



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**

**Sala de Casación Penal**  
**Sala de Decisión de Tutelas n.º 1**

**EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER**  
**Magistrado Ponente**

**STP1948-2021**  
**Radicación N° 115054**  
Acta No. 43.

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

### **ASUNTO**

Se pronuncia la Sala en relación con la demanda de tutela presentada por **JOSÉ IGNACIO CUBILLOS RUIZ**, contra el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – Foncep y la Unidad Administrativa Especial para la Rehabilitación y Mantenimiento Vial – U.A.E.R.M.V., por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad y desconocimiento del principio de *condición más beneficiosa*.

A la actuación fueron vinculados como terceros con interés la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá y el Juzgado 7° Laboral de la misma ciudad.

### **PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER**

Refirió el accionante sus derechos fundamentales fueron desconocidos por la parte demandada y demás autoridades judiciales vinculadas, al negarle el reconocimiento y pago de la pensión convencional a la que cree tiene derecho por haber trabajado 20 años al servicio de la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá – hoy Unidad Administrativa Especial para la Rehabilitación y Mantenimiento Vial – U.A.E.R.M.V. y tener más de 50 años de edad. Requisitos exigidos en la cláusula 38 Convención Colectiva de Trabajo firmada entre el sindicato del que hacía parte y su ex empleadora.

### **ANTECEDENTES PROCESALES**

1. Inicialmente conocieron de la demanda de tutela en primera y segunda instancia los Juzgados 56 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá y 31 Penal de Circuito de Conocimiento de la misma ciudad, despacho último que mediante auto de 29 de enero del presente año decretó la nulidad todo lo actuado y dispuso remitir las diligencias a esta Corporación, en atención a que la Sala de Casación Laboral

debía integrar el contradictorio por pasiva. La nulidad decretada no afectó la validez de las pruebas.

2. Mediante auto de 11 de febrero de 2021 esta Sala avocó conocimiento de la acción de tutela y ordenó correr traslado de la demanda a las autoridades accionadas y partes vinculadas a efectos de garantizarles sus derechos de defensa y contradicción. Si bien en este proveído se solicitó erróneamente vincular a las partes e intervinientes en el proceso laboral 40365, tal incorrección fue oportunamente advertida y subsanada por la Secretaría de la Sala librando los oficios correspondientes para enterar a las partes en el proceso ordinario laboral promovido por el accionante, incluso fijó *aviso de enteramiento* para que quienes lo consideraran pertinente se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones contenidos en la demanda.

### **RESULTADOS PROBATORIOS**

Las autoridades accionadas y vinculadas guardaron silencio durante el término de traslado concedido por la Sala, no obstante se tendrán como respuesta las allegadas ante el Juzgado 56 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá.

1. El Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones - Foncep, por intermedio de su Oficina Jurídica señaló que el **JOSÉ IGNACIO CUBILLOS RUÍZ** laboró para la Secretaria de Obras Publicas de Bogotá desde el 30 de junio de

1972 hasta el 03 de noviembre de 1997. Que la Convención Colectiva de Trabajo de la Secretaría de Obras Públicas en los artículos 38, 65, 67 y siguientes establece el pago de la pensión mensual vitalicia de jubilación a todos los trabajadores de la esa entidad que hayan cumplido cincuenta (50) años de edad y veinte (20) de servicios continuos o discontinuos.

Precisó que la Subdirectora de Obligaciones Pensionales de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, mediante Resolución No. 717 del 04 de agosto de 2005, negó el reconocimiento de la pensión convencional al accionante teniendo en cuenta que su retiro se produjo sin acreditar el requisito de edad convencional -3 de noviembre de 1997-, pues para ese momento no contaba con cincuenta (50) años de edad.

Agregó que **JOSÉ IGNACIO CUBILLOS RUÍZ** presentó demanda laboral contra Obras Publicas de Bogotá solicitando el reconocimiento de la pensión convencional, proceso que culminó con sentencia de la Sala de Casación Laboral el 28 de febrero de 2018 en el sentido de no casar la decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá que negó las pretensiones del accionante.

Resaltó que no se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en tanto no fue presentada dentro de un término razonable.

Por otro lado informó que en el año 2018 la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conoció de idéntica acción de tutela formulada por el mismo demandante

contra la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia por el presunto desconocimiento de sus derechos fundamentales con las decisiones judiciales proferidas en el proceso laboral que le negó la pensión de jubilación convencional que ahora reclama.

Esa acción de tutela, añadió, fue conocida bajo el radicado 2018-01546 por la Corte Suprema de Justicia – Sala Penal, quien negó las pretensiones del accionante, decisión que fue confirmada Corte Suprema de Justicia – Sala Civil.

2. La Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – U.A.E.R.M.V., adujo que le negó al accionante la pensión de jubilación convencional en atención a que para el momento de su retiro no contaba con los requisitos exigidos para acceder a ella.

Resaltó que si bien reconoció a algunos trabajadores la pensión convencional, ello no implica que todos hubiesen estado en iguales condiciones que el accionante, pues sólo tenían derecho a la pensión los que cumplieron con los requisitos exigidos para el momento de su retiro.

De otro lado informó que las pretensiones del accionante están encaminadas a que se proteja un derecho fundamental que no se ha vulnerado, además que ostenta la condición de pensionado desde el año 2003 por reconocimiento que hizo la Subdirección de Obligaciones Pensionales de la Secretaría de Hacienda de Bogotá.

Finalmente alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva en tanto que lo pretendido desborda su competencia, y el desconocimiento del requisito de inmediatez por parte del accionante por su inoperancia.

## CONSIDERACIONES

**1.** De conformidad con lo establecido en el numeral 7° del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 1983 de 2017, en concordancia con el artículo 44 del Reglamento General de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de Casación Penal es competente para resolver la presente demanda de tutela, al censurarse actuaciones judiciales adoptadas por la Homóloga Laboral de esta Corporación.

**2.** La Sala, a efectos de resolver el problema jurídico planteado, atenderá la línea jurisprudencial que al respecto ha establecido la Corte Constitucional y esta Corporación en relación con la temeridad y la cosa juzgada constitucional, pues sobre las pretensiones del demandante ya existe pronunciamiento del juez constitucional<sup>1</sup>, tal como lo informó en su respuesta la Fiscalía 128 Seccional de Medellín.

**2.1** El artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 señala que la actuación temeraria se presenta *«[c]uando sin motivo expresamente justificado la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o*

---

<sup>1</sup> CSJ STP478-2019.

*decidirán desfavorablemente todas las solicitudes». Al respecto, la jurisprudencia ha indicado que:*

*«(...) en desarrollo del anterior artículo, ha determinado que para que se configure la temeridad y se puedan aplicar las consecuencias antes descritas –rechazo o decisión desfavorable y sanciones- se deberá verificar, en primer lugar, si existe una identidad de partes, hechos y pretensiones entre las acciones de tutela interpuestas –lo que coincide con el fenómeno de la cosa juzgada en el caso de que alguna haya sido decidida previamente- y, en segundo lugar, si existe o no justificación razonable y objetiva que explique la ocurrencia de ese fenómeno y descarte, en consecuencia, la mala fe del agente.*

*Si alguno de estos dos elementos no estuviere presente, no se configuraría temeridad. Sin embargo, la falta de los supuestos constitutivos del primer elemento, el relativo a la noción general de identidad –de hechos, pretensiones y partes-, podría no generar temeridad siempre que: i) existan nuevas circunstancias fácticas o jurídicas que varíen sustancialmente la situación inicial, (ii) la jurisdicción constitucional, al conocer de la primera acción de tutela, no se hubiese pronunciado realmente sobre una de las pretensiones del accionante o porque (iii) la Corte Constitucional profiera una sentencia de unificación, cuyos efectos sean explícitamente extensivos a un grupo de personas que se consideran en igualdad de condiciones. En suma, en ausencia de esa triple identidad no tendría incidencia el fenómeno de cosa juzgada y, en de contera, la temeridad, lo que autoriza la procedibilidad de la acción de tutela.»<sup>2</sup> (Resalta la Sala).*

**2.2** Ahora bien, en lo que respecta a la cosa juzgada constitucional, esta ha sido concebida como la atribución o capacidad definitiva de un pronunciamiento de concluir o culminar un litigio, que en palabras de la Corte Constitucional se entiende «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

---

<sup>2</sup> CC T-084/12.

*estado de seguridad jurídica. De esta definición se derivan dos consecuencias importantes. En primer lugar, los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y en segundo lugar, 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»<sup>3</sup>.*

Como requisitos de configuración o presencia de la cosa juzgada constitucional en las providencias judiciales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado:

*«Además, esta Corte conforme al artículo 332 del Código de Procedimiento Civil estableció los requisitos para que una providencia adquiriera el carácter de cosa juzgada, respecto de otra, como son:*

- **“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.
- **Identidad de causa petendi** (*eadem 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.

---

<sup>3</sup> CC T-185/13.

- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica.”<sup>4</sup> (...)

Cabe indicar que para la configuración de la cosa juzgada se requiere: a) Que se adelante un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia; b). Que en el nuevo proceso exista identidad jurídica de partes; c). Que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, o sea, sobre las mismas pretensiones; d). Que el nuevo proceso se adelante por la misma causa que originó el anterior, es decir, por los mismos hechos»<sup>5</sup>.

Conforme lo expuesto, se puede concluir que dentro del curso de una acción de tutela se puede configurar la cosa juzgada constitucional y/o la temeridad, cuyo punto de convergencia de las dos instituciones procesales es la presencia de identidad de partes, hechos (causa) y pretensiones (objeto), diferenciándose únicamente en que para la configuración de la temeridad se requiere la falta de justificación razonable y objetiva en la existencia de múltiples demandas de tutela.

**3.** En relación con la figura de la temeridad no encuentra la Sala suficientemente demostrado que el actor haya actuado de mala fe o que su intención hubiese sido la de defraudar la administración de justicia, razón suficiente para no sancionar como temeraria su demanda de tutela.

#### **4. Del caso en concreto.**

Esta Sala evidencia que la pretensión del actor de acceder al reconocimiento de la pensión convencional, negada en el

---

<sup>4</sup> CC C-744/11.

<sup>5</sup> CC T-649/11 y T-053/12.

proceso ordinario laboral que adelantó contra la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá – hoy Unidad Administrativa Especial para la Rehabilitación y Mantenimiento Vial – U.A.E.R.M.V., ya fue objeto de estudio dentro de otra acción de tutela por esta Sala de Casación Penal en Sala de Decisión, sentencia STP10458-2018 de 14 de agosto de 2018, dictada dentro del radicado 99909 y por tanto existe *cosa juzgada constitucional*, como pasa a verse:

i) Identidad de Partes: Revisadas en paralelo la demanda constitucional objeto de este pronunciamiento (radicado 115054) y el fallo adoptado el 14 de agosto de 2018 en el radicado 99909, se tiene que las dos acciones constitucionales involucraron a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, al Juzgado 7° Laboral de la misma ciudad, a la Alcaldía Mayor de Bogotá y a las partes e intervinientes en el proceso laboral promovido por el accionante, es decir, existe una identidad de los extremos procesales en los dos trámites constitucionales.

Lo anterior por cuanto independientemente que **JOSÉ IGNACIO CUBILLOS** no haya mencionado como demandado en esta tutela a la Sala de Casación Laboral y demás autoridades judiciales que fallaron su proceso, es deber del juez de tutela integrar en debida forma el contradictorio, vinculando a quienes tengan interés en las resultas del proceso, especialmente a los juzgadores que resolvieron el proceso laboral cuyo desconocimiento de garantías fundamentales atribuye el gestor del amparo.

ii) Identidad de objeto o pretensiones: Frente a éste ítem, en el citado fallo de tutela (radicado 99909) se plasmó como objeto la acción constitucional el siguiente:

*«JOSÉ IGNACIO CUBILLOS RUIZ acudió a la jurisdicción ordinaria laboral con el fin de que se ordenara el reconocimiento y pago de la pensión convencional de jubilación a la que afirmó tener derecho por haber laborado entre los años 1972 a 1997, al servicio de la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá D.C.*

