CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 23 de noviembre de 2022

Radicación:	11001-03-26-000-2020-00125-00 (66289)
Recurrente:	Oscar de Jesús Ramírez y CIA LTDA.
Referencia:	Recurso extraordinario de revisión

Sentencia recurrida:	
Demandante:	Oscar de Jesús Ramírez y CIA LTDA.
Demandado:	Instituto de Deportes y Recreación–INDER

Temas: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – causales 5 y 8 del artículo 250 del CPACA – nulidad originada en la Sentencia – causales taxativas – Sentencia contraria a otra anterior que constituía cosa juzgada

Síntesis: La demandante presentó un recurso extraordinario de revisión en contra de una Sentencia e invocó las causales contenidas en los numerales 5 y 8 del artículo 250 del CPACA. Alegó que esta había vulnerado su derecho al debido proceso, ya que no era congruente con las pretensiones ni con lo alegado en el recurso de apelación. Además, sostuvo que el Tribunal debió haber concedido sus pretensiones. Por último, afirmó que existía una contradicción entre la Sentencia recurrida y una decisión anterior que constituía cosa juzgada entre las partes del proceso.

Decide la Sala el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la sociedad Oscar de Jesús Ramírez y CIA LTDA. en contra de la Sentencia de 12 de noviembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia[1].

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

[1] La Sección Tercera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente recurso, en los términos del artículo 249, numeral 2, del CPACA, según el cual "*de los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia*".

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Antecedentes del proceso – 1.2. Recurso extraordinario de revisión

1.1. Antecedentes del proceso

1. El 19 de diciembre de 2007, la sociedad Oscar de Jesús Ramírez y CIA LTDA. presentó una **demanda,** en ejercicio de la acción de controversias contractuales, en contra del Instituto de Deportes y Recreación–INDER, con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se trascribe):

> 1. *"Que por las razones expuestas se declare la nulidad del parágrafo único de la cláusula cuarta del contrato de arrendamiento 034 de 2001.*
> 2. *Que por las razones expuestas se declare la nulidad del acto administrativo de fecha 23 de julio de 2007.*
> 3. *Que por las razones expuestas se declare la nulidad del acto administrativo de fecha 27 de Agosto de 2007.*
> 4. *En subsidio de la pretensión primera que se declare que la aplicación e interpretación que el INDER le está dando al parágrafo único de la cláusula cuarta del contrato de arrendamiento 034 de 2001 con la forma como le incrementó a mi mandante el canon mensual de arrendamiento es arbitraria y leonina.*
> 5. *Que se restablezca el derecho de mi mandante declarando que no está obligado a cancelar el valor del canon de arrendamiento que pretende cobrarle el INDER desde el mes de agosto de 2007.*
> 6. *Que se condene ejemplarmente en costas a la demandada".*

2. En síntesis, la actora presentó los siguientes hechos en la demanda:

3. 1) El 9 de marzo de 2001, la demandante celebró con el INDER el contrato de arrendamiento 34 de 2001 sobre unos inmuebles localizados en el Estadio Atanasio Girardot de Medellín.

4. 2) El plazo del contrato fue de 3 años contados a partir del 1 de enero de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2003. Según la actora, este término, por ministerio de ley, era prorrogable automáticamente por periodos iguales al inicialmente pactado; en consecuencia, a la fecha de presentación de la demanda, estaba vigente la segunda prórroga, que regía desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2009.

5. 3) Se pactó un canon mensual de arrendamiento inicial de $1'696.969.

6. 4) Según el parágrafo de la cláusula cuarta del contrato, "*el canon mensual de arrendamiento ser*[ía] *reajustable anualmente a partir de cada año en el tanto por ciento que determin*[ara] *la oficina de catastro municipal*". Sin embargo, esta estipulación nunca fue aplicada por las partes, pues, cada año, estas acordaron el reajuste del canon y, para el 2007, pactaron un canon de $2'048.739 que debía regir hasta el 31 de diciembre de 2007.

7. 5) El 23 de julio de 2007, el arrendador expidió un acto administrativo en el que informó a la arrendataria que el nuevo canon mensual que regiría desde agosto de 2007 sería de $6'020.933. El 27 de agosto de 2007, la entidad confirmó la referida decisión.

8. En primera instancia, mediante la **Sentencia de 25 de abril de 2014**, el Juzgado 13 Administrativo del Circuito de Medellín decidió (se trascribe):

> *"PRIMERO.- Declarar probada la excepción de caducidad, respecto de la primera pretensión, planteada en la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.*
>
> *SEGUNDO.- Declarar probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, respecto de las pretensiones segunda y tercera, por lo expuesto en la parte considerativa de este fallo.*
>
> *TERCERO.- Negar las pretensiones de la demanda de acuerdo con las razones aducidas en la parte motiva de la presente sentencia.*
>
> *CUARTO.- No prospera la objeción por error grave, planteada por la parte demandante, respecto del dictamen pericial realizado por el ingeniero civil, Gustavo Gutiérrez Maya.*
> [...]".

9. Luego de que la actora apelara la referida providencia, mediante la **Sentencia de 19 de octubre de 2017**, el Tribunal Administrativo de Antioquia decidió (se trascribe):

> *"PRIMERO. SE REVOCA el numeral SEGUNDO la providencia del 25 de abril del 2014 proferida por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Medellín, que declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, respecto de las pretensiones segunda y tercera, por las consideraciones expuestas con antelación.*
>
> *SEGUNDO: SE CONFIRMA en todo lo demás el fallo apelado.*

TERCERO. Una vez en firme DEVUÉLVASE al juzgado de origen para que emita el fallo de mérito que corresponda, acorde con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.
[...]".

10. Con ocasión de la orden dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia contenida en el citado numeral 3 de la parte resolutiva de la Sentencia de 19 de octubre de 2017, el Juzgado 31 Administrativo del Circuito de Medellín debía pronunciarse respecto de la legalidad de los actos administrativos demandados. Ello, ya que la referida Sentencia había revocado la decisión del juez de primera instancia de declarar probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda respecto de las pretensiones en las que se solicitaba la declaratoria de nulidad de los actos.

11. Mediante la **Sentencia de 16 de enero de 2019**, el Juzgado 31 Administrativo del Circuito de Medellín decidió (se trascribe):

"Primero. Declarar que entre OSCAR RAMIREZ Y CIA LTDA y el Instituto de Deportes y Recreación de Medellín-INDER- existió un contrato de arrendamiento firmado del 09 de marzo del 2001, con plazo de tres años, el cual feneció el 1 de diciembre del 2003, sin que haya lugar a entender que el mismo fue prorrogado automáticamente, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Comunicación del 23 de julio del 2007, y en el Oficio del 27 de agosto del 2001, expedidos por la entidad demandada, al haberse declarado la inexistencia de la prórroga del contrato en las que aquellos se fundamentaban.

Tercero. Declarar que:
i) El demandante no está obligado a cancelar nuevos valores por concepto de cánones de arrendamiento que pretende cobrarle el INDER con fundamento en los actos administrativos que se declaran nulos; y que
ii) la entidad tiene la facultad de solicitar la restitución de los inmuebles, precisamente por la inexistencia de contrato que ampare la tenencia y lucro que de ellos pudiera estar obteniendo el arrendatario de hecho.

Cuarto. Abstenerse de condenar en costas a las partes.

Quinto. Negar las demás pretensiones.
[...]".

12. Luego de que las partes apelaran la citada decisión, en la **Sentencia de 12 de noviembre de 2019** –objeto del presente recurso de revisión–, el Tribunal Administrativo de Antioquia decidió (se trascribe):

> *"PRIMERO. SE REVOCA la providencia del dieciséis (16) de enero de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Treinta y Uno Administrativo del Circuito de Medellín, por las consideraciones expuestas con antelación.*
> [...]".

13. En relación con la caducidad de las pretensiones, el Tribunal afirmó (se trascribe):

> *"en sentencia proferida el 25 de abril de 2014, el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Medellín declaró probada la excepción de caducidad respecto de la pretensión de declarar la nulidad del parágrafo único de la cláusula cuarta del contrato de arrendamiento No. 034 de 2001, decisión que fue confirmada por este Tribunal mediante sentencia del 19 de octubre de 2017.*
>
> *No obstante lo anterior, se advierte que el hecho de que haya operado el fenómeno preclusivo de la caducidad en relación a la declaratoria de nulidad de la citada clausula contractual, no implica que también haya operado frente a la pretensión de nulidad de los actos acusados, pues uno y otro supuesto se rigen por reglas diferentes* [...]".

