

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, catorce (14) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Radicación: 73001-33-33-008-2018-00376-01
Número Interno: 2020 - 00232
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: BEATRIZ RIVAS GAMBOA
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES “UGPP”
Asunto: Apelación de auto que declaró probada la excepción de cosa juzgada

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Se encuentran las presentes diligencias en esta Corporación a efectos de resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, en contra de la providencia emitida dentro de la audiencia inicial celebrada el 13 de febrero de 2020, por medio de la cual, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué resolvió declarar probada la excepción de cosa juzgada propuesta y sustentada por la parte demandada – UGPP.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda¹

La señora BEATRIZ RIVAS GAMBOA, obrando a través de apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuso demanda contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, con el objeto que se declare la nulidad del acto administrativo ficto o presunto, que se configuró con ocasión al derecho de petición radicado ante la administración el 14 de diciembre de 2017, y conforme al cual solicitaba el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

A título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene a la entidad demandada a reconocer y pagar a la señora BEATRIZ RIVAS GAMBOA el valor correspondiente a la pensión gracia, a la que considera le asiste el derecho, para lo cual se ha de tener en

¹ Folios 43 del cartulario.

Apelación de Auto

cuenta el total de lo devengado en el último año de servicio anterior a adquirir el status jurídico de pensionada (1/09/08 al 31/08/09).

1.2. El proveído apelado²

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, mediante providencia emitida en el curso de la audiencia inicial llevada a cabo el 13 de febrero de 2020, decidió declarar probada la excepción de cosa juzgada propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP en el escrito de contestación a la demanda, y en consecuencia, dio por terminado el proceso; esto, en consideración a que en el expediente identificado con el radicado 2012-00152-00, y tramitado ante el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué se profirió la sentencia adiada el 10 de marzo de 2014, conforme a la cual se denegó el reconocimiento y pago de la pensión gracia suplicada por la señora BEATRIZ RIVAS GAMBOA, por el incumplimiento de los presupuestos normativos, decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Tolima el 12 de septiembre de 2014.

En orden de anterior precisó que, si bien en el *sub examine* se alegan inconsistencias en una certificación y se demanda actos administrativos diferentes, lo cierto era que el litigio ya había sido resuelto, por lo que no era procedente que el *a quo* examinara la legalidad de una decisión administrativa posterior cuya controversia ya fue objeto de estudio por parte del Juzgado Segundo Administrativo de Ibagué, y que impiden un nuevo pronunciamiento sobre un mismo asunto.

Así las cosas, el *a quo* determinó que como quiera que en los dos procesos se advertía la existencia de identidad de partes, objeto y causa, lo procedente era declarar probada la excepción de COSA JUZGADA.

La anterior decisión, fue sustentada por el *a quo*, de la siguiente forma:

“...En lo relacionado con la causa pretendi y el objeto, es decir la razón, motivos o hecho de las demandas y pretensiones, se puede constatar que en los dos procesos se solicitó como pretensión, el reconocimiento y pago de la pensión gracia, siendo denegado el derecho por incumplimiento de los presupuestos normativos, y pese a que se invoca inconsistencias en una certificación, ciertamente la misma materia ya fue objeto de discernimiento por esta jurisdicción, en sentencia que cobró firmeza desde el día 19 de septiembre de 2014.

Lo anterior, le permite al despacho dilucidar que el litigio ya ha sido resuelto y mal puede este juzgado examinar la legalidad de una decisión administrativa posterior cuya controversia ya fue objeto de estudio por parte del Juzgado Segundo Administrativo, pues pese a demandarse dos actos administrativos diferentes en ambos procesos, lo cierto es que estaban encaminados a obtener la misma pretensión, que impide un nuevo pronunciamiento sobre el mismo asunto.

De modo que, realizando una interpretación sistemática y finalista o teleológica de las normas y principios aplicables, y teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial y los supuestos

² Folios 137-140 del expediente.

Apelación de Auto

facticos de la demanda, el Despacho arriba la convicción que debe declarar probada la excepción de cosa juzgada propuesta por la Caja accionada, lo que conduce a la terminación del proceso. (...)

1.3. El recurso de apelación³

En el curso de la audiencia inicial llevada a cabo el 13 de febrero de 2020, la apoderada judicial de la parte actora sustentó la alzada en los siguientes términos (minuto 19:04 a 23:11).

