entre la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. y las demandadas, por la interpretación del contrato (…), sino a la intención de la demandante de justificar la presentación de una nueva demanda frente a una controversia que ya fue definida por esta Corporación.

**OBJETO - Identidad -**  **Inmutabilidad de la sentencia - Pretensiones**

El presupuesto de identidad de objeto de la cosa juzgada formal se predica tanto de lo decidido expresamente como de lo resuelto de manera implícita, pero siempre que esto último haga parte de lo que fue el objeto del fallo, es decir, que se trate de las consecuencias de las pretensiones de carácter principal. Por lo anterior, en el proceso en el que se define la legalidad de actos administrativos de contenido particular y de carácter contractual se entiende resuelto lo relacionado con el restablecimiento del derecho y/o la reparación de los prejuicios, así no se formulen pretensiones en tal sentido o las mismas sean negadas en todo o en parte, como ocurrió en el sub lite, dado que su fundamento es la estimación de la declaración principal, la de nulidad, de ahí que no pueden pedirse independientemente del hecho que las genera. Así las cosas, la inmutabilidad de la sentencia proferida en proceso precedente se predica tanto de las pretensiones de carácter principal como de las de carácter accesorio. Ahora, si bien el petitum de los procesos objeto de confrontación presentan diferencias, pues en el último no se cuestiona la legalidad de los actos de interpretación unilateral del contrato, dado que la misma se definió en el proceso precedente, sí comparten el fin mediato, esto es, la reparación de los perjuicios causados con los actos por medio de los cuales se interpretó el contrato de concesión portuaria, lo que quiere decir que se encuentra acreditado el presupuesto de identidad jurídica de causa. (…) la nueva demanda tiene como finalidad que esta Jurisdicción le permita a la parta actora cumplir cargas procesales que no asumió ante el Tribunal Administrativo del Magdalena, pues era ante este, al momento de presentar la demanda o de reformarla, que debía solicitar la práctica de las pruebas que resultaran idóneas, pertinentes y necesarias para lograr los cometidos pretendidos. Las actuaciones desplegadas por la parte demandante, además de resultar contrarias a los principios de buena fe y lealtad procesal, se edifican en un supuesto erróneo, esto es, en aquel según el cual los asuntos de conocimiento de esta Jurisdicción son susceptibles de ser tramitados tanto número de veces como los que las partes estimen convenientes para obtener un pronunciamiento a fin a sus intereses. Por las razones precedentes, la Sala concluye que también se configura el presupuesto de identidad jurídica de objeto

**COSA JUZGADA - Contrato de concesión - Monto de indemnización - Perjuicios causados**

Se solicitó la reparación (identidad de objeto) de los perjuicios causados con las decisiones por medio de los cuales se interpretó el contrato de concesión No. 006 de 1993 (identidad de causa), asunto que fue definido en un proceso anterior, el que finalizó con sentencia de segunda instancia proferida el 7 de julio de 2011 por esta Sección, cuyos efectos se extienden, entre otros, al Ministerio de Transporte (identidad de partes). De este modo, la Sala encuentra acreditados los presupuestos de la cosa juzgada establecidos en el inciso 5° del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, lo cual, so pena de revivir un proceso legal y definitivamente fenecido, le impide volver sobre el monto de la indemnización de los perjuicios causados.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá, D.C., trece (13) de julio dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01876-01(55802)**

**Actor: SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE SANTA MARTA S.A.**

**Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTRO**

**Referencia: COSA JUZGADA - MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

COSA JUZGADA/ Identidad jurídica de objeto, causa y partes/ TRASLADO DE FUNCIONES/ Efectos.

Decide la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la decisión proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 7 de octubre de 2015, por medio de la cual se declaró probada la excepción de cosa juzgada. Se advierte que se confirmará la decisión.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Demanda**

El 30 de octubre de 2013, la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A., en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentó demanda con el fin de que la Superintendencia de Puertos y Transporte y el Ministerio de Transporte le indemnicen los perjuicios causados por las Resoluciones Nos. 618 del 21 de junio de 1994 y 714 del 13 de julio de 1994, por medio de las cuales la primera entidad interpretó el contrato de concesión No. 006 del 24 de junio de 1993, en el sentido de precisar que las *“zonas de fondeo”* del Puerto de Santa Marta no estaban integradas en el área entregada en concesión.

Los actos administrativos que sirven de fundamento a las pretensiones se anularon mediante sentencia del 7 de julio de 2011 proferida en segunda instancia por la Sección Tercera de esta Corporación[[1]](#footnote-1). En aquella oportunidad, a título de reparación del daño, se condenó a la Superintendencia al pago de una suma equivalente a la que, según lo probado, percibió por concepto de prestación del servicio de fondeo en el Puerto de Santa Marta.

A juicio de la demandante, la cuantía del asunto está determinada por el monto de los perjuicios negados en el proceso precedente[[2]](#footnote-2).