14. Según la Sentencia, contrario a lo manifestado por el juez de primera instancia, el contrato se renovó tácitamente y para la fecha de expedición de los actos demandados, este aún se encontraba en ejecución. Además, las comunicaciones demandadas no correspondían a actos administrativos, por lo que no era procedente estudiar su legalidad. A juicio del Tribunal, no estaba demostrada una actuación abusiva de la demandada, ya que el incremento del canon se fundamentó en lo pactado en el contrato.

15. El 6 de diciembre de 2019, la sociedad demandante presentó una **acción de tutela**, en la que alegó que, mediante la Sentencia de 12 de noviembre de 2019, el Tribunal Administrativo de Antioquia había vulnerado sus derechos al debido proceso, a la defensa y a la igualdad.

16. En la **providencia de 5 de marzo de 2020**, el Consejo de Estado[2] decidió que la acción no cumplía con el requisito de subsidiariedad, pues "*e*[ra] *claro que proced*[ía] *el recurso extraordinario de revisión, pues la sociedad consideró la afectación de su debido proceso por desconocimiento del principio de congruencia, pues no se resolvió sobre todas las pretensiones planteadas en la demanda de controversias contractuales*".

[2] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 5 de marzo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2019-05133-00.

1.2. Recurso extraordinario de revisión

17. El 6 de noviembre de 2020, la sociedad Oscar Ramírez y CIA LTDA. presentó un **recurso extraordinario de revisión** contra la Sentencia de 12 de noviembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

18. La recurrente invocó las causales contenidas en los numerales 5 y 8 del artículo 250 del CPACA –correspondientes a la existencia de una "*nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la cual no procede recurso de apelación*", ya que el Tribunal violó su derecho al debido proceso, y por "*ser la sentencia contraria a otra anterior que constitu*[ía] *cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada*"– y las sustentó en los siguientes argumentos:

19. La referida providencia no era congruente, en la medida en que no contenía un pronunciamiento expreso frente a las pretensiones cuarta y quinta de la demanda. Además, en la Sentencia de 25 de abril de 2014, el juez decidió que no prosperaba la objeción por error grave planteada frente al dictamen rendido por el perito Gustavo Gutiérrez Maya y, pese a que la demandante apeló este punto, la Sentencia de segunda instancia no resolvió al respecto.

20. El Tribunal debió haber concedido las pretensiones, ya que las pruebas evidenciaban suficientemente que el INDER había abusado de su posición dominante y que se había roto el equilibrio económico del contrato.

21. Al estudiar la caducidad de la acción, el Tribunal no aplicó el artículo 164, literal j, del CPACA que señalaba que podía demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentrara vigente y el contrato para la fecha de la presentación de la demanda aún se encontraba vigente; "*motivo por el cual existe un error de derecho*". "*De haberse considerado que el contrato estaba vigente al momento de proferirse la sentencia de fecha 25 de abril de 2014 hubiere sido procedente declarar la nulidad absoluta de oficio de la cláusula mediante la cual se estipuló el aumento del canon de arrendamiento cuya nulidad se demandó y no fue así porque en resumen se consideró que el contrato no se encontraba vigente*".

22. Quedaron en firme todos los argumentos contenidos en la citada Sentencia de 25 de abril de 2014 para no acceder a declarar las pretensiones, entre ellos la caducidad de las acciones. En virtud de lo anterior, existe una contradicción entre la referida providencia y la decisión recurrida.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Objeto del litigio – 2.2. Generalidades y configuración de la causal de revisión contenida en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA – 2.3. Generalidades y configuración de la causal de revisión contenida en el numeral 8 del artículo 250 del CPACA – 2.4. Condena en costas

2.1. Objeto del litigio

23. En consideración a los argumentos presentados en el recurso extraordinario, la Sala deberá establecer si procede la revisión de la Sentencia: (1) por la existencia de una nulidad, ya que, según la recurrente, el Tribunal violó su derecho al debido proceso, y (2) por ser la Sentencia contraria a las decisiones de 25 de abril de 2014 del Juzgado 13 Administrativo del Circuito de Medellín y de 19 de octubre de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia, las cuales, en su entender, constituían cosa juzgada entre las partes del proceso.

