



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015)

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

**Sentencia No. 072**

**TEMAS:**

PRINCIPIO DE LA COSA JUZGADA Y  
LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE  
NULIDAD - LA SEGURIDAD JURÍDICA,  
- LA PENSIÓN GRACIA EN GENERAL -  
LA MALA CONDUCTA ANTERIOR  
COMO CAUSAL DE NEGATIVA DE  
ESTE DERECHO - LAS COSTAS EN EL  
RÉGIMEN PROCESAL CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA  
LEY 1437 DE 2011 – PRESCRIPCIÓN DE  
LAS MESADAS CAUSADAS

**INSTANCIA:**

SEGUNDA

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, contra la sentencia proferida el 19 de diciembre de 2014 por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE dentro del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido por OMAR JOSÉ BARRETO BALDOVINO, a través de la cual se accedieron a las pretensiones de la demanda.



## **I. ANTECEDENTES:**

### **1. LO QUE SE DEMANDA:**

Pretende la parte demandante lo siguiente<sup>1</sup>:

- 1.1. Se declare la nulidad de la resolución RDP No. 014908 del 8 de noviembre de 2012, mediante la cual se negó el reconocimiento y pago de la pensión de gracia, notificada en debida forma el 9 del mismo mes y año, proferida por la entidad demandada, con la cual quedó agotada la vía gubernativa, por no haber interpuesto los recursos de ley.
- 1.2. Declarada la nulidad de la resolución mencionada, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a que la entidad demandada pague la PENSIÓN DE GRACIA, desde el 8 de junio de 2002, fecha en la que el actor cumplió los 50 años de edad según la normativa aplicable, por cuanto tienen más de 20 años de servicio como docente con vinculación de carácter nacionalizado (sic), y como tal ordene el pago de las diferencias causadas con retroactividad desde el día 8 de junio de 2002, de acuerdo a lo establecido en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, conforme a los hechos y probanzas.
- 1.3. Como efectos de las anteriores peticiones, condenar a la entidad UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, pagar al accionante, la indexación sobre las mesadas causadas y no pagadas desde el reconocimiento y pago de la PENSIÓN DE GRACIA, es decir, desde el día 8 de junio de 2002, al momento de cumplir la edad mínima según la normativa aplicable para su reconocimiento, es decir, 50 años, calculada desde la fecha de su exigibilidad y hasta cuando el pago se verifique, cuya cuantía asciende aproximadamente a la suma de NOVENTA Y CUATRO MILLONES

---

<sup>1</sup> Fol. 1 a 2 del cuaderno principal.



CUARENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$94.047.372).

- 1.4. Condenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, a que sobre las sumas a que resulte condenada a pagar al demandante, le reconozca y pague las sumas necesarias para hacer los reajustes de valor, conforme al índice de precios al consumidor o al por mayor, y tal como lo autoriza el artículo 187 inciso final del C.C.A (Ley 1437 de 2011)
- 1.5. Ordenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, dé cumplimiento al fallo dentro del término de treinta (30) días a que se refiere el artículo 192 del C.C.A.

## **1.2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:**

El accionante fundamenta las anteriores pretensiones, en los hechos que a continuación el Tribunal procede a resumir:

Manifiesta que, la CAJANAL, mediante resolución No. 32414 de fecha 7 de Julio de 2006, negó el reconocimiento y pago de la pensión de gracia, por mala conducta (Abandono del Cargo).

Precisa que, en consecuencia de lo anterior, dicho acto administrativo fue recurrido dentro de la oportunidad legal para hacerlo, sin embargo, al pasar el término para resolver y al no haber pronunciamiento, se produjo el fenómeno del silencio administrativo negativo confirmando la negativa del reconocimiento de la pensión de gracia.

Expresa que, los anteriores actos administrativos fueron demandados ante la



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

jurisdicción contenciosa administrativa, correspondiéndole el conocimiento de la demanda al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo, quien mediante fallo proferido el día 9 de marzo de 2010, negó todas las pretensiones de la demanda, por existir prueba de la mala conducta del accionante, según certificación expedida por el Secretario de Educación Departamental de Sucre.

Esgrime que, por existir nuevos elementos de hecho y de derecho, se presentó una nueva petición de pensión de gracia el 23 de agosto de 2011 a favor del actor, como docente Departamental en el Departamento de Sucre, consistente en el reconocimiento que hace el señor Gobernador del Departamento de Sucre y su Secretario de Educación, mediante el Decreto 0514 del 2 de junio de 2011, que establece en su artículo primero: *“Aclárase el Artículo segundo del Decreto 576 del 9 de mayo de 1979, expedido por esta misma entidad, en el sentido que el maestro OMAR JOSE (sic) BARRETO BALDOVINO, identificado con la cédula de ciudadanía N° 18.795.007, Maestro de la escuela rural Coinstrucción de Canta Rana del municipio de Sucre-Sucre, no abandonó el cargo; en Consecuencia legalizase (sic) su retiro de ese cargo, con efectos a partir del 9 de mayo de 1979”*.

Expone que, por medio de resolución RDP No. 014908 del 8 de noviembre de 2012, la Sub Dirección de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, negó el reconocimiento de la pensión de gracia solicitada.

Refiere que, el accionante prestó sus servicios en el nivel, básica primaria, vinculación en propiedad, como Departamental en forma interrumpida así:

- Nombrado por el Decreto No. 00327 de fecha 17 de abril de 1978, en el Centro Docente Rural San Isidro Cantarrana, Sucre Departamento de Sucre, desde el 18 de abril de 1978 hasta el 9 de mayo de 1979 para un total de 1 año, 21 días, aclarado por el Decreto 514 de fecha 2 de junio de 2011, se reconoce que *“no abandono el cargo”*.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

- Nombrado por el Decreto No. 1132 de fecha 18 de septiembre de 1980 hasta el 1 de mayo de 1982, en la escuela rural San Luis Sucre, para un total de 1 año, 7 meses, 14 días.
- Nombrado en la escuela rural Santa Lucia Sucre, por medio de resolución No. 0047 de fecha 12 de febrero de 1982, en permuta con fecha de efectividad a partir del 2 de mayo de 1982 hasta el 12 de octubre de 1989, por un periodo de 7 años, 5 meses, 10 días.
- Nombrado en la escuela rural Santa Lucia Sucre por el Decreto No. 533 del 26 de octubre de 1989 hasta el 14 de noviembre de 1989, para un periodo de 19 días.
- Nombrado en la Escuela Rural Coinstrucción de Concepción Sucre, por medio del Decreto No. 0574 de fecha 15 de noviembre de 1989 hasta el 24 de enero de 2000, para un total de 10 años, 3 meses, 10 días.
- Nombrado en la Escuela Rural Coinstrucción de Concepción Sucre, por medio del Decreto No. 0049 de fecha 25 de enero de 2000, hasta el 28 de abril de 2002, para un total de 2 años, 3 meses, 6 días.
- Por medio del Decreto No. 00167 del 29 de Abril de 2002, revoca y ratifica nombramiento en la Escuela Rural Coinstrucción de Concepción Sucre, hasta el 11 de octubre de 2004, para un periodo de 2 años, 5 meses, 11 días.
- Nombrado por el Decreto No. 0655 de fecha 12 de octubre de 2004, en la Institución Educativa José María Córdoba del municipio de Sucre para un **GRAN TOTAL DE 31 AÑOS, 10 MESES, 23 DÍAS**, en el ramo Docente en el nivel básico primaria.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

### **1.3. NORMAS VIOLADAS:**

En cuanto a las normas violadas, mencionó las siguientes: Constitución Política, artículos 2 y 48; Código Civil, artículos 27, 30 y 31; Ley 4a de 1966, artículo 4; Ley 114 de 1913, artículos 1 a 4; Ley 116 de 1928; Ley 37 de 1933, artículo 3; Ley 39 de 1903, artículos 3, 4 y 13; y Ley 91 de 1989.

### **1.4. CONCEPTO DE VIOLACIÓN:**

Expone que, conforme al acto administrativo demandado, se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada, por cuanto a criterio de la entidad, en el proceso previamente iniciado se había analizado que el docente no había ostentado buena conducta en el ejercicio de sus labores.

Frente a ello, argumenta que no acceder al reconocimiento y pago de la pensión de gracia, por existir la figura de la cosa juzgada, viola el derecho al debido proceso constitucional y las normas sustanciales que regulan la pensión de gracia, dado que, si bien es cierto existió un proceso contencioso administrativo, el mismo culminó con sentencia en contra del accionante, expresa que para esa época, no existía el nuevo elemento de hecho y de derecho, con el cual se hubiese debatido dentro del proceso el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de gracia, que consiste en que posteriormente a la mencionada actuación judicial, el Gobernador del Departamento de Sucre y su Secretario de Educación, expedieron el Decreto N° 0514 del 2 de junio de 2011, que establece que el actor no abandonó el cargo.

Por lo dicho, plantea que con este nuevo elemento de hecho y de derecho, se modifica la situación jurídica del accionante y debió ser valorado como acervo probatorio válido por la UGPP al momento de resolver de fondo la solicitud presentada el 23 de agosto de 2011.



## **1.5. ACTUACIÓN PROCESAL:**

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 16 de enero de 2013 (Fol. 12 C. Principal).
- Admisión de la demanda: 26 de febrero de 2013 (Fol. 65 C. Principal).
- Notificaciones: 20 de marzo de 2013 (Fol. 70 a 77 C. Principal).
- Contestación a la demanda: 10 de mayo de 2013 (Fol. 83 a 88 C. Principal)
- Sentencia de primera instancia: 19 de diciembre de 2014 (Fol. 512 a 527 C. Principal).
- Recurso de apelación: 28 de enero de 2015 (Fol. 534 a 540 C. Principal).
- Audiencia de conciliación y concesión del recurso: 17 de febrero de 2015 de 2014 (Fol. 548 C. Principal).
- Auto que admite el recurso de apelación: 27 de febrero de 2015 (Fol. 4 Cuaderno de Apelación).
- Auto que ordena traslado para alegatos de cierre: 7 de abril de 2015 (Fol. 13 Cuaderno de Apelación).

### **1.5.1. RESPUESTA A LA DEMANDA:**

La entidad demandada, en término oportuno, dio respuesta a la demanda en memorial visible a folios 83 a 88.

En cuanto a los hechos, manifiesta que son ciertos los relacionados con la negativa inicial y posterior de la pensión gracia del accionante, y en lo referente a que en el acto administrativo demandado se decidió negar el derecho pretendido, por cosa juzgada.

En lo que atañe a las pretensiones del actor, se opuso a todas y cada una, por



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

carecer de asidero jurídico, proponiendo como medios exceptivos, los siguientes:  
i) falta de requisitos legales para acceder a la pensión gracia, pues en su criterio no existe la buena conducta por el abandono del cargo, y ii) Cosa Juzgada, por cuanto los mismos hechos ya fueron juzgados por la jurisdicción contenciosa en sentencia del 9 de marzo de 2010 del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo, que negó las pretensiones relacionadas con la pensión gracia.

### **1.5.2. LA PROVIDENCIA RECURRIDA:**

La Juez de primera instancia, previo estudio de los antecedentes normativos y jurisprudenciales sobre el tema, manifestó que, efectivamente se presentaba un hecho nuevo, por lo que efectivamente no existía la cosa juzgada pretendida en el acto administrativo demandado.

Ante la existencia del hecho nuevo, el Decreto 0514 del 2 de junio de 2011, que aclaró el artículo segundo del Decreto 576 del 9 de mayo de 1979, afirmó que desapareció la causal de negativa de la pensión gracia del actor, por lo que al considerar que cumplía con los requisitos legales para acceder a dicha prestación, concedió las pretensiones de la demandada, sin lugar a prescripción, pues en su sentir el actor adquirió el estatus el 8 de junio de 2002 e interrumpió la prescripción con su primera solicitud del 20 de agosto de 2002.

### **1.5.3. EL RECURSO DE APELACIÓN:**

La parte demandada oportunamente interpuso el recurso de apelación, en el siguiente sentido:

Señala que, no comparte la defensa los argumentos expuestos por el *A quo* en la sentencia recurrida, por cuanto tuvo en cuenta para decidir el Decreto N° 0514 de 2011, en el que se aclara que el demandante no abandonó el cargo y debe legalizarse su retiro del mismo a partir del 9 de mayo de 1979, sin examinar la



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

cuestionada legalidad del mismo, expedido después de 33 años y sin consideración a prueba alguna de que el demandante no hubiere abandonado el cargo por más de 1 año, tal y como se expresó en el primer decreto y como consta de las certificaciones que obran en el expediente administrativo, según las cuales el demandante no laboró desde el 8 de mayo del 1979 hasta el 18 de septiembre del 1980.

De esta manera, asegura que la Juez no realiza el estudio de la legalidad del acto y le da total credibilidad para tomarlo en cuenta como nueva causa, sin atender a que, en todo caso, así hubiera que tenerse en cuenta lo que el decreto en mención estableció, no era procedente acceder a las pretensiones, ya que el hecho de que se haya ordenado legalizar el retiro del demandante aclarando que no fue abandono de cargo, después de 33 años y pasando por alto que se efectuó el procedimiento a seguir en su momento de declarar la vacancia del cargo por abandono del mismo y en el lugar del demandante nombrar al docente Ángel Chávez, no implica que no hubiese existido mala conducta, pues de las causales que producen el retiro del servicio, establecidas tanto en el artículo 25 del Decreto 2400 de 1968 como en el decreto que a su vez lo reglamenta, 1950 de 1973 artículo 105, entre otras, el abandono del cargo, el cual también se puede entender como renuncia cuando se hace dejación del cargo antes de que se autorice separarse del mismo o cuando no asume el cargo dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha en que se le comunique un traslado, como afirma, fue lo que sucedió en el presente caso.

Por consiguiente, expone que es indudable que la Juez en primera instancia no realizó un estudio, de manera que no existen fundamentos fácticos, al afirmar que el demandante no abandonó el cargo por la corrección del decreto que establecía su mala conducta y en el cual por medio de uno nuevo se cambia la palabra abandono del cargo por *“que se ordene que se legalice el retiro del mismo”*, bajo una supuesta aclaración, sin atender que el retiro también se configura por abandono del cargo y que existe la mala conducta que le impide al demandante cumplir con



los presupuestos para hacerse merecedor de la pensión gracia.

Por otra parte, reitera que existe cosa juzgada a la luz del artículo 303 del C.G.P., pues en su criterio, en este proceso, frente al anterior (radicado No. 2006-7-00, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo, sentencia proferida el 9 de marzo de 2010, que negó el reconocimiento de la pensión gracia por mala conducta) existe i) identidad de objeto, consistente en que la demanda verse sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada, existiendo sobre lo pretendido un derecho reconocido, declarado, negado o modificado; ii) identidad de causa, es decir, que la demanda tenga los mismos fundamentos o hechos e iii) identidad jurídica de partes, en cuanto a que al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada. Por lo anterior, reitera que existe cosa juzgada.

Con relación a la condena en costas, afirma que de conformidad con lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, remite a las normas del C.P.C., artículo 392, precepto legal que organiza todas las reglas que se han de tener en cuenta a la hora de dictar sentencia para dictaminar la viabilidad de la condena en costas, luego entonces, no se desconoce la facultad discrecional del fallador, para revisar la viabilidad de imponer la condena, a la parte que resulta vencida en el proceso judicial, no obstante, esta facultad no puede desconocer principios fundamentales de la actuación judicial como el debido proceso, el cual está descrito en el artículo 392 del C.P.C.

Teniendo en cuenta lo expuesto, solicita revocar la sentencia proferida por el *Aquo* en primera instancia.



#### **1.5.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA:**

##### **1.5.4.1. PARTE DEMANDANTE (fol. 20 a 23 del C. de Apelación)**

El extremo activo en el escrito de alegatos, solicitó sea ratificada la sentencia objeto de impugnación, expresando que en su sentir no existe la cosa juzgada alegada por el apelante, dado que se materializó un hecho nuevo, el Decreto 0514 del 2 de junio de 2011 que aclaró el artículo segundo del Decreto 576 del 9 de mayo de 1979, por tanto, desapareció el abandono del cargo y la casual para negar la pensión gracia pretendida.

##### **1.5.4.2. PARTE DEMANDADA (fol. 24 a 29 del C. de Apelación)**

Replicó los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación, en torno a la existencia de cosa juzgada y la existencia de la casual de mala conducta de abandono del cargo en que incurrió el actor y que es el motivo de la negativa de su pensión gracia.

**1.5.4.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** En el término concedido no emitió concepto alguno.

## **2. CONSIDERACIONES:**

Esta Sala es competente para conocer de la apelación interpuesta en el presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento, según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A., en Segunda Instancia.

Se advierte que no se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto.

### **2.1. PROBLEMAS JURÍDICOS:**

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, entra el Tribunal



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

a dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

¿Existe cosa juzgada, en torno a la existencia de una causal de mala conducta, en el desempeño funcional de un docente que pretende pensión gracia, cuando en proceso anterior así se determinó, pero que con posterioridad a dicha decisión judicial, se aclara el decreto que declaró su abandono en el sentido de que el mismo no existió?

¿Existe certeza sobre la existencia de una causal de mala conducta que de al traste con el derecho a la pensión gracia pretendida por el accionante?

¿El régimen de condena en costas en la Ley 1437 de 2011, es objetivo?

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes, la Sala abordará los siguientes temas: **i)** Principio de la cosa juzgada y los efectos de las sentencias de nulidad, **ii)** La pensión gracia en general, **iii)** La mala conducta anterior como causal de negativa de este derecho, **iv)** Las costas en el régimen procesal contencioso administrativo regulado por la Ley 1437 de 2011 y **v)** El caso concreto.

Por lo anterior, pasa la Sala a decidir el mérito del proceso:

### **2.1.1. LA COSA JUZGADA Y LOS EFECTOS *ERGA OMNES* DE LAS SENTENCIAS DE NULIDAD :**

Se parte de que la Ley 1437 de 2011 –norma adjetiva para la justicia contenciosa administrativa-, regula en su artículo 189, los efectos de las sentencias de nulidad que se dicten dentro de esta jurisdicción, así:

*“ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de*



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.*

...” (Negrilla y subraya para resaltar)

La anterior codificación procesal administrativa contenía una norma similar, que la Sala entra a analizar, dado que la sentencia que denegó la pensión gracia del actor fue expedida en su vigencia, norma del siguiente texto:

*“ARTICULO 175. COSA JUZGADA. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo 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.***

...” (Negrilla y subraya para resaltar)

Sobre el fenómeno procesal de la cosa juzgada, el H. CONSEJO DE ESTADO en providencia de reciente data, desglosó las particularidades de la misma y referenció los elementos para su configuración, de la siguiente manera:

*“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*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*erga omnes, es decir, que el valor de cosa juzgada de una providencia obliga en general a la comunidad.*

*Ejemplo de ello es el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, que en relación con las sentencias de nulidad de los actos administrativos dispone:*

*“Artículo 175.- Cosa juzgada. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo 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.*

*(...)” (Subraya la Sala).*

*Al operar la cosa juzgada no solamente se predicán 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.*

*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.”<sup>2</sup> (Negrilla por fuera del texto original)*

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Sentencia del 28 de febrero de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2007-00116-00(2229-07) Actor: LUZ BEATRIZ PEDRAZA BERNAL Demandado: GOBIERNO NACIONAL Y MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Se desprende del aparte jurisprudencial en cita que, la cosa juzgada como instrumento procesal, permite dotar a las decisiones que emanen del aparato jurisdiccional de un carácter inmodificable, incontrovertible e intangible, para con ello, garantizar la seguridad jurídica de las relaciones sociales y la debida estructuración del ordenamiento jurídico, evitando que dentro del mismo se profieran decisiones contradictorias sobre un mismo asunto.

La doctrina procesal la ha definido en los siguientes términos:

*“Caracteriza a la soberanía del Estado el que las decisiones tomadas por quienes ejercen los poderes necesarios para la adecuada marcha de la sociedad sean observadas y respetadas por los asociados: sólo así se garantiza el orden. Entre las emanaciones de la soberanía estatal figuran las de imperatividad y coercibilidad de las resoluciones tomadas por quienes ejercen el poder.*

*Esas características se reflejan en algunas de las decisiones de los funcionarios que pertenecen al Poder Judicial y por eso, las sentencias que ellos dictan, luego de ciertos trámites, pasan a ser imperativas, son susceptibles de cumplirse coercitivamente y se hacen inmutables, por cuanto no pueden ser variadas, es decir, hacen tránsito a cosa juzgada.*

*De no existir cosa juzgada nadie acudiría, en ejercicio del derecho de acción, a formular pretensiones para que el órgano judicial las resuelva. Ningún incentivo tendría una persona para buscar un trámite judicial, largo y costoso, si la decisión a más de ser inmodificable, no pudiera hacerse cumplir aun mediante el empleo de la fuerza.*

*De otra parte, al impedir la cosa juzgada que los asuntos decididos mediante sentencia sean nuevamente sometidos a debate judicial, contribuye a dar seriedad 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, de ahí la Carta destaca que toda persona tiene el derecho a “no ser juzgado dos veces por el mismo hecho” (art. 29).”<sup>3</sup>*

Como vemos, la importancia de la cosa juzgada para las decisiones judiciales y para la armonía y congruencia del entramado normativo, está más que reconocida,

---

<sup>3</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Procedimiento Civil, Undécima edición, Bogotá: Dupre Editores 2012. P. 651-652.



*Jurisdicción Contenciosa*

*Administrativa*

es más, ostenta tal envergadura la mentada figura procesal que se la ha definido también como una de las expresiones de la seguridad jurídica<sup>4</sup>.

No obstante, todo lo anterior, es menester aclarar el concepto de cosa juzgada material o absoluta y el de cosa juzgada formal o relativa, tal como se desprende de las normas ya transcritas (inciso 1 del artículo 189 del C.P.A.C.A. e inciso 2 del artículo 175 del C.C.A.).

Las normas en estudio, en concordancia con la jurisprudencia contenciosa, se ha determinado que en tratándose de la acción, hoy medio de control, de nulidad de los actos administrativos, la cosa juzgada es:

- Material o absoluta, cuando se declara la nulidad del acto, es decir, el mismo deja de existir para el mundo jurídico con efectos frente a todas las personas.

---

<sup>4</sup> Resulta ser paradigmático en el tema de la SEGURIDAD JURÍDICA los planteamientos que sobre el tema ha realizado el filósofo español ANTONIO-ENRIQUE PÉREZ LUÑO, quien sobre el punto, nos ilustra:

**“3. PRINCIPALES MANIFESTACIONES**

*Suelen aducirse, en las tematizaciones doctrinales clásicas de la seguridad, una serie de supuestos a través de los cuales se comprueba su operatividad y el alcance en los ordenamientos jurídicos. Como quiera que la seguridad está presente en casi todas las esferas y problemas de la experiencia jurídica, no es posible trazar un cuadro cerrado y exhaustivo de sus manifestaciones, sino tan sólo aducir las más recurrentes y significativas.*

...

**3.2. COSA JUZGADA**

*En el lenguaje jurídico se usa la expresión **cosa juzgada** para aludir a las decisiones contenidas en una sentencia irrevocable. Se halla también consolidada la distinción entre cosa juzgada en sentido formal (carácter irrevocable de la sentencia, que no es susceptible de ulterior recurso: por haberse agotado las instancias de apelación, por haber caducado el plazo para interponerlos, o por haberse desistido de su interposición); y material (imposibilidad de nuevo examen y/o nueva decisión sobre un proceso frente a quienes han sido partes en el mismo). Se suele aducir como fundamento de esta categoría básica de seguridad jurídica el principio procesal *ne bis in idem*. Con dicha máxima se quiere significar la necesidad de todo sistema jurídico de poner coto a la posibilidad de impugnación y revisión de las decisiones judiciales y de determinados actos administrativos. Sin ese límite se correría el riesgo de que la experiencia jurídica fuera una sucesión continua de procesos y de fallos contradictorios sobre un mismo asunto. El instituto de la firmeza jurídica, garantiza la estabilidad de las decisiones jurídicas. La cosa juzgada, que actúa como verdad jurídica, responde a diversas expectativas de seguridad jurídica: en primer lugar, a la confianza de los sujetos que exigen tener la certidumbre de que la decisión tiene existencia duradera; en segundo lugar a la exigencia de la comunidad jurídica de que, a partir de un determinado momento y por motivos de paz jurídica, se ponga fin a la duda y a la lucha por el Derecho que se buscasen todo asunto concreto.”* PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. LA SEGURIDAD JURÍDICA: UNA GARANTÍA DEL DERECHO Y LA JUSTICIA. BOLETÍN DE LA FACULTAD DE DERECHO, núm. 15, 2000. P. 30 y 31. Ver <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=175549> consultada el 24-07-2013 10:17.



*Jurisdicción Contenciosa*

*Administrativa*

- Relativo o formal, cuando se deniega la nulidad del acto, es decir, no existe la cosa juzgada en tanto a los hechos y pretensiones existentes en el proceso en donde se discutió la legalidad de los mismos, por cuando frente a la existencia de hechos nuevos o argumentos legales nuevos (para los medios de control frente a actos administrativos que no caduquen como los que niegan pensiones) no existe la predicada cosa juzgada y el proceso puede ser nuevamente iniciado para que el juez entre a valorar estos nuevos elementos integrantes de la *causa petendi*, pues si los hechos juzgados cambian, no puede predicarse la cosa juzgada y la relatividad de la misma aflora, dado que existen hechos que determinan la existencia de derechos, los que pueden mutar con el tiempo y por ello cuando cambian, es posible volver a discutir la cuestión

En este sentido la jurisprudencia contenciosa, nos ilustra:

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

*Pero en cambio, la sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tiene fuerza de cosa juzgada erga omnes (para todo el mundo y sin importar la causa petendi o los argumentos alegados), situación que impide que pueda presentarse un nuevo pronunciamiento en relación con el acto acusado<sup>5</sup>.”<sup>6</sup>*

---

<sup>5</sup> Sobre este punto, la doctrina se ha pronunciado en el siguiente sentido:

*“Cuando un acto ha sido declarado nulo por ilegalidad, esta ilegalidad se reputa objetivamente establecida y por consiguiente producirá efectos respecto de todo el mundo (efectos en el espacio). Pero como también la anulación borra el acto del ordenamiento, en tal forma que puede considerarse como si no hubiera existido jamás, sin que sea necesario hablar de retroactividad, porque la sentencia implica la invalidación del acto desde la misma fecha de expedición, se entiende que esos mismos efectos están mirados desde una perspectiva temporal (efectos en el tiempo), Con todo, esta posición no es absoluta y presenta ciertos atenuantes. En primer lugar, la nulidad del acto de nombramiento de un funcionario lo invalida desde su origen pero los actos por él expedidos entre su nombramiento y la sentencia de nulidad son válidos...”. Weil citado por BETANCOUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Librería Señal Editora, Medellín, 2009, pág. 520.*

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Sentencia del 19 de noviembre de 2009. Radicación número: 20001-23-31-000-2007-00231-03. Actor: WILLIAM JOSÉ WALTER NUÑEZ. Demandado: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VALLEDUPAR.



Así las cosas, teniendo claro el concepto de cosa juzgada y sus alcances relativo o formal, por un lado, y absoluto o material, por el otro, se analizará la existencia de este fenómeno en el presente proceso, al analizar el caso concreto.

### **2.1.2. LA PENSIÓN GRACIA EN GENERAL, LOS DOCENTES TERRITORIALES Y LOS NACIONALIZADOS VINCULADOS ANTES DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1980, COMO POBLACIÓN OBJETO DE LA MISMA:**

La Ley 114 de 1913, otorga a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4, una pensión nacional por servicios prestados a los departamentos y a los municipios, siempre que comprueben “*que no reciben actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional*”. Posteriormente, con la expedición de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se hizo extensiva esta prerrogativa a otros empleos docentes, al consagrar la posibilidad de computar para tal efecto los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, pero en establecimientos educativos departamentales o municipales, interpretación que surge de la causa que inicialmente motivó la consagración legal de este beneficio y de la prohibición de recibir dos pensiones nacionales<sup>7</sup>, que como consecuencia de ello se estipuló en la Ley 114 de 1913 como requisito, exigencia que es reiterada en la Ley 116 citada, en su artículo 6 señaló que tal beneficio se concretaría “*... en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan ...*”, lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta Ley.

Sobre los alcances de la Ley 37 de 1933, ha sido reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>8</sup> al precisar que la referida ley lo que hizo simplemente fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria la pensión aludida, pero sin cambio alguno de requisitos.

---

<sup>7</sup> Sentencia C-479 de 1998. Corte Constitucional.

<sup>8</sup> Sentencia de 16 de junio de 1995. Exp. 10665. C.P. Dra. Clara Forero de Castro.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Por otro lado, la Ley 91 de 1989, en el artículo 15 numeral 2 literal A, estableció la vigencia de la pensión gracia, en los siguientes términos:

*“A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”*

Sobre la interpretación de dicha ley se presentaron algunas discrepancias en la jurisprudencia, hasta que el CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, en sentencia del 27 de agosto de 1997, definió con claridad el ámbito de aplicación de esta norma frente a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993. La Sala cita el siguiente aparte de la mencionada providencia:

*“3. El artículo 15 No. 2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece:*

*“Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”*

*4. La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes **departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización.** A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de **su compatibilidad “con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”, hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “... otra pensión o recompensa de carácter nacional”.***



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el de colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales.

6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la “pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año”, que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No. 2, artículo 15 ib.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de estar vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia...siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley.”<sup>9</sup>. (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior para precisar, la conclusión de dicho beneficio para los docentes vinculados a partir del 31 de diciembre de 1980, como también que, la excepción que en cuanto a la pensión gracia permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.

---

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de agosto de 1997, expediente S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón. C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

### **2.1.3. LA MALA CONDUCTA ANTERIOR COMO CAUSAL DE NEGATIVA DE ESTE DERECHO Y LA INSUBSISTENCIA COMO FORMA DE TERMINAR EL VÍNCULO LEGAL Y REGLAMENTARIO PERO NO COMO SANCIÓN**

Un requisito adicional para el otorgamiento de la pensión gracia, además de la edad, forma de vinculación y tiempo de servicios, es que se goce de buena conducta en el desempeño de la función docente<sup>10</sup>.

Sobre el alcance de dicha condición, nos ilustra el CONSEJO DE ESTADO, así:

*“Ahora bien, el requisito de observar buena conducta a que hace referencia el numeral 4° de la Ley 114 de 1913, no se puede tener como incumplido por la ocurrencia de un hecho aislado. En efecto, en reiterados pronunciamientos la Sala ha señalado que la pérdida de la pensión gracia de jubilación a causa de una mala conducta, se configura cuando **existe certeza con respecto a que durante su vinculación el docente asumió un comportamiento recriminable en el ejercicio de sus funciones y que el mismo ha sido continuo o de tal gravedad, que amerite la sanción de pérdida de la pensión.***

*Esta Sección en sentencia de 24 de abril de 2003, actor: LILIA MARÍA MENDOZA BAYONA, Exp. No. 4251 - 02, M.P. Doctor JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE, en un caso similar, dijo:*

*“( . . . )*

*Debe advertirse que si bien el num. 4° del art. 4° de la ley 114 de 1913 exige que el servidor docente observe buena conducta durante su ejercicio profesional, ello no significa que una sola conducta considerada aisladamente como reprochable pueda tenerse en cuenta como impedimento para el reconocimiento de la pensión gracia pues, como se ha dicho en otras oportunidades, el comportamiento censurable debe ser continuo durante el ejercicio profesional del docente o de tal gravedad que, así sea aislado, amerite la sanción de pérdida de la pensión.*

*( . . . )*

*No resultaría equitativo que a un docente que ha demostrado que durante un lapso mayor al exigido para adquirir su derecho pensional ha observado buena conducta se le tome en cuenta sólo un hecho desfavorable para negarle la prestación.*

---

<sup>10</sup> Requisito que se desprende del artículo 4 de la Ley 114 de 1913, norma que consagra que para gozar del derecho a la pensión gracia de jubilación, el interesado deberá cumplir con los siguientes requisitos, a saber: “1°. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración. . . . 4°. Que observa buena conducta. . . .”



*Sobre este punto esta Corporación precisó:*

*“... debe observar la Sala que la pensión gracia se otorga luego de 20 años de servicios, el actor acredita haber laborado desde el 1º de febrero de 1964 hasta el 21 de agosto de 1966 cuando fue “suspendido por mala conducta”. Luego, según se certifica a folio 63, laboró del 5 de mayo de 1967 al 22 de febrero de 1991, es decir durante 24 años continuos, sin que haya sido objeto de sanción alguna.*

*En estas condiciones, no resultaría equitativo que un docente que ha demostrado que durante un lapso mayor al exigido para adquirir su derecho pensional ha observado buena conducta, se le tome en cuenta solo el hecho desfavorable para negarle la prestación.*

*La mala conducta como causal para la pérdida de la pensión gracia, debe ser el resultado de un análisis que lleve a la convicción de que durante su vinculación el docente asumió un comportamiento recriminable; no se trata de una actuación considerada de manera aislada.”<sup>11</sup>  
... ”<sup>12</sup>*

Así, esa mala conducta debe estar plenamente demostrada para dar al traste con el derecho pensional analizado.

#### **2.1.4. LAS COSTAS EN EL RÉGIMEN PROCESAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA LEY 1437 DE 2011:**

En primer lugar, es necesario poner en claro qué se entiende por el concepto costas.

El lexicón, en su acepción condenar en, define las costas como:

***“condenar a alguien en ~s.***

<sup>11</sup> Sentencia Consejo de Estado exp. 15734 de 25 de septiembre de 1997, Sección Segunda Subsección “A”, M.P. Dra Clara Forero de Castro.

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “A”. Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Sentencia del 12 de marzo de 2009. Radicación número: 15001-23-31-000-2000-02313-01(2528-07). Actor: ERNESTINA SAAVEDRA VILLAMIL. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL – CAJANAL.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*1. loc. verb. Der. En lo civil, hacerle pagar los gastos que ha ocasionado a sus contrarios en el juicio; y en lo criminal, agravar accesoriamente el castigo con el pago total o parcial de los gastos.”<sup>13</sup>*

Ya el diccionario especializado, nos menciona sobre las costas procesales:

*“Conjunto de gastos necesario generado en la mayoría de los procesos y que habrán de pagar las partes, ya sea cada una de ellas en la medida en que los haya ocasionado, ya una sola, si resulta “condenada en cosas”.*

*...”<sup>14</sup>*

Como puede inferirse, las costas, de acuerdo a la regulación legal, pueden ser consideradas, procesalmente hablando como:

- Una carga procesal, es decir, como aquél imperativo que emana de las normas procesales con ocasión al proceso, en cabeza de las partes, no exigible coercitivamente y cuya no ejecución acarrea para el renuente, consecuencias jurídico procesales desfavorables.
- Una obligación procesal impuesta a una o a ambas partes, como derecho subjetivo de contenido patrimonial<sup>15</sup> de donde se desprende el correlativo derecho procesal<sup>16</sup> en caso de imposición de la obligación a una de las partes, y a favor de la parte contraria.

Así las cosas, las costas en los procesos civiles y contencioso administrativos, entendidos como gastos procesales, es decir, como la asunción del valor de algunos actos procesales por las partes (notificaciones, honorarios de los auxiliares de la justicia, gastos procesales fijados al inicio del proceso, artículo 171 numeral 4 del C.P.A.C.A.) son claramente una carga procesal, de cuyo incumplimiento se

---

<sup>13</sup> El Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia, (en línea) [www.rae.es](http://www.rae.es) consultada el 27 de julio de 2010.

<sup>14</sup> Diccionario Jurídico Espasa. Madrid: Espasa Calpe S.A., 2002. p. 441.

<sup>15</sup> DEVIS ECHANDIA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial ABC, 1981, tomo I, p. 9.

<sup>16</sup> *Ibidem*. p. 8.



puede derivar consecuencias procesales negativas, como por ejemplo la parálisis del proceso, el desistimiento tácito de la demanda (artículo 178 *ibidem*), etc.

Por otra parte, las costas ya entendidas como el costo que deben asumir las partes por el hecho de iniciar o resistir un proceso, para lo cual deben no solo cubrir los gastos procesales como cargas antes enunciados, sino que deben asumir el valor de la representación judicial que necesariamente debe estar presente en los procesos contencioso administrativos en donde se introducen pretensiones subjetivas (nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales) a través de abogado titulado e inscrito (artículos 24 y 25 del Decreto 196 de 1971), conocido este rubro como agencias en derecho, son valores que se impone cubrir para el ejercicio adecuado del derecho de acción o de contradicción, claramente son una obligación procesal que debe ser asumida en principio por quien ejerce el derecho, valga reiterar, de acción o contradicción, y que se queda como obligación procesal asumida por cada parte o se convierte en derecho a favor de una de ellas, de acuerdo a la regulación legal que el legislador consagre con relación a la condena en costas.

Sobre este punto, nos enseña el profesor MORALES MOLINA<sup>17</sup>, que las diferentes teorías que soportan la condena en costas, son las siguientes:

- Que cada parte pague lo suyo, es decir, se impone a cada parte la carga de cubrir los costos que por su actuar se imponen.
- Que todo lo pague el vencido, es decir, las cargas procesales impuestas a lo largo del proceso a cada parte, adicionado en las agencias en derecho, se imponen de manera automática y objetiva a la parte vencida, por lo que a partir de éste momento la carga se convierte en una obligación procesal

---

<sup>17</sup> Este aparte es desarrollado con base en el siguiente texto: MORALES MOLINA, Hernando. CURSO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Parte General. Bogotá: Editorial ABC, 1991. p. 562 a 564.



que debe asumir el vencido y un derecho procesal a favor de quien sacó  
avante el proceso, incidente o recurso.

- Que la carga u obligación de satisfacer el valor total, esté condicionada a ciertos elementos subjetivos como la culpa del vencido, lo que debe valorarse en la sentencia, es decir, la carga sólo se convierte en obligación y en el correlativo derecho, previa la verificación del elemento subjetivo de la responsabilidad al interior del proceso, lo que efectivamente debe valorarse por el juez en la decisión de fondo.

De acuerdo a nuestras regulaciones adjetivas, el Código de Procedimiento Civil, claramente se inclina frente a la teoría objetiva, dado que el artículo 392 numeral 1, en su redacción introducida por el artículo 42 de la Ley 794 de 2003, establece una condena automática para el vencido, quien debe correr con el costo de los gastos ocasionados en el proceso y debidamente soportados en el expediente, y las agencias en derecho. Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo adoptado a través de la Ley 1437 de 2011, a diferencia del Código Contencioso Administrativo, se inclina igualmente por la teoría objetiva al remitir de forma directa en el tema de las costas la regulación adjetiva civil, es decir, el artículo 188 del C.P.A.C.A. debe interpretarse en concordancia con el artículo 392 del C.P.C., ya citado, por lo que claramente en este punto el proceso contenciosos administrativo sufre una importante modificación al pasar del régimen subjetivo (artículo 171 del C.C.A. en su redacción modificada por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998) en donde la condena estaba sujeta a la valoración que el juzgador realizará de la conducta procesal del vencido, a uno objetivo en donde quien pierde el proceso asume de forma automática la condena por este concepto. En igual sentido regula la costas el Código General del Proceso en sus artículos 365 y 366, normativa aplicable a esta jurisdicción a partir del 1 de enero de 2014, tal como lo decidió la Sala Plena



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

de lo Contencioso del CONSEJO DE ESTADO<sup>18</sup>.

Bastan los anteriores análisis legales y jurisprudenciales, para estudiar:

## **2.2. EL CASO CONCRETO**

Dentro del *sub lite*, tenemos que a OMAR JOSÉ BARRETO BALDOVINO a través del acto administrativo demandado, la entidad accionada le negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia por no cumplir con todos y cada uno de los requisitos exigidos para ello, al haber incurrido en una de causal de mala conducta, como es, el abandono del cargo, aclarando que en dicho acto administrativo se determinó que existía cosa juzgada, en atención a que los anteriores hechos ya había sido discutidos en esta jurisdicción.

Se encuentra demostrado, igualmente, que entre el hoy actor y CAJANAL, se trenzó el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, que tenía por objeto solicitar la nulidad de la Resolución 32414 del 7 de junio de 2006 (fol. 301 C. primera), a través de la cual se negó la pensión gracia, por no cumplir el actor la condición de buena conducta, proceso que cursó en el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo bajo el radicado 70001333100320060000700, el que culminó con sentencia del 9 de marzo de 2010, denegando las pretensiones de la demanda (fol. 483 a 490 C. Primera). Dicha decisión se funda en que en el proceso se demostró, con la certificación de tiempo de servicios expedida por la Secretaria de Educación Departamental de Sucre, que el accionante incurrió en abandono del cargo, lo que constituye una causal de mala conducta, por lo que el mismo no cumplía con el requisito de buena conducta, para acceder a la pensión gracia.

---

<sup>18</sup> Ver CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Auto de 25 de junio de 2014. Radicación: 25000233600020120039501 (I). Número interno: 49.299. Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A. Demandado: Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social. Referencia: Recurso de Queja.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Posteriormente, el 16 de febrero de 2011 (fol. 22 C. Primera) el actor elevó derecho de petición ante el Gobernador del Departamento de Sucre, a fin de que se aclarara el Decreto 576 de 1979, que declaraba el abandono del cargo del accionante, petición que fue resuelta a través del Decreto 0514 del 2 de junio de 2011, suscrito por el Gobernador y Secretario Departamental de Sucre, en donde, previa valoración de las pruebas allegadas, accedió a la aclaración, en el sentido de determinar que el actor no abandonó el cargo (fol. 192 C. Primera).

Vertiendo lo contenido en la jurisprudencia citada a lo largo de estos considerandos al caso concreto, este Cuerpo Colegiado arriba a la conclusión que en el *sub examine* existe solamente una cosa juzgada formal o relativa, dado que la *causa petendi* cambió con la existencia del anterior decreto, posterior a la sentencia y que debe valorarse en el presente caso, a efectos de determinar si el actor hoy, y con la existencia de ese hecho nuevo, es acreedor de la pensión gracia solicitada, por lo que el argumento de la cosa juzgada se desecha y debe entrarse a valorar el fondo del asunto.

Tenemos como hechos probados relevantes para determinar el derecho a la pensión gracia reclamado, los siguientes:

La Sala aclara que los certificados laborales allegados al expediente, dan por sí mismos la claridad necesaria para determinar el tipo de vinculación que tuvo el actor en sus diferentes etapas de la vida laboral. Lo anterior, dado que los certificados arrimada por la Secretaria de Educación Departamental, visible a fol. 187 y 188 C. primera, dan cuenta de su vinculación inicial como departamental, cumpliendo los 20 años de servicios requeridos, con su vinculación que finalizó el 24 de enero de 2000, siempre de este orden.

Con relación a la edad, el actor nació el 8 de junio de 1952 (fol. 225 y reverso, cédula de ciudadanía y registro civil de nacimiento) por lo que cumplió los 50 años el **8 de junio de 2002**, y cumple con esta condición, fecha a partir de la cual cumple el estatus de pensionado.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

En lo referente con la inexistencia de mala conducta, como se observó, en el acto administrativo contenido en el Decreto 576 de 1979, se da cuenta de que el actor abandonó el cargo (fol. 191 C. pruebas).

Es de resaltar que el anterior acto administrativo, como ya se mencionó, fue aclarado por el Decreto 0514 de 2011, en el sentido de determinar que el actor no abandonó el puesto (fol. 192 C. pruebas). La parte demandada impugnante, controvierte la decisión allí adoptada, partiendo de la base de que según su dicho, se encuentra demostrado que el accionante abandonó el cargo, por un término superior a un año, por no existir vinculación entre el 19 de mayo de 1979 y el 18 de septiembre de 1980.

Tal como lo establece la jurisprudencia, la mala conducta que dé al traste con el derecho a la pensión gracia, debe estar plenamente demostrada. Así las cosas, en primer lugar, el mencionado acto administrativo de aclaración, goza de presunción de legalidad (Artículos 64 y 66 del C.C.A. y 88 del C.P.A.C.A.) y por ello, hasta tanto no se demuestro lo contrario, a su tenor habrá de atenderse. En segundo lugar, se resalta que la decisión en él contenido, no es fruto del capricho de quien lo expide, dado que se funda en la certificación de la Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Gobernación de Sucre, quien certifica la inexistencia de sanciones disciplinarias al actor y en declaraciones extra proceso de cuatro (4) personas que dan cuenta de que el mismo no abandonó dicho cargo.

Igualmente, consta dentro del expediente, certificación del 10 de septiembre de 2013, emanada de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Gobernación de Sucre en donde consta que no existen sanciones impuestas al demandante (fol. 189 C. primera).

Adicionalmente, la argumentación presentada por el demandado apelante sobre la existencia de prueba del abandono, por el hecho de que no se prestó el servicio por más de un año, no se infiere en modo alguno del certificado allegado, pues el solo da



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

cuenta de que entre el 9 de mayo de 1979 y el 18 de septiembre de 1980, el actor no prestó el servicio a la docencia del departamento de Sucre, pero en modo alguno se deduce de ello que en este término abandonó el cargo (ver certificado visible a fol. 187 C. pruebas), hecho que ya se aclaró a través del Decreto departamental ya estudiado.

Así las cosas, a la luz del concepto de la violación presentado, es claro que efectivamente los actos administrativos demandados han trasgredido las normas violadas pretendidas por el accionante, dado que el actor sí posee el derecho a la pensión gracia y así lo indica la normativa ya estudiada, de rango legal y constitucional, la jurisprudencia y el análisis probatorio de los documentos allegados al plenario, pues cumple a cabalidad las condiciones para ello, en especial la de la buena conducta, pues no existe plena prueba de la que pueda derivarse la existencia de un desempeño no acorde con la dignidad de su puesto.

En este punto, la Sala comparte las argumentaciones de primera instancia, en torno a la no existencia de cosa juzgada material y al derecho a la pensión gracia de parte del actor, pero modificándose los numerales 3.2. y 3.3. en torno a la fecha a partir de la cual se gozará de dicho beneficio, dado que para la Sala ha de declararse probada la excepción de prescripción, en aplicación del inciso 2 del artículo 187 del C.P.A.C.A., tal como se pasa a explicar:

Tal como se dejó sentado en líneas superiores, el actor adquirió el estatus de pensionado el **8 de junio de 2002**, puesto que previamente había cumplido el tiempo de servicios y en dicha fecha, los 50 años de edad. Si bien, como lo determinó el *A quo*, el accionante elevó petición de reconocimiento el **20 de agosto de 2002** (fol. 250 y 252 C. primera), y con ella **interrumpió por una sola vez y por un lapso igual** la prescripción trienal que opera en el ámbito administrativo laboral (artículos 102 del Decreto 1848 de 1969 y 41 del Decreto 3135 de 1968) hasta el **20 de agosto de 2005**, presentó su primera demanda por fuera de dicho término, el **23 de agosto de 2006** (fol. 485 C primera) la que por desatarse con sentencia



desfavorable a sus pretensiones, **no interrumpe la prescripción a la luz del artículo 91 numeral 2 del C.P.C.**, vigente para la época.

En consecuencia, solo se interrumpió la prescripción nuevamente con la presentación de la demanda que da origen al presente proceso, lo que ocurrió el **16 de enero de 2013** (fol. 12 C. primera). Lo dicho, a la luz del artículo 94 del C.G.P., norma vigente para la fecha de presentación de la demanda<sup>19</sup>, **por lo que se encuentran prescritas todas las mesadas causadas con anterioridad al 16 de enero de 2010, como en efecto se declarará en esta providencia, modificando para ello los numerales 3.2. y 3.3. de la sentencia apelada.**

Por último, como ya se expuso, la condena en costa en el proceso contencioso se tornó objetiva, por lo que los argumentos expuestos por el apelante en este punto, no son de recibo por este Tribunal, y ha de confirmarse la condena en costas de primera instancia.

### **2.3. CON RELACIÓN A LA CONDENAS EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA:**

Se condenará a la parte recurrente que no le prosperó el recurso, el demandado, al pago de las costas correspondientes a esta instancia, de conformidad con lo consagrado en los artículos 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 365 y 366 del C.G.P. En firme la presente providencia, ordénese que por el *A quo* se realice la liquidación correspondiente, conforme lo regulado en las normas ya citadas.

---

<sup>19</sup> Se resalta que el artículo 94 del C.G.P. entró a regir a partir del 1 de octubre de 2012, tal como lo consagra de forma expresa el artículo 627 numeral 4 del C.G.P.



### 3. CONCLUSIÓN:

A guisa de conclusión, la Sala considera que en el presente caso no existe la cosa juzgada material predicada por el demandado apelante, y que los actos administrativos objeto de censura, vulneraron las normas pretendidas por la accionante, por lo que su presunción de legalidad se encuentra desvirtuada y por tanto ha de **CONFIRMARSE** su declaratoria de nulidad, pero con la salvedad respecto de la prescripción reseñada *ut supra*.

**DECISIÓN:** En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

#### FALLA:

**PRIMERO: MODIFÍQUESE** los numerales **3.2. y 3.3.** de la sentencia de primera instancia del 19 de diciembre de 2014, dictada dentro del presente proceso por el JUZGADO SEXTO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, los cuales quedarán así:

**“3.2. DECLÁRESE probada la excepción de prescripción de las mesadas causadas con anterioridad al 16 de enero de 2010. ORDÉNESE a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, que RECONOZCA, LIQUIDE Y PAGUE la pensión gracia al demandante OMAR JOSÉ BARRETO BALDOVINO identificado con la cédula de ciudadanía N° 18.795.007 de Sucre, a partir de la fecha de adquisición del estatus (8 de junio de 2002) pero con efectos fiscales a partir del 16 de enero de 2010, por la prescripción declarada.**

**3.3. CONDÉNESE a la entidad demandada a pagarle al demandante el valor de las**



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*mesadas a partir de la fecha en que adquirió el derecho, esto es, 8 de junio de 2002, pero con efectos fiscales a partir del 16 de enero de 2010 por la prescripción declarada, según se señaló en el numeral 2.8. de la sentencia de primera instancia.”.*

**SEGUNDO: CONFÍRMESE** la sentencia apelada en lo demás, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: CONDÉNESE** en costas de segunda instancia a la parte demandada apelante. En firme la presente providencia, por el *A-quo*, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.

**CUARTO:** En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al Despacho de origen, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° 064.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**  
**Ausente con permiso**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**