Los hechos en que se fundan las pretensiones se circunscriben a los siguientes:

La Superintendencia de Puertos y Transporte (antes Superintendencia General de Puertos), en virtud del contrato No. 006 del 24 de junio de 1993, le entregó en concesión a la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. las playas, los terrenos de bajamar y las zonas accesorias al Puerto de Santa Marta.

Mediante la Resolución No. 618 del 21 de junio de 1994, confirmada por la Resolución No. 714 del 13 de julio de 1994, la entidad contratante interpretó el parágrafo cuarto de la cláusula tercera del referido contrato[[3]](#footnote-3) y concluyó que el mismo no integró las áreas de fondeo a la concesión, por lo que la contratista carecía de habilitación para cobrar el servicio en ellas prestado y, como consecuencia, debía transferirle los ingresos obtenidos por tal concepto.

La Superintendencia recaudó el dinero proveniente del servicio de “fondeo” durante el período comprendido entre julio de 1994 y agosto de 2000 y el Ministerio de Transporte desde septiembre de 2000 hasta enero de 2007, fecha a partir de la cual lo asumió la DIMAR.

La contratista, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, solicitó la nulidad de los actos de interpretación y pidió la reparación de los perjuicios, pretensiones negadas en primera instancia por sentencia revocada por la Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación, en el que, además de la anulación, se ordenó la devolución del dinero que con fundamento en los mismos la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. le transfirió a la Superintendencia y se condenó a la demandada al pago de las sumas de dinero que percibió por servicio de fondeo durante el período comprendido entre julio de 1994 y agosto de 1997.

**2. Contestación de la demanda**

2.1. La Superintendencia de Puertos y Transporte propuso las excepciones de: i) *cosa juzgada,* porque lo pretendido por la demandante coincide con lo solicitado dentro del proceso que en ejercicio de la acción de controversias contractuales promovió con el fin de que se anularan los actos a través de los cuales interpretó el contrato de concesión No. 006 del 24 de junio de 1993; ii) *caducidad,* en cuanto la demanda no se promovió dentro de los 2 años siguientes a la fecha en la que se causó el daño, y iii) *falta de jurisdicción,* por no haberse agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación.

2.2. El Ministerio de Transporte allegó memorial de oposición a las pretensiones, empero, el *a quo* lo tuvo por no presentado, dada su extemporaneidad.

**3. Traslado de las excepciones**

La Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A., pese a que se le corrió el término de traslado establecido en el parágrafo 2º del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-(folio 58, cuaderno 1), guardó silencio frente a las excepciones propuestas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

**4. Decisión apelada**

La Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la audiencia inicial a la que se refiere el artículo 180 *ibídem*, negó la excepción de falta agotamiento del requisito de procedibilidad.

Sin embargo, declaró probada la de cosa juzgada, habida cuenta de que, a su juicio, la controversia planteada en esta oportunidad se definió en un proceso anterior, el promovido por la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. con el fin de que: i) se anularan las Resoluciones Nos. 618 del 21 de junio de 1994 y 714 del 13 de julio de 1994, por medio de las cuales la hoy Superintendencia de Puertos y Transportes interpretó el parágrafo cuarto de la cláusula tercera del contrato No. 006 del 24 de junio de 1993, y ii) se le transfiriera el dinero percibido por la contratante por la prestación del servicio de fondeo.

Para lo anterior, precisó que los efectos de la sentencia proferida en el mencionado asunto se extendieron al Ministerio de Transporte, habida cuenta de que, en atención de su calidad de parte del contrato, debía considerársele como litisconsorte necesario de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Finalmente, el *a quo,* de conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 366 del Código General del Proceso, condenó en costas a la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A., pero solo en lo relacionado con las agencias en derecho, las cuales fijó en suma equivalente al 1.5% de la cuantía, esto es, en $50’000.000 a favor de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

**5. Recurso de apelación**

La Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. presentó recurso de apelación contra la decisión por medio de la cual se declaró probada la cosa juzgada. A su juicio, el litisconsorcio que se presentó entre las demandadas no es de carácter necesario, como lo consideró el *a quo,* sino facultativo, pues el Ministerio de Transporte, pese a que asumió algunas de las funciones asignadas a la Superintendencia General de Puertos, no fue parte del contrato de concesión portuaria, de ahí que no hubiera comparecido al proceso de controversias contractuales precedente, lo cual resultaba suficiente para concluir que no se encontraba acreditado el presupuesto de identidad de partes necesario para dar por probada la excepción.

Además, explicó que en el *sub iúdice* no se configuró la identidad de objeto y la identidad de causa, toda vez que el proceso inicial tenía un fin diferente al ahora pretendido, pues en esa oportunidad se solicitó la nulidad de los actos por medio de los cuales la Superintendencia interpretó el contrato de concesión, junto con el restablecimiento del derecho que estos lesionaron, mientras que en este se pidió la reparación *“de una apropiación indebida de recursos* [*por parte de*] *la Superintendencia de Puertos y Transporte y el Ministerio de Transporte”,* entidades que explotaron, sin título, parte del área que le fue entregada en concesión.

**6. Oposición al recurso de apelación**

**6.1.** La Superintendencia de Puertos y Transporte argumentó que la decisión apelada debía confirmarse.

**6.2.** El Ministerio de Transporte sostuvo que la impugnación no tenía vocación de prosperidad, porque las pretensiones planteadas en este asunto corresponden a las formuladas a título de restablecimiento del derecho en el proceso en el que se decidió sobre la legalidad de los actos a través de los cuales se interpretó el contrato de concesión.

**II. CONSIDERACIONES**

**1. Cuestiones previas**

**1.1. Competencia**

Al Consejo de Estado, a través de esta Sección, y en términos del reglamento interno[[4]](#footnote-4), en concordancia con los artículos 125, 180 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, le corresponde resolver sobre las apelaciones de los autos a través de los cuales en primera instancia se declaran probadas las excepciones que ponen fin a los procesos ordinarios de conocimiento de esta Jurisdicción, tal como la de cosa juzgada.

**1.2. *Causa petendi***

La Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. en el recurso de apelación precisó que la *causa petendi* de sus pretensiones no era la ilegalidad de los actos por medio de los cuales se interpretó el contrato de concesión No. 006 de 1993, como lo sostuvo en la demanda[[5]](#footnote-5), sino la apropiación, sin autorización, por parte de las demandadas de los dineros provenientes de la prestación del servicio de fondeo en el Puerto de Santa Marta.

Los nuevos argumentos aducidos por la parte actora implican una modificación de los extremos de la relación sustancial debatida, esto es, de la *causa petendi[[6]](#footnote-6)* y el *petitum*, dado que el objeto de las pretensiones dejaría de ser el daño causado por los actos administrativos a través de los cuales se interpretó el contrato de concesión No. 006 de 1993, para dar paso a al irrogado con los hechos administrativos en los que presuntamente incurrieron las demandadas al usurpar el derecho de la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta de explotar las áreas de fondeo del Puerto de Santa Marta.

Lo ahora pretendido por la demandante, de conformidad con el contenido del artículo 173 de la Ley 1437 de 2011[[7]](#footnote-7), solo podía pedirse dentro del término de reforma de la demanda, y no en la oportunidad prevista para impugnar las decisiones adoptadas por el Tribunal de instancia en la audiencia inicial, porque recursos como el de apelación tienen por objeto que el superior revoque o modifique la providencia del inferior en cuanto sea contraria a derecho, pero no que las partes adelanten actuaciones que no llevaron a cabo en los momentos procesales previstos para el efecto.

A juicio de la Sala, el proceder de la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. resulta contrario a los principios de lealtad procesal, contradicción y debido proceso, toda vez que lo que se persigue es que la controversia se dirima a partir de unos supuestos diferentes a los debatidos y a los que se encontraron probados al momento de resolver sobre la excepción de cosa juzgada*,* es decir, se busca sorprender a la contraparte y al *a quo* con hechos respecto de los cuales la primera no tuvo oportunidad de defenderse ni solicitar o aportar pruebas, y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no estaba en la posibilidad de analizar, por ser ajenos a la *litis*.

Como consecuencia, la Sala tendrá en cuenta únicamente los argumentos de inconformidad que resulten congruentes con la causa jurídica invocada en la demanda.

**1.3. Alcance de la apelación**

Las facultades del Superior para resolver las apelaciones de los autos y sentencias pasibles de tal recurso se rige por el principio de congruencia, en virtud del cual la alzada se debe decidir a partir de los argumentos de inconformidad propuestos por el impugnante, pues, *so pena* de desconocer las garantías de imparcialidad y contradicción, el juez no puede suplantar su voluntad, salvo que se trate de circunstancias sin las cuales no sea posible decidir o de las susceptibles de ser declaradas de oficio, por ser consustanciales a la labor de defensa del ordenamiento jurídico y siempre que no desmejoren la situación del apelante.

Así las cosas, la competencia para definir el presente asunto está determinada por las incorrecciones endilgadas por la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. contra la decisión del Tribunal de instancia, con la precisión que se hizo respecto de la *causa petendi*.

**1.4. Naturaleza del asunto y oportunidad en el ejercicio del derecho de acción**

Pues bien, el *sub lite*, por las razones que antes se precisaron, deviene en una controversia estrictamente contractual, a propósito de la definición del objeto del contrato de concesión No. 006 del 24 de junio de 1993, por manera que la parte demandante debió acudir a esta Jurisdicción en ejercicio del medio de control de controversias contractuales y no del de reparación directa.

De este modo, se advierte que se incurrió en una indebida escogencia del medido de control, falencia que, como lo ha sostenido esta Sección[[8]](#footnote-8) y en virtud de lo previsto en el numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso, genera la ineptitud sustantiva de la demanda.

