

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA PRIMERA DE ORALIDAD
MAGISTRADO PONENTE: ÁLVARO CRUZ RIAÑO

Medellín, veintitrés (23) de agosto de dos mil trece (2013)

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LABORAL – APELACIÓN –
DEMANDANTE	LUZ MARINA FRANCO MEJÍA
DEMANDADO	LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	05 001 33 33 009 2012 00092 01
INSTANCIA	SEGUNDA
PROCEDENCIA	JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN ANTIOQUIA
ASUNTO	COSA JUZGADA - <i>FORMAL Y MATERIAL</i> - <i>Identidad de partes Identidad de causa petendi e Identidad de objeto</i> , PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA
DECISIÓN	CONFIRMA PROVIDENCIA
AUTO INTERLOCUTORIO	No. 197 AP

Procede la Sala a pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la declaratoria de oficio de la excepción de **COSA JUZGADA**, proferida en la audiencia inicial llevada a cabo de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por parte de la Juez Novena Administrativa Oral del Circuito de Medellín Antioquia el 23 de mayo de 2013, declarando de la misma manera y como consecuencia de aquella la terminación del proceso de la referencia en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y el MUNICIPIO DE MEDELLÍN, tal y como consta en el acta suscrita visible a folios 147 y siguientes; con base en los siguientes:

1. ANTECEDENTES

La señora LUZ MARINA FRANCO MEJÍA presentó a través de apoderado judicial demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho –laboral-, en contra de LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO y el MUNICIPIO DE MEDELLÍN (entidad vinculada) con el fin de que se declare la NULIDAD PARCIAL de la Resolución N° 5954 del 06 de Septiembre de 2006, expedida por la Nación – Ministerio de Educación Nacional, como representante legal del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio ante el Municipio de Medellín por medio de la cual “se reconoció el pago de una pensión vitalicia de jubilación” a la ahora demandante, declarando a su favor a título de restablecimiento que la entidad demandada debe reconocer y pagar a favor de la señora LUZ MARINA FRANCO MEJÍA pensión de jubilación con la inclusión de todos los factores salariales que devengo durante el año anterior al status de pensionado (Relacionados en el cuadro 1, folio 20).

En los hechos de la demanda, la parte demandante expone:

- La demandante nació el 3 de marzo de 1956 y prestó sus servicios como docente nacionalizado durante más de 20 años.
- Mediante Resolución 5954 del 6 de septiembre de 2006, notificada de manera personal el 20 de septiembre de la misma anualidad, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, Oficina Regional Medellín, le reconoció Pensión Vitalicia de Jubilación, efectiva a partir del 4 de marzo de 2006, en cuantía de \$1.163.978; para cuya liquidación solo se tuvo en cuenta la asignación básica mensual, desconociendo los demás factores salariales como la prima de navidad, prima de vacaciones y prima de vida cara.
- Solo fue concedido el recurso de reposición, el cual no fue interpuesto, al no ser aquel obligatorio para agotamiento de vía gubernativa; no se efectuó conciliación, al no ser el presente un asunto conciliable.

2. DECISIÓN DEL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA

En decisión tomada en audiencia inicial de conformidad con el artículo 180 C.P.A.C.A. iniciada el 2 de abril de 2013, suspendida y continuada el 23 de mayo de la misma anualidad, la Juez de primera instancia contando con el material probatorio para el cual se exhortara por parte del Despacho (folios 134 y 138 a 143) y después de un preciso análisis del mismo y exponer los fundamentos de derecho necesarios que sustentan su decisión, declaró probada de oficio la EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA, declarando en consecuencia TERMINADO el proceso de la referencia instaurado por la señora LUZ MARINA FRANCO MEJÍA contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y el MUNICIPIO DE MEDELLÍN,

sosteniendo que: *“La fuerza de cosa juzgada es predicable de las sentencias ejecutoriadas siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto y se funde en la misma causa y que haya identidad jurídica de las partes entre ambos procesos, de conformidad con el art. 332 del C. de P.C., aplicable a los procesos laborales por remisión del art. 145 del Código Procesal del Trabajo.”*

3. SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN (ART. 244 CPACA)

En el mismo desarrollo de la referida audiencia, la parte demandante presentó recurso de apelación respecto la decisión de declaratoria de la excepción de cosa juzgada, que dio lugar a la terminación del proceso de la referencia, argumentando que existe precedente jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, a través de la Sentencia de Unificación del 4 de agosto de 2010 alrededor del tema de liquidación pensional según las leyes 33 y 662 de 1985, a partir de cuándo se empezaron a reconocer pretensiones como las que ahora se plantean, lo cual constituye un nuevo hecho que a la luz de la ley 1437 debe permitir reabrir nuevamente el caso para que sea fallado de conformidad con la posición unificada de la máxima autoridad de la jurisdicción contenciosa, solicitando en consecuencia, en aras de la protección del principio de igualdad material establecido en la carta política, solicita respetuosamente revocarse la decisión y continuar el proceso a fin de que mediante sentencia se establezca entre otras cosas, si la demandante tiene derecho a la reliquidación de su pensión, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año anterior a su status de pensionada.

Se dio traslado a la entidad demandada de los argumentos expuestos por parte de la apoderada de la demandante, quien manifestó su apoyo a la decisión del Despacho, aclarando que la Sentencia del 17 de noviembre de 2010, como se indicó, fue notificada por edicto fijado el 26 de noviembre de 2010 y desfijado el 30 de noviembre del mismo año, decisión frente a la cual no se interpuso recurso de apelación lo que quiere decir que aceptó la decisión sobre la misma causa y hechos en controversia, por lo que no puede reabrirse o restablecerse términos que en su momento no fueron aprovechados para enfrentar la decisión de primera instancia, siendo material idóneo de la declaración de cosa juzgada en el presente proceso; en consecuencia solicitó negar el recurso de apelación propuesto por no haber lugar al mismo.

4. CONSIDERACIONES

Para decidir el recurso, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

4.1 La Resolución N° 5954 del 6 de septiembre de 2006 mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una pensión vitalicia de jubilación, enseña los siguientes elementos necesarios para el desarrollo del presente análisis:

- Entidad que reconoce la prestación: SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE MEDELLÍN en nombre y representación de la NACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.
- Prestación Reconocida: pensión vitalicia de jubilación.
- Beneficiario: LUZ MARINA FRANCO MEJÍA.

4.2 Por su parte, de la sentencia N° 468 del 17 de noviembre de 2010 proferida por el Juzgado Veintinueve Administrativo del Circuito, obrante como prueba dentro del proceso y visible a folio 139 y siguientes del expediente, se extraen los siguientes elementos:

- Demandante: LUZ MARINA FRANCO MEJÍA
- Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
- Pretensiones de la Demanda: *“Declarar la nulidad parcial de la Resolución N° 5954 DEL 06 DE SEPTIEMBRE DE 2006, proferida por el Señor SECRETARIO DE EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN mediante la cual se Reconoce y Paga una PENSION DE JUBILACIÓN a mi poderdante LUZ MARINA FRANCO MEJÍA, sin tener en cuenta la totalidad de los factores salariales percibidos.”*

4.3 De igual manera del asunto en concreto, y respecto a los mismos elementos, se extrae:

- Demandante: LUZ MARINA FRANCO MEJÍA
- Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO ANTE EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
- Pretensiones de la Demanda: *“Se declare la NULIDAD PARCIAL de la resolución N° 5954 del 06 de Septiembre de 2006, expedida por la Nación – Ministerio de Educación Nacional, como representante legal del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio ante el Municipio de Medellín por la cual “se reconoció el pago de una pensión vitalicia de jubilación” a **LUZ MARINA FRANCO MEJIA**, con cédula de ciudadanía No 42.751836.”*

4.4 Al respecto el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto a los efectos y ejecutoria de las providencias y de manera específica respecto a la Cosa Juzgada, enuncia:

“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.”

En el mismo sentido, en materia Contenciosa, el artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone:

“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.”

4.5 El profesor Martín Agudelo Ramírez¹ por su parte en cuanto al alcance de la figura de la Cosa Juzgada, señala:

“La sentencia se encuentra en firme cuando no se pueda interponer recurso alguno, una vez ha transcurrido el término previsto en el ordenamiento procesal. Dicha resolución jurisdiccional pasa en autoridad de cosa juzgada, por lo que el juez director y las partes afectadas con la decisión han de estar a lo dispuesto en la misma. Precisamente es la cosa juzgada material de la sentencia de fondo en firme la que excluye un proceso contencioso posterior, cuya pretensión procesal sea idéntica a la del proceso en que aquélla se produjo, asignándole fuerza vinculante.

Adquieren el efecto de la cosa juzgada las sentencias declarativas puras, constitutivas y de prestación que se encuentren ejecutoriadas. Adicionalmente se incluyen las sentencias que resuelvan excepciones que no tengan el carácter de formal o procesal.

(...)

La cosa juzgada de las sentencias firmes excluye un proceso posterior cuyo objeto (tema de decisión) sea idéntico al del proceso en que aquélla se produjo. Básicamente cobija la(s) pretensión(es) deprecada(s) en un proceso anterior y afectará, en principio, a las partes del proceso en que se profiera, así como también a sus herederos y causahabientes.

(...)

La cosa juzgada propia de una sentencia firme vincula a todo juez o tribunal que dirija un proceso posterior, en cuanto en éste se pueda procesar una pretensión procesal idéntica que ya fuera estimada o desestimada en un proceso jurisdiccional anterior. El juez ante quien se plantee nuevamente un idéntico tema litigioso no podrá conocer de él en cuanto al fondo. Pata que proceda la cosa juzgada se hace imprescindible que se verifique la identidad los (sic) siguientes elementos estructurales: identidad jurídica de partes (eadem conditio personarum), la identidad en el petitum (eadem res), y la identidad en la causa petendi (eadem causa petendi).”

¹ Agudelo Ramírez, Martín. “El Proceso Jurisdiccional”, Segunda Edición 2007, Ed. Librería Jurídica COMLIBROS. Pág. 411 y ss.

En el mismo sentido en cuanto al replanteamiento de la institución analizada desde la relación Justicia-Seguridad, plantea el referido autor²:

“La cosa juzgada se refiere al efecto o cualidad que tiene el juicio contenido en la sentencia, es decir, atañe exclusivamente al litigio, suministrando la regla de conducta para los destinatarios de esa decisión. La estabilidad es el atributo propio de lo que se llama cosa juzgada y se ha asociado a la inmodificabilidad de la norma jurisdiccional, una vez se adquiera firmeza procesal, evitando que se profieran decisiones contradictorias en sede de nuevos procedimientos. El juez que dirija el nuevo proceso, se encuentra vinculado en su pronunciamiento de fondo a la consideración de una cuestión previa, toda vez que no puede realizar un nuevo examen sobre una pretensión idéntica ya estudiada en proceso anterior cuyos hechos hayan sido comprobados. El director del proceso debe rechazar la pretensión procesal por inadmisibles, debido a que la jurisdicción no puede ofrecer protección jurídica en un asunto carente de tutela debido a que ya se había generado anteriormente la regla concreta que permitió solucionar un conflicto afirmado o definir un cierto estado de insatisfacción o de incertidumbre entre las mismas partes.”

4.6 Respecto al desarrollo y tratamiento de la misma institución, han sido varios los pronunciamientos jurisprudenciales expuestos por el Consejo de Estado, así por ejemplo en Sentencia reciente, del 28 de febrero de la presente anualidad³ expuso:

“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.

De esta definición se derivan dos consecuencias importantes:

- i).- Los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandato constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y*
- ii).- El objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio.*

De esta manera se puede sostener que 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.

(...)

“Al operar la cosa juzgada no solamente se predicen los efectos procesales de la inmutabilidad y el carácter definitivo de la decisión, sino que igualmente se producen efectos sustanciales consistentes en precisar con certeza la relación jurídica objeto de litigio.

² *Ibíd.* Pág. 412.

³ Consejo de Estado. Sentencia del 28 de febrero de 2013. Radicación Número: 11001-03-25-000-2007-00116-00(2229-07), C.P. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

En principio, cuando un funcionario judicial se percata de la operancia de una cosa juzgada debe rechazar la demanda, o decretar probada la excepción previa o de fondo que se proponga, y en último caso, puede dictar una sentencia inhibitoria.

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.”

4.7 Ahora bien, respecto a la connotación de la figura de cosa juzgada y a sus consecuenciales efectos procesales y sustanciales, la doctrina y la jurisprudencia han llegado a distinguir dos clases de la misma, denominadas cosa juzgada formal y cosa juzgada material o sustancial, en este sentido la misma Corporación en pronunciamiento de 2012⁴, precisó:

“En cuanto al fenómeno de la cosa juzgada, cabe advertir que se le ha asimilado al principio del <<non bis in idem>> y tiene por objeto que los hechos y conductas que han sido resueltas a través de cualquiera de los medios aceptados por la ley, no vuelvan a ser debatidos en otro juicio posterior. Tal cualidad de lo resuelto obliga a las partes por cuanto lo decidido tiene carácter vinculante y obligatorio y, por lo tanto, goza de plena eficacia jurídica, por ello la cosa juzgada comprende todo lo que se ha disputado.

*La cosa juzgada es 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. **Es importante tener presente la distinción entre cosa juzgada en sentido material y cosa juzgada en sentido formal, para precisar sus efectos respecto de un proceso judicial.***

*Desde un punto de vista genérico, la cosa juzgada está regulada en los artículos 332 del C. de P. C., y 175 del C. C. A., los cuales recogen los elementos formales y materiales para su configuración. **El formal implica que no es posible volver sobre una decisión adoptada en providencia que hubiere quedado ejecutoriada dentro del mismo proceso o en otro en el cual las mismas partes debatan la misma causa petendi y los mismos fundamentos jurídicos, lo anterior para garantizar la estabilidad y la seguridad, propias de la esencia del orden jurídico.***

Por su parte, el concepto de cosa juzgada material hace alusión a la intangibilidad de la sentencia o su equivalente en firme, pues se tiene por

⁴ Consejo de Estado. Sentencia del 18 de julio de 2012. Radicación número: 52001-23-31-000-2001-00559-01(20079), C.P. MAURICIO FAJARDO GOMEZ

cierto que la actividad jurisdiccional se ocupó plenamente de la relación, objeto y causa, debatida en la contienda y que ésta fue decidida con la plenitud de las formas propias del juicio⁵.

4.8 De acuerdo a la doctrina, normativa y jurisprudencia transcrita, así como del análisis de los elementos comunes en cada uno de los medios de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho cotejados, la Sala destaca la similitud que ambos presentan en cuanto a partes, causa petendi y objeto, lo que consolidaría la presencia del fenómeno de la cosa juzgada respecto al asunto ahora debatido como consecuencia del recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante, debiendo consentir la Sala en la decisión adoptada en audiencia en primera instancia por parte de la Juez Novena Administrativa del Circuito de Medellín.

Destaca la Sala, en virtud del artículo 189 de la ley 1437 de 2011 antes citado, la relevancia que tiene para el asunto *sub judice* la determinación de similitud la causa petendi, respecto a la negación dispuesta a través de la sentencia del 17 de noviembre de 2010, de la nulidad solicitada por la misma demandante. En aquella el Juez de conocimiento consideró los argumentos de invalidez expuestos en la demanda (folios 139 Vto. y 140), referidos a la violación de las leyes 33 y 62 de 1985 y ley 91 de 1989, como consecuencia de la no inclusión de todos los factores salariales en la base de liquidación pensional, señalando además la trasgresión de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 53 y 58; supuestos normativos idénticamente dispuestos por la demandante como argumentación para soportar nuevamente las transgresiones legales e inconstitucionales a través de las peticiones expuestas en esta oportunidad, según se desprende del numeral 7° “*NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN*”, del escrito de demanda, visible a folios 8 y siguientes del expediente.

Lo anterior incluso y a pesar, del argumento expuesto por la demandante, según el cual la Sentencia de Unificación del 4 de agosto de 2010 establece precedente jurisprudencial y constituye un nuevo hecho que a la luz de la ley 1437 debe permitir reabrir nuevamente el caso, ante lo cual solo basta con señalar la imposibilidad existente, de acuerdo a las anteriores consideraciones, de proponer nuevos debates sobre asuntos ya decididos a través de providencia judicial, contra la cual procedían en su momento mecanismos de impugnación, que como en el

⁵ Al respecto consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de enero del 2009, expediente No. 34.239 y sentencia del 8 de junio de 2011, expediente 18.676, entre otros.

caso concreto, no fueron debidamente interpuestos por el interesado y que conllevo a la ejecutoria de la providencia, comportando de esta manera en el *sub judice* el fenómeno de la cosa juzgada una clara identificación con la garantía de seguridad jurídica.

4.9 En consideración a lo aludido en los numerales precedentes la Sala confirmará la decisión a través de la cual declaró de probada de manera oficiosa la *EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA*, proferida en audiencia el 23 de mayo de la presente anualidad, por parte de la Juez Novena Administrativa Oral del Circuito de Medellín, tal y como consta en el acta visible a folios 147 y siguientes del expedientes y en el medio magnético anexo.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO: SE CONFIRMA la decisión del Juzgado 9 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Medellín, adoptada en audiencia inicial del 23 de mayo de 2013, mediante la cual se declaró probada de manera oficiosa la *EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme la presente decisión, por Secretaría se ordena la devolución del expediente al Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Medellín, Antioquia.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE

Esta providencia se estudió y aprobó en la fecha, como consta en **ACTA NÚMERO 85**

LOS MAGISTRADOS,

ÁLVARO CRUZ RIAÑO

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

YOLANDA OBANDO MONTES