

Cartagena de Indias D.T y C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-33-33-011-2019-00202-01
Demandante	LIZBETH BOLAÑOS LOZANO
Demandado	DISTRITO DE CARTAGENA
Tema	Contrato realidad docente/Declaratoria de cosa juzgada de oficio
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

La Sala de decisión No. 004 de Decisión de esta Corporación, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada¹, contra la sentencia proferida el once (11) de marzo de 2021², por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

III.- ANTECEDENTES

3.1. La demanda³.

3.1.1 Pretensiones⁴

1. Que se declare la nulidad del Oficio Rad. AMC-OFI-0092240-2017 (2017EE3232) de fecha 17 de agosto de 2017, expedido por el Jefe Oficina de la subdirectora de talento humano SED, en respuesta al derecho de petición del 15 de junio de 2017, registrado con el código EXT-AMC170042733, por el cual se resuelve que no tiene derecho al reconocimiento y pago de prestaciones sociales y que se encontraba vinculada por contratos de prestaciones de servicios y no laboralmente.

2. Que se declare la existencia de una relación laboral con el Distrito de Cartagena de Indias, como docente desde 06 de abril de 1999 hasta 30 de diciembre de 2003.

3. Que reconozca y cancele las sumas adeudas por concepto de cotización a pensiones y a salud que debía cancelar el Distrito de Cartagena de Indias, y a que tenía derecho la actora, que dicho tiempo se le tenga en cuenta

¹ Fol. 162-166 doc. 04 exp. Digital

² Fols. 141-158 doc. 04 exp. Digital

³ Fols. 1-11 doc. 04 exp. Digital

⁴ Fol. 1-2 doc. 4 exp. Digital (se deja constancia que a folio. 64-65 y 71-73, se decidió admitir la demanda solo frente a las pretensiones aquí enunciadas).

para su pensión, igualmente expedir certificados donde costa que el tiempo se le tendrá que sumar en el momento que tengan derecho a su pensión, que los aportes en cuanto a la salud al cancelarse se le debe tener en cuenta la indemnización y sus respectivo intereses, por el tiempo que laboraron por orden de prestación de servicio OPS.

3.1.2 Hechos⁵

La parte demandante desarrolló los argumentos fácticos, que se ha de sintetizar así:

Laboró por orden de prestación de servicios desde el 06 de abril de 1999 hasta el 30 de diciembre de 2003, de forma permanente y continua, como docente, debiendo presentar informes, recibiendo, ordenes y directrices.

Agregó que ingresó a la Secretaría de Educación, cumpliendo las mismas funciones de los empleados de planta, con una remuneración mensual, aduciendo que, se le descontaba el 10% por concepto de retención en la fuente.

El día 15 de junio de 2017, solicitó a la demandada el reconocimiento de la relación laboral, sin embargo, fue negado bajo el argumento de que su vinculación fue por orden de prestación de servicios.

3.1.3 Normas violadas y concepto de la violación

Como normas violadas citó las siguientes: Artículos 1,2, 4, 6, 13, 14, 25, 29, 125, y 209 de la Constitución Política de Colombia;

La parte actora señaló que en el caso sub lite, resulta evidente que, para el Distrito de Cartagena de Indias, sus trabajadores tienen la categoría de empleados oficiales, y con la actora se dieron todos los elementos esenciales, básicos y comunes a trabajadores particulares, trabajadores oficiales y empleados públicos, que son independientes del beneficiario, del trabajo y del vínculo contractual o legal y reglamentario, dado que corresponden a la naturaleza y esencia del trabajo subordinado como fenómeno.

Siendo el cargo desempeñado por demandante, con funciones permanentes en la entidad convocada, era imperativo haberla vinculada directamente a través de un nombramiento provisional y no a través de contratos de prestación de servicios, practica torticera contra los intereses de los trabajadores, cuyo fin no es otro que el de apropiarse de las

⁵ Fols.3-4 doc.04 exp. Digital

prestaciones sociales y cesantías de éstos, como producto de las políticas de deslaboralización de la relación laboral en nuestro país.

3.2 CONTESTACIÓN⁶

Se opuso a la totalidad de las pretensiones y manifestó no constarle los hechos de la demanda.

Como razones de su defensa, adujo que la vigilancia, el control y la supervisión que el contratante de un convenio realiza sobre la ejecución de las obligaciones derivadas del mismo, en ningún caso es equiparable a los conceptos de 'subordinación y dependencia' propia de la relación de trabajo, pues estas últimas tienen una naturaleza distinta a aquellos.

Indicó que, si bien en el contrato de prestación de servicios no existe subordinación jurídica, sí es dable que en algunas ocasiones se configure una especie de subordinación técnica, es decir, que el contratista puede recibir del contratante, instrumentos o instrucciones fundamentales para el desarrollo de su labor a fin de cumplir con estándares obligatorios.

Como excepción propuso: (i) prescripción.

3.3 SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁷

Por medio de providencia del 11 de marzo de 2021, la Juez Décimo Primero Administrativo del Circuito de esta ciudad dirimió la controversia sometida a su conocimiento, accediendo las pretensiones de la demanda así:

“PRIMERO: Declarar la nulidad del Oficio Rad. AMC-OFI-0092240-2017 (2017EE3232) de fecha 17 de agosto de 2017, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se DECLARA la existencia de la relación laboral entre la señora LIZBETH BOLAÑO LOZANO y el DISTRITO DE CARTAGEAN DE INDIAS, en el periodo comprendido entre el 6 de abril de 1999 a 30 de diciembre de 2003.

TERCERO: DECLARAR probada la EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN relacionada con el pago de las prestaciones solicitadas dentro de los periodos comprendidos entre el 6 de abril de 1999 a 30 de diciembre de 2003, salvo en lo que tiene que ver con los aportes a pensión.

CUARTO: ORDENAR al DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS tomar el ingreso base de cotización pensional de la parte actora a efectos de determinar mes a mes si existe diferencia entre los aportes que se debieron efectuar y los realizados por la contratista, y cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador. Para efectos de lo anterior, la demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante su vínculo contractual y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia

⁶ Fols. 82- 86 doc.04 exp. Digital

⁷ Fols. 141-158 doc. 04 exp. Digital

en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora.

*QUINTO: SIN CONDENA EN COSTAS, por haber prosperado parcialmente las pretensiones de la demanda.
(...)".*

Como sustento de su decisión, encontró probado mediante certificación de tiempo de servicio expedido por la coordinadora educativa del sistema corregimental descentralizado del Distrito de Cartagena de Indias, en el cual consta que la demandante estaba vinculada mediante contrato de prestación de servicios, entre los años 1999 a 2003, en el centro Educativo de Islas del Rosario. Para el caso concreto concluyó la demandante laboró mediante contrato de prestación de servicios para cubrir las funciones de una plaza docente al servicio del Distrito de Cartagena de Indias, cumpliendo con los requisitos de la prestación personal del servicio y la subordinación.

En cuanto a la remuneración, encontró que durante el tiempo que estuvo vinculada la demandante con el ente territorial, a pesar que no se observa en la certificación el valor de los honorarios pactados, el servicio se prestó a cambio de una prestación económica, por lo que infirió que el servicio fue adquirido por el Distrito de Cartagena a título oneroso

Frente a la prescripción indicó que, el término prescriptivo, comienza a partir de la terminación de su vínculo contractual y en el caso subexamine el último contrato data del año 2003, es decir, estando suficientemente vencido los términos para presentar la reclamación para el pago de prestaciones sociales, pero con fundamento en la sentencia citada, el fenómeno prescriptivo operó para los contratos de prestación de servicio entre los años 1999 a 2003, por aplicación de la prescripción trienal, haciendo la salvedad que la prescripción no es dable frente a los aportes en pensión, en su condición de ser imprescriptible, solo será para efectos del reconocimiento de las prestaciones sociales.

Como consecuencia de lo anterior, ordenó a la demandada tomar el ingreso base de cotización pensional de la parte actora a efectos de determinar mes a mes si existe diferencia entre los aportes que se debieron efectuar y los realizados por la contratista, y cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador. Para efectos de lo anterior, la demandante debía acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante su vínculo contractual y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora.

3.3 RECURSO DE APELACIÓN⁸

La parte demandada como motivo de inconformidad alegó que, se evidencia en la sentencia que no se hizo la correcta valoración probatoria a la luz de las disposiciones jurídicas y jurisprudenciales que rigen la materia.

Con respecto a la problemática de los contratos realidad, el Consejo de Estado en su jurisprudencia ha señalado que la carga de demostrar que una relación laboral se escondió a través de contratos de prestación de servicio, le corresponde a la parte demandante, lo anterior debido a que se debe desvirtuar la presunción establecida en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que señala que los contratos de prestación de servicio en ningún caso crearán relación laboral entre la administración y el contratista.

En ese sentido, la coordinación entre contratante y contratista que surge de un contrato de prestación de servicios, hace parte de la presunción iuris tantum que se debió desvirtuar. Es decir, que mediante pruebas la demandante tenía el deber de demostrar que se traspasaron los límites de coordinación de las actividades encomendadas.

En el presente caso, en ningún momento se probó la configuración del elemento subordinación; no hubo ni una sola prueba que acredite la existencia de órdenes o instrucciones permanentes en el tiempo que debían ser acogidas por la demandante.

3.4 ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda en comento, fue repartida a este Tribunal el 18 de mayo de 2021⁹, por auto del 05 de agosto de 2021 se admitió el recurso de alzada y se ordenó correr traslado a las partes para alegar¹⁰.

3.5 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.5.1. Parte demandante: No presentó escrito de alegatos.

3.5.2. Parte demandada¹¹: presentó escrito de alegatos reiterando los argumentos del recurso de alzada y solicitando se revoque el fallo apelado.

3.5.3. Ministerio Público: No presentó el concepto de su competencia.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

⁸ Fol. 162-166 doc. 04 exp. Digital

⁹ Doc. 02 exp. Digital

¹⁰ Doc. 07 exp. Digital

¹¹ Doc. 10 exp. Digital

Tramitada la primera instancia se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, como a continuación se pasa a explicar:

Estando el proceso para proferir sentencia de instancia, el Distrito de Cartagena solicitó la declaratoria de configuración de la cosa juzgada dentro del presente asunto, por cuanto en un proceso radicado bajo el No. 13001333300220120017000, en el que fungen como parte la demandante y otros, en contra del Distrito de Cartagena, le fueron concedidas las pretensiones de la demanda relativas al reconocimiento del contrato laboral que para el caso de la demandante correspondía al periodo desde el 06 de abril de 1999 hasta el 30 de diciembre de 2003, la cual no será tenida en cuenta por cuanto ya el expediente había ingresado al despacho para dictar sentencia de instancia.

Ahora bien, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado¹², la cosa juzgada constituye una excepción previa de las previstas en el artículo 180 del CPACA que, a ser acreditada por el juez, debe declararla de oficio, teniendo por efecto la terminación del proceso, lo que permite a esta Sala pronunciarse de manera oficiosa, pero con la reforma introducida por la Ley 2080/2021, es una excepción de fondo que debe ser resuelta en la sentencia.

Advierte la Sala que, la decisión que se alega hace tránsito a cosa juzgada, fue proferida por el aquí ponente en Sala de Decisión integrada por el Dr. Edgar Alexi Vásquez Contreras, quien también integra la presente Sala de Decisión.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA.

5.2 Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que se debe determinar si:

¿Se encuentra configurada la excepción previa cosa juzgada, que resulte procedente declararla de oficio en esta instancia?

¹² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 05001-23-33-000-2015-02253-01

5.3 Tesis de la Sala

La Sala procederá a revocar la sentencia de primera instancia, por encontrarse probada de oficio la excepción previa de cosa juzgada, por cuanto existe identidad de parte entre los procesos estudiados, toda vez que los sujetos procesales que intervienen en el litigio son los mismos; hay identidad de objeto, puesto que en ambos se reclama el reconocimiento de un vínculo laboral y las prestaciones sociales dejadas de percibir en tal condición, y existe identidad de causa, puesto que el fundamento de su pretensión es el mismo.

5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. Configuración de la cosa juzgada¹³

Frente al concepto de cosa juzgada, el artículo 303 del Código General del Proceso expone:

“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.

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.

En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión.”

La cosa juzgada es una institución jurídico procesal en virtud de la cual las decisiones contenidas en una sentencia y otras providencias judiciales tienen el carácter de invariables, vinculantes y concluyentes, ello con la finalidad de lograr la terminación definitiva de controversias que permita la realización de la seguridad jurídica como principio fundante dentro de un Estado social de derecho.

En relación con los efectos de una providencia que hace tránsito a cosa juzgada, se han identificado los siguientes: la presunción de veracidad de lo resuelto; la inmutabilidad de la decisión, que significa que la materia que ya ha sido objeto de estudio no puede, en principio, ser sometida a un nuevo pronunciamiento de fondo; la imposibilidad de revocar directamente la resolución judicial; y, en los casos en que el objeto del

¹³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A, Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Bogotá, D. C., primero (01) de septiembre de dos mil veintidós (2022), Radicación: 11001032500020210022200 (1385-2021)

proceso es una pretensión de nulidad, aparece además la prohibición de reproducir el acto administrativo suspendido o anulado, la cual tiene fundamento legal en el artículo 237 del CPACA.

Para que se configure el fenómeno de la cosa juzgada es imprescindible que, previamente, el asunto en cuestión haya sido objeto de estudio por la jurisdicción y que al respecto esta haya adoptado una decisión de fondo que se encuentre debidamente motivada, pudiéndose verificar el cumplimiento de las siguientes exigencias:

- (i) Identidad de partes: Al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados, salvo que se trate de un medio de control de carácter público, como el de nulidad simple, que al propender por la protección del interés general puede ser promovido por cualquier persona. De acuerdo con ello, en tal supuesto, no es necesario que se presente identidad absoluta de partes para que se configure la cosa juzgada.
- (ii) Identidad de causa petendi: La demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. De presentarse nuevos elementos, al juez solamente le está dado analizar los nuevos supuestos.
- (iii) Identidad de objeto: Deben versar sobre la misma pretensión.

De manera particular, en materia de lo contencioso administrativo, el artículo 189 del CPACA precisa que la sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tiene efectos de cosa juzgada erga omnes, dicho de otra forma, la decisión de la administración desaparece del ordenamiento jurídico para todo el mundo. Igual efecto produce la sentencia que niegue la nulidad «[...] pero sólo en relación con la causa petendi juzgada [...]». Así pues, en este último supuesto el efecto, además de ser erga omnes, es relativo, de modo que el control judicial no obsta para que la manifestación de voluntad de la administración sea enjuiciada nuevamente por razones diferentes a las ya estudiadas.

Los requisitos arriba anotados ponen de presente que, tratándose de medios de control cuya naturaleza involucra el estudio de la legalidad de un acto administrativo, lo que determina la existencia de la cosa juzgada es la posibilidad de predicar, en uno y otro caso, una coincidencia entre los actos enjuiciados y los aspectos que son sometidos a análisis en el pronunciamiento judicial. En otras palabras, en ambos procesos debe haber similitud entre lo que se conoce como la materia juzgada.

En lo que respecta a la oportunidad procesal para declarar la existencia de cosa juzgada es preciso anotar que, antes de la vigencia de la Ley 2080 de

2021, la Ley 1437 de 2011 consagraba en el numeral 6 del artículo 180 una etapa de decisión de excepciones propia de la audiencia inicial en la que, de ser el caso, dicho medio exceptivo debía declararse probado bien porque lo propuso el demandado o bien porque, de oficio, el despacho advirtió su configuración. Sin embargo, el hecho de que no se resolviera allí no obstaba para que, de encontrar acreditada esta excepción, el juez la declárese al momento de proferir la respectiva sentencia.

5.5 CASO CONCRETO

5.5.1 Análisis crítico de la prueba frente al marco normativo y jurisprudencial.

En el presente asunto, la demandante presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en la que solicita que se declare la nulidad del Oficio Rad.AMC-OFI-0092240-2017 (2017EE3232) de fecha 17 de agosto de 2017, en el que la demandada manifiesta que la actora no tiene derecho al reconocimiento y pago de prestaciones sociales, encontrándose vinculada por contrato de prestación de servicios y no laboralmente.

Ahora bien, esta Sala pone de presente en esta instancia que, dentro del presente asunto se configura la excepción previa de cosa juzgada como se pasará a explicar:

En fecha 04 de diciembre de 2020, el Magistrado aquí ponente profirió sentencia de segunda instancia dentro del proceso radicado bajo el No. 13-001-33-40-002-2012-00170-01, expediente relacionado con la actora de esta demanda, por lo tanto, se hace necesario verificar el cumplimiento de los requisitos para la configuración de la cosa juzgada, así:

Requisito	Proceso 13-001-33-40-002-2012-00170-01	Proceso 13-001-33-33-011-2019-00202-01
Las partes	Demandante: Libardo Antonio Chadid Chávez – <u>Lisbeth Bolaños Lozano</u> – Maritza Deal De Márquez y Nazaro Hernández Marimón. Demandado: Distrito de Cartagena	Demandante: <u>Lisbeth Bolaños Lozano</u> Demandado: Distrito de Cartagena
El objeto	Nulidad del acto administrativo de fecha 21 de junio de 2012, con numero de Oficio Interno SED-2011-RE-3039 en respuesta a la reclamación administrativa radicada bajo el número interno SAC-8601 del 1 de abril de 2012, expedido por el Distrito de Cartagena, en la que se negó el pago de las prestaciones sociales, las indemnizaciones, la moratoria e indexación.	Nulidad del Oficio Rad. AMC-OFI-0092240-2017 (2017EE3232) de fecha 17 de agosto de 2017, en respuesta al derecho de petición del 15 de junio de 2017, registrado con el código EXT-AMC170042733. En el Acto Administrativo objeto de anulación, el Distrito de Cartagena manifiesta que la docente LIZBETH BOLAÑO LOZANO, no tiene derecho al reconocimiento y pago de prestaciones sociales y que se encontraba vinculadas por contratos de