Sin embargo, la Sala saneará la referida circunstancia, para lo cual adecuará oficiosamente las pretensiones a las del medio de control procedente, decisión que se adoptará en virtud del deber del juez de *“analizar e interpretar [el texto de la demanda] de ser necesario, con el fin de desentrañar la voluntad de los demandantes”[[9]](#footnote-9)*, y en aplicación del principio de primacía del derecho sustancial sobre el procedimental –art. 228 Constitución Política, toda vez que si bien la demanda se presentó como de reparación directa no es menos cierto que la *litis* se planteó en el campo de la responsabilidad contractual, y así lo entendió la Superintendencia de Puertos y Transporte y el Tribunal de instancia, pues de otra manera no se hubiera declarado, a petición de parte, la excepción de cosa juzgada, por haberse definido el asunto en un proceso contractual precedente.

Conviene aclarar que con la interpretación de la demanda no se vulnera el derecho de contradicción de la parte demandada, porque esta, se reitera, tuvo la oportunidad de oponerse a la pretensión de conformidad con su contenido material, y no en los términos en que formalmente se planteó.

Con las anteriores precisiones, esto es, que la *litis* es de naturaleza contractual, se resolverá sobre el presente asunto, previo estudio del presupuesto de oportunidad en el ejercicio del derecho de acción.

Pues bien, el contrato de concesión objeto de la *litis* es de tracto sucesivo, en la medida en que las prestaciones pactadas, por su naturaleza, implican conductas reiteradas en el tiempo -la utilización y explotación de las zonas entregadas a la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. y el pago periódico de la correlativa contraprestación-, razón por la cual, tal como lo dispone el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, está sujeto a liquidación, supuesto que en términos del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, bien por acción[[10]](#footnote-10) o por omisión[[11]](#footnote-11), corresponde al supuesto a partir del cual debe computarse el plazo para acudir ante esta Jurisdicción en ejercicio de la pretensión contractual.

No obstante, la Sala advierte que el vínculo contractual no se ha extinguido ni por vencimiento del término pactado[[12]](#footnote-12) ni por cualquier otra circunstancia, lo cual, por la potísima razón de que el plazo para demandar no ha empezado a correr, permite concluir que la demanda se presentó en oportunidad.

**2. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si se encuentra probada la excepción de cosa juzgada -formal-, atendiendo a que la indemnización pedida se definió en sentencia proferida en proceso anterior.

**3. Cosa juzgada**

La cosa juzgada de carácter formal[[13]](#footnote-13) se encuentra definida en el inciso quinto del artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prevé “*[l]a sentencia dictada en procesos relativos a contratos, reparación directa y cumplimiento producirá efectos de cosa juzgada frente a otro que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos haya identidad jurídica de partes*”.

En virtud de lo anterior, no es posible volver sobre controversias definidas a través de sentencia ejecutoriada[[14]](#footnote-14), pues esta adquiere el carácter de inmutable.

En las condiciones analizadas, corresponde verificar si la providencia que puso fin al proceso que llevó al *a quo* a declarar la cosa juzgada cumple con las características señaladas, para, luego, determinar si concurren las tres igualdades a las que se refiere el artículo 189 *ejusdem:* de partes, objeto y causa.

Pues bien, para la Sala se encuentra probado el primer requisito, esto es, la existencia de una sentencia ejecutoriada dentro de un proceso ordinario de carácter contractual, toda vez que al plenario se allegó, en copia autenticada y con constancia de ejecutoria, la sentencia del 7 de julio de 2011, por medio de la cual esta Sección resolvió el recurso de apelación impetrado por la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. contra el fallo por medio del cual se negaron las pretensiones que en ejercicio de la acción de controversias contractuales presentó con el fin de que se anularan las Resoluciones 618 del 21 de junio de 1994 y 714 del 13 de julio de 1994, proferidas por la entonces Superintendencia General de Puertos, y se repararan los daños causados.

De esta manera, se procederá a determinar si se presentan los demás elementos.

En relación con la identidad de partes conviene aclarar que esta es de carácter jurídico y no físico, habida cuenta de es susceptible de ser predicada en los eventos en los que por disposición legal o por acto entre vivos uno de los sujetos de la relación sustancial es susceptible de ser remplazado por otro.

Además, se precisa que para que se dé por probada la excepción analizada no se requiere que la *causa petendi* y las pretensiones sean idénticas, pues una exigencia en tal sentido llevaría a aceptar que la cosa juzgada es pasible de ser enervada con la adición de pretensiones accesorias o la alteración de los supuestos fácticos, razón por la cual lo que resulte relevante frente a estos puntos sea la existencia de una similitud que permita inferir que lo que se pretende es revivir un proceso legal y definitivamente fenecido.

