

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO VEINTISIETE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D. C.
SECCIÓN SEGUNDA

SENTENCIA: 083
RADICACION: 11001-33-35-027-2015-00518-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: OLGA YOLANDA CORREA MORENO
DEMANDADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA
PROTECCIÓN SOCIAL
ASUNTO: Niega reconocimiento pensión gracia por cosa juzgada

Bogotá, D.C., nueve (9) de abril de dos mil diecinueve (2019).

I. ASUNTO

Se dicta sentencia de primera instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Pretensiones

Solicitó la nulidad de las Resoluciones Nos. CRV 02897 del 21 de febrero de 2007 y 10435 del 3 de marzo de 2009, expedidas por la Caja Nacional de Previsión Social, y de las Resoluciones Nos. RDP 004709 del 5 de febrero de 2015, RDP 009396 del 11 de marzo de 2015 y RDP 14725 de 16 de abril de 2015, expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP), mediante las cuales se negó el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia y se desestimaron los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la decisión inicial.

A título de restablecimiento del derecho deprecó el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia, incluyendo todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status pensional, junto con los intereses corrientes y moratorios establecidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.

1.2. Hechos

1.2.1. Nació el 27 de noviembre de 1950 y prestó sus servicios al Estado desde el año 1967 hasta el 2013, como docente nacionalizado en los Departamentos de Cundinamarca y Vaupés, adquiriendo el status pensional el 10 de diciembre de 2002, fecha en que tenía más de 50 años de edad y 20 años de labores.

1.2.2. Mediante Resolución No. 10435 del 3 de marzo de 2009, Cajanal le negó el reconocimiento de la pensión gracia, la cual fue objeto de demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, quien confirmó la negativa por no demostrar tiempos laborados antes de 1981.

1.2.3. Solicitó el reconocimiento de la pensión gracia, la cual fue negada por la UGPP a través de la Resolución No. RDP 004709 del 5 de febrero de 2015, la que a su vez fue confirmada por vía de reposición y apelación mediante Resoluciones Nos. RDP 0009396 del 11 de marzo de 2015 y RDP 014725 del 16 de abril de 2015, sin tener en cuenta las horas cátedra laboradas y el tiempo nacionalizado.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

Citó los artículos 2, 13, 25, 53 y 58 de la Constitución Política; las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 43 de 1975, 91 de 1989, 60 de 1993 y 715 de 2001; y los Códigos Civil y Sustantivo del Trabajo.

Conceptuó que los actos administrativos acusados fueron expedidos con infracción de las normas constitucionales en las que debieron fundarse, si se tiene en cuenta que la demandante cumplió con los requisitos de edad y tiempo para que la entidad accionada reconociera el derecho pensional pretendido.

Indicó que la pensión de jubilación gracia, al estar contemplada en un régimen especial, es extensiva a los maestros que hayan completado el tiempo de servicio en establecimientos de enseñanza secundaria, eliminando de tajo la restricción de percibir otro tipo de pensión que provenga del erario público.

Agregó, con apoyo en la sentencia de la Corte Constitucional T-174/05, según la cual la pensión de gracia es una compensación a favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían una baja remuneración, que dicha prestación debe reconocerse con el promedio de todos los factores salariales percibidos en el año anterior a la adquisición del status, por haber sido docente oficial y reunir los requisitos de los 20 años de servicio y los 50 años de edad.

2. Contestación de la demanda

La UGPP se opuso a las súplicas de la demanda y consideró que a la actora no le asiste el derecho al reconocimiento pensional pretendido, dado que no reúne los requisitos establecidos en las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989, pues no demostró vinculación alguna de la docencia departamental, municipal o distrital a 31 de diciembre de 1980.

Puntualizó que para el período alegado entre el 19 de septiembre y el 13 de noviembre de 1967, no aportó la documentación idónea que permita establecer dicha vinculación, toda vez que la arrimada contiene inconsistencias sobre los tiempos prestados.

Por último, formuló las excepciones de fondo denominadas "*Presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos por la entidad de pensiones*", "*Inexistencia de la obligación*" y "*Prescripción*" (fls. 81 a 85).

3. Alegaciones de conclusión

La apoderada de la parte demandante las presentó por escrito, reiterando lo expuesto en la demanda, y enfatizó que prestó sus servicios como docente en el departamento de Cundinamarca entre el 19 de septiembre y el 13 de noviembre de 1967 (fls. 143 y 144).

El apoderado de la parte demandada puntualizó que al no haberse aportado medio probatorio idóneo que acredite la vinculación de la demandante como docente departamental, municipal o distrital, no le asiste el derecho a que se le reconozca la pensión de jubilación gracia, por lo que solicitó negar dichas pretensiones (fls. 145 a 147).

El Agente del Ministerio Público guardó silencio.

Surtido el correspondiente rito procesal y no observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, es conducente emitir pronunciamiento de fondo.

III. CONSIDERACIONES

1. Presupuestos procesales

Se reúnen a cabalidad los requisitos de capacidad legal de las partes, capacidad procesal de éstas, jurisdicción, competencia y demanda en forma.

2. Planteamiento del problema jurídico

¿Se configura en el presente proceso la excepción de cosa juzgada, por haberse tramitado y decidido con anterioridad un proceso de la misma especie en el cual se advierte identidad de partes. En caso positivo, procede su declaratoria de oficio?

3. Tesis del juzgado

En este juicio se estructura la excepción de cosa juzgada, por estar acreditados los presupuestos de los artículos 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) y 303 del Código General del Proceso (en adelante CGP), toda vez que es evidente la identidad jurídica de partes, objeto y causa con el proceso decidido por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Bogotá, si se observa que si bien en este juicio se demandaron más actos administrativos lo cierto es que la pretensión de restablecimiento en los dos se contrae al reconocimiento de la pensión de jubilación gracia con base en las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989, y como en el primer proceso se dictó sentencia desestimatoria el 25 de julio de 2011, confirmada el 19 de abril de 2012 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B", la cual está debidamente ejecutoriada, es imperativo declarar fundado de oficio dicho medio exceptivo por mandato del artículo 187 del CPACA.

4. Marco normativo y jurisprudencial

4.1. El artículo 189 del CPACA, 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 sólo en relación con la causa petendi juzgada (...)".

4.2. El artículo 303 del CGP, aplicable por remisión del canon 306 del CPACA, preceptúa:

"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 (...)".

4.3. A propósito de la cosa juzgada, el Consejo de Estado expuso:

"La cosa juzgada del latín -res iudicata- tiene un efecto fundamental en el proceso, porque busca evitar que el juez vuelva sobre el mismo asunto, dándole seriedad, certeza y seguridad jurídica a las decisiones judiciales, lo que se traduce en garantía para el orden y la buena marcha de la sociedad.

De otra parte, la doctrina distingue dos modalidades: cosa juzgada formal y cosa juzgada material. La primera opera cuando la sentencia queda ejecutoriada, ya porque no se hizo uso de los recursos dentro del término de ley, o porque interpuestos estos, se resolvieron por parte de la autoridad correspondiente; aunque, cabe la posibilidad del ejercicio de algunos de los llamados recursos extraordinarios que se esgrimen contra las providencias ya ejecutoriadas. La segunda, tiene lugar cuando contra la sentencia no existe posibilidad alguna de recurso, bien porque contra el fallo no procede recurso alguno, bien porque el término de los recursos extraordinarios precluyó, o porque éstos fueron decididos de manera desfavorable.

Normativamente, el artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla los efectos de la cosa juzgada en materia

administrativa. Precisa la Sala que conforme a la norma precitada, en los asuntos en los que se controvierte la legalidad de actos administrativos, la sentencia que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi.

De igual forma, para analizar la procedencia del fenómeno de la cosa juzgada en el sub iudice, es necesario acudir al artículo 303 del Código General del Proceso, en virtud de la remisión que hace el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

En ese orden, la norma precitada del estatuto procesal general contiene tres presupuestos que es necesario confrontar para determinar su existencia en el caso concreto. Es decir, la estructuración de la cosa juzgada para ser oponible como excepción a la iniciación y prosecución de un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de un fallo dictado en un primer proceso, requiere de la conjunción de los siguientes elementos: i. Identidad de partes: Es decir, que se trate de unas mismas personas que figuren como sujetos procesales de la acción. ii. Identidad de objeto: Que las pretensiones reclamadas en el nuevo proceso correspondan a las mismas que integraban el petitum del primero en donde se dictó el fallo. iii. Identidad de causa: Cuando el motivo o razón que sirvió de fundamento a la primera demanda, se invoque nuevamente en una segunda.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta necesario examinar cada uno de los elementos que configuran el fenómeno jurídico de la cosa juzgada a fin de establecer su cumplimiento o no y de esa manera, poder resolver o desatar el problema jurídico planteado". (Sentencia del 26 de octubre de 2017, Exp. 76001-23-33-000-2013-00041-01(0692-16).

5. Los hechos probados

5.1. Copia simple de la cédula de ciudadanía No. 20.543.495, perteneciente a la señora Olga Yolanda Correa Moreno, en la cual figura como fecha de nacimiento el 27 de noviembre de 1950 (fl. 37).

5.2. Copia autenticada de la Resolución No. 1860 del 3 de noviembre de 1967, por la cual el Secretario de Educación de Cundinamarca encargó interinamente a la señora Yolanda Correa Moreno para reemplazar a la señora Beatriz Correa de Bobadilla, por el término de cincuenta y seis (56) días, comprendidos entre el 19 de septiembre y el 13 de noviembre de 1967, en consideración a una licencia por maternidad (fl. 31).

5.3. Mediante Resoluciones Nos. CRV 02897 del 21 de febrero de 2007 y 10435 del 3 de marzo de 2009, la Caja Nacional de Previsión Social negó a la actora el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia (fls. 2 a 15).

5.4. Constancia No. 2013151287 expedida el 22 de noviembre de 2013 por la Directora de Personal de Instituciones Educativas del Departamento de Cundinamarca, en la cual figuran los haberes devengados por la actora entre el 1º de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2003, en su condición de docente escalafonada en el grado 14 (fl. 32).

5.5. Certificado de historia laboral expedido el 17 de febrero de 2014 por la Auxiliar Administrativa de Novedades de Personal de la Secretaría de Educación de Vaupés-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en el cual consta que la señora Olga Yolanda Correa Moreno, identificada con la cédula de ciudadanía No. 20.543.495, laboró como docente en el Colegio José Eustacio Rivera de la ciudad de Mitú (Vaupés) desde el 2 de febrero de 1983 (fls. 34 a 35).

5.6. Certificado de historia laboral, sin fecha de expedición, emitido por la Secretaría de Educación de Cundinamarca-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en el cual consta que la docente Olga Yolanda Correa Moreno, ya identificada, ingresó al servicio docente el 2 de febrero de 1983 y se retiró del mismo el 31 de marzo de 2013 (fl. 33).

5.7. Petición radicada el 3 de octubre de 2014 por el apoderado de la actora ante la UGPP, en la que solicitó el reconocimiento, liquidación y pago de la pensión de gracia, la cual fue negada por Resolución No. RDP 004709 del 5 de febrero de 2015 (fls. 16 a 19).

5.8. Mediante escrito radicado el 20 de febrero de 2015, la apoderada de la demandante interpuso los recursos de reposición y apelación contra la decisión inicial, los cuales fueron resueltos de manera adversa a través de las Resoluciones Nos. RDP 009396 del 11 de marzo de 2015 y RDP 14725 de 16 de abril de 2015 (fs. 21, 22, 24, 25, 27 y 28).

6. Valoración probatoria y conclusiones

6.1. Examinado el material probatorio allegado regular y oportunamente al proceso se advierte que los documentos relevantes cumplen con las exigencias de pertinencia, conducencia y eficacia (art. 176 CGP), toda vez que los supuestos fácticos que se pretenden acreditar son objeto de prueba en este juicio, el medio probatorio utilizado es apto para demostrarlos y la utilidad de ellos es irrefragable; lo mismo sucede con los requisitos de autenticidad y veracidad previstos en los artículos 244 a 246 y 257 del CGP, máxime cuando no fueron tachados ni desconocidos en los términos de los artículos 269 y siguientes *ibídem*.

6.2. De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial atrás citado y efectuada la subsunción de los hechos probados, corresponde preliminarmente establecer si en el presente proceso se configura el fenómeno de la cosa juzgada, pues de ser así se tornaría inane acometer el estudio de fondo de las pretensiones de la demanda.

En efecto, examinada la actuación surtida, se constata lo siguiente:

a) La sentencia dictada el 25 de julio de 2011 por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Bogotá da cuenta que en dicho juicio actuó como demandante la señora Olga Yolanda Correa Moreno y como demandada la Caja Nacional de Previsión Social; que el objeto del mismo o la pretensión formulada fue la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 10435 del 3 de marzo de 2009, por la cual se negó el reconocimiento de la pensión gracia prevista en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933; y que la causa aducida fue la exclusión del tiempo laborado entre el 19 de septiembre y el 13 de noviembre de 1967 para acreditar su vinculación con anterioridad al 1 de enero de 1981, es decir, que cumplía las exigencias para que le fuera reconocido el derecho pensional.

Nótese, que dicha providencia negó el pedimento de la demanda, lo cual fue confirmado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B", mediante sentencia del 19 de abril de 2012, la cual quedó legalmente ejecutoriada el 31 de julio de 2012, fecha anterior a aquella en que fue presentada la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que se examina ahora (3 de julio de 2015).

b) En el proceso que se tramita en este estrado judicial, se observa que fue promovido por la señora Olga Yolanda Correa Moreno contra la UGPPI; su objeto es la declaratoria de nulidad de las Resoluciones Nos. CRV 02897 del 21 de febrero de 2007 y 10435 del 3 de marzo de 2009, expedidas por la Caja Nacional de Previsión Social, y las Resoluciones Nos. RDP 004709 del 5 de febrero de 2015, RDP 009396 del 11 de marzo de 2015 y RDP 14725 de 16 de abril de 2015, expedidas por la UGPP, por medio de las cuales se negó la pensión gracia y, a título de restablecimiento del derecho, deprecó el reconocimiento y pago de esta prestación, teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status pensional, más los intereses corrientes y moratorios establecidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993; y la causa alegada es la inclusión del tiempo laborado entre el 19 de septiembre y el 13 de noviembre de 1967 para que le sea reconocido el beneficio pensional.

c) Es claro, entonces, que en el presente juicio están acreditados los requisitos de la cosa juzgada. Veamos:

i) Identidad jurídica de partes: Los sujetos intervinientes en los dos procesos como parte pasiva, si bien estrictamente no corresponden a la misma entidad, debe precisarse que al haberse liquidado la Caja Nacional de Previsión Social, quien la sustituyó y asumió la obligación pensional fue la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y

Contribuciones Parafiscales de la Protección Social; mientras que como demandante figura la misma persona natural, la señora Olga Yolanda Correa Moreno.

ii) Identidad de objeto: Para determinar si está acreditada esta condición, se deben examinar los hechos y pretensiones de la demanda y el contenido de la sentencia dictada en el primer proceso, a fin de establecer si entre este y el segundo juicio existe verdadera identidad, requisito que se cumple en este asunto, si se observa que, si bien ante el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Bogotá no se solicitó la nulidad de la Resolución No. CRV 02897 expedida el 21 de febrero de 2007 por la Caja Nacional de Previsión Social, ni de las Resoluciones Nos. RDP 004709 del 5 de febrero de 2015, RDP 009396 del 11 de marzo de 2015 y RDP 14725 de 16 de abril de 2015, expedidas por la UGPP (estas últimas porque se expidieron con posterioridad al primer proceso), que negaron el referido reclamo pensional, lo evidente es que en la sentencia ejecutoriada que le puso fin a esa actuación se resolvió de fondo el litigio que se pretende revivir en este ámbito procesal, esto es, el reconocimiento de la pensión gracia.

Ahora bien, la Resolución No. 10435 expedida el 3 de marzo de 2009 por la Caja Nacional de Previsión Social, fue la causa para promover la contienda judicial en el expediente 2009-00313-00, adelantado ante el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Bogotá, y que culminó con la sentencia desestimatoria del 25 de julio de 2011, confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B" el 19 de abril de 2012.

Es pertinente puntualizar que si bien las Resoluciones Nos. CRV 02897 del 21 de febrero de 2007, RDP 004709 del 5 de febrero de 2015, RDP 009396 del 11 de marzo de 2015 y RDP 14725 de 16 de abril de 2015, denegatorios del derecho reclamado en el presente proceso, son distintas del acto que se acusó en el expediente 2009-00313-00 (Res. 10435 del 3 de marzo de 2009), toda vez que, con excepción de la primera, fueron emitidas en respuesta a una solicitud radicada con posterioridad a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, tal circunstancia es irrelevante para el examen de este presupuesto, en la medida que la diferencia es simplemente formal, pues es innegable que la esencia y sentido de todos los actos demandados es el mismo, es decir, que negaron el reconocimiento de la pensión gracia de que tratan las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989.

iii) Identidad de causa: También es similar, si se advierte que el motivo aducido en las dos demandas es el de no haber computado el tiempo de servicio docente en el departamento de Cundinamarca, comprendido entre el 19 de septiembre y el 13 de noviembre de 1967, para proceder a reconocer la pensión de jubilación gracia. En consecuencia, la sentencia dictada en el primer proceso, al negar las pretensiones de la demanda, de conformidad con el artículo 189 del CPACA, hizo tránsito a cosa juzgada *erga omnes* en relación con la *causa petendi* fallada.

El tiempo que pretende computarse fue analizado en la sentencia de primer grado dictada el 25 de julio de 2011, en los siguientes términos:

"Y si bien es cierto como se afirma en la demanda y esta demostrado en la demanda y esta en el y esta demostrado en el proceso que la señora Olga Yolanda Correa Moreno tuvo una vinculación en el Departamento de Cundinamarca entre el 19 de septiembre de 1967 y el 13 de noviembre del mismo año, dicha vinculación fue en interinidad; y su vinculación fue oficial como docente se produce el 24 de enero de 1983, esto es posterioridad al 31 de diciembre de 1980 por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 numeral 2° literal A de la Ley 91 de 1989, la demandante no es beneficiaria de la pensión graciosa" (Errores propios del texto).

También se ocupó de ello la sentencia de segundo grado, proferida el 19 de abril de 2012, al indicar lo que sigue:

"De las pruebas anteriormente enlistadas se desprende que la accionante laboró como docente durante veinticuatro (24) años, nueve (9) meses y seis (6) días, como docente de secundaria, sin embargo, dicha vinculación inició el 2 de febrero de 1983, es decir, con posterioridad al 31 de diciembre de 1980, por lo que en virtud de lo establecido en el ordinal

2º del artículo 5º de la Ley 91 de 1989, la accionante no colma con el requisito legal para acceder a la prestación solicitada”.

iv) El libelo introductorio con el que se inició este proceso fue presentado el 3 de julio de 2015, es decir, cuando había concluido el primero que se tramitó en el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Bogotá, en virtud de la sentencia ejecutoriada de segunda instancia proferida por la Subsección “B” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

6.3. Ahora, en gracia de discusión, de aceptarse que no se estructuraría el fenómeno procesal de la cosa juzgada porque la orfandad probatoria en la que incurrió en el primer juicio puede subsanarse en el segundo, se advierte que tal deficiencia demostrativa se perpetuó en este proceso, pues, nótese, que la Resolución No. 1860 del 3 de noviembre de 1967, por la cual el Secretario de Educación de Cundinamarca encargó interinamente a la actora para reemplazar a una docente durante el lapso de su licencia por maternidad, no es una prueba suficiente para acreditar que la demandante laboró estrictamente el tiempo comprendido entre el 19 de septiembre y el 13 de noviembre de 1967, dado que el medio idóneo para probar ese supuesto fáctico es la respectiva certificación de la autoridad nominadora o del funcionario delegado para tal fin, pues lo único que se acredita con la aludida resolución es simplemente su designación o nombramiento, por lo que faltaría demostrar si tomó posesión del cargo y, lo más relevante, si se desempeñó en dicho empleo durante el período alegado.

A lo anterior se suman que el certificado de historia laboral expedido el 17 de febrero de 2014 por la Secretaría de Educación de Vaupés-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y el certificado emitido por la Secretaría de Educación de Cundinamarca-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, informan que la demandante ingresó al servicio docente en el departamento de Vaupés el 2 de febrero de 1982, con lo cual no varía la premisa fáctica en la cual se apoyaron las sentencias de primera y segunda instancia dictadas en el primer proceso para desestimar la pretensión de reconocimiento de la pensión de gracia.

En consecuencia, estructurados los elementos de la cosa juzgada consagrados en los artículos 303 del CGP y 189 del CPACA, se declarará probada de oficio dicha excepción, por mandato del inciso 2 del artículo 187 *ibidem*, toda vez que la parte demandada no la formuló oportunamente.

6.4. Se condenará en costas a la parte demandante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA y bajo las previsiones contenidas en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso, aplicables por remisión del artículo 306 del CPACA, y en el Acuerdo No. 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura.

En efecto, el referido artículo 188 abandonó el criterio subjetivo que otrora había adoptado el CCA y lo sustituyó por uno objetivo, en el sentido de que la parte que resulte vencida será condenada en costas, es decir, a restituir a la parte ganadora las expensas y demás gastos en que haya incurrido, y a pagar las agencias en derecho como compensación por la labor desplegada y el tiempo empleado para asumir su defensa técnica, indistintamente de que la perdedora haya actuado con temeridad o mala fe. Este parámetro lo adoptó también el Código General del Proceso, al disponer en su artículo 361 que las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, y al prever en su artículo 365 que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

Ahora, como quiera que para efectos de la liquidación de las costas, el artículo 188 del CPACA remitió al Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso, nótese que el artículo 365, numeral 8, de este último estatuto prescribe que sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, al paso que el artículo 366 *idem* preceptúa que los gastos sufragados por la parte beneficiada con la condena deberán aparecer acreditados, que hayan sido útiles y que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, pues en lo que se refiere a las agencias en derecho, el numeral 4 de dicho precepto sujetó su fijación a las tarifas que

establezca el Consejo Superior de la Judicatura, y si estas señalan un mínimo, o éste y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

Significa lo anterior, que la tasación de las agencias en derecho no requiere de las probanzas que se exigen para acreditar expensas y demás gastos procesales, toda vez que aquellas se verifican con la actuación desplegada dentro del proceso por la parte beneficiada con la condena, es decir, que no es necesario que ésta arrime comprobantes de pago o soportes semejantes, como acontece para probar las susodichas erogaciones judiciales (copias, arancel judicial, honorarios de los auxiliares de la justicia, etc.).

No obstante, tratándose de contiendas laborales es imperativo considerar en la tasación de costas a cargo del trabajador y/o pensionado los status especiales que les otorga la Constitución Nacional y la Ley, por representar la parte débil en la relación de trabajo, de tal manera que su monto no comprometa gravemente su mínimo vital ni haga más onerosas sus condiciones de subsistencia, sin que ello signifique que estén exentos *ipso iure*, pues lo que se impone en tales casos es que el juez al fijarlas debe ser benigno, y con mayor razón si perciben como único ingreso un salario o una pensión mínima legal. Por el contrario, si pierden una controversia, en la cual se pretende el reconocimiento de la pensión gracia, como sucede en este caso, sería viable la condena en costas, porque su reclamación, aparte de ser sólo una expectativa, pues se trata de un derecho litigioso, no afectaría su mínimo vital, dado que los docentes ostentan el derecho a acceder a la pensión ordinaria de jubilación, de suerte que en estas precisas circunstancias no sería inequitativo ni desproporcionado que la promotora de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho asuma la carga de compensar a la contraparte triunfadora, por lo menos en una mínima cuantía, el costo que implica el tiempo y el esfuerzo intelectual que la entidad demandada dedicó dentro del proceso para defenderse de la gestión procesal adelantada por la demandante.

A propósito de los criterios definitorios para la imposición de la condena en costas a los sujetos procesales, el Consejo de Estado, en sentencia reciente, enseñó:

"Ahora bien, a raíz de la expedición del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en anteriores ocasiones y en materia de condena en costas, la Subsección A sostuvo que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 no implicaba la condena de manera 'automática' u 'objetiva', frente a aquel que resultara vencido en el litigio.

Ello, en consideración a que debían observarse una serie de factores, tales como la temeridad, la mala fe y la existencia de pruebas en el proceso sobre los gastos y costas en el curso de la actuación, en donde el juez debía ponderar dichas circunstancias y sustentar la decisión, existiendo un margen de análisis mínimo en el que el juez evaluara las circunstancias para imponerla, o no.

Sin embargo, en esta oportunidad la Subsección A varía aquella posición y acoge el criterio objetivo para la imposición de costas (incluidas las agencias en derecho) al concluir que no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe). Se deben valorar aspectos objetivos respecto de la causación de las costas, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Las razones son las siguientes:

a) El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula que tratándose de costas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público. Asimismo, que la liquidación y ejecución se rigen por lo dispuesto en el Código de procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso, artículo 365.

b) De la lectura del artículo 365 en comentario, se observa que varias de las situaciones por las que se impone el pago de las costas del proceso, están relacionadas con el hecho de que una de las partes resultó vencida en el juicio, sin que para tal efecto se indique que adicionalmente debe verificarse mala fe o temeridad como lo refiere la postura anteriormente adoptada y que aquí se substituye.

c) En efecto, la evolución normativa de este concepto en nuestra legislación, específicamente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, permite resaltar tres etapas bien definidas y diferenciadas: **Una primera etapa de prohibición, la segunda de regulación con criterio subjetivo, y la última de regulación con criterio objetivo.** Veamos los detalles:

d) **Prohibición de condena en costas al Estado:** Consagrada originalmente en el artículo 171 del Decreto 01 de 1984, conocido como Código Contencioso Administrativo, que prohibía la condena en costas al Estado, aunque sí autorizaba la condena en costas al particular vencido, incluso en incidentes, salvo en nulidad y electorales.

Este criterio armonizaba con el antiguo inciso 2º del numeral 1º del artículo 392 del CPC, modificado por el Decreto 2289 de 1989 artículo 1 numeral 198, lo que luego derogó la Ley 794 de 2003 artículo 42.

e) **Autorización de condena en costas, con criterio subjetivo.** La Ley 446 de 1998, al modificar el original artículo 171, consagró una norma que autorizó la condena en costas, previa evaluación del juez de la conducta asumida por las partes. Lo novedoso de la reforma fue la terminación del privilegio histórico que se le había conferido al Estado, el cual no podía ser condenado al pago de costas en el litigio.

Esta modificación fue objeto de análisis por parte de esta Corporación en sentencia de 18 de febrero de 1999, en la cual se precisó lo siguiente:

'[...] La nueva disposición contiene dos modificaciones sustanciales: a) posibilita la condena en costas para la entidad pública vencida, pues bajo la vigencia del artículo 171 del CCA sólo se permitía dicha condena para el litigante particular vencido en el proceso, incidente o recurso, con lo cual se atiende por este aspecto al principio de igualdad de las partes y, b) exige una valoración subjetiva para su condena, en tanto que en la norma anterior el criterio para su procedencia era simplemente objetivo, pues remitía al artículo 392 del Código de Procedimiento Civil. [...]'.

Se dijo de la referida modificación, que se trataba de una cláusula abierta o indeterminada, que debía concretarse con la apreciación del juez en cada caso particular (...).

f) **La condena en costas con criterio objetivo.** El CPACA adoptó la misma línea del CPC y CGP en el sentido de acoger el criterio objetivo para la condena en costas. Veamos las normas que lo consagran:

i. El artículo 178 que se refiere a condena en costas en los casos del desistimiento tácito.

ii) El artículo 188 que regula la condena en costas cuando se trate de sentencias, salvo en los procesos en los que se ventile un interés público.

iii) El artículo 267, regula que en caso de que fuere desestimado el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, se condenará en costas al recurrente.

iv) El artículo 268, regula la condena en costas en caso de que alguno de los recurrentes desista del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, salvo que se interponga ante el Tribunal antes de haberse enviado al Consejo de Estado.

Las reglas previstas en los numerales 1, 3 y 4 de la anterior relación, permiten interpretar el enunciado deóntico '**dispondrá**' que consagra el artículo 188 ibídem, el cual puede asimilarse al enunciado '**decidirá**', lo que necesariamente lleva a señalar que se supera el criterio optativo propio del criterio subjetivo, para avanzar hacia la condena en costas por un criterio valorativo, con base en los presupuestos objetivos reseñados por la legislación procesal civil.

En efecto, desaparece de la actual regulación la obligación de tener '[...] en cuenta la conducta asumida por las partes [...]'. **Es decir, en este caso el legislador introduce una modificación en la redacción que no puede pasar desapercibida para el intérprete, dada la misma evolución normativa y jurisprudencial ya reseñada.**

g) Por su parte, el artículo 365 del CGP que fue objeto de análisis por la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, ratificó el criterio objetivo valorativo de la norma, al señalar lo siguiente:

'[...] La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o

siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto en el artículo 365.

'Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra. [...]' (negritas fuera de texto).

h) En virtud de lo anterior y conforme la evolución normativa del tema, puede concluirse que el legislador cambió su posición al respecto, para regular la condena en costas a ambas partes en la jurisdicción de lo contencioso administrativo con un criterio netamente objetivo, excepto en cuanto corresponda a los procesos en los que se ventile un interés público, en los cuales está legalmente prohibida la condena en costas (...)" (Sentencia del 7 de abril de 2016, Exp.13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14), Sección Segunda, Subsección A, CP. William Hernández Gómez, reafirmada por la sentencia del 22 de febrero de 2018, expediente 13001-23-33-000-2012-00561 (0372-2017), Sección Segunda, Subsección B, CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez).

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Veintisiete Administrativo del Circuito de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR oficiosamente la excepción de cosa juzgada.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: CONDENAR a la parte vencida a pagar las costas en esta instancia. Liquidense por secretaría. Para tal efecto, se fijan agencias en derecho a cargo de la demandante en la suma de cincuenta mil pesos (\$ 50.000) m/cte.

CUARTO: DEVOLVER a la parte actora los remanentes de gastos del proceso, en el evento de existir y previa solicitud de la interesada.

QUINTO: ARCHIVAR el expediente, una vez en firme esta sentencia, dejando las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



HUMBERTO LÓPEZ NARVÁEZ
Juez

abu