*(...)*

*Acude ahora JOSÉ IGNACIO CUBILLOS RUIZ a la extraordinaria vía de tutela, por conducto de apoderado.*

*Tras hacer un recuento de la actuación procesal y de las providencias que allí se emitieron, expone que se cumplen cabalmente las condiciones generales de procedencia de la tutela contra decisiones judiciales y que, en el caso concreto, se lesionó el debido proceso que le asiste a su defendido, pues no se tuvo en cuenta que cumplió las condiciones previstas por la Convención Colectiva de Trabajo, aplicable a plenitud, por vía de la interpretación que sobre dichos acuerdos han expuesto, tanto la Corte Constitucional, como la Sala Laboral de esta Corporación, en fallos que cita in extenso.*

*Se refiere también ampliamente al principio de la condición más beneficiosa, al respeto del precedente judicial y a la función unificadora de jurisprudencia de esta Corporación, para luego traer a colación decisiones de la autoridad accionada en las que se ha condenado al reconocimiento y pago de la pensión convencional a extrabajadores de la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá.»*

Ahora bien, al estudiar el contenido de la presente demanda constitucional (radicado 115054) se consignó como pretensión del accionante el reconocimiento y pago de la pensión convencional por haber laborado 20 años al servicio de la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá – hoy Unidad Administrativa Especial para la Rehabilitación y Mantenimiento Vial – U.A.E.R.M.V. y tener más de 50 años de edad.

De esta forma, confrontadas las pretensiones se evidencia sustancialmente la identidad de objeto entre una y otra tutela. Tanto en la acción de amparo que se adelantó bajo el radicado 99909, como en la presente actuación 115054, se demandó el reconocimiento de una pensión convencional a cargo de la Alcaldía Mayor de Bogotá; se alegó el cumplimiento de los requisitos convencionales; y se solicitó la aplicación del principio de condición más beneficiosa.

*iii) Identidad de Causa:* Ha de recordarse que la identidad de causa alude a los fundamentos fácticos de las acciones de tutela, es decir, los hechos que soportan la formulación del amparo constitucional. En el sub júdice y el trámite surtido en el radicado de tutela 99909 se sustentaron en los mismos fundamentos de hecho, pues versan sobre la presunta vulneración de derechos fundamentales derivada de la negativa de reconocimiento de pensión convencional por parte del juez ordinario laboral y la Alcaldía de Bogotá.

Los anteriores argumentos pueden sintetizarse de la siguiente manera:

<b>Actuación</b>	<b>Tutela Rad. 99909, resuelta mediante fallo STP10458-2018 de 14 de agosto de 2019</b>	<b>Tutela actual Rad. 115054</b>
<b>Partes</b>	JOSÉ IGNACIO CUBILLOS RUIZ interpone acción de tutela contra la Sala de Descongestión No. 1 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá	JOSÉ IGNACIO CUBILLOS RUIZ interpone acción de tutela contra el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – Foncep y la Unidad Administrativa Especial para la Rehabilitación y Mantenimiento Vial – U.A.E.R.M.V.

	Se ordena la vinculación oficiosa del Juzgado 7° Laboral del Circuito de Bogotá, de la Alcaldía Mayor de la misma ciudad y de las partes e intervinientes en el proceso laboral.	Se hizo necesaria la vinculación de la Sala de Casación Laboral, de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, del Juzgado 7° Laboral del Circuito de la misma ciudad y de las partes e intervinientes en el proceso laboral.
<b>Objeto</b>	Se deje sin efectos lo resuelto en el proceso laboral y se ordene el reconocimiento y pago de la pensión convencional a que cree tiene derecho, por cumplir con los requisitos exigidos en la convención suscrita entre el sindicato y la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá.	Se ordene el reconocimiento y pago de la pensión convencional a la que cree tiene derecho por haber trabajado 20 años al servicio de la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá y tener más de 50 años de edad, requisitos exigidos en la cláusula 38 Convención Colectiva de Trabajo firmada entre el sindicato del que hacía parte y su ex empleadora.
<b>Causa</b>	Vulneración del derecho al debido proceso y del principio de <i>condición más beneficiosa</i> .	Vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad y desconocimiento del principio de <i>condición más beneficiosa</i> .

Por consiguiente, quedó dilucidado que en el presente asunto también se configuró la identidad de hechos, pues se acreditó *i)* la no existencia de un hecho nuevo, o desconocido en el primer trámite constitucional (radicado 99909) y; *ii)* la no inobservancia de hechos al fallar dicha tutela, pues se tuvo en cuenta la situación fáctica planteada por el accionante y se resolvió conforme a derecho.

Para el efecto se cita la parte pertinente del fallo de tutela dictado en el radicado 99909:

*«En ese sentido, ha de señalarse que el Tribunal Superior de Bogotá y la Sala de Descongestión No. 1 de la Sala Laboral de esta Corporación negaron el reconocimiento y pago de la pensión convencional de jubilación, bajo los términos pretendidos por el demandante en el proceso laboral, porque cuando cumplió la edad necesaria para acceder a la referida prestación, no ostentaba la calidad de trabajador del Distrito Capital de Bogotá.»*

(...)

*Ahora bien, además de la razonabilidad de los motivos consignados en las decisiones cuestionadas para negar la prestación pensional, ha de recordarse que la tutela no es una instancia adicional para revivir oportunidades perdidas, ni una sede para que se imponga el criterio del accionante a toda costa, menos aún, cuando las autoridades accionadas emitieron providencias acordes a lo probado en el proceso y que se sujetaron a la postura imperante de la Sala de Casación Laboral, como Tribunal de cierre de la jurisdicción ordinaria en ese campo.*

*Por consiguiente, como la finalidad de la acción de tutela no es la de servir de tercera instancia a las del trámite que ya feneció y no se advierte alguna vía de hecho que evidencie la afectación de las garantías fundamentales del accionante, se impone negar el amparo invocado.»*

De esta manera, no hay duda que en el marco fáctico del presente amparo constitucional se acreditó la identidad de partes, objeto y causa debatida en el pronunciamiento de la Sala en la tutela con radicado No. 99909.

**5.** En ese contexto, conjugados los argumentos expuestos se considera que no se puede abordar el estudio de la presunta violación de derechos fundamentales alegada por el actor, dirigida a ordenar por la vía constitucional de la acción de tutela el reconocimiento y pago de la pensión convencional, como quiera que existe identidad de partes, causa y objeto, motivo por el cual se negará la solicitud de amparo invocada, pues al juez de tutela le está vedado volver a emitir pronunciamiento sobre un litigio ya resuelto, so pena de incurrir en error insaneable por reabrir un debate procesal ya concluido (*numeral 2° del artículo 133 y párrafo del artículo 136 del Código General del Proceso*).

Igualmente, vale la pena resaltar que en el presente asunto es jurídicamente viable sostener que la providencia emitida por la Sala de Casación Penal en Sala de Decisión de Tutelas, radicado 99909, hizo tránsito a cosa juzgada toda vez que al consultar la página de la Corte Constitucional se tuvo noticia que dicha Corporación la excluyó de su eventual revisión el 6 de diciembre de 2018<sup>6</sup>, pues ha de recordarse que la cosa juzgada en materia de tutela se adquiere *i)* por la decisión de no revisar la sentencia de tutela, o *ii)* cuando una vez adelantado el proceso de selección, se profiere el respectivo pronunciamiento **con su publicación**<sup>7</sup>.

Sin más consideraciones, esta Sala negará la solicitud de amparo reclamada.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Tutelas No. 1 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **RESUELVE**

**1. Negar** el amparo de tutela presentado por **JOSÉ IGNACIO CUBILLOS RUIZ**, por las razones expuestas en precedencia.

**2. Notificar** este fallo a las partes de conformidad con el

---

<sup>6</sup> Ver auto de la Corte Constitucional y pantallazo incorporado por la Sala al expediente de tutela.

<sup>7</sup> CC T-373/14.

artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**3. Enviar** el expediente a la Corte Constitucional para la eventual revisión de este fallo, en caso de no ser impugnado.

Cúmplase



**PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR**



**JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA**



**EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER**

MARTHA LILIANA TRIANA SUÁREZ

Secretaria (e)