		prestaciones de servicios y no laboralmente.
La causa	La demandante laboró como docente en diversas instituciones del Distrito de Cartagena bajo la figura de las órdenes de servicio “OPS” en los periodos: - Del 6 de abril de 1999 al 30 de diciembre de 1999 - Del 01 de febrero de 2000 al 30 de diciembre de 2000 - Del 01 de febrero de 2001 al 30 de noviembre de 2001 - Del 01 de febrero de 2002 al 30 de diciembre de 2002 - Del 01 de febrero de 2003 al 30 de diciembre de 2003. Afirmaron, que durante los periodos señalados los actores solo recibieron pagos por concepto de honorarios profesionales, puesto que su vinculación se encontraba regida por la figura del contrato de prestación de servicios, razón por la cual no recibieron prestaciones sociales ni pagos por seguridad social. Solicitaron ante el Distrito de Cartagena el reconocimiento y pago de los emolumentos anteriores, siendo negado tal derecho a través de acto administrativo comunicado el 22 de junio de 2012. Se cita como normas violadas los artículos 2, 6, 13, 25 y 53 de la Constitución Política; así como la Ley 115 de 1994, el Decreto 2277 de 1979, el Decreto 1850 de 2002 y la Ley 1395 de 2010.	Laboró por orden de prestación de servicio durante un tiempo desde el 6 de abril de 1999 hasta el 30 de diciembre de 2003. Explica que durante el tiempo que estuvo vinculada al Distrito de Cartagena, en el cargo de docente todas las labores que realizó en cumplimiento de los contratos de prestación de servicios. Nunca se le hicieron los incrementos salariales a los cuales tenía derecho, ni le reconocieron ni pagaron las primas de vacaciones, prima de servicios, primas extralegales, primas de navidad, primas técnicas, cesantías, intereses de cesantías, auxilios médicos, auxilio de transporte, dotación y demás beneficios consagrados en la ley. Mediante escrito del 15 de junio de 2017, solicitó el reconocimiento de tales reconocimientos, siendo negados con el argumento de que no existía con la demandante una relación laboral, sino una vinculación a través de contrato de prestación de servicios. Se cita como normas violadas los artículos 1,2, 4, 6, 13, 14, 25, 29, 125, y 209 de la Constitución Política de Colombia.

Partiendo de lo expuesto en la anterior comparación, prohíja esta Corporación que efectivamente existe identidad de parte entre los procesos en mención, toda vez que los sujetos procesales que intervienen en el litigio son los mismos; hay identidad de objeto, puesto que en ambos se reclama el reconocimiento de un vínculo laboral y las prestaciones sociales dejadas de percibir en tal condición, y existe identidad de causa, puesto que el fundamento de su pretensión es el mismo.

Ahora bien, es pertinente aclarar que, en la sentencia proferida en el proceso radicado bajo el No. 13-001-33-40-002-2012-00170-01, se confirmó

el fallo de primera instancia, en el sentido de acceder a las súplicas de la demanda, donde se reafirmó que se encontraban probados los elementos del contrato realidad, declarándose probada a su vez la prescripción como quiera que la última vinculación de los docentes demandantes se dio de forma simultánea hasta el 30 de diciembre de 2003 y los 3 años para reclamar las prestaciones sociales venció en el año 2006, siendo que la petición elevada para tal fin solo se llevó a cabo en el año 2012. A pesar de lo anterior, reconoció los derechos que en temas de seguridad social le correspondían a los actores, como quiera que los mismos son imprescriptibles; en consecuencia, ordenó el pago de las diferencias que resultaran de la base de cotización (honorarios pactados) y los pagados por los demandantes como aportes para pensión.

Esta Sala, considera esencial aclarar que, si bien deben concurrir los tres elementos de la cosa juzgada, en el presente asunto, se tratan de actos administrativos proferidos en años distintos 2012 y 2017, al respecto nuestro máximo tribunal aclaró, que en el caso particular de los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho por norma expresa, el concepto de cosa juzgada en comento debe verificarse en función del examen de legalidad que se haya efectuado sobre los actos administrativos reprochados y las situaciones jurídicas que de estos se desprendan. Por ello, para considerar la inmutabilidad de una decisión judicial dictada en desarrollo de alguno de los mecanismos de demanda en mención, necesariamente el litigio a comparar respecto del cual se aduzca que existe identidad, debe versar sobre la misma manifestación administrativa cuestionada, o bien de otra diferente, pero cuya causa y efecto haya sido igual a la primigenia.

