



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO:	11001-33-35-026-2020-00204-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	DIANA CECILIA MUÑOZ MIGUEZ
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES ¹

Visto el informe secretarial precedente, se observa que en su contestación de la demanda, COLPENSIONES propuso las excepciones de cobro de lo no debido, inexistencia del derecho, buena fe, la genérica, cosa juzgada y prescripción, de las cuales, estas dos últimas deben ser objeto de pronunciamiento en esta etapa procesal conforme al inciso 2° del párrafo 2° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.²

Ahora bien, el inciso 1° del párrafo 2° del artículo 175 *ibidem*, determinó que en materia Contencioso Administrativa, de las excepciones presentadas se correrá traslado por 3 días dentro de los cuales la parte demandante podrá pronunciarse y, si fuere el caso, subsanar los defectos destacados en las excepciones previas.

La misma norma señala que las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del C.G.P., y que cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 *ibidem*, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará y decidirá sobre los medios exceptivos de carácter previo.

En armonía con lo anterior, tal como se anticipó, dentro del presente asunto la demandada propone las excepciones previas de *(i)* cosa juzgada y *(ii)* prescripción; frente a las cuales la parte demandante se pronunció dentro del término legal.

Establecido lo anterior y con el objeto de resolver los medios exceptivos indicados, en primer lugar, se tiene que COLPENSIONES argumenta la existencia de cosa juzgada entre el asunto que ocupa la atención del Despacho y el que previamente se tramitó ante esta jurisdicción bajo el número 11001-33-35-026-2017-00321-00. Al respecto explica que, en el medio de control previamente promovido, se pretendía la nulidad de los actos administrativos que negaron el reconocimiento de la pensión de jubilación especial a favor de la demandante, como quiera que esta no cumplía con los requisitos legales, y que como consecuencia de ello, se

¹ En adelante, COLPENSIONES.

² Párrafo modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, vigente para la fecha en que se contestó la demanda y se propuso la excepción enunciada.

otorgará la prestación en los términos de las Leyes 4ª de 1966 y 32 de 1986, en armonía con el Decreto Ley 1044 de 1978.

Indica además, que dicho medio de control culminó en segunda instancia con fallo del 22 de noviembre de 2018, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se precisó que si bien el ingreso de la demandante al INPEC³, se produjo el 9 de noviembre de 1995, a la fecha de entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003, que reformó el régimen pensional para actividades de alto riesgo, en el caso concreto no se había demostrado el cumplimiento del requisito al que alude el parágrafo 5º transitorio del Acto Legislativo 01 de 2005, en armonía con el régimen de transición al que se refiere el Decreto 2090 de 2003, esto es, haber acreditado no menos de 500 semanas de cotización, en cuyo caso, la demandante no era beneficiaria del régimen pensional establecido en la Ley 32 de 1986.

En contraste, la parte demandante refutó esta excepción bajo el entendido de que, por tