

LEY 1437 DE 2011 - Excepción de cosa juzgada / EXCEPCION DE COSA JUZGADA - Audiencia inicial / COSA JUZGADA - Definición. Imposibilita al juez de conocimiento para que emita nuevos pronunciamientos sobre el mismo asunto

En primer lugar, 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, advirtiéndose que 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. El artículo 303 del Código General del Proceso, en cuanto a los efectos y ejecutoria de las providencias y de manera específica respecto a la Cosa Juzgada, señala: “La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior, y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes. (...)”. 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 petendí juzgada, así como a la declaratoria de inhibición de la sentencia, pues a pesar que pone fin a un proceso, no deciden el fondo del asunto y por lo tanto no se configura la identidad de objeto. Respecto a este punto la Corte Constitucional.

COSA JUZGADA - No hay identidad de objeto, ni causa petendi / CAUSA PETENDI - Legalidad del reconocimiento de la pensión gracia / SENTENCIA DE COSA JUZGADA - Debatió la reliquidación de pensión gracia

En el proceso con radicación 2004-1003-00 el Tribunal Administrativo del Quindío profirió sentencia el 5 de abril de 2006, en el que se demandó la Resolución 16254 de 26 de agosto de 2003, por medio de la cual se reliquidó la pensión gracia de la demandada aplicando el 75% sobre el salario promedio de los últimos doce meses y teniendo en cuenta únicamente la asignación básica, por lo cual, en dicha oportunidad y para declarar la nulidad parcial de la mencionada Resolución, se determinó con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado, que debían tenerse en cuenta para la reliquidación todos los factores salariales oportunamente certificados ante Cajanal. En cambio, en el presente caso la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, demandó además de lo anterior, la nulidad de la Resolución 14494 de 15 de agosto de 1997 por medio de la cual se reconoció una pensión gracia a la demandada, entre otras, por lo que se colige que lo que se pretende discutir es la legalidad del reconocimiento pensional y no su liquidación, fundamentado en el que hecho de que acreditó como tiempo de servicio aquel en el que tuvo una vinculación de carácter nacional lo que de llegar a prosperar dicha pretensión, implicaría dejar sin efectos aquellas Resoluciones a través de las cuáles se reliquidó la prestación, entre otras, de la Resolución 16254 de 26 de agosto de 2003. En el presente caso no se configura la excepción de cosa juzgada respecto de la sentencia ejecutoriada proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 4 de abril de 2006 dentro del proceso radicado con el núm. 2004-1003-00, en la que se declaró la nulidad parcial de la Resolución 16254 de 26 de agosto de 2003, que reliquidó la pensión gracia reconocida a la demandada, pues el problema jurídico en el presente asunto gira en torno a establecer la legalidad del reconocimiento de la pensión gracia, por lo cual, no existe identidad de causa petendi, ni de objeto para que se configure la excepción planteada.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA
SUBSECCION "A"

Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril del dos mil dieciséis (2016).

Radicación número: 63001-23-33-000-2012-00158-01(2008-14)

**Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP**

Demandado: LUZMILLA MARTÍNEZ SALAZAR

Referencia: LEY 1437 DE 2014. EXCEPCION DE COSA JUZGADA

1. ASUNTO

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, decide los recursos de apelación formulados por el apoderado de la parte demandante y el representante del Ministerio Público contra el auto proferido en la audiencia inicial el 6 de marzo de 2014 por el Tribunal Administrativo del Quindío, que declaró de oficio la excepción de cosa juzgada.

2. ANTECEDENTES

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho para que se declarara la nulidad de las Resoluciones núm. 14494 de 15 de agosto de 1997 proferida por Cajanal, por medio de la cual se reconoció una pensión gracia a la señora Luzmilla Martínez Salazar desde el 30 de abril de 1996, la núm. 16254 de 26 de agosto de 2003 por medio de la cual se reliquidó la pensión gracia y la núm PAP 027621 de 29 de noviembre de 2010 expedida en cumplimiento del fallo ordinario proferido el 5 de abril de 2006 por el

Tribunal Administrativo del Quindío que reliquidó la pensión gracia teniendo en cuenta todos los factores de salario devengados en el año anterior al retiro definitivo.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó declarar que a la señora Luzmilla Martínez Salazar no le asiste el derecho al reconocimiento y reliquidación de la pensión gracia y por lo tanto, no hay lugar al pago de valor alguno en virtud de tal prestación. Que se ordene a la demandada reintegrar la totalidad de las sumas canceladas en virtud de los actos demandados, las que deberán ser indexadas al momento del pago.

2.1- La excepción de cosa juzgada declarada de oficio en la audiencia inicial (minuto 2:41 a 7:00 del cd que contiene la audiencia inicial que obra a folio 598 y folios 573 y 574 vuelto)

El a-quo declaró de oficio esta excepción por considerar que existe sentencia ejecutoriada proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 5 de abril de 2006, en la cual se analizó el tema de la pensión gracia de la demandada, accediendo a su reliquidación, y en la que se declaró la nulidad parcial de la Resolución 16254 del 26 de agosto de 2003, por lo cual, ya existe un pronunciamiento por parte de esta jurisdicción.

2.2- Recursos de apelación

2.2.1- Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- (minuto 7:10 a 8:56 del cd que contiene la audiencia inicial que obra a folio 598)

Considera que no debe declararse probada la excepción de cosa juzgada por cuanto señala que en el presente caso se demanda la legalidad del reconocimiento de la pensión gracia de la demandada, toda vez que para acreditar el tiempo de servicio en la docencia oficial pretende sumar aquellos en los que tuvo una vinculación de carácter nacional, y las leyes que regulan tal prestación y

la jurisprudencia emitida, claramente excluyen la posibilidad de computar los tiempos así prestados para el reconocimiento del derecho.

2.2.2- Ministerio Público (minuto 11:54 a 16:12 del cd que contiene la audiencia inicial que obra a folio 598)

Señaló que en el presente caso no se presenta identidad de objeto, pues revisada la sentencia del 5 de abril de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, se observa que en dicha oportunidad se demandó y se declaró la nulidad de la Resolución 16254 del 26 de agosto de 2003 y se dispuso la reliquidación de la pensión gracia con la inclusión de todos los factores salariales recibidos, en cambio, en esta oportunidad se demanda el derecho al reconocimiento de la pensión gracia de la demandada, asunto que difiere en su contenido y hace que no se configure la excepción declarada de oficio.

3. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

3.1- Competencia

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

3.2- Cuestión previa.

La Subsección advierte que conforme el criterio imperante, según el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,

¹ 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.

las decisiones a que se refiere los numerales 1², 2³ 3⁴ y 4⁵ del artículo 243 ibídem, deben proferirse por la Sala aun cuando se profieran en el curso de la audiencia inicial, tal como lo definió esta Corporación, cuando expresamente señaló:

“...Como se aprecia, el artículo 125 determina que, tratándose de jueces colegiados las decisiones a que se refieren los numerales 1 a 4 del artículo 243 serán de sala, salvo en los procesos de única instancia...”⁶

No obstante ello, conviene aclarar que como quiera que para la fecha de expedición de la decisión objeto de análisis existía cierto grado de indeterminación respecto de la aplicación de lo dispuesto en varios artículos de la Ley 1437 de 2011, especialmente las decisiones que sobre excepciones previas se debían emitir en el curso de la audiencia inicial regulada por el artículo 180 ib. y que el auto de unificación de esta Corporación es posterior, se debe asumir que el criterio asumido por el ponente responde a una línea interpretativa que pese a ser distinta a la actualmente esgrimida por el Consejo de Estado, constituye una irregularidad subsanable que NO debe viciar lo actuado.

En efecto, considera la Sala que tal situación no se enmarca en alguna de las causales de nulidad enunciadas en el artículo 133 del Código General del Proceso⁷ aplicable por remisión expresa del artículo 208 del CPACA, máxime si se tiene en cuenta que el parágrafo del artículo 133 Ibídem dispone que *“Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código establece”*. Ello, en virtud a

² El que rechace la demanda.

³ El que decrete la medida cautelar.

⁴ El que ponga fin al proceso.

⁵ El que apruebe la conciliación.

⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Bogotá D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014). Radicación: 25000233600020120039501 (IJ). f

⁷ El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.

2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.

3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida.

4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.

5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.

6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.

7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación.

8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.

los principios de celeridad y economía procesal que rigen el proceso y a los de taxatividad o especificidad, conservación procesal, última *ratio* o trascendencia y de saneamiento que caracterizan al régimen de las nulidades procesales.

En este sentido, tenemos que conforme al principio de especificidad o taxatividad⁸ de las nulidades procesales “*no hay irregularidad con fuerza suficiente para invalidar el proceso sin norma expresa que lo señale*”⁹ y en el entendido que la irregularidad de la actuación procesal no afecta el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política Colombiana, ni tampoco atenta contra el principio de lealtad procesal de la partes¹⁰, se estima procedente señalar que para los efectos del presente caso se encuentra subsanada la actuación del Tribunal Administrativo del Quindío contenida en el auto de 6 de marzo de 2014¹¹ emitido dentro de audiencia inicial. Con base en ello, a continuación se procede a resolver el recurso de apelación.

3.3- Problema jurídico

Corresponde a la Subsección determinar si en este caso es procedente declarar probada de oficio la excepción de cosa juzgada y para tal efecto deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿Se configuran la identidad de causa petendi y la identidad de objeto al demandarse la legalidad del reconocimiento de la pensión gracia y su posterior reliquidación, ordenada esta última por sentencia judicial ejecutoriada?

Para dar respuesta a lo anterior, la Subsección se pronunciará sobre los siguientes aspectos: (i) De la figura de la cosa juzgada (ii) Caso concreto.

1.- De la figura de la cosa juzgada

⁸ No hay nulidad sin ley –art. 133 CGP–; C-713/08

⁹ Canosa Torrado, Fernando. Las nulidades en el derecho procesal civil. Librería Doctrina y Ley, Jan 1, 1992 - 212 pág. .

¹⁰ En aplicación al principio de trascendencia que consiste en establecer si afecta o no las garantías esenciales y si una vez saneada, ésta cumple finalidad –art. 133.4 CGP–.

¹¹ Para ello, el artículo 136 del Código General del Proceso dispone:

La nulidad se considerará saneada en los siguientes casos:

1. Cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente o actuó sin proponerla.

“...”

4. Cuando a pesar del vicio el acto procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa.

“...”

En primer lugar, 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, advirtiéndose que 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.

El artículo 303 del Código General del Proceso, en cuanto a los efectos y ejecutoria de las providencias y de manera específica respecto a la Cosa Juzgada, señala: *“La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso **verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior**, y entre ambos procesos **haya identidad jurídica de partes**. (...)”*

Por su parte, el artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que: *“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**. (...). La sentencia proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quién hubiere intervenido en ellos y obtenido esta declaración a su favor. Las sentencias ejecutoriadas serán obligatorias y quedan sometidas a la formalidad del registro de acuerdo con la ley”.*

En efecto, respecto de la cosa juzgada, la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado¹² señaló lo siguiente:

“(...) la cosa juzgada tiene como función negativa prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico. La fuerza vinculante de la cosa juzgada se encuentra limitada a quienes trabaron la Litis como partes o intervinientes dentro del proceso, es decir, produce efecto inter partes. No obstante, el ordenamiento jurídico excepcionalmente le impone a ciertas decisiones efecto erga omnes, es decir, que el valor de cosa juzgada de una providencia obliga en general a la comunidad.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A” sentencia de 28 de febrero de 2013, Consejero Ponente Gustavo Gómez Aranguren, Número Interno 2229-2007, actor Luz Beatriz Pedraza Bernal

De esta forma, la sentencia que niega la anulación del acto acusado produce el efecto de cosa juzgada frente a todos, pero sólo en relación con la causa o los motivos de impugnación alegados, lo que significa que por esos mismos motivos no podrá instaurar la misma parte o un tercero una nueva acción de nulidad contra el acto que fue objeto de la primera decisión.

Pero en cambio, la sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tiene fuerza de cosa juzgada erga omnes (para todo el mundo y sin importar la causa petendi o los argumentos alegados), situación que impide que pueda presentarse un nuevo pronunciamiento en relación con el acto acusado.

(...)

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 petendi juzgada, así como a la declaratoria de inhibición de la sentencia, pues a pesar que pone fin a un proceso, no deciden el fondo del asunto y por lo tanto no se configura la identidad de objeto. Respecto a este punto la Corte Constitucional¹³ señala:

¹³ Sentencia C-2058 de 2008, Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo

Decisiones judiciales inhibitorias son aquellas que, por diversas causas, ponen fin a una etapa procesal sin decidir de fondo el asunto que se le plantea al juez, es decir, sin adoptar resolución de mérito; por tanto, el problema que ha sido llevado a la justicia queda sin resolver, lo que implica que puede presentarse nuevamente ante la jurisdicción del Estado para su solución, salvo eventos especiales de caducidad o prescripción, que en principio no se presentan en la acción de inconstitucionalidad (...)

Así las cosas, se hace necesario establecer si en el presente caso se presenta la identidad de partes, causa petendi y objeto para que se configure la cosa juzgada alegada.

2.- Caso Concreto

En el caso concreto, analizada la sentencia sobre la cual el a-quo declaró de oficio la excepción de cosa juzgada, observa la Subsección que a pesar de que existe identidad de partes no existe identidad de causa petendi, ni identidad de objeto, por las siguientes razones:

En el proceso con radicación 2004-1003-00 el Tribunal Administrativo del Quindío profirió sentencia el 5 de abril de 2006 (folios 64 a 72), en el que se demandó la Resolución 16254 de 26 de agosto de 2003, por medio de la cual se reliquidó la pensión gracia de la demandada aplicando el 75% sobre el salario promedio de los últimos doce meses y teniendo en cuenta únicamente la asignación básica, por lo cual, en dicha oportunidad y para declarar la nulidad parcial de la mencionada Resolución, se determinó con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado, que debían tenerse en cuenta para la reliquidación todos los factores salariales oportunamente certificados ante Cajanal.

En cambio, en el presente caso la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, demandó además de lo anterior, la nulidad de la Resolución 14494 de 15 de agosto de 1997 por medio de la cual se reconoció una pensión gracia a la demandada, entre otras, por lo que se colige que lo que se pretende discutir es la legalidad del reconocimiento pensional y no su liquidación, fundamentado en el que hecho de que acreditó como tiempo de servicio aquel en el que tuvo una vinculación de carácter nacional lo que de llegar a prosperar dicha pretensión,

implicaría dejar sin efectos aquellas Resoluciones a través de las cuáles se reliquidó la prestación, entre otras, de la Resolución 16254 de 26 de agosto de 2003.

Lo anterior conlleva a que no se configure la excepción planteada, pues se difiere en cuanto a la mayoría de los actos administrativos demandados y al problema jurídico de fondo a resolver, que en esta oportunidad busca determinar si la pensión gracia reconocida a la demandada está ajustada a la legalidad, mientras que el proceso radicación 2004-1003-00, giró en torno al estudio de los factores salariales tenidos en cuenta para su liquidación, sin que se discutiera la legalidad del reconocimiento de la misma.

En efecto, si se observa la decisión judicial, esta decretó la nulidad parcial del acto en cuanto al monto de la pensión, dejando incólume el tema del derecho al reconocimiento pensional, que no fue demandado ni discutido.

3.3. Conclusión.

En el presente caso no se configura la excepción de cosa juzgada respecto de la sentencia ejecutoriada proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 4 de abril de 2006 dentro del proceso radicado con el núm. 2004-1003-00, en la que se declaró la nulidad parcial de la Resolución 16254 de 26 de agosto de 2003, que reliquidó la pensión gracia reconocida a la señora Luzmilla Martínez Salazar, pues el problema jurídico en el presente asunto gira en torno a establecer la legalidad del reconocimiento de la pensión gracia, por lo cual, no existe identidad de causa petendi, ni de objeto para que se configure la excepción planteada.

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

RESUELVE

Primero: Revocar la providencia de 6 de marzo de 2014 proferida en audiencia inicial por el Tribunal Administrativo del Quindío que declaró probada de oficio la excepción de cosa juzgada, por los motivos aquí expuestos.

Segundo: Devolver el expediente al Tribunal Administrativo de Quindío para que provea sobre el presente asunto de conformidad con las consideraciones de la parte motiva de esta providencia.

Tercero: Reconocer personería adjetiva a la doctora Laura Gómez Montealegre identificada con cédula de ciudadanía núm. 41.912.590 de Armenia (Quindío) y tarjeta profesional núm. 66708 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos del poder conferido a folio 604 del expediente.

Cuarto: Háganse las anotaciones correspondientes en el programa “Justicia Siglo XXI” y ejecutoriada esta providencia **DEVÚELVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Relatoría: JORM/Lmr.