Después de darse lectura a la parte resolutive de la decisión emitida por el Juzgado de instancia, esgrimió que se ratificaba en lo expuesto en escrito de contestación a las excepciones de mérito propuestas por la entidad accionada, conforme al cual se había señalado lo siguiente:

“Considero que esta excepción no tiene vocación de prosperar, porque el apoderado de la entidad demandada desconoce que el Juzgado Segundo Administrativo del Tolima, mediante fallo del 12 de septiembre de 2014, negó el reconocimiento de la pensión gracia, porque no se pudo demostrar la ilegalidad del acto administrativo, en especial por el argumento que soportaba con el certificado de tiempo de servicio donde decía que mi mandante la señora BEATRIZ RIVAS GAMBOA era de vinculación nacional, cuando en realidad su vinculación provenía del Municipio de Ibagué y no de la Nación Ministerio de Educación.

A partir de lo negación del reconocimiento de su pensión, la señora BEATRIZ RIVAS GAMBOA, inició una lucha jurídica para que se corrigiera el certificado de tiempo de servicios expedido por la Secretaría de Educación de Ibagué, donde precisamente de manera ilegal certificaba una situación que es irregular al señalar precisamente que su vinculación era nacional; para que finalmente certificara que en realidad era territorial.

Una vez obtenida la respuesta, con el certificado corregido, se ha iniciado nuevamente el presente trámite de nulidad y restablecimiento del derecho a favor de mi mandante, luego no puede haber cosa juzgada, por cuanto la base para iniciar esta demanda fue un nuevo certificado de tiempo de servicio, que fue objeto de una nueva reclamación administrativa ante la accionada. (...)

Mediante oficio No. 1050 2017EE2874 del 14 de marzo de 2017; (citado y aportado en el numeral 10 de pruebas documentales aportadas con la demanda) suscrita por la Secretaría de Educación del Municipio de Ibagué, menciona:

“AQUÍ es necesario aceptar que por parte de la Secretaría de educación se tuvo un ERROR DE FORMA, al manifestar en escrito anterior, radicado de salida No. 2017EEE1694, que la SRA. BEATRIZ RIVAS GAMBOA hacia parte de la planta de docentes NACIONALES. Si se observa a la fecha de nombramiento y vinculación de la docente (13 de septiembre de 1990) NO ES POSIBLE PREDICAR vinculación NACIONAL Y MUCHO MENOS NACIONALIZADA al no poderse demostrar que su nombramiento obedece a la fecha anterior al 01 de enero de 1976, su vinculación se ajusta a lo preceptuado en el numeral TERCERO (3) PERSONAL TERRITORIAL, ya que la misma docente fue vinculada por nombramiento de esta entidad territorial (Secretaría de Educación Municipal).

De lo anterior claramente se colige que la entidad territorial ha certificado de manera ilegal la situación administrativa de mi mandante. No obstante lo anterior, no se allega al suscrito la

³ Consultar sustentación a minuto 19:03 a 23:10 en el archivo audiovisual contenido en el DVD visto a folio 141 de la encuadernación.

Apelación de Auto

certificación de salarios y de tiempo de servicios debidamente corregidas, requisito necesario para nuevamente solicitar su merecida pensión de gracia que en sede administrativa le ha sido negada, al igual que en sede judicial.

Claramente se observa la violación a la ley sustancial, cuando existiendo el acto administrativo de nombramiento por la entidad territorial, con el cumplimiento de todos los requisitos de ley, se expide una certificación diciendo que la actora es nacional.

Cabe señalar que el perjuicio causado a mi mandante desde el año 2009, fecha en la cual solicitó por primera vez su pensión de gracia, ante la entonces CAJANAL, ES ENORMES PROPORCIONES; ya que ella viene solicitando la aclaración de los certificados desde entonces debido a que esta le negó su derecho.

Además debemos recordar que en el mismo sentido fueron allegados por la accionada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado contra la UGPP, radicado bajo el No. 73001333300220120015200, que se adelantó ante este mismo Despacho, prueba que en su oportunidad fue decretada de oficio por parte del Despacho; y que fueron sistemáticamente mal emitidos, lo que generó, que siendo esta una prueba documental primordial y contundente (reina), que le negaran también en sede judicial su justo derecho a la pensión, toda vez que siempre se le certificó como NACIONAL haciendo nugatorio el cumplimiento de los derechos de mi representado y el correspondiente desgaste de la administración de justicia.”