2.2. Generalidades y configuración de la causal de revisión contenida en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA

24. La causal de revisión alegada por la recurrente, contenida en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA, se configura cuando se acredita la existencia de una "*nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la cual no procede recurso de apelación*". Son claros entonces los dos presupuestos o elementos estructurales determinados por el legislador, los cuales deben concurrir para la configuración de la causal: (1) que la nulidad se haya configurado en el momento procesal en que se profirió la Sentencia y (2) que la providencia recurrida no sea objeto de recurso alguno.

25. Adicionalmente, en la reciente providencia de 16 de agosto de 2022 (exp. 47097)[3], esta Subsección determinó que la referida causal de revisión solamente puede prosperar cuando se funde en una nulidad establecida en la legislación (se trascribe):

> *"33. La jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha interpretado esta causal de manera abundante, porque el CPACA no definió su alcance. Por esta razón, la jurisprudencia acudió al régimen de nulidades del artículo 140 del CPC (hoy 133 del CGP) e interpretó el artículo 29 constitucional[4] para dotar de contenido a la causal.*
> [...]
> *36. Sin embargo, la Sala entiende que las causales del recurso de revisión son taxativas y de interpretación restrictiva o, lo que es lo mismo, no pueden ser interpretadas de manera analógica o extensiva. Por ello, en el entender de esta Sala, la causal 5 del artículo 250 del CPACA que se refiere a la 'nulidad originada en la sentencia' debe, también, ser interpretada de manera restrictiva. En ese sentido, solamente podrá declararse fundado el recurso extraordinario de revisión cuando se origine en la Sentencia alguna de las causales de nulidad previstas en la legislación.*
>
> *37. La Subsección adopta esta interpretación porque, como se dijo, el recurso extraordinario de revisión tiene causales taxativas, por lo que, interpretar el articulo 29 constitucional para diseñar nuevas causales de revisión las convertiría en causales enunciativas, y, de esa manera, cualquier violación del debido proceso constituiría una causal para considerar procedente el recurso extraordinario de revisión cuando así lo considere el juez de la revisión".*

26. De conformidad con la referida interpretación restrictiva de la causal, esta no puede entenderse configurada si, como en este caso, la recurrente no se refirió a la causal de nulidad en la que habría incurrido la Sentencia controvertida. En efecto, el recurso únicamente hizo mención a la violación por parte del Tribunal a su derecho al debido proceso y, particularmente, a la vulneración de la congruencia, mas no determinó la causal legal de nulidad en la que supuestamente incurrió la decisión. Luego, el recurso mencionó algunos "*errores de derecho*" de la Sentencia, que tampoco constituyen una causal de revisión.

27. Así pues, en virtud de que no hay lugar a entender que cualquier afectación al debido proceso, contenido en el artículo 29 superior, configura una causal de revisión de la Sentencia, la Sala no estudiará la

[3] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 16 de agosto de 2022, exp. 47097. M. P. Alberto Montaña.
[4] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 2 de junio de 2021, Radicado 62680. También ver, Subsección B, Sentencia de 11 de octubre de 2021, Radicado 50428.

congruencia de la decisión en relación con las pretensiones de la demanda ni con los argumentos presentados en la apelación. Ello, ya que la vulneración de la congruencia no se subsume en ninguna de las causales de nulidad previstas en nuestra legislación.

28. Por otra parte, para sustentar el recurso, la sociedad demandante afirmó que, con base en un análisis de las pruebas que obraban en el expediente, el Tribunal debió haber concedido las pretensiones y que este había hecho un análisis errado de la caducidad de la acción, lo cual constituía un "*error de derecho*". Los referidos argumentos corresponden a juicios de fondo respecto de la providencia controvertida, que, lejos de cuestionar la legalidad de la Sentencia, muestran la inconformidad de la recurrente con la decisión de fondo. Un cuestionamiento sobre la valoración probatoria y la interpretación y aplicación de normas jurídicas por parte del Tribunal, evidentemente, no fundamenta la revisión de la Sentencia. Este recurso extraordinario no permite al juez reabrir el debate sustancial solucionado por el Tribunal y no convierte a la Sala en un juez de tercera instancia del litigio.

2.3. Generalidades y configuración de la causal de revisión contenida en el numeral 8 del artículo 250 del CPACA

29. Según el numeral 8 del artículo 250 del CPACA, una Sentencia debe ser objeto de revisión cuando sea "*contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada*".

