



Sentencia 2621 de 2013 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A".

Bogotá D. C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil trece (2013)

Radicación No.: 63001 23 31 000 2012 00132 01 (2621-2013)

Actor: PEDRO NEL OSPINA GÓMEZ

Demandada: UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO

Autoridad Municipal/

Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho/

Apelación auto interlocutorio

Procede la Sala a resolver de plano el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora en contra de la providencia que resolvió las excepciones previas, en acatamiento a lo previsto por el numeral 3º del artículo 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, teniendo como sustento las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contemplado por el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, el ciudadano PEDRO NEL OSPINA GÓMEZ, por conducto de abogado en ejercicio, formuló demanda para obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 0254 del 14 de febrero de 2004, que le otorgó el *status* pensional y calculó la mesada correspondiente, y del oficio No. 1-1729 del 8 de marzo de 2012, que denegó una petición de reliquidación de su pensión; como restablecimiento del derecho reclamó condena a cargo de la UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO, para que se incluya en el cómputo respectivo la totalidad de los factores salariales devengados en el último año laborado, con el pago de las sumas debidamente indexadas a partir del 14 de febrero de 2003 y los intereses causados hasta el momento de su cancelación efectiva.

Reunidos los requisitos formales, la demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo del Quindío mediante auto calendarado 6 de noviembre de 2012¹, que dispuso su notificación a la entidad accionada, al agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Además, ordenó la vinculación de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL - EN LIQUIDACIÓN y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - U.G.P.P., como terceros interesados en los resultados del proceso.

Integrado en debida forma el contradictorio, las entidades mencionadas dieron contestación a las pretensiones², manifestando oposición y formulando excepciones así: a) La U.G.P.P.: "*Falta de Legitimación por Pasiva*" y "*Prescripción*"; b) La UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO: "*Ingreso Base de Liquidación no hace Parte del Régimen de Transición*", "*Acogimiento por parte de la Universidad del Quindío del concepto del Consejo de Estado sobre la Liquidación Pensional*", "*Igualdad de Factores Salariales entre la Pensión de Jubilación y la Pensión por Vejez por tratarse de una pensión Compartida*", "*Inexistencia de la Jurisprudencia del Consejo de Estado en la cual se Basa la Demanda al Momento de la Adquisición del Derecho y del Reconocimiento Pensional*", "*No Generación de Intereses de Mora*" y "*Existencia de Cosa Juzgada, el Demandante Había Intentado ante Justicia Ordinaria la Declaración de las Mismas Pretensiones*"; y c) CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL - EN LIQUIDACIÓN: "*Prescripción*" y "*Cobro de lo No Debido*", de las cuales se dio el traslado respectivo a la parte actora que se pronunció dentro de la oportunidad legal mediante escrito que obra a folios 217 a 222.

II. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Fue proferida por el Tribunal Administrativo de Quindío en la audiencia inicial convocada por mandato del artículo 180 del CPACA, llevada a cabo el día 22 de mayo de 2013³, por la cual declaró probada la excepción de cosa juzgada formulada por la UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO, tras considerar que un proceso judicial que se había adelantado ante la jurisdicción ordinaria laboral entre las mismas partes, por los mismos fundamentos de hecho y de derecho y con la misma finalidad, inhibía el trámite del medio de control propuesto.

En efecto, el *a quo*, luego de analizar los elementos que estructuran el principio de la cosa juzgada⁴, con soporte en precisos conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, uno de ellos por petición de la UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO, elevada por conducto del Ministerio de Educación Nacional, para dilucidar aspectos relacionados con el tema que aquí se plantean, entre ellos, los efectos *inter partes* de las decisiones judiciales por la liquidación de las pensiones de jubilación de sus empleados⁵, dijo lo siguiente: "...Se concluye del anterior análisis comparativo que tanto el proceso laboral ordinario que decidió en forma definitiva la Sala Laboral del Tribunal Superior de Armenia como la demanda que ahora se presenta ante esta jurisdicción tienen igual objeto y causa y son sujetos procesales las mismas personas, haciéndose palmaria la existencia de cosa juzgada, lo que determina que el presente asunto deba declararse probada (sic) y en consecuencia archivarse el expediente, en virtud a la existencia de una decisión judicial con efectos *inter partes*, de cosa juzgada definitiva, en tanto surtió los recursos legales, y por ende tiene efectos vinculantes...".

Por tal virtud, dispuso la providencia acusada la terminación del trámite procesal, imponiendo condena en costas a cargo de la parte actora, señalando como sustento lo previsto por el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en armonía con el artículo 392 del Código de Procedimiento Civil.