**3.1. Identidad jurídica de partes**

El 24 de junio de 1993, la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. y la Superintendencia General de Puertos celebraron el contrato de concesión portuaria No. 006, cuya cláusula tercera se interpretó a través de las Resoluciones 618 del 21 de junio de 1994 y 714 del 13 de julio de 1994.

Posteriormente, el Presidente de la República, a través del artículo 40 del Decreto 101 de 2000, delegó en la Superintendencia General de Puertos, quien en adelante se llamó Superintendencia de Puertos y Transporte, las funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte a las que se refiere el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política.

A su vez, mediante el parágrafo 2º del artículo 44 del Decreto 101 de 2000[[15]](#footnote-15), modificado por el artículo 5 del Decreto 2741 de 2000, asignó a la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos del Ministerio de Transporte las funciones que ostentaba la hasta ese entonces Superintendencia General de Puertos *“en materia de concesiones y demás actividades portuarias, salvo aquellas de inspección, control y vigilancia”*.

De este modo, el Ministerio de Transporte, por imperio de la ley*,* adquirió las obligaciones y derechos inherentes a las competencias de carácter portuario de la Superintendencia, lo que implicó la sustitución de su posición contractual en los contratos de concesión portuaria, tales como el celebrado con la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. -contrato de concesión No. 006 de 1993-.

Por lo anterior, al Ministerio debía tenérsele como demandado, en calidad de sucesor procesal de la Superintendencia de Puertos y Transporte, en la controversia que tenía por objeto la nulidad de los actos a través de los cuales se interpretó el mencionado contrato, esto, en virtud del contenido del artículo 60 del C.P.C.[[16]](#footnote-16), vigente para la época de los hechos, a cuyo tenor:

*“ARTÍCULO 60. SUCESION PROCESAL. Fallecido un litigante o declarado ausente o en interdicción, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos, o el correspondiente curador.*

*“Si en el curso del proceso sobrevienen la extinción de personas jurídicas o la fusión de una sociedad que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter.* ***En todo caso, la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurran.***

*“****El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso, podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente*** *(…)”* (Negrillas fuera de texto).

De conformidad con la norma transcrita, la sucesión procesal, por ser una circunstancia que solo implicaba el reemplazo de una de las partes en el litigio, no tenía la suficiencia para alterar la relación sustancial debatida, razón por la cual el Ministerio, de conformidad con el artículo 62 *ejusdem,* debía tomar el proceso en el estado en que se encontraba y este -el proceso- debía continuar como si se tratara de la entidad inicialmente demandada, tal como en diversas oportunidades lo ha sostenido esta Sección, la cual, entre otras, en sentencia del 10 de marzo de 2005 señaló [[17]](#footnote-17):

*“El sucesor queda con los mismos derechos, cargas y obligaciones procesales que su antecesor. La sucesión procesal no entraña ninguna alteración en los restantes elementos del proceso. Por ser un fenómeno de índole netamente procesal, tampoco modifica la relación jurídica material, que, por tanto, continúa igual, correspondiéndole al funcionario jurisdiccional pronunciarse sobre ella como si la sucesión procesal no se hubiese presentado”.*

Si bien, al Ministerio no se le reconoció la condición analizada –la de sucesor procesal– y este tampoco compareció al proceso, es claro que por disposición legal –artículo 60 del C.P.C. –, sí resultó cobijado por los efectos de la sentencia, lo que quiere decir que la sentencia que declaró la nulidad y ordenó la reparación vinculó tanto a quienes fueron parte del proceso como a sus sucesores en la relación sustancial, así no se hubieran hecho parte del litigio, *so pena* de atentar contra el principio de seguridad jurídica, pues de lo contrario bastaría con que una de las partes transmitiera el derecho material en juego a un tercero para así reabrir el debate.

En las condiciones analizadas, y en cuanto el fallo dictado en el proceso de controversias contractuales que la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. promovió en 1994 le es oponible tanto a la Superintendencia de Puertos y Transporte como al Ministerio de Transporte, quienes integran la parte demandada en el presente asunto, fuerza concluir que se configura el presupuesto de identidad jurídica de partes.

**3.2. Identidad de causa**

La Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A., como antes se indicó, demandó en 1994 con dos propósitos, a saber: i) que se anularan las Resoluciones Nos. 618 del 21 de junio y 714 del 13 de julio de 1994 proferidas por la hoy Superintendencia de Puertos y Transporte y ii) que se restituyeran los derechos vulnerados, a través del restablecimiento *“in natura”* y la reparación del daño *“en especie”.*

A su vez, en el presente asunto acude a la jurisdicción con el fin de que se le indemnicen los perjuicios causados por los referidos actos de interpretación que no fueron objeto de condena en el proceso precedente.

De este modo, es claro que la razón por la que se acudió a esta Jurisdicción en el año de 1994 y por la que ahora se demanda es la ilegalidad de los actos administrativos de carácter contractual y de contenido particular que la antes Superintendencia General de Puertos expidió con el fin de determinar el alcance del contrato de concesión No. 006 de 1993, lo que quiere decir que la Sala se encuentra ante la configuración del presupuesto de identidad de causa, pues de un mismo conjunto de hechos se pretenden derivar consecuencias jurídicas distintas en lo relacionado con la reparación de los perjuicios causados por una manifestación ilegal de la voluntad de la Administración.

Conviene aclarar que los términos en los que se plantearon las pretensiones carecen de la suficiencia para enervar la identidad de causa, porque estos no obedecen a la modificación sustancial de la relación jurídica que surgió entre la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. y las demandadas, por la interpretación del contrato No. 006 de 1993, sino a la intención de la demandante de justificar la presentación de una nueva demanda frente a una controversia que ya fue definida por esta Corporación.

**3.3. Identidad de objeto**

Para establecer si se configura este supuesto se confrontarán las pretensiones del primer proceso con las planteadas en el *sub lite.*

Pues bien, el 12 de octubre de 1994, la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A., en ejercicio de la acción de controversias contractuales, presentó demanda contra la antes Superintendencia General de Puertos, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones:

“*1. Declárase la nulidad de la resolución número 618 del 21 de junio de 1994 ‘por la cual la Superintendencia General de Puertos interpreta unilateralmente la cláusula 3° (sic) del Contrato de Concesión No. 006 de 1993, suscrito con la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta’.*

“*2. Declárase la nulidad de la resolución número 714 del 13 de julio de 1.994 ‘por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A., contra la Resolución 618 de junio 21 de 1.994’.*

“*3. Condénase, a la Superintendencia General de Puertos a:*

“*3.1. Reembolsar a la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A., la suma de cuarenta y ocho millones quinientos veintiséis mil cuatrocientos ochenta y cinco pesos ($48.526.485,oo) moneda legal colombiana, valor que le ordenó reintegrar por la prestación y cobro del servicios de fondeo.*

“*3.2. Reembolsar a la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. las sumas de dinero que la Superintendencia General de Puertos haya percibido y perciba por concepto de la prestación y cobro del servicio de fondeo en el área o zona objeto del contrato de concesión portuaria número 006 de 1.993, desde la zona ejecutoria de los actos administrativos contractuales demandados hasta aquél que se dé cumplimiento a la sentencia.*

“*3.3. Las sumas dinerarias, se actualizarán monetariamente según los índices de aumento certificados por el Dane, entre su percepción y la sentencia.*

“*3.4. Las sumas reconocidas en la sentencia, devengarán intereses comerciales ordinarios y moratorios, en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo* (…)”[[18]](#footnote-18)

El proceso se radicó bajo el No. 390194 y su conocimiento le correspondió al Tribunal Administrativo de Magdalena, Corporación que por sentencia del 16 de diciembre de 1999 negó las súplicas de la demanda, decisión apelada por la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A.

El recurso presentado contra el fallo de primera instancia se tramitó ante la Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación, quien lo resolvió de manera favorable y, como consecuencia, anuló los actos por medio de los cuales se interpretó el parágrafo cuarto de la cláusula tercera del contrato de concesión No. 006 del 24 de junio de 1993 y condenó a la demandada a la reparación de los daños demostrados en el plenario; sobre este punto en aquella oportunidad se sostuvo:

*“Por estas mismas razones se condenará a la demandada a que le pague a la demandante Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta, debidamente actualizadas, las sumas de dinero que aparecen demostradas en el expediente como percibidas por aquella por concepto de la prestación del servicio de fondeo en la zona de Santa Marta.*

*“Estas sumas de dinero (…) se circunscriben al periodo comprendido dentro de los meses de julio de 1994 y agosto de 1997, razón por la cual la condena se limita a las de este lapso pues no hay pruebas que demuestren lo percibido en los restantes periodos*”[[19]](#footnote-19).

Ahora, en el presente asunto la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A. pretende que se condene a la Superintendencia de Puertos y Transporte y al Ministerio de Transporte a pagar los perjuicios causados con los actos por medio de las cuales se interpretó una de las cláusulas del contrato No. 006 del 24 de junio de 1993, siempre que no se trate de los mismos que esta Sección ordenó indemnizar a través de sentencia del 7 de julio de 2011.

Pues bien, el presupuesto de identidad de objeto de la cosa juzgada formal se predica tanto de lo decidido expresamente como de lo resuelto de manera implícita, pero siempre que esto último haga parte de lo que fue el objeto del fallo, es decir, que se trate de las consecuencias de las pretensiones de carácter principal.

Por lo anterior, en el proceso en el que se define la legalidad de actos administrativos de contenido particular y de carácter contractual se entiende resuelto lo relacionado con el restablecimiento del derecho y/o la reparación de los prejuicios, así no se formulen pretensiones en tal sentido o las mismas sean negadas en todo o en parte, como ocurrió en el *sub lite,* dado que su fundamento es la estimación de la declaración principal, la de nulidad, de ahí que no pueden pedirse independientemente del hecho que las genera.