II. CONSIDERACIONES DE LA SEGUNDA INSTANCIA

2.1. De la competencia

En primer lugar, es menester indicar que de conformidad a la cláusula general de competencia consagrada en el numeral 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., esta jurisdicción conoce las controversias y litigios originados en actos sujetos al derecho administrativo en los que estén involucradas entidades públicas.

En línea con lo anterior, según las voces del artículo 153 del C.P.A.C.A., ésta Corporación es competente para resolver el recurso de alzada contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia y como quiera que la providencia proferida el 13 de febrero de 2020, declaró probada la excepción de cosa juzgada, y dio por terminado el proceso, claramente se observa que dicho proveído es pasible de ser apelado al tenor de lo previsto en los artículos 180-6 y 243-2 de la Ley 1437 de 2011, y por lo tanto, debe ser desatado en Sala de Decisión tal y como lo prevé el artículo 125 *ejusdem*.

2.2. Problema Jurídico

El problema jurídico que ocupa en esta oportunidad la atención de la Sala, consiste en dilucidar si es ajustada a derecho la decisión del *a quo* mediante la cual declaró probada la excepción previa de cosa juzgada, y en consecuencia, dio por terminado el proceso

Apelación de Auto

de la referencia, al considerar que el caso *sub lite*, guarda correspondencia de partes, objeto y causa petendi, con la controversia que fue debatida y decidida por esta jurisdicción a través de la sentencia que cobró firmeza el 24 de septiembre de 2014, dentro del proceso radicado bajo el No. 2012-00152-00, que en aquella oportunidad denegó las pretensiones demandatorias.

En aras de resolver el presente caso, en primer lugar, se hará referencia al fenómeno jurídico de la cosa juzgada y a sus elementos estructurales, y posteriormente, esta Colegiatura verificará si en el *sub examine* convergen los presupuestos para declarar su configuración; evento en el cual se emitirá una decisión confirmatoria.

2.2.1. De la figura jurídica de la cosa juzgada en el *sub lite*

En primer lugar, observa la Sala que 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 jurídica⁴.

Sobre el propósito de esta institución, la Corte Constitucional indicó⁵:

“El fin primordial de este principio radica en impedir que la decisión en firme sea objeto de nueva revisión o debate, o de instancias adicionales a las ya cumplidas, o que se reabra el caso judicial dilucidado mediante el fallo que reviste ese carácter, con total independencia de su sentido y alcances, dotando de estabilidad y certeza las relaciones jurídicas y dejando espacio libre para que nuevos asuntos pasen a ser ventilados en los estrados judiciales.”

En relación con el tema, el Consejo de Estado señaló⁶, *“La figura en referencia tiene como objeto efectivizar el derecho constitucional al debido proceso y la seguridad jurídica, pues se erige en garantía de que una determinada controversia decidida en sede judicial no será objeto de un proceso posterior. De esta manera, se impide que los debates se tornen indefinidos en el tiempo y se procura por la eficiencia en la administración de justicia”*.

Conforme a lo anterior, se puede establecer que la cosa juzgada tiene doble función, la primera que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre asuntos ya resueltos, y la segunda dotar de seguridad a las relaciones jurídicas.

Ahora bien, de manera general existe cosa juzgada, según el primer inciso del artículo 303 del C.G.P., cuando:

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 28 de febrero de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2007-00116-00(2229-07). M.P Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁵ Sentencia C -543 de 1992 M.P José Gregorio Hernández Galindo

⁶ Consejo de Estado, sección segunda. Sentencia del 13 de septiembre de 2012. Radicación: 25000-23-25-000-2005-07696-02 (0618-12) C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Apelación de Auto

“ARTÍCULO 303. COSA JUZGADA. *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...*”

La norma transcrita predica la convergencia de tres elementos para que se configure la cosa juzgada a saber: **i)** que el proceso nuevo verse sobre el mismo objeto, **ii)** que se funde en la misma causa y **iii)** que exista identidad jurídica de las partes. En relación con las identidades procesales, ha dicho el H. Consejo de Estado⁷:

“La identidad jurídica de las partes, implica que los efectos de una sentencia sólo se extiendan a quienes actuaron dentro del proceso. En consecuencia, si dentro de un proceso dejó de señalarse a determinada persona como parte, no se configura la cosa juzgada, teniendo esta posibilidad de iniciar un nuevo proceso. Esto desde el punto de vista del Procedimiento Civil.