III. LOS ARGUMENTOS DE LA APELACIÓN

Dentro de la audiencia pública respectiva, el apoderado judicial del demandante se alzó en apelación en contra de la providencia que declaró probada la excepción de cosa juzgada y le impuso condena en costas, fundando su inconformidad, en síntesis, en los siguientes aspectos: 1) El acto Administrativo por el cual se reconoció y liquidó el derecho de pensión a PEDRO NEL OSPINA GÓMEZ se encuentra incólume, no ha sido controvertida ni menos desvirtuada su legalidad por la jurisdicción contenciosa administrativa; 2) existe un elemento nuevo que no fue objeto de análisis y decisión en el proceso que conoció la jurisdicción ordinaria, cual es la sentencia de unificación de jurisprudencia proferida por esta Corporación, con ponencia del Magistrado Víctor Hernando Alvarado Ardila⁶; 3) están en juego los derechos fundamentales como la igualdad y el mínimo vital de persona de la tercera edad, por tratarse de un pensionado.

Por su parte, el Agente del Ministerio Público, partiendo de la afirmación de tratarse de un tema que no es pacífico, por las variadas y cambiantes posiciones jurisprudenciales sobre el tema de la liquidación de las pensiones, coincidió con el actor en su intención de impugnar la providencia por idénticas razones, esto es: 1) por la existencia del hecho nuevo originado en la sentencia de unificación mencionada y 2) por presentarse una eventual vulneración a derechos fundamentales tales como el acceso a la justicia, la igualdad, la irrenunciabilidad de los derechos adquiridos, el mínimo vital y la favorabilidad en materia laboral.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Sea lo primero advertir la procedencia de la alzada interpuesta, ya que se trata de una de las providencias enlistadas en el artículo 243⁷ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, en armonía con el inciso 4º del numeral 6º del artículo 180 *ibídem*, formulada dentro de la oportunidad prevista por el numeral 2º del artículo 244 *ejúsdem*, con la debida sustentación; además, es la Sala competente para decidir de plano el recurso, en acatamiento a lo previsto por el artículo 125 de la misma obra.

El tema planteado en el asunto que ocupa la atención de la Sala se contrae a establecer, de una parte, si una sentencia proferida en un proceso sometido a conocimiento de la justicia ordinaria laboral, en el evento de presentarse identidad en causa y objeto y vincular a las mismas partes, tiene la entidad suficiente para estructurar el fenómeno de la cosa juzgada que inhiba el trámite de la acción contenciosa ante esta jurisdicción, por aplicación del principio superior del *non bis in idem* contemplado por el artículo 29 de la Carta Política; y de otra parte, siendo afirmativa la premisa anterior, si se dan las condiciones para que en el presente asunto se haya estructurado dicho fenómeno.

DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL *NOM BIS IN IDEM*

Se impone como elemento estructurante del principio de la seguridad jurídica, según el cual ninguna persona (*natural o jurídica*) puede ser sometida dos veces a debate jurídico frente a la jurisdicción, por reclamación de los mismos hechos y derechos, teniendo como contradictor idéntica persona reclamante.

Se convierte este (*nom bis in idem*) en un pilar fundante del ordenamiento jurídico, que da certeza al reconocimiento y consolidación de los derechos subjetivos otorgados por la ley y la constitución a todas las personas, con miras a solucionar de manera definitiva las controversias que se susciten por su aplicación e interpretación.

Comprendido el término "*JURISDICCIÓN*" como la magna potestad del Estado para administrar e impartir justicia a través de los jueces de la República, resulta concluyente que las providencias que se adopten sobre el fondo de las reclamaciones en cualquier debate jurídico que sea sometido a su conocimiento, salvo las expresas excepciones consagradas por el legislador, constituyan, de una parte, un imperativo categórico para quienes en él intervengan y, de otro, un tema superado en forma definitiva sin que pueda abordarse nuevamente su estudio, con miras a evitar que la discusión se convierta en debate *ad infinitum* que impida el ejercicio pleno de los derechos subjetivos controvertidos.

Siendo, en consecuencia, la "*JURISDICCIÓN*" una sola institución con la función pública de administrar e impartir justicia⁸, por mandato expreso del artículo 228 de la Carta Política, no puede aceptarse el argumento según el cual, si una decisión es adoptada por un operador judicial de la justicia ordinaria, su decisión de mérito frente a una reclamación por conflicto de derechos subjetivos entre los asociados, no constituya para otro operador judicial de diferente especialidad elemento suficiente para declarar la efectividad del derecho fundamental al *nom bis in idem*, si se llegaren a presentar con precisión los elementos que la fundan, en los términos consagrados por el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil⁹.

En variada y nutrida jurisprudencia esta Corporación ha definido la cosa juzgada como "...una consecuencia jurídica que se le atribuye a la sentencia o decisión del juez, fruto de un procedimiento calificado, denominado proceso de declaración de certeza; consecuencia de la misma, se pueden predicar efectos procesales y sustanciales que tienden a garantizar un mínimo de seguridad jurídica entre los asociados..."¹⁰, o también como "...carácter imperativo e inmutable de las decisiones que han adquirido firmeza, lo cual implica de suyo la imposibilidad de volver sobre asuntos ya juzgados, para introducir en ellos variaciones o modificaciones mediante la adopción de una nueva providencia..."¹¹ Por fuerza de lo establecido en el artículo 332 arriba citado, son tres los elementos que deben confluir para que se estructure el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, a saber: 1) identidad de objeto; 2) identidad de causa; y 3) identidad jurídica de las partes. Si, llegado el caso, en el trámite de un proceso judicial sometido a conocimiento de la jurisdicción se acredita la existencia de una sentencia ejecutoriada en la que se den los mencionados elementos, independientemente de la especialidad del funcionario judicial que la hubiere proferido, no queda otro camino que declarar la improcedencia de las pretensiones en salvaguarda del ordenamiento jurídico por aplicación del derecho fundamental del *nom bis in idem* contemplado por el artículo 29 Superior.

DEL CASO CONCRETO

Veamos entonces si en el proceso adelantado ante funcionario de la justicia ordinaria laboral, en el cual se produjo la sentencia ejecutoriada que sirve de soporte para la declaratoria de cosa juzgada¹², convergen los tres elementos que la estructuran, acorde con lo establecido por el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil.

1. OBJETO: De la lectura íntegra de la demanda que aquí nos ocupa, en resumen, se puede concretar que su objeto es obtener la reliquidación de la pensión de jubilación reconocida a PEDRO NEL OSPINA GÓMEZ mediante la Resolución No. 0254 del 14 de febrero de 2003 por la Universidad del Quindío¹³. Hecha la confrontación del objeto de esta demanda con el que fue presentado en la demanda tramitada por la justicia ordinaria laboral, se concluye que existe perfecta identidad, ya que, como allí se dijo "...El litigio en el presente caso se circunscribe a determinar si le asiste razón al impugnante al afirmar que la sentencia de primera instancia aplicó erradamente la Ley 62 de 1985 y por lo tanto, es admisible la pretensión del actor en el sentido de reliquidar su pensión...", que le fuera reconocida mediante la Resolución 0254 del 14 de febrero de 2003 (fl. 199).

No existe hesitación alguna en que el objeto de la demanda en ambas actuaciones es el mismo, la reliquidación de su pensión de jubilación, por considerar que fue mal liquidada.

2. CAUSA. De la lectura del hecho segundo de la demanda en ciernes¹⁴ se colige que su única motivación es la denunciada equivocación de la UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO al omitir la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados por el trabajador, para el cómputo de la mesada, presentando como fundamento jurídico la ley 100 de 1993, la ley 33 de 1985 y la ley 62 de 1985, y como sustento jurisprudencial, la sentencia de unificación de esta Corporación del 4 de agosto de 2010, con ponencia del magistrado Víctor Hernando Alvarado Ardila; realizada la confrontación con la causa de la demanda tramitada ante la justicia ordinaria laboral, la Sala encuentra perfecta identidad en cuanto al argumento jurídico de la reclamación, ya que tales normas fueron analizadas para determinar su aplicación al caso controvertido, considerando que "...En el presente caso, la pensión de jubilación reconocida por la Universidad del Quindío fue a partir del 28 de diciembre de 2002, es decir, cuando ya se encontraba en vigencia la Ley 100 de 1993, por lo tanto, le es aplicable el art. 1º Decreto 1158 de 1994, que modificó el artículo 6º del Decreto 691 de 1994, el cual expresamente señala cuáles son los factores para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos, los cuales son idénticos a los descritos en el art. 1º de la Ley 62 de 1985" (...) La demanda, como se indicó, se concreta a solicitar la inclusión como factor salarial de las primas de navidad, de servicios y de vacaciones, conforme los cuadros de liquidación contenidos en el libelo, sin embargo para el efecto, el Decreto 1158 de 1994 expresamente refiere los factores salariales a tener en cuenta en la liquidación de la pensión de jubilación, sin que en ellos aparezcan los conceptos solicitados en la demanda. En consecuencia la Universidad al liquidar la pensión de jubilación del actor se atuvo a lo que en materia de factores salariales dispone la ley..." (fols. 201 y 202).

El único elemento nuevo no considerado en el fallo que sirve de soporte a la declaratoria de cosa juzgada es la sentencia de unificación de jurisprudencia citada, la cual, como se sabe, fue proferida en el mes de agosto de 2010, mucho tiempo después de su existencia¹⁵, circunstancia que por sí sola explica la calidad de hecho nuevo, pero que, en todo caso, para la Sala esta situación no hace mella en los efectos de la cosa juzgada, pues, para que su existencia surta los efectos deseados, el "hecho nuevo" debe ser anterior o contemporáneo con al trámite del proceso, no habiéndose considerado en su momento por el fallador de turno por omisión o ignorancia de la parte que lo invoca.

3.- PARTES. Tanto en la demanda que ocupa la atención de la Sala en este trámite, como en la que fue sometida a conocimiento de la justicia ordinaria laboral y conoció en segunda instancia el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, el demandante es PEDRO NEL OSPINA GÓMEZ y la parte demanda la UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO. La circunstancia especial de haberse vinculado al presente caso como intervinientes a dos entidades de la protección social (CAJANAL y U.G.P.P.), no afecta en absoluto la identidad en la relación jurídico procesal.

En resumen, se encuentran dados a cabalidad los elementos que estructuran la cosa juzgada, esto es, identidad de objeto (*reliquidación de la pensión de jubilación reconocida a PEDRO NEL OSPINA GÓMEZ mediante resolución No. 0254 del 14 de febrero de 2004*); identidad de causa (*la no inclusión de todos los factores salariales devengados al momento de adquirir el status*); identidad de partes (*PEDRO NEL OSPINA GÓMEZ contra UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO*), por lo que, por aplicación del derecho fundamental del *nom bis in idem*, la excepción planteada por la entidad de educación superior accionada tiene vocación de triunfo.

En lo que sí le asiste la razón a los impugnantes es en la solicitud de revocatoria de la condena al pago de las costas impuesta en la providencia recurrida, ya que no consulta lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. En efecto, la norma en cita prescribe que "...la sentencia dispondrá sobre la condena en costas...", por lo que su imposición en una etapa procesal diferente desnaturaliza su esencia y resulta contraria al

ordenamiento jurídico.

V. CONCLUSIÓN

Colofón de lo comentado en precedencia, la providencia impugnada será confirmada en cuanto refiere a la configuración de los elementos que estructuran el fenómeno de la cosa juzgada, pero revocada en punto de la condena en costas, por su improcedencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala

RESUELVE

CONFIRMAR PARCIALMENTE la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Quindío dentro de la audiencia inicial celebrada el veintidós (22) de mayo del año en curso, en cuanto a la procedencia de la excepción previa de cosa juzgada, planteada por la UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO; se REVOCA el punto que refiere a la imposición de condena en costas, por lo anotado en la motivación precedente.

DEVUÉLVASE el expediente a su lugar de origen.

COPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN
ALFONSO VARGAS RINCÓN
PESR/AI

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Folios 68 a 70 del expediente.

2 La U.G.P.P. mediante escrito que obra a folios 122 y 123; la Universidad del Quindío, mediante escrito que obra a folios 131 a 154; y CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL - EN LIQUIDACIÓN, en escrito aportado por fuera del término de traslado, visible a folios 231 a 236 del expediente.

3 Folios 271 a 277 del expediente.

4 Identidad de objeto, de causa y de partes.

5 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 23 de febrero de 2012, radicación 1100103060002011000450 (2068), Mag. Pte. Enrique José Arboleda Perdomo.

6 Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de agosto 4 de 2010, radicación No. 25000 23 25 000 2006 07509 01 (0112-09), actor Luis Mario Velandia contra la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal - en Liquidación.

7 Numeral 3: "El que ponga fin al proceso"

8 Que por razón de la función pública que cumple, se encuentra dividida en diferentes especialidades para el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

9 Art. 332 C. de P. Civil: "La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes...".

10 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 18 de febrero de 2010, actor El Portón Tres Ltda. Contra Caja de Retiro de las Fuerzas Militares - Cremil, radicado 25000-23-26-000-1991-07400-01(17861), Mag. Pte. Mauricio Fajardo Gómez.

11 Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de marzo de 2011, actor Instituto Colombiano de Bienestar Familiar contra Alba Marina Acosta Cadavid, radicado 17001-23-31-000-2004-01402-01(34396), Mag. Pte. Olga Mérida Valle de la Hoz.

12 Sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, Sala Civil-Familia-Laboral, de fecha 14 de julio de 2006, proferida dentro del proceso adelantado por PEDRO NEL OSPINA GÓMEZ en contra de la UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO, que obra en copia a folios 196 a 204.

13 Pretensiones declarativas y de condena contenidas en la demanda, folios 1 y 2 del expediente.

14 Folio 3 del expediente.

15 La sentencia proferida por el juez ordinario laboral data del 14 de julio de 2006.

Fecha y hora de creación: 2025-09-17 04:26:30