30. Según la norma citada, para que se declare fundada la causal de revisión, se exige que haya dos procesos y en este caso solo se adelantó uno y solo existió cosa juzgada cuando quedó ejecutoriada la Sentencia de 12 de noviembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia. En efecto, solo mediante dicha decisión quedaron resueltas la totalidad de las pretensiones del actor. Así que no hay lugar a declarar fundado el recurso.

31. Para ahondar en razones, tampoco existe contradicción entre las providencias. La recurrente alude a una diferencia entre la Sentencia

recurrida, por una parte, y las decisiones de 25 de abril de 2014 del Juzgado 13 Administrativo del Circuito de Medellín y de 19 de octubre de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia, por otra.

32. Según la demandante, la contradicción se basó en que, al proferir la Sentencia de 12 de noviembre de 2019, el Tribunal no tuvo en cuenta que "*quedaron en firmes todos los argumentos contenidos en la providencia de primera instancia* [de 25 de abril de 2014] *para no acceder a declarar las pretensiones, entre ellos la caducidad de las acciones*". Lo anterior es cierto, salvo que no se evidencia contradicción alguna.

33. La Sentencia de 19 de octubre de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia confirmó las decisiones contenidas en la providencia de 25 de abril de 2014 del Juzgado 13 Administrativo del Circuito de Medellín de "*declarar probada la excepción de caducidad, respecto de la primera pretensión, planteada en la demanda*", relativa a la declaración de nulidad del parágrafo único de la cláusula cuarta del contrato de arrendamiento 034 de 2001, y de negar las pretensiones de la demanda, con excepción de la nulidad de los supuestos actos administrativos.

34. Con ocasión de la firmeza de las referidas decisiones, en el segundo proceso, tanto la primera instancia –Sentencia de 16 de enero de 2019– como la segunda –Sentencia de 12 de noviembre de 2019– se limitaron a analizar la legalidad de los actos controvertidos por la actora; la cual no fue estudiada en el primer proceso en vista de que el Juzgado 13 Administrativo del Circuito de Medellín declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda respecto de dichas pretensiones.

35. En relación con la caducidad de la acción, la decisión recurrida fue clara en advertir que, a juicio del Tribunal, la caducidad de cada pretensión debía estudiarse separadamente, pues "*el hecho de que haya operado el fenómeno preclusivo de la caducidad en relación a la declaratoria de nulidad de la citada clausula contractual* [parágrafo único de la cláusula cuarta del contrato de arrendamiento No. 034 de 2001]*, no implica que también haya operado frente a la pretensión de nulidad de los actos acusados, pues uno y otro supuesto se rigen por reglas diferentes*". Lo anterior no configura una contradicción con las Sentencias proferidas en el primer proceso porque, contrario a lo afirmado por la recurrente, al estar en

firme la declaración de caducidad respecto de la primera pretensión, el Tribunal no podía decidir en contra de dicha decisión.

36. Adicionalmente, la providencia recurrida no contrarió la decisión de las dos Sentencias del primer proceso de negar las pretensiones de la demanda, con excepción de la nulidad de los supuestos actos administrativos, pues aquella, únicamente, se refirió al estudio de la legalidad de tales actos.

37. Así las cosas, ya que solo se adelantó un proceso y al no evidenciar contradicción entre la Sentencia de 12 de noviembre de 2019 del Tribunal Administrativo de Antioquia, por una parte, y las decisiones de 25 de abril de 2014 del Juzgado 13 Administrativo del Circuito de Medellín y de 19 de octubre de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia, por otra, la Sala declarará infundado el recurso por la causal contenida en el numeral 8 del artículo 250 del CPACA.

2.4. Condena en costas

38. Toda vez que la Sala declarará infundado el recurso extraordinario de revisión, resulta aplicable el artículo 365 (numeral 1) del CGP, según el cual se condenará en costas a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de revisión que haya propuesto. La Sala condenará en costas a la parte recurrente y no fijará agencias en derecho porque la entidad demandada no ejerció una defensa activa[5].

3. DECISIÓN

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

RESUELVE:

[5] Esta no nombró apoderado para su defensa.

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Sentencia de 12 de noviembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte recurrente. Por Secretaría, liquidar sin incluir agencias en derecho debido a que no se causaron.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

firmado electrónicamente
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ

firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA