

COSA JUZGADA – Requisitos para su configuración. Impide al juez conocer el nuevo libelo. Carácter relativo en tratándose de sentencias denegatorias

Los elementos para la determinación de la eficacia de la cosa juzgada se contraen a los sujetos que intervienen en el proceso, la cosa u objeto sobre el cual recaen las pretensiones de la demanda y la causa invocada para sustentar dichas pretensiones. De lo anteriormente expuesto se infiere que la cosa juzgada imposibilita al juez de conocimiento para que emita nuevos pronunciamientos sobre el mismo asunto, excepto en tratándose de sentencias denegatorias, donde el efecto erga omnes siempre se restringe a la causa pretendí juzgada, lo anterior en concordancia con el principio rogativo del derecho en la jurisdicción contenciosa administrativa. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el instituto de la cosa juzgada, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 26 de junio de 2014, C.P., Danilo Alfonso Rojas Betancourt, Rad. 36220. Respecto de los requisitos para su configuración, Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 28 de febrero de 2013, C.P., Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Rad. 2229-07.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 189

COSA JUZGADA MATERIAL – Pensión de jubilación. Revisión de la base de liquidación material por la expedición de acto administrativo nuevo

Cuando el demandante formuló la demanda ordinaria laboral con la finalidad de solicitar el reconocimiento de la pensión de jubilación con base a lo dispuesto en el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el fallador dispuso no solo reconocer el derecho del demandante, sino que determinó claramente cuál era el IBL aplicable al caso concreto, para lo cual realizó el análisis de lo devengado y concluyó que en relación con la base para el cálculo no se aplicaba la ley 33 de 1985 sino el inciso 3º del citado artículo 36 y condenó al pago de un monto pensional en concreto. Ahora, por vía de nulidad y restablecimiento del derecho, pretende el demandante solicitar en esencia lo mismo, esto es, que se revise la base de liquidación pensional, so pretexto de señalar que en esta ocasión existe un acto administrativo nuevo que le impidió obtener el reconocimiento del derecho pensional en los términos solicitados. Por ende, a la luz de la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, no podría enjuiciarse nuevamente la situación so pretexto de que con el acto se niega la reliquidación solicitada, en virtud a que dicha controversia fue efectivamente definida por el juzgado laboral al dictar la sentencia en mención, frente a la cual bien pudo el demandante interponer los recursos de ley con el fin de que se reevaluara la posición allí adoptada en cuanto a la base pensional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION “A”.

Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ

Bogotá D.C., tres (03) de marzo de dos mil dieciséis (2016).

Radicación número: 05001-23-33-000-2013-00323-01(0578-14)

Actor: JORGE ALBERTO GARCES BUSTAMANTE

Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.

Tema: Excepción de cosa juzgada en materia pensional.

Auto interlocutorio O-0108-2016

ASUNTO

El Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto por el señor Jorge Alberto Garcés Bustamante contra el auto interlocutorio de 9 de diciembre de 2013, proferido en audiencia inicial por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

ANTECEDENTES

Demanda¹

La parte demandante solicitó la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 024595 de 23 de agosto de 2012, notificada el 26 de septiembre de 2012, proferida por el Coordinador de la Oficina de servidores Públicos del Instituto de Seguros Sociales Seccional Antioquia, por medio de la cual se negó la reliquidación de la pensión de jubilación al demandante.

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se condene a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones EICE a reconocer y pagar: i) la reliquidación de la pensión de jubilación, en el 75% de lo que devengaba en el último año de servicio, ii) la retroactividad de la reliquidación de la pensión de jubilación, incluyendo las mesadas adicionales de los meses de junio y diciembre de cada año, desde el 4 de diciembre de 2007, iii) la indexación con base en el Índice de Precios al Consumidor, debidamente certificado por el DANE, sobre las mesadas pensionales adeudadas de la reliquidación de la pensión de jubilación, hasta el día en que se haga efectiva la obligación; igualmente pidió se profiera la sentencia en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 176 y 178 del Código Contencioso Administrativo, y se condene en costas.

¹ Folios 537 a 556.

PROVIDENCIA IMPUGNADA²

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante providencia de 12 de diciembre de 2013, en desarrollo de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declaró probada de oficio la excepción de cosa juzgada por considerar que existe

- i) Identidad de partes, al considerar que los extremos procesales son los mismos,
- ii) Identidad de causa petendi, al establecer que las pretensiones formuladas en la presente demanda, tienen la misma finalidad que se persiguió con el proceso adelantado ante la jurisdicción ordinaria laboral, y
- iii) Identidad de objeto, al estimar que los hechos en los que se sustenta la demanda y fundamenta su pretensión son los mismos, como quiera que el demandante solicita la reliquidación de la pensión de conformidad a lo dispuesto en la Ley 33 de 1985.

RECURSO DE APELACIÓN³

La parte actora señala que la demanda inicial ante el Juzgado Laboral de Envigado tenía como sustento el reconocimiento de la pensión de conformidad con el régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no obstante, y dado que la pensión debe reliquidarse con todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, aun cuando hay identidad de partes y de objeto, la causa de este proceso es diferente.

CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

Competencia:

² Folios 149 a 154.

³ Folio 153 vuelto.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

Problema jurídico:

¿Existe identidad de causa y objeto a efectos de analizar la configuración del fenómeno de la cosa juzgada, cuando pese a la existencia de un fallo judicial ejecutoriado que otorga el derecho pensional del demandante y determina la base y el monto de su liquidación, éste provoca un nuevo pronunciamiento negativo de la administración, frente a la solicitud de la reliquidación de la pensión con una nueva base pensional, acto que es objeto de nueva demanda judicial?

Para dar respuesta a lo anterior, la Subsección se pronunciará sobre los siguientes aspectos: i) la cosa juzgada, ii) elementos para la configuración de la cosa juzgada en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, iii) caso concreto.

i) De la cosa juzgada

La cosa juzgada encuentra su primer vestigio en el Código de Hammurabi y expresa: “...*que el juez que ha juzgado una vez sobre una causa no puede volver a juzgar más sobre esa causa; lo quiere decir que se le prohíbe repetir el juicio...*”

⁵

Para el caso colombiano y conforme a la jurisprudencia y la doctrina actuales, la cosa juzgada encuentra fundamento constitucional y legal en la necesidad de preservar la seguridad y dotar a las partes en litigio de certeza jurídica.

Respecto de la cosa juzgada, esta Corporación⁶, en vigencia del Código Contencioso Administrativo, se pronunció en los siguientes términos:

⁴ El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

⁵ Cfr. Nieva Fenoll, Jordi, La cosa juzgada el fin de un mito, Legal Publishing, Santiago, (2010), pp. 30-31.

⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION B. Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH. Bogotá D.C, veintiséis (26) de junio de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-26-000-2008-00108-00(36220). Actor: ALEXA CATHERINE ORTIZ RODRIGUEZ. Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Referencia: ACCION DE NULIDAD

*“(…) La cosa juzgada **se presenta cuando el litigio sometido a la decisión del juez, ya ha sido objeto de otra sentencia judicial**; produce efectos tanto procesales como sustanciales, por cuanto **impide un nuevo pronunciamiento en el segundo proceso**, en virtud del carácter definitivo e inmutable de la decisión, la cual, por otra parte, ya ha precisado con certeza la relación jurídica objeto de litigio. En otras palabras, “la cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica”. Esta Corporación ha sostenido que el concepto de cosa juzgada “(…) hace referencia al **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 (…)”*

Ahora bien, con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la cosa juzgada se encuentra regulada de la siguiente manera:

*“Artículo 189 Efectos de la sentencia. (...) **La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada**. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.*

(…)

La sentencia proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en ellos y obtenido esta declaración a su favor.

ii) Elementos para la configuración de la cosa juzgada en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

Los elementos para la determinación de la eficacia de la cosa juzgada se contraen a los sujetos que intervienen en el proceso, la cosa u objeto sobre el cual recaen las pretensiones de la demanda y la causa invocada para sustentar dichas pretensiones.

Respecto de éstos, la Corporación⁷ en reciente pronunciamiento señaló lo siguiente:

*“(…) Ahora bien **para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:***

*a).- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.*

*b).- **Identidad de causa petendi**, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. **Cuando además de los mismos hechos la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.***

*c).- **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente (…)*”.

De lo anteriormente expuesto se infiere que la cosa juzgada imposibilita al juez de conocimiento para que emita nuevos pronunciamientos sobre el mismo asunto, excepto, en tratándose de sentencias denegatorias, donde el efecto erga omnes siempre se restringe a la causa pretendí juzgada, lo anterior en concordancia con el principio rogativo del derecho en la jurisdicción contenciosa administrativa⁸.

iii) **Caso concreto**

Según los supuestos acreditados en el presente proceso, se tiene lo siguiente:

- 1) El Juzgado Laboral del Circuito de Envigado, mediante providencia del 11 de septiembre de 2009 condenó al Instituto de Seguros Sociales a reconocer y pagar al demandante la pensión de vejez, con base al régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Folio 119 a 141.
- 2) A través de Resolución 003885 de 3 de marzo de 2010⁹, el Seguro Social, dio cumplimiento a la sentencia ordinaria de 11 de septiembre de 2009. Folios 4 a 9.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013). REF: Expediente número 11001-03-25-000-2007-00116- 00 (2229-07)

⁸ La justicia es rogada cuando el juez está obligado a decidir única y exclusivamente lo que el actor o el demandado hayan solicitado en sus respectivos escritos.

⁹ Folio 4

- 3) Mediante Resolución 019596 de 21 de octubre de 2010, se dio cumplimiento a un fallo de tutela proferido por el Juzgado Decimotercero Penal del Circuito de Medellín que ordenó modificar la Resolución No. 003885 de 3 de marzo de 2010, en el sentido de establecer que la fecha de adquisición del derecho pensional es el 1 de julio de 2005 y no el 4 de diciembre de 2007. Folio 8 a 9.
- 4) El 28 de junio de 2012 el actor formuló petición para solicitar la reliquidación de la pensión de vejez de conformidad a lo dispuesto en la Ley 33 de 1985. Folio 39 a 40.
- 5) A través de Resolución No. 024595 de 23 de agosto de 2012, el Instituto de Seguro Social, indicó que la petición elevada por el demandante resulta ser improcedente, como quiera que la entidad pensional dio estricto cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de Envigado. Folio 42 a 51.

De conformidad al acervo probatorio allegado al presente proceso, se advierte que efectivamente hay identidad de partes y en tratándose de la causa petendi y el objeto, se estima prudente realizar las siguientes precisiones:

En cuanto a la causa petendi del presente proceso, ha de señalarse que ésta, desde la perspectiva formal, no es la misma que se analizó en la jurisdicción ordinaria y ahora se pretende abordar en esta instancia, en primer lugar, porque en virtud del proceso ordinario laboral que finalizó con la sentencia 0116 de 11 de septiembre de 2009, lo que se discutió allí¹⁰ fue la negativa del reconocimiento y pago de la pensión de jubilación; mientras que, en la actual demanda, lo que persigue el demandante¹¹, es la nulidad del acto que negó la reliquidación de esa pensión por considerar que el ISS al momento de reconocer el derecho pensional, lo hizo con base al 75 % del IBL de los últimos 10 años anteriores al cumplimiento de la edad mínima y no con el promedio del último año de servicio, con la inclusión de todos los factores salariales establecidos en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

Ello conllevaría a indicar que tanto la causa de los dos procesos, como los actos sobre los que recaen o el objeto de los mismos, es diferente, sin embargo, al analizarse el asunto desde la perspectiva de la cosa juzgada material, ésta resulta ser igual, por lo siguiente:

¹⁰ Ver demanda ordinaria, visible a folio 102 a 118,

¹¹ según se advierte a folios a 42 a 51

Cuando el demandante formuló la demanda ordinaria laboral con la finalidad de solicitar el reconocimiento de la pensión de jubilación con base a lo dispuesto en el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el fallador dispuso no solo reconocer el derecho del demandante, sino que determinó claramente cuál era el IBL aplicable al caso concreto, para lo cual realizó el análisis de lo devengado y concluyó que en relación con la base para el cálculo no se aplicaba la ley 33 de 1985 sino el inciso 3º del citado artículo 36 y condenó al pago de un monto pensional en concreto (Folio 41).

Ahora, por vía de nulidad y restablecimiento del derecho, pretende el demandante solicitar en esencia lo mismo, esto es, que se revise la base de liquidación pensional, so pretexto de señalar que en esta ocasión existe un acto administrativo nuevo que le impidió obtener el reconocimiento del derecho pensional en los términos solicitados.

Respecto de lo anterior, vale la pena señalar que el acto que se demanda a través del medio de control actualmente ejercido no modifica o exterioriza una voluntad de la administración diferente a la ya plasmada en los actos por medio de los cuales se dió cumplimiento a la sentencia judicial inicial (resoluciones 003885 de 3 de marzo de 2010¹² y 019596 de 21 de octubre de 2010¹³), que en suma determinó el IBL y el monto pensional.

Por ende, a la luz de la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, no podría enjuiciarse nuevamente la situación so pretexto de que con el acto se niega la reliquidación solicitada, en virtud a que dicha controversia fue efectivamente definida por el juzgado laboral al dictar la sentencia en mención, frente a la cual bien pudo el demandante interponer los recursos de ley con el fin de que se reevaluara la posición allí adoptada en cuanto a la base pensional.

En virtud a las consideraciones atrás señaladas, se concluye que sí opera la cosa juzgada vista desde la perspectiva material, en la medida en que existe providencia judicial que ya definió el tema que se trae nuevamente a debate, pese

¹² Por la cual se da cumplimiento a una sentencia ordinaria laboral.

¹³ Por la cual se da cumplimiento a una sentencia ordinaria laboral de doble instancia y se cumple un fallo de tutela en el sistema general de pensiones – régimen solidario de prima media con prestación definida con bono pensional especial tipo T.

a que se controvierta ella respecto de un acto diferente al que fue objeto de análisis en aquella ocasión.

En consecuencia, la Sala confirmará la decisión del *A quo*.

Por lo expuesto el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia de 9 de diciembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que declaró probada de oficio la excepción de cosa juzgada.

SEGUNDO: Por la Secretaría, **REMÍTASE** el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca en primera instancia, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

EADP/HOM