Así las cosas, la inmutabilidad de la sentencia proferida en proceso precedente se predica tanto de las pretensiones de carácter principal como de las de carácter accesorio.

Ahora, si bien el *petitum* de los procesos objeto de confrontación presentan diferencias, pues en el último no se cuestiona la legalidad de los actos de interpretación unilateral del contrato, dado que la misma se definió en el proceso precedente, sí comparten el fin mediato, esto es, la reparación de los perjuicios causados con los actos por medio de los cuales se interpretó el contrato de concesión portuaria, lo que quiere decir que se encuentra acreditado el presupuesto de identidad jurídica de causa.

A juicio de la Sala, es claro que en el *sub lite* se ejercer el derecho de acción con el fin de enervar las causas por las cuales en la oportunidad precedente esta Corporación no condenó a la Superintendencia de Puertos y Transporte en los términos solicitados por la Sociedad Portuaria, es decir, se pretende subsanar la falencia probatoria en la que se incurrió en el proceso inicial, al punto de que la demanda primigenia y la actual, en lo relacionado con la pretensión de reparación de perjuicios, se diferencian únicamente en el tipo y número de pruebas postuladas con el fin de demostrar los perjuicios causados con los actos a través de los cuales se interpretó el contrato de concesión.

En estas condiciones, se advierte que la nueva demanda tiene como finalidad que esta Jurisdicción le permita a la parta actora cumplir cargas procesales que no asumió ante el Tribunal Administrativo del Magdalena, pues era ante este, al momento de presentar la demanda o de reformarla, que debía solicitar la práctica de las pruebas que resultaran idóneas, pertinentes y necesarias para lograr los cometidos pretendidos.

Las actuaciones desplegadas por la parte demandante, además de resultar contrarias a los principios de buena fe y lealtad procesal, se edifican en un supuesto erróneo, esto es, en aquel según el cual los asuntos de conocimiento de esta Jurisdicción son susceptibles de ser tramitados tanto número de veces como los que las partes estimen convenientes para obtener un pronunciamiento a fin a sus intereses.

Por las razones precedentes, la Sala concluye que también se configura el presupuesto de identidad jurídica de objeto.

**4. Conclusión**

En la demanda presentada en el caso concreto se solicitó la reparación (identidad de objeto) de los perjuicios causados con las decisiones por medio de los cuales se interpretó el contrato de concesión No. 006 de 1993 (identidad de causa), asunto que fue definido en un proceso anterior, el que finalizó con sentencia de segunda instancia proferida el 7 de julio de 2011 por esta Sección, cuyos efectos se extienden, entre otros, al Ministerio de Transporte (identidad de partes).

De este modo, la Sala encuentra acreditados los presupuestos de la cosa juzgada establecidos en el inciso 5° del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, lo cual, *so pena* de revivir un proceso legal y definitivamente fenecido, le impide volver sobre el monto de la indemnización de los perjuicios causados.

Como consecuencia, se confirmará la decisión apelada.

**5. Costas**

El *a quo* condenó en costas a la demandante sin embargo, como este punto no fue cuestionado, la Sala se abstendrá estudiarlo.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO:**  CONFIRMAR la providencia proferida en la audiencia del 7 de octubre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, por la cual se declaró probada la excepción de cosa juzgada.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

1. Radicación número 47001-23-31-000-1994-03901-01(18762), M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. [↑](#footnote-ref-1)
2. Al respecto en el capítulo de hechos de la de la demanda sostuvo:

   “*2.6.A pesar de que la SPT canceló los valores ordenados mediante la sentencia del Consejo de Estado, correspondientes a los períodos transcurridos entre los meses de julio de 1994 y agosto de 1997, no [ha] devuelto los dineros que [cobró] por concepto de fondeo entre el período comprendido entre el mes de septiembre de 1997 y el mes de agosto del 2000, basad[a] en las resoluciones declaradas nulas (…).*

   “*2.7. Teniendo en cuenta lo anterior, y en la medida en la que no fueron objeto de pronunciamiento por parte del Consejo de Estado los recaudos por los cobros del servicio de fondeo que realizó la Superintendencia General de Puertos ([septiembre de 2000-enero de 2007) se hace necesario que las entidades accionadas repongan todos los dineros cobrados con base en las Resoluciones Nos. 618 del 21 de junio de 1994 y 714 del 13 de julio de 1994, ya que al declararse nulas (…) los recaudos percibidos se tornaron ilegales, ya que el verdadero titular de ese derecho es la Sociedad Portuaria de Santa Marta], como quedó establecido en dicho fallo*”(Folio 4, cuaderno 1). [↑](#footnote-ref-2)
3. *“CLÁUSULA TERCERA: DESCRIPCIÓN EXACTA DE LA UBICACIÓN, LINDEROS Y EXTENSIÓN DE LAS ZONAS ACCESORIAS EN DONDE SE ENCUENTRAN LOS BIENES DE LA EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA EN LIQUIDACIÓN-ENTREGADOS EN CONCESIÓN:*

