

NULIDAD ORIGINADA EN LA SENTENCIA POR FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO - No se configuró por el hecho de no vincular al concesionario de la operación y administración del impuesto de alumbrado público al proceso de nulidad y restablecimiento contra los actos que negaron las excepciones formuladas dentro de un procedimiento de cobro coactivo de dicho impuesto, dado que la administración, liquidación, discusión y cobro del mismo compete a los municipios

En el caso que se analiza, la sociedad Oleoducto de Colombia S.A. OCENSA demandó, en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, los actos administrativos mediante los cuales el alcalde del municipio de Coveñas rechazó las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago N° 0775 del 8 de noviembre de 2004, proferido en el proceso administrativo de cobro coactivo del impuesto de alumbrado público de ciertos períodos, adelantado en su contra. De acuerdo con el artículo 712 del Acuerdo 007 de 2002, Estatuto de Rentas del Municipio de Coveñas, que remite al artículo 125-1 del Estatuto tributario, los funcionarios de la Secretaría de Hacienda Municipal o de la Administración Tributaria son los competentes para adelantar el proceso de investigación y para exigir el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, intereses y sanciones. En virtud de lo anterior, el alcalde de Coveñas libró el mandamiento de pago N° 0775 del 8 de noviembre de 2004, por el impuesto de alumbrado público que adeudaba OCENSA S.A. por valor de \$683.094.000; contra este mandamiento de pago, OCENSA propuso las excepciones de interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, falta de ejecutoria del título ejecutivo e incompetencia del funcionario que profirió el mandamiento de pago. Las excepciones fueron negadas por el mismo alcalde, mediante la Resolución 826 del 29 de diciembre de 2004, confirmada por medio de la Resolución 20 del 11 de febrero de 2005. Dado que el proceso de cobro coactivo tenía como finalidad exigir de Ocesa el pago del impuesto de alumbrado público cuya administración, liquidación, discusión y cobro compete al municipio de Coveñas, independientemente de que para efectos operativos se haya entregado en concesión la operación, mantenimiento, administración y modernización de la infraestructura del servicio de alumbrado público, así como la expedición de las facturas de cobro del gravamen a la Unión Temporal, para la Sala no era necesario vincular, en calidad de litisconsorcio necesario, a la Unión Temporal Iluminaciones del Golfo, razón por la que no se configuró la causal de nulidad invocada por la demandante.

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del caso es la siguiente: Se declaró infundado el recurso extraordinario de revisión que el Municipio de Coveñas formuló contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Sucre que anuló los actos que negaron las excepciones propuestas por la sociedad Oleoducto de Colombia S.A. Ocesa contra el mandamiento de pago que se le libró por el impuesto de alumbrado público de ciertos períodos. La Sala concluyó que no se configuró la nulidad generada en la sentencia que se alegó como causal de revisión, porque no se requería vincular al proceso, como litisconsorte necesario, a la concesionaria de la operación y administración del servicio, responsable de los trámites administrativos adelantados para el cobro del tributo, en razón de que la administración, liquidación, discusión y cobro del tributo compete al municipio.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Procedencia. Procede aún contra sentencias no apeladas / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Providencias contra las que procede

La Corte Constitucional, en la sentencia C-520 de 2009, se pronunció sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión, aún en los eventos en que la sentencia no haya sido apelada; [...] Por las razones anotadas declaró inexecutable la expresión “dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia”, contenida en el artículo 57 de la Ley 446 de 1998. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 185 del Código Contencioso Administrativo, y lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia a que antes se aludió, el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas, proferidas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; por los Tribunales Administrativos y por los Jueces Administrativos, en primera o segunda instancia, cuya naturaleza permita la interposición de tal recurso.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 185 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 57

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Naturaleza. Es un medio extraordinario de impugnación y no constituye una nueva instancia / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Objeto. Es romper la cosa juzgada / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Causales. Son taxativas y su ámbito interpretativo es estricto y delimitado. En esencia se refieren a vicios o errores de carácter procedimental

La doctrina judicial dictada por la Sala Plena de esta Corporación ha establecido que el recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación excepcional de las sentencias, que procede por especiales circunstancias consagradas taxativamente en la ley, cuyo objeto es el rompimiento de la cosa juzgada, según la cual, una vez en firme la sentencia no es procedente una nueva discusión sobre el asunto resuelto, para, en caso de prosperar, reabrir el proceso y dictar la sentencia que en derecho habrá de sustituir a la sentencia revocada. De igual modo, ha señalado que este recurso no constituye una nueva instancia, razón por la cual no es admisible reabrir el debate probatorio o sobre el fondo del asunto, debiendo circunscribirse, únicamente, a las precisas causales señaladas en el artículo 188 del C.C.A., cuyo examen y aplicación obedecen a un estricto y delimitado ámbito interpretativo. El recurso extraordinario de revisión es un medio extraordinario de impugnación y constituye una excepción al principio de la firmeza de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada; con él se abre paso a la posibilidad de controvertir un fallo ejecutoriado, por considerar que no se encuentra ajustado al derecho, de acuerdo con las causales consagradas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo. Debido a este carácter especialísimo y excepcional, el recurso sólo admite los eventos que el Código, en el artículo 188, contempla expresamente como causales y que, en esencia, refieren a vicios o errores de carácter procedimental [...] Esta Corporación, al referirse a las causales de revisión, ha expresado que a excepción de la causal del numeral 5° del artículo 188, citado, referida a la violencia o cohecho en que se pudo incurrir en el pronunciamiento del fallo, ninguno de los yerros relacionados en los numerales de la disposición se refiere de modo directo a la actividad analítica del juez, dado que ninguno cuestiona la labor intelectual de juzgamiento, sino que todos involucran una irregularidad de carácter procesal, como sucede en el numeral 6, referido a la existencia de causal de nulidad originada en la sentencia y en el numeral 8, referido al desconocimiento de la cosa juzgada, o aspectos que atañen a la validez intrínseca o insuficiencia de los elementos de prueba que determinaron el sentido de la decisión, como es el caso de los numerales 1, 2, 3, 4 y 7.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -ARTICULO 188

NOTA DE RELATORIA: Sobre las características del recurso extraordinario de revisión se citan las sentencias del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 27 de abril de 2004, Radicación 11001 03 15 000 1999-0194 01, M.P. María Inés Ortiz Barbosa; 14 de diciembre de 2009, Radicación 11001-03-24-000-2006-00123-00, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta y 2 de marzo de 2010, Radicación 11001-03-15-000-2001-00091-01, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

NULIDAD GENERADA EN LA SENTENCIA - Alcance / NULIDAD GENERADA EN LA SENTENCIA - Eventos en los que se configura

La causal de nulidad invocada por el recurrente, corresponde al numeral 6 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo: “*Son causales de revisión: “6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”*”. Respecto de esta causal ha dicho esta Corporación que la nulidad se origina en la sentencia cuando al momento de dictarla o por hechos que le sobrevengan, ocurren irregularidades o vicios graves e insaneables en las ritualidades sustantivas a las que está sometida, “*que deben tener una influencia tal que la decisión a adoptar sea distinta*”. Asimismo, ha identificado los siguientes defectos como causantes de nulidad en la sentencia: a) Dictarse sentencia a pesar de la terminación previa del proceso por desistimiento, transacción o perención, porque revive un proceso legalmente concluido. b) Dictarse sentencia cuando el proceso se encuentra suspendido. c) Dictarse sentencia sin las mayorías necesarias para la decisión, por la firma de más o menos jueces de los requeridos legalmente. d) Pretermitir la instancia, por ejemplo: i) al proferir una sentencia sin motivación o ii) violar el principio de la *non reformatio in pejus* (como cuando se condena al demandado por cantidad superior o por objeto distinto al pretendido en la demanda o por causa distinta a la invocada). e) Decidir aspectos que no corresponden, por falta de jurisdicción o competencia del juez. Del mismo modo, en varios de los precedentes revisados sobre la causal en estudio, se suman como motivos de nulidad de la sentencia las causales previstas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -ARTICULO 188 NUMERAL 6

NOTA DE RELATORIA: Sobre la causal sexta de revisión se citan las sentencias del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 1° de diciembre de 1997, REV-080; 11 de mayo de 1998, REV-093; 1° de junio de 2005, REV-062; 18 de octubre de 2005, Radicación 2000 00239; 20 de octubre de 2009, Radicación 2003-00133 y 2 de marzo de 2010, Radicación 11001-03-15-000-2001-00091-01, M.P. Mauricio Torres Cuervo; de la Sección Primera de 14 de diciembre de 2009, Radicación 2006-00123; de la Sección Segunda, Subsección “A” de 3 de febrero de 2009, Radicación Rev-1998-00170; de la Sección Segunda, Subsección “B” de 11 de junio de 2009, Radicación 836-06 y 18 de octubre de 2005, Rad. 2000-00239 y de la Sección Quinta de 4 de noviembre de 1999, Radicación 2185.

LITISCONSORCIO NECESARIO - Clases y configuración. Consecuencias de su falta de integración / LITISCONSORCIO NECESARIO - Procedencia. Para el efecto se debe examinar la naturaleza de la relación sustancial objeto del litigio

Sobre el litisconsorcio necesario, el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil, dispone [...] De acuerdo con la anterior disposición, existe litisconsorcio necesario cuando hay pluralidad de sujetos en calidad de demandante, litisconsorcio por activa, o demandado, litisconsorcio por pasiva, que están vinculados por una única relación jurídico sustancial. En este caso y por expreso mandato de la ley, es indispensable la presencia, dentro del litigio, de todos y cada uno de ellos, para que el proceso pueda desarrollarse, pues cualquier decisión que se tome dentro de éste puede perjudicar o beneficiarlos a todos. La sentencia que decida la controversia ha de ser, en cuanto a su contenido, idéntica y uniforme para todos los litisconsortes, razón por la cual, si alguno de los sujetos de dicha relación jurídico material no se encuentra presente en el proceso, la conducta procesal que debe observar el juzgador que advierta oportunamente dicha anomalía, es la de proceder a integrar el contradictorio, previa citación del sujeto ausente, como condición para fallar de fondo el respectivo proceso en primera instancia. Sobre el efecto de la falta de integración del litisconsorcio necesario, la Corte Suprema de Justicia precisó: *“a) Según el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil, en armonía con el artículo 51 ibídem, hay relaciones jurídicas sustanciales o pretensiones respecto de las cuales, ya por su propia índole o por mandato de la ley, no es posible hacer un pronunciamiento judicial de mérito sin la comparecencia plena de las personas que son sujetos de ellas, toda vez que la sentencia debe comprenderlas a todas y de manera uniforme; se configura de ese modo un litisconsorcio necesario, que se denomina por activa si tal la pluralidad se hace imperativa en la parte demandante, o por pasiva si lo es en la parte demandada. b) Empero, no a toda relación jurídica o pretensión que tenga fuente en un acuerdo de voluntades cabe extender, sin distinguir, la precedente noción de litisconsorcio necesario; la secuela que deriva su presencia, según la cual, “la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas...”, sólo encuentra fiel expresión en todas aquellas pretensiones encaminadas a obtener que se reconozca la existencia, validez, modificación, disolución o alteración de determinado acto jurídico; por lo tanto, lo que se impone es hacer un cuidadoso examen de la demanda a fin de verificar exactamente, con vista en ella, cuál es la naturaleza y el alcance personal de la relación sustancial sometida a controversia, para deducir de allí si el litisconsorcio es o no necesarioSobre el punto importa recordar que de antaño ha predicado esta Corporación, con apoyo en el artículo 83 del C. de P.C., que cuando por inadvertencia del juez de la primera instancia y de las partes, el fallador ad quem encuentra que no están presentes todas las personas a quienes les correspondería formular o contradecir las pretensiones de la demanda,..... tampoco la sentencia podrá ser de fondo...; quedando como única posibilidad que se dictara un fallo inhibitorio. Dentro del contexto anterior, para dilucidar si había lugar a la necesaria integración plural de la parte demandada, es obligatorio examinar la naturaleza de la relación sustancial objeto del litigio.*

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -ARTICULO 188 NUMERAL 6

NOTA DE RELATORIA: Sobre los efectos de la falta de integración del litisconsorcio necesario se citan las sentencias de 7 de diciembre de 2005 del Consejo de Estado, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez y de 6 de octubre de 2009, Exp. 5224, de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

Bogotá D. C., veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 70001-23-31-000-2005-01422-01(18915)

Actor: MUNICIPIO DE COVEÑAS

Demandado: SOCIEDAD OLEODUCTO DE COLOMBIA S.A. – OCENSA

FALLO

Se decide el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el municipio de Coveñas contra la sentencia del 12 de marzo de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, que declaró no probada la excepción de caducidad de la acción; anuló las Resoluciones 0826 del 29 de diciembre de 2004 y 020 de 11 de febrero de 2.005 que confirmó la anterior y ordenó al Municipio de Coveñas dar por terminado el proceso administrativo de cobro coactivo y levantar las medidas cautelares ordenadas en el mismo.

ANTECEDENTES

La demanda

La sociedad OLEODUCTO DE COLOMBIA S.A., en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó la nulidad de la Resolución 826 del 29 de diciembre de 2004, mediante la cual se negaron las excepciones propuestas contra el Mandamiento de Pago N° 0775 del 8 de noviembre de 2004, proferido dentro del proceso administrativo de cobro coactivo que en su contra adelantó la alcaldía del municipio de Coveñas y de la Resolución 0020 de febrero 14 de 2005, que confirmó la anterior con ocasión de recurso de reposición interpuesto.

A título de restablecimiento del derecho, pidió que se declarara terminado el proceso de cobro coactivo adelantado en su contra, así como el levantamiento de las medidas cautelares que se decretaron en ese proceso.

La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Sucre, mediante sentencia del 12 de marzo de 2009, declaró la nulidad de los actos demandados. Como restablecimiento del derecho ordenó el levantamiento de las medidas cautelares y dio por terminado el proceso administrativo de cobro coactivo

Sostuvo el *a quo* que la administración no podía alegar que la prueba de la interposición de la demanda era la admisión de la misma, pues había podido hacer seguimiento a la que se demostró fue radicada ante la jurisdicción y, de ello, concluir que los actos no se encontraban ejecutoriados y no podían servir de título ejecutivo del cobro adelantado contra la demandante.

Las partes no apelaron la sentencia del Tribunal.

El recurso

El municipio demandado presentó recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Sucre, con fundamento en la causal del numeral 6 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, consistente en: *“Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.”*

Argumentó el recurrente que la sentencia impugnada es nula porque era imprescindible que la Unión Temporal Iluminaciones del Golfo, entidad a la que el municipio de Coveñas entregó en concesión la operación, mantenimiento, administración y modernización de la infraestructura del servicio de alumbrado público en ese territorio y quien expidió las facturas de cobro a cargo de la demandante, se hubiera tenido como demandada en calidad de litisconsorte necesario por pasiva.

Aseveró que, por lo tanto, debe declararse la nulidad desde el auto admisorio de la demanda, para que se vinculen a dicho proceso los agentes responsables de los trámites administrativos realizados para el cobro adelantado a la demandante.

La oposición

La sociedad OLEODUCTO DE COLOMBIA S.A., no presentó escrito de oposición al recurso extraordinario.

El Ministerio Público no se pronunció.

CONSIDERACIONES

Alcance y objetivo del recurso

La Corte Constitucional, en la sentencia C-520 de 2009, se pronunció sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión, aún en los eventos en que la sentencia no haya sido apelada; dijo la Corte en esa oportunidad:

“En todos los eventos previstos en el artículo 188 CCA, que precisa las causales de revisión, se garantiza al perjudicado con una sentencia que desconoce la justicia material, la posibilidad de acceder a la justicia y obtener la protección de sus derechos, pudiendo, cualquiera de las causales que dan lugar al recurso extraordinario de revisión en lo contencioso administrativo, configurarse en cualquier clase de proceso cuya naturaleza permita su ocurrencia, al igual que dada la naturaleza de las causales del recurso extraordinario, la mayoría referidas a hechos no conocidos al momento en que se dicta la sentencia, no resulta jurídicamente viable sujetar el ejercicio de recursos extraordinarios al uso de los recursos de naturaleza ordinaria.”

Una exigencia de este tipo forzaría a que siempre fuera necesario apelar la sentencia, con el fin de dejar abierta la puerta para la eventual ocurrencia de alguna de las causales que da lugar al recurso extraordinario de revisión. Por ello, la disposición cuestionada que restringe el recurso extraordinario de revisión en la jurisdicción contencioso administrativa a las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia, excluyendo del precitado recurso las sentencias proferidas en procesos de única instancia de competencia de los jueces administrativos, las sentencias no apeladas proferidas en los procesos conocidos por los jueces administrativos en primera instancia, las sentencias proferidas en segunda instancia por los jueces administrativos y las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, niega la posibilidad a quien se ha visto perjudicado con una sentencia fundada en pruebas o hechos fraudulentos o erróneos, de obtener la tutela judicial efectiva, como tampoco resulta compatible con el derecho a la igualdad y al acceso a la justicia, que se exija la interposición de un recurso de apelación como condición procesal para acceder al recurso extraordinario de revisión.”

Por tanto, no encuentra la Corte que exista un principio de razón suficiente, que justifique que una norma como la acusada, excluya a determinadas sentencias de ser revisadas mediante este recurso extraordinario, a pesar de haberse configurado una de las causales analizadas, y en esa medida resulta contraria al derecho a acceder a la justicia, al derecho a la igualdad y al debido proceso”.

Por las razones anotadas declaró inexecutable la expresión “dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia”, contenida en el artículo 57 de la Ley 446 de 1998.

Por lo tanto, de conformidad con el artículo 185 del Código Contencioso Administrativo, y lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia a que antes se aludió, el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas, proferidas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; por los Tribunales Administrativos y por los Jueces Administrativos, en primera o segunda instancia, cuya naturaleza permita la interposición de tal recurso.

La doctrina judicial dictada por la Sala Plena de esta Corporación ha establecido que el recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación excepcional de las sentencias, que procede por especiales circunstancias consagradas taxativamente en la ley, cuyo objeto es el rompimiento de la cosa juzgada, según la cual, una vez en firme la sentencia no es procedente una nueva discusión sobre el asunto resuelto¹, para, en caso de prosperar, reabrir el proceso y dictar la sentencia que en derecho habrá de sustituir a la sentencia revocada.

De igual modo, ha señalado que este recurso no constituye una nueva instancia, razón por la cual no es admisible reabrir el debate probatorio o sobre el fondo del asunto, debiendo circunscribirse, únicamente, a las precisas causales señaladas en el artículo 188 del C.C.A., cuyo examen y aplicación obedecen a un estricto y delimitado ámbito interpretativo.²

El recurso extraordinario de revisión es un medio extraordinario de impugnación y constituye una excepción al principio de la firmeza de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada; con él se abre paso a la posibilidad de controvertir un fallo ejecutoriado, por considerar que no se encuentra ajustado al derecho, de acuerdo con las causales consagradas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo.

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso administrativo. C.P. María Inés Ortiz Barbosa. 27 de abril de 2004. Radicación: 11001-03-15-000-1999-0194-01 (rev). Actor: Fernando Llanes Silvera. demandado: Ministerio de Defensa Nacional.

² Consejo De Estado, Sala Plena de Lo Contencioso Administrativo, c.p. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. 14 de diciembre de 2009. Radicado: 11001-03-24-000-2006-00123-00. actor: Presidente Concejo Municipal de Chipaque. demandado: Alcaldía Municipal de Chipaque.

Debido a este carácter especialísimo y excepcional, el recurso sólo admite los eventos que el Código, en el artículo 188, contempla expresamente como causales y que, en esencia, refieren a vicios o errores de carácter procedimental.

Según el artículo 188, citado, son causales de revisión, las siguientes:

1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.
5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.
7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.
8. Ser la sentencia 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.

Esta Corporación, al referirse a las causales de revisión, ha expresado que a excepción de la causal del numeral 5° del artículo 188, citado, referida a la

violencia o cohecho en que se pudo incurrir en el pronunciamiento del fallo, ninguno de los yerros relacionados en los numerales de la disposición se refiere de modo directo a la actividad analítica del juez, dado que ninguno cuestiona la labor intelectual de juzgamiento, sino que todos involucran una irregularidad de carácter procesal, como sucede en el numeral 6, referido a la existencia de causal de nulidad originada en la sentencia y en el numeral 8, referido al desconocimiento de la cosa juzgada, o aspectos que atañen a la validez intrínseca o insuficiencia de los elementos de prueba que determinaron el sentido de la decisión, como es el caso de los numerales 1, 2, 3, 4 y 7.³

La causal de revisión por nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso

La causal de nulidad invocada por el recurrente, corresponde al numeral 6 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo:

“Son causales de revisión:

“6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.”

Respecto de esta causal ha dicho esta Corporación que la nulidad se origina en la sentencia cuando al momento de dictarla o por hechos que le sobrevengan, ocurren irregularidades o vicios graves e insaneables en las ritualidades sustantivas a las que está sometida⁴, *“que deben tener una influencia tal que la decisión a adoptar sea distinta”*⁵.

Asimismo, ha identificado los siguientes defectos como causantes de nulidad en la sentencia⁶:

³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 11001-03-15-000-2001-00091-01 del 2 de marzo de 2010 C.P. Mauricio Torres Cuervo

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 2 de marzo de 2010, Rad. 2001-00091.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 20 de octubre de 2009, Rad. 2003-00133.

⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 11 de mayo de 1998, Rad. REV-093, de 18 de octubre de 2005, Rad. 2000-00239 y de 20 de octubre de 2009, Rad. REV-2003-00133; Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia de 11 de junio de 2009, Rad. 836-06; y Sección Primera, sentencia de 14 de diciembre de 2009, Rad. 2006-00123.

- a. Dictarse sentencia a pesar de la terminación previa del proceso por desistimiento, transacción o perención, porque revive un proceso legalmente concluido.
- b. Dictarse sentencia cuando el proceso se encuentra suspendido⁷.
- c. Dictarse sentencia sin las mayorías necesarias para la decisión, por la firma de más o menos jueces de los requeridos legalmente.
- d. Pretermitir la instancia, por ejemplo: i) al proferir una sentencia sin motivación⁸ o ii) violar el principio de la *non reformatio in pejus* (como cuando se condena al demandado por cantidad superior o por objeto distinto al pretendido en la demanda o por causa distinta a la invocada)⁹.
- e. Decidir aspectos que no corresponden, por falta de jurisdicción o competencia del juez¹⁰.

Del mismo modo, en varios de los precedentes revisados sobre la causal en estudio, se suman como motivos de nulidad de la sentencia las causales previstas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil¹¹.

Bajo las anteriores premisas se procede a analizar el recurso.

Argumentó el recurrente que la sentencia impugnada es nula porque era imprescindible que la Unión Temporal Iluminaciones del Golfo, entidad a la que el municipio de Coveñas entregó en concesión la operación, mantenimiento, administración y modernización de la infraestructura del servicio de alumbrado público en ese territorio y quien expidió las facturas de cobro a cargo de la demandante, se hubiera tenido como demandada en calidad de litisconsorte necesario por pasiva.

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", sentencia Rad. Rev-1998-00170 del 3 de febrero de 2009.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia Rad. Rev-062 del 1º de junio de 2005.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia Rad. Rev-093 del 11 de mayo de 1998.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia Rad. REV-080 del 1º de diciembre de 1997.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias Rad. Rev. 2001-00091 del 2 de marzo de 2010 y Rad. 2000-00239 del 18 de octubre de 2005. Sección Segunda, Subsección "B", sentencia Rad. 836-06 del 11 de junio de 2009. Sección Quinta, sentencia Rad. 2185 del 4 de noviembre de 1999.

Considera que debe declararse la nulidad desde el auto admisorio de la demanda para que se vincule a dicho proceso a la Unión Temporal, agente responsable de los trámites administrativos realizados con el recaudo y el cobro adelantado a la demandante.

Precisa la Sala:

Sobre el litisconsorcio necesario, el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil, dispone:

“Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez en el auto que admite la demanda ordenará dar traslado de éste a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En el caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez hará la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante el término para comparecer los citados. (..)”.

De acuerdo con la anterior disposición, existe litisconsorcio necesario cuando hay pluralidad de sujetos en calidad de demandante, litisconsorcio por activa, o demandado, litisconsorcio por pasiva, que están vinculados por una única relación jurídico sustancial. En este caso y por expreso mandato de la ley, es indispensable la presencia, dentro del litigio, de todos y cada uno de ellos, para que el proceso pueda desarrollarse, pues cualquier decisión que se tome dentro de éste puede perjudicar o beneficiarlos a todos.

La sentencia que decida la controversia ha de ser, en cuanto a su contenido, idéntica y uniforme para todos los litisconsortes, razón por la cual, si alguno de los sujetos de dicha relación jurídico material no se encuentra presente en el proceso, la conducta procesal que debe observar el juzgador que advierta oportunamente dicha anomalía, es la de proceder a integrar el contradictorio, previa citación del sujeto ausente, como condición para fallar de fondo el respectivo proceso en primera instancia¹².

¹² Consejo de Estado. Sentencia del 7 de diciembre de 2005, Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez

Sobre el efecto de la falta de integración del litisconsorcio necesario, la Corte Suprema de Justicia precisó:

“a) Según el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil, en armonía con el artículo 51 ibídem, hay relaciones jurídicas sustanciales o pretensiones respecto de las cuales, ya por su propia índole o por mandato de la ley, no es posible hacer un pronunciamiento judicial de mérito sin la comparecencia plena de las personas que son sujetos de ellas, toda vez que la sentencia debe comprenderlas a todas y de manera uniforme; se configura de ese modo un litisconsorcio necesario, que se denomina por activa si tal la pluralidad se hace imperativa en la parte demandante, o por pasiva si lo es en la parte demandada.

b) Empero, no a toda relación jurídica o pretensión que tenga fuente en un acuerdo de voluntades cabe extender, sin distinción, la precedente noción de litisconsorcio necesario; la secuela que deriva su presencia, según la cual, “la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas...”, sólo encuentra fiel expresión en todas aquellas pretensiones encaminadas a obtener que se reconozca la existencia, validez, modificación, disolución o alteración de determinado acto jurídico; por lo tanto, lo que se impone es hacer un cuidadoso examen de la demanda a fin de verificar exactamente, con vista en ella, cuál es la naturaleza y el alcance personal de la relación sustancial sometida a controversia, para deducir de allí si el litisconsorcio es o no necesario.

.....

Sobre el punto importa recordar que de antaño ha predicado esta Corporación, con apoyo en el artículo 83 del C. de P.C., que cuando por inadvertencia del juez de la primera instancia y de las partes, el fallador ad quem encuentra que no están presentes todas las personas a quienes les correspondería formular o contradecir las pretensiones de la demanda,..... tampoco la sentencia podrá ser de fondo...; quedando como única posibilidad que se dictara un fallo inhibitorio.¹³

Dentro del contexto anterior, para dilucidar si había lugar a la necesaria integración plural de la parte demandada, es obligatorio examinar la naturaleza de la relación sustancial objeto del litigio.

En el caso que se analiza, la sociedad Oleoducto de Colombia S.A. OCENSA demandó, en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, los actos administrativos mediante los cuales el alcalde del municipio de Coveñas rechazó las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago N° 0775 del 8 de noviembre de 2004, proferido en el proceso administrativo de cobro coactivo del impuesto de alumbrado público de ciertos períodos, adelantado en su contra.

¹³ Sala de Casación Civil, sentencia del 6 de octubre de 1999. proceso 5224.

De acuerdo con el artículo 712 del Acuerdo 007 de 2002, Estatuto de Rentas del Municipio de Coveñas,¹⁴ que remite al artículo 125-1 del Estatuto tributario, los funcionarios de la Secretaría de Hacienda Municipal o de la Administración Tributaria son los competentes para adelantar el proceso de investigación y para exigir el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, intereses y sanciones.

En virtud de lo anterior, el alcalde de Coveñas libró el mandamiento de pago N° 0775 del 8 de noviembre de 2004, por el impuesto de alumbrado público que adeudaba OCENSA S.A. por valor de \$683.094.000; contra este mandamiento de pago, OCENSA propuso las excepciones de interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, falta de ejecutoria del título ejecutivo e incompetencia del funcionario que profirió el mandamiento de pago.

Las excepciones fueron negadas por el mismo alcalde, mediante la Resolución 826 del 29 de diciembre de 2004, confirmada por medio de la Resolución 20 del 11 de febrero de 2005.

Dado que el proceso de cobro coactivo tenía como finalidad exigir de Ocesa el pago del impuesto de alumbrado público cuya administración, liquidación, discusión y cobro compete al municipio de Coveñas, independientemente de que para efectos operativos se haya entregado en concesión la operación, mantenimiento, administración y modernización de la infraestructura del servicio de alumbrado público, así como la expedición de las facturas de cobro del gravamen a la Unión Temporal, para la Sala no era necesario vincular, en calidad de litisconsorcio necesario, a la Unión Temporal Iluminaciones del Golfo, razón por la que no se configuró la causal de nulidad invocada por la demandante.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

¹⁴ Artículo 712. Competencia para Investigaciones Tributarias. Dentro del procedimiento administrativo de cobro los funcionarios de la Secretaría de Hacienda Municipal o de la Administración Tributaria, para efectos de la investigación de bienes, tendrán las mismas facultades de investigación que los funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Artículo 825-1 E.T.)

FALLA

NO PROSPERA el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el apoderado judicial del Municipio de Coveñas contra la sentencia del 12 de marzo de 2009, proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