La identidad jurídica de objeto involucra realizar un análisis que conduzca a concluir que la nueva demanda impetrada ante la jurisdicción contiene las mismas pretensiones o declaraciones. Por consiguiente, para identificar si existe identidad de objeto se deben estudiar los hechos, las pretensiones y la sentencia anterior para confrontarlas con los hechos y pretensiones planteadas en el nuevo proceso a fin de poder determinar si existe identidad de objeto⁸. En otras palabras, la identidad de objeto exige que la petición en ambos procesos sea la misma.

Frente a la identidad de causa jurídica o causa petendi juzgada, se concreta en los motivos o razones que deben aparecer puntualizados a lo largo de la demanda y que surgen de los diferentes hechos consagrados, por cuanto del análisis de estos, es como verdaderamente se puede saber si los fundamentos jurídicos de las pretensiones son idénticos.” (Subraya fuera del texto original).

En asuntos contenciosos administrativos, en especial frente a actos administrativos, el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

“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 (...)*

(...)”

En este punto, es imperioso mencionar que a pesar que el derecho a la reliquidación pensional, es imprescriptible y por lo tanto, puede elevarse la petición en la que se

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Expediente 11.405, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Citada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo., Sección Tercera, Subsección A, C.P HERNÁN ANDRADE RINCÓN, octubre primero (1º) de dos mil catorce (2014), Radicación 250002326000200002652 01, Expediente 27874.

⁸ “[7] Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 9 de mayo de 1952. Gaceta Judicial, t. LXXII, pág. 86.” Citada por: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Expediente 11.405, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

Apelación de Auto

pretenda su reconocimiento y/o reajuste en cualquier tiempo ante la administración, una vez se inicie, tramite y decida de fondo en un proceso judicial dicho tema, la providencia que lo resuelva produce efectos *erga omnes* y por lo tanto no podrá adelantarse un nuevo litigio en el mismo sentido.

2.2.2. Caso Concreto

En el caso de autos, la juez de primera instancia dio por terminado el proceso al verificar la convergencia de los elementos integradores de la cosa juzgada de la excepción propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, con respecto al proceso tramitado y decidido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de esta ciudad, que mediante fallo fechado el 10 de marzo de 2014, resolvió despachar desfavorablemente las súplicas de la demanda, decisión que fue confirmada por este Tribunal el 12 de septiembre de 2014.

Efectuadas las anteriores precisiones, se abordará el examen comparativo de la demanda de la referencia, con el fallo proferido el 10 de febrero de 2014⁹, y confirmado por esta Corporación el 12 de septiembre de 2014, en el proceso radicado con el número 73001-33-33-002-2012-00152-00¹⁰, ejecutoriado el 24 de septiembre de 2014¹¹, de lo que es posible colegir:

- Que existe **identidad de partes**, por cuanto actuó como extremo demandante la señora BEATRIZ RIVAS GAMBOA y como demandada la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN, entidad que fue suprimida y sus funciones misionales de carácter pensional asumidas a partir de noviembre de 2011 por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales “UGPP”, conforme lo dispuesto en el Decreto 2196 de 2009, la Ley 1151 de 2011 y el Decreto 169 de 2008, lo que denota la sucesión de la entidad demandada y por tanto su identidad en uno y otro proceso.

- Frente a la **identidad de objeto** se deben hacer las siguientes precisiones:

En el proceso radicado con el No. 73001-33-33-002-2012-00152-00, en el cual esta jurisdicción denegó las súplicas demandatorias, las pretensiones se concentraron a¹²:

“1. Se declare la nulidad de la resolución No. PAP 044350 del 17 de marzo de 2011 y de la resolución No. PAP. 05356 del 17 de mayo de 2021, mediante las cuales se negó la pensión gracia a la señora BEATRIZ RIVAS GAMBOA.

2. Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO se ordene a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN, reconocer y pagar a BEATRIZ RIVAS GAMBOA, la pensión gracia a la

⁹ Folios 31-35 y 77-81 cara y vto. del expediente.

¹⁰ Folios 21-30 y 83-93 cara y vto. del cartulario.

¹¹ Ver folio 94 cara y vto. del proceso.

¹² Ver folios 128-136.

Apelación de Auto

cual tiene derecho, teniendo en cuenta todo lo devengado en el último año de labores, anterior a adquirir el status de pensionada.

3. que se ordene a la entidad demandada reconocer y pagar el retroactivo pensional que resulte a favor de mi mandante, desde el 1° de septiembre de 2009, fecha en la cual cumplió el requisito de edad y tiempo de servicios, y hasta cuando se haga efectivo el pago, junto con los incrementos de ley, y los intereses de mora y la indexación correspondiente.

4. Que se ordene a la entidad demandada dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176, 177, 178 del C.C.A.

5. Que se condene en costas a la entidad demandada.”

Y como fundamentos fácticos, en sentencia expedida por este Tribunal se relacionó:

“La señora Beatriz Rivas Gamboa, a través de su vida laboral ha sido docente tanto nacional como nacionalizada encontrándose actualmente activa al servicio del Municipio de Ibagué desde el 25 de septiembre de 1990.

La señora Rivas, completó 20 años de servicio como docente nacionalizada al servicio del Departamento del Tolima y el Municipio de Ibagué el día 30 de agosto del año 2009. En consecuencia, solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social en liquidación, el reconocimiento y pago de su pensión gracias el día 4 de noviembre del año 2009, bajo el radicado No. 23356 de 2000, recibiendo respuesta desfavorable mediante Resolución No. PAP 044351 del 17 de marzo de 2011; decisión contra la cual se interpuso recurso de reposición siendo confirmada la decisión mediante Resolución No. PAP 053356 del 17 de mayo de 2011.

Indica que la negativa se debe a un error humano en la expedición del certificado de salarios, en donde se indicó en el encabezado que la señora Beatriz Rivas Gamboa era docente nacional, motivo por el cual la entidad demandada negó la prestación solicitada, aduciendo que desde el día 25 de septiembre del año de 1990 está vinculada como docente nacional, amparándose en un error de información suministrado por el funcionario de la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima.

Señala que, con la presente demanda aporta un nuevo certificado de tiempo de servicios expedido el 08 de mayo de 2012, en el cual se indica claramente que la accionante es docente nacionalizada, razón por la cual tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia.”

Finalmente, en las providencias que resolvió el mérito del asunto se dispuso:

- Sentencia de primera instancia adiada el 10 de marzo de 2014, Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Ibagué.

Apelación de Auto

“PRIMERO: Declarar probadas las excepciones denominadas “presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos por Cajanal, Inexistencia de la obligación y prescripción” propuestas por la entidad demandada, con fundamento en lo señalado en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda.

(...)

- Sentencia de segunda instancia calendada 12 de septiembre de 2014, y corregida el 10 de marzo de 2017, por el Tribunal Administrativo del Tolima.

“PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 10 de marzo de 2014, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, que negó las pretensiones de la demanda.

(...)”

En este orden, encuentra esta Corporación que con la demanda primigenia se persiguió el reconocimiento y pago de la pensión gracia al considerar que se acreditaba el cumplimiento del requisito legal-, 20 años de servicio en el sector nacionalizado de la educación, y que fue denegada por la administración ante la inconsistencia en el certificado de tiempo de servicios; súplicas que fueron denegadas en las precitadas providencias, por cuanto y después de abordarse el análisis del nombramiento y la certificaciones de tiempo de servicio, se advirtió que, la vinculación de la señora Rivas Gamboa desde el día 13 de septiembre de 1990 era de carácter nacional, y que atendiendo la naturaleza y marco jurídico de la prestación, éste es un beneficio del cual sólo pueden ser sujetos los docentes de carácter nacionalizado, sin que se puedan computar tiempo de servicio nacional y nacionalizado.

En el presente caso, la demandante pretende que se declare la nulidad del acto administrativo ficto o presunto, que se configuró con ocasión al derecho de petición radicado ante la administración el 14 de diciembre de 2017, y conforme al cual solicitaba el reconocimiento y pago de la pensión gracia. A título de restablecimiento del derecho, súplica que se ordene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales “UGPP” a que le reconozca y pague el valor correspondiente a la pensión gracia, a la que considera le asiste el derecho, para lo cual se ha de tener en cuenta el total de lo devengado en el último año de servicio anterior a adquirir el status jurídico de pensionada (1/09/08 al 31/08/09).

Como sustento fáctico de la presente demanda precisó que, la señora Rivas Gamboa inició su vida laboral como docente al servicio del Departamento del Tolima desde el 01 de abril de 1974 al 15 de octubre de 1985, y luego en el Municipio de Ibagué desde el 25 de septiembre de 1990 al 02 de julio de 2012, por lo que cumplió 20 años de servicio nacionalizada y territorial el 10 de agosto de 2009.