   “*(…).*

   *“PARÁGRAFO CUARTO: Las áreas de fondeo son las definidas por la autoridad marítima, la cual para tal fin, publica la carta de navegación del puerto con sus respectivas convenciones*”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Acuerdo No. 58 de 1999, modificado por los Acuerdos Nos. 55 de 2003, 148 de 2014 y 110 de 2015. [↑](#footnote-ref-4)
5. En efecto, argumentó:

   *“[…] [E]n la medida en que no fueron objeto de pronunciamiento por parte del Consejo de Estado los recaudos por los cobros del servicio de fondeo que realizó la Superintendencia General de Puertos [(septiembre de 1997-agosto de 2000) y el Ministerio de Transporte (septiembre de 2000-enero de 2007), resulta necesario* ***que se repongan todos los dineros cobrados con base en las Resoluciones Nos. 618 del 21 de junio de 1994 y 714 del 13 de julio de 1994****],ya que al ser anuladas [los recaudos percibidos con fundamento en estas se tornaron ilegales*] *(…)*”(folio 4, cuaderno 1) (Negrillas fuera de texto). [↑](#footnote-ref-5)
6. En relación con este punto la Sección Tercera en sentencia del 14 de febrero de 1995, expediente S-123,C.P.Consuelo Sarria Olcos, sostuvo:

   *“[L]os hechos son la causa petendi de la demanda, en cuanto configuran la causa jurídica en que se fundamenta el derecho objeto de las pretensiones y por eso, desde el punto de vista procesal, su afirmación constituye un acto jurídico que tiene la trascendencia y alcance de definir los términos de la controversia y por lo tanto el alcance de la sentencia, y deben ser objeto del debate durante el proceso, para que si al final se encuentran debidamente probados puedan prosperar las peticiones de la demanda, ya que respecto de ellos debe pronunciarse el juzgador, en perfecta congruencia*”. [↑](#footnote-ref-6)
7. “*ARTÍCULO 173. REFORMA DE LA DEMANDA. El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:*

   *“1. La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda (…)*” [↑](#footnote-ref-7)
8. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 22 de mayo de 2003, radicación 23532, C.P. Ricardo Hoyos Duque, y auto del 19 de julio de 2006, radicación 30905, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, entre otros. [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 24 de enero de 2007, expediente 31.433, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-9)
10. Al respecto, la mencionada norma establece la forma en la que se computa el término de caducidad cuando: i) la liquidación se efectúa de común acuerdo por las partes y ii) la Administración liquida el contrato de manera unilateral. [↑](#footnote-ref-10)
11. El literal j) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, entre otras cosas, prevé a partir de cuándo empieza a correr el término para demandar en los contratos que requieren liquidación y esta no se logra por mutuo acuerdo o no se practica por la Administración unilateralmente. [↑](#footnote-ref-11)
12. Si bien el término inicial -20 años- empezó a correr el 24 de junio de 1993, no es menos cierto que a través del otro sí No. 006 del 30 de mayo de 2008, el plazo se amplió por 20 años adicionales. Al respecto en su cláusula quinta se señaló: “*[m]odificación del plazo contractual. Las partes convienen en ampliar el plazo de la concesión portuaria por veinte (20) años adicionales, teniendo en cuenta las inversiones previstas en el Plan de Inversión y el cronograma para su ejecución*”*.* [↑](#footnote-ref-12)
13. Por su parte, la cosa juzgada material, tratándose de pretensiones de reparación directa, se predica de las providencias a través de las cuales se define la responsabilidad del Estado frente a una causa común para varios sujetos, quienes, pese a ello, no ejercen su derecho de acción de manera conjunta, verbigracia los daños causados por un atentado terrorista.

    Lo anterior, de conformidad con lo sostenido por esta Subsección en sentencias del 27 de mayo de 2015, expediente 33819, y del 23 de septiembre de 2015, expediente 33004, M.P. Hernán Andrade Rincón, entre otras. [↑](#footnote-ref-13)
14. La cosa juzgada también se predica autos como aquellos a través de los cuales se acepta el desistimiento de la demanda o se aprueban los acuerdos conciliatorios. (artículo 314 Código General del Proceso.). [↑](#footnote-ref-14)
15. Publicado en el Diario Oficial No. 43.882 del 7 febrero 7 de 2000 y modificado por el artículo 5 Decreto Nacional 2741 de 2001. [↑](#footnote-ref-15)
16. Modificado por el numeral 22 del artículo 1 del Decreto 2282 de 1989. [↑](#footnote-ref-16)
17. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, expediente 16346. [↑](#footnote-ref-17)
18. Folio 248, cuaderno 1. [↑](#footnote-ref-18)
19. Folio 262 vuelto, cuaderno 1. [↑](#footnote-ref-19)