Esta última aseveración se respalda en el hecho de que, en los asuntos relacionados con prestaciones periódicas, por ser derechos imprescriptibles desde el punto de vista extintivo, es posible que los administrados presenten varias peticiones que estén encaminadas al reconocimiento del mismo derecho, lo cual puede generar varios pronunciamientos de la entidad responsable, que a su vez serían reiterativos cuando nuevamente se deba dar la respuesta inicial. En tal evento, aquellos técnicamente pueden ser solo remisorios a la decisión previa que se hubiese proferido en igual sentido, según lo previsto en el artículo 19, inciso 2.º del CPACA (sustituido por el artículo 1.º de la Ley 1755 de 2015).

Bajo dicho contexto, si en un primer proceso judicial se había demandado la nulidad de determinado acto administrativo que negó el reconocimiento de un derecho relacionado con una prestación periódica, y luego se instaura otro medio de control respecto de una nueva manifestación que simplemente reitera la primigenia o se remite a esta para volver a denegar lo reclamado, no podrá alegarse que por el solo hecho de tratarse de un oficio, una resolución o un decreto con una identificación disímil, o derivado

de una petición distinta, el fenómeno de la cosa juzgada acaecido con la primera sentencia en firme ha perdido su validez o eficacia al punto de habilitar un nuevo estudio por parte del juez natural, toda vez que en esencia se tratará de una decisión que comparte idéntica causa y efecto a la inicial.

De igual forma, el Consejo de Estado ha determinado que, caso de que se estructure válidamente la cosa juzgada ante la firmeza de un fallo judicial, la consecuencia inmediata será la inmutabilidad de lo decidido en tal providencia, es decir, la imposibilidad de analizar y resolver de fondo un litigio posterior suscitado entre las mismas partes por idénticos fundamentos y pretensiones, sin perjuicio de la interposición del recurso extraordinario de revisión en los eventos en los que se cumplan las causales para su procedencia previstas en el artículo 250 del CPACA¹⁴.

En ese sentido, se tiene que se cumplen con todos los requisitos legales para que se configure la cosa juzgada, razón por la cual, es procedente revocar la sentencia de primera instancia, y en su lugar dar por terminado el proceso.

5.3. De la condena en costas.

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, *"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

<Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal".

A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

De igual forma, se advierte que la jurisprudencia del H. Consejo de Estado¹⁵, ha adoptado un criterio objetivo-valorativo de la imposición de condena en costas, precisando que no se debe atender a la conducta de las partes para determinar su procedencia, es decir, si las mismas actuaron con

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A, CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022), Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, Radicación: 25000-23-42-000-2019-00237-01 (2351-2021)

¹⁵ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 21 de enero de 2021. Radicación: 25000-23-42-000-2013-04941-01 (3806-2016; y sentencia del 07 de abril de 2016. Radicación: 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014). M.P. William Hernández Gómez.

temeridad o mala fe, por el contrario, su imposición atiende a aspectos objetivos relacionados con la causación de las costas.

Con base en lo anterior, esta Sala dispondrá condenar en costas a la parte demandante por cuanto fue vencida dentro del presente asunto, adicionalmente, considera esta Corporación que faltó al principio de la buena fe que rige las actuaciones judiciales al interponer una nueva demanda, aun con el conocimiento de que tenía un fallo condenatorio a su favor, actuando con temeridad. La condena anterior deberá ser liquidada por el juez de primera instancia conforme lo establece el artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI. FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia, y en su lugar **DECLARAR** probada de oficio la excepción de cosa juzgada, como consecuencia de lo anterior **DAR** por terminado el proceso, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

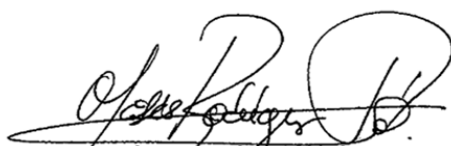
SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante en esta instancia, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia. La condena anterior deberá ser liquidada por el juez de primera instancia conforme lo establece el artículo 366 del Código General del Proceso.

TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No.028 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS



JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