Que el 4 de noviembre de 2009, solicitó ante la extinta Caja Nacional de Previsión Social el reconocimiento y pago de la pensión gracia, pero que la misma fue denegada por

Apelación de Auto

cuanto la Secretaría de Educación de Ibagué en el certificado de tiempo de servicios y salarios certificó que era nacional; motivo que la llevó a demandar ante lo Contencioso Administrativo, y que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Ibagué mediante sentencia del 10 de marzo de 2014 denegó las pretensiones, decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Tolima en providencia del 12 de septiembre de 2014, esto, en razón a lo dispuesto en el certificado de tiempo de servicios.

Consecuencialmente señaló que, a partir de la anterior negación, la señora Rivas Gamboa el 10 de noviembre de 2016 solicitó corrección del certificado de tiempo de servicios, y que en cumplimiento de un fallo de tutela que amparó el derecho fundamental de petición, la Secretaría de Educación del Ibagué, expidió el oficio No. 1050-2017EE2874 del 14 de marzo de 2017, conforme indicó que hubo un error de forma, y que si se observaba la fecha de nombramiento y vinculación de la docente (13 de noviembre de 1990), no era posible predicar vinculación nacional ni nacionalizada, y que la misma se ajustaba a lo preceptuado en el numeral tercero de artículo 1º de la Ley 91 de 1989 – personal territorial, por lo que nuevamente solicitó ante la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión gracia, pero que la petición no fue resuelta.

Asimismo, se advierte que en la presente causa judicial se aportó formato único para la expedición de salarios librado por la Secretaría Municipal de Ibagué el 22 de marzo de 2017, conforme al cual se certifica que era docente con régimen de pensión - Nacional¹³.

De la lectura integral de la petición elevada por la accionante, en el líbello demandatorio del asunto de la referencia y de los documentos anexos al mismo, logra colegir esta Corporación que lo perseguido concretamente en esta oportunidad por la actora, no es otra cosa que el reconocimiento y pago de la pensión gracia, asunto que ya fue sometido a debate y decidió por esta jurisdicción, por lo tanto, **existe identidad de objeto**.

Frente a la **identidad de causa petendi**, encuentra la Sala que en uno y otro proceso, se ventilaron motivos y razones similares, que si bien y en la presente diligencia se reseñaron trámites administrativos adelantados por la accionante con mira a obtener modificación en el certificado de tiempo de servicios y salarios en lo directamente relacionado con el tipo de vinculación, en los términos de lo decidido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Ibagué, el 10 de marzo de 2014, y confirmado por el Tribunal Administrativo del Tolima el 12 de septiembre de dicha anualidad, ya esto fue analizado.

Es más, se precisa que dada la inconsistencia entre lo indicado en el oficio No. 1050-2017EE2874 del 14 de marzo de 2017 y el certificado de tiempo de servicio expedido el 22 de marzo de 2017, es claro que el estudio nuevamente se centraría en determinar el tipo de vinculación de la señora Rivas Gamboa, contexto que ya fue abordado en el fallo proferido el 10 de febrero de 2014¹⁴, y confirmado por esta Corporación el 12 de septiembre de 2014, en el proceso radicado con el número 2012-00152-01¹⁵.

¹³ Folio 41 cara y vto. del expediente.

¹⁴ Folios 31-35 y 77-81 cara y vto. del expediente.

¹⁵ Folios 21-30 y 83-93 cara y vto. del cartulario.

Apelación de Auto

Sobre el particular se destaca lo considerado por este Tribunal en la referida providencial, dentro de la cual se precisó lo siguiente:

“El juez de primera instancia, consideró que la vinculación de la señora Rivas, desde el año de 1990 fue de carácter Nacional, tal como se pudo determinar de los múltiples certificados expedidos por el Municipio de Ibagué y del análisis realizado al Decreto número 000596 del 13 de septiembre de 1990, mediante el cual nombró a la docente Beatriz Rivas Gamboa.

La señora Beatriz Rivas Gamboa, desarrollo su tiempo de servicios, como se pasa a exponer a continuación:

<i>Desde</i>	<i>Hasta</i>	<i>Calidad</i>
<i>01 de abril de 1974</i>	<i>05 de agosto de 1974</i>	<i>Nacionalizado</i>
<i>01 de febrero de 1984</i>	<i>30 de abril de 1984</i>	<i>Nacionalizado</i>
<i>06 de mayo de 1985</i>	<i>24 de junio de 1985</i>	<i>Nacionalizado</i>
<i>23 de julio de 1985</i>	<i>15 de octubre de 1985</i>	<i>Nacionalizado</i>
<u>25 de septiembre de 1990</u>	<u>13 de enero de 1997</u>	<u>Nacional</u>
<u>14 de enero de 1997</u>	<u>30 de agosto de 2009</u>	<u>Nacional</u>

Por su parte, esta Corporación considera que si bien los certificados expedidos por el Municipio de Ibagué dentro del curso de este proceso, señalaron claramente que la vinculación de la aquí demandante, desde el año 1990 fue de carácter nacional, es menester realizar un prudente estudio a las vinculaciones y certificados laborales expedidos por el Municipio de Ibagué y en consecuencia determinar la responsabilidad en el pago de las prestaciones de dicha docente por parte de las entidades administrativas. (...)

... se encuentra plenamente probado dentro del proceso que la Docente Beatriz Rivas Gamboa se encuentra vinculada desde el 13 de septiembre de 1990 mediante Decreto 000596 del 13 de septiembre de 1990, **siendo la Nación quien certificó la disponibilidad presupuestal para el pago de las prestaciones sociales,** (...).

En consecuencia, esta corporación debe concluir que cuando la señora Beatriz Rivas Gamboa en el año de 1990 la educación primaria ya estaba nacionalizada y los fondos educativos se encontraban a cargo de la nación, por lo cual el personal docente se certificaba como nacional y no es viable que se beneficie del régimen de nacionalización de la educación.

Por el contrario esta nueva vinculación es totalmente independiente de sus vinculaciones anteriores y en consecuencia se trata de una vinculación de carácter netamente nacional, al ser realizada en el año de 1990, época en la cual el proceso de nacionalización de la educación se había superado en su totalidad. (...)”¹⁶ (Destacado de Sala).

Así las cosas, es menester precisar que, la decisión adoptada por esta judicatura dentro del primer evento analizado, partió no sólo de los certificados expedidos por el municipio de Ibagué – Tolima, sino del Decreto 000596 de 13 de septiembre de 1990 que dispuso el nombramiento de la docente Beatriz Rivas Gamboa, y conforme a los cuales se determinó que su vinculación desde dicha fecha y hasta el 30 de agosto de 2009, es de carácter nacional, situación que nuevamente es advertida según formato único para la

¹⁶ Ver folios 90 a 93 cara t vto. del expediente.

Apelación de Auto

expedición de salarios librado por la Secretaría Municipal de Ibagué el 22 de marzo de 2017, y a través del cual se certifica que pertenece al régimen de pensión - Nacional¹⁷, luego esas circunstancias que fueron abordadas desde hace 6 años a este momento no han sido modificadas.

Ahora, el hecho de que la accionante prestara sus servicios como docente en Instituciones Educativas adscritas al municipio de Ibagué – orden territorial, se destacada que, de acuerdo a lo consignado en el formato único para la expedición de salarios del 22 de marzo de 2017, su vinculación y régimen pensional es de carácter nacional¹⁸.

Si en gracia de discusión, pudiera plantearse la posibilidad de disparidad de objeto en razón a que se han demandado actos administrativos diferentes, el primero, expreso y el segundo, presunto negativo; y a las circunstancias en que el demandante acudió a la Administración previamente a iniciar los dos (2) procesos en cuestión; no obstante, tal contexto carece de la entidad para enervar la existencia de la cosa juzgada en sus elementos de objeto y *causa petendi*, pues en el fondo, la accionante pretende el reconocimiento y pago de la pensión gracia, que fue denegada por la administración ante la presunta inconsistencia en el certificado de tiempo de servicios y salarios que le indicó que era nacional, situación que se reitera ya fue abordado por esta jurisdicción; máxime y cuando atendiendo lo considerado en el último certificado expedido el 22 de marzo de 2017, se itera tal condición laboral de la señora Rivas Gamboa en nada ha variado.

Por lo tanto, no puede pasarse por alto que la motivación del demandante para acudir en ambas oportunidades ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa, es la negativa de la accionada de acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia, pretensión que ya fue estimada en sede judicial, y mal podría esta jurisdicción emitir un nuevo pronunciamiento en los mismos términos ya decididos, so pena de vulnerar el principio de ***non bis in ídem***¹⁹.

En este punto, debe señalar este Tribunal que, si la señora Beatriz Rivas Gamboa no compartía lo abordado y decidido por esta judicatura dentro del proceso radicado con el número 2012-00152-00, ésta tuvo a su alcance el recurso de revisión, de tal manera que como no hizo uso de ello, la decisión cobró fuerza de cosa juzgada.

Así las cosas, según las voces del artículo 303 del CGP²⁰, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A., la sentencia proferida el 10 de febrero de 2014²¹, y confirmado por esta Corporación el 12 de septiembre de 2014, tienen fuerza de cosas

¹⁷ Folio 41 cara y vto. del expediente.

¹⁸ Folio 41 cara y vto. del expediente.

¹⁹ En sentencia del 03 de septiembre de 2014. Exp. (2682-14). M.P. Dr. Eduardo Gómez Aranguren, el Consejo de Estado delimitó su alcance al señalar:

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

²⁰ *“La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objetivo, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de las partes (...)”*

²¹ Folios 31-35 y 77-81 cara y vto. del expediente.

Apelación de Auto

juzgada, pues, es evidente que hubo una decisión de fondo que involucró a las mismas partes y que en el proceso en que fue emitida, presentó identidad de causa y objeto, con respecto a la controversia traída nuevamente al conocimiento de esta Jurisdicción, lo cual, sin hesitación alguna es constitutivo del fenómeno jurídico de la cosa juzgada y en consecuencia, le está vedado al Juez conocer siquiera de esta causa, pues de lo contrario, se socavarían los principios medulares del ordenamiento jurídico como la seguridad jurídica al admitirse la posibilidad de ser expedidas dos (2) providencias judiciales. Con respecto a éste tópico, la Corte Constitucional ha señalado²²:

“Al impedir la cosa juzgada que los asuntos decididos mediante sentencia sean nuevamente sometidos a debate judicial, está contribuyendo a dar seriedad y seguridad a las determinaciones judiciales y a poner término al estado de incertidumbre que surgiría, si quien obtuvo providencia, no acorde con sus intereses, pudiera seguir planteando la misma controversia hasta lograr un fallo que se ajuste a sus particulares propósitos.” (Resalto de la Sala).

En síntesis, advierte la Sala que se encuentran demostrados en forma concurrente los tres (3) elementos estructurales de la cosa juzgada en el *sub judice*; motivo por el cual, los cargos esgrimidos en la alzada son desestimados, y en consecuencia, la decisión apelada proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Ibagué al interior de la audiencia inicial celebrada el 13 de febrero de 2020, amerita ser confirmada, conforme con las precisiones esbozadas con antelación.

III. Condena en costas

En el presente asunto, el recurso de apelación interpuesto y sustentado por la apoderada judicial de la señora BEATRIZ RIVAS GAMBOA fue resuelto desfavorablemente (art. 365-1 del CGP), por lo que al no tratarse de un asunto en el que se controvierta un interés público (Art.188 C.P.A.C.A), es menester de la Sala hacer la correspondiente condena en costas de la segunda instancia a cargo de la parte accionante y a favor de la entidad demandada, para lo cual se fija el valor del 50% de un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias en derecho, y se ordenará que por la Secretaría del Juzgado de origen se realice la correspondiente liquidación en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

Así las cosas, al estimar esta Sala de Decisión que se reúnen los presupuestos exigidos por la Ley para la configuración del fenómeno jurídico de la cosa juzgada, lo cual conlleva a la terminación de este proceso, será confirmada la providencia apelada, de acuerdo con las anteriores consideraciones; y en consecuencia, se proferirá la siguiente,

DECISIÓN

EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

²² Ver sentencia T-1221 de 2004. M.P Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Apelación de Auto

RESUELVE

PRIMERO: **CONFÍRMASE** el auto proferido al interior de la audiencia inicial celebrada el 13 de febrero de 2020, por medio del cual el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, declaró probada la excepción de cosa juzgada, y en consecuencia, dio por terminado el proceso, en consonancia con los planteamientos expuestos en parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: **CONDÉNASE** en costas de la segunda instancia al señor BEATRIZ RIVAS GAMBOA, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., para lo cual se fija la suma equivalente al 50% de un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias en derecho, y se ordena que por la Secretaría del Juzgado de origen se realice la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

TERCERO: En firme esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de medios electrónicos y se notificará a los interesados por el mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSE ANDRES ROJAS VILLA
Magistrado



JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO
Magistrado

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado

Firmado Por:

Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez
Magistrado
Oral 4
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **1584e4a56a0191ae2502488299fcb23fcab035dcc54011d0cde9451e05b66a8e**

Documento generado en 15/10/2021 11:32:49 a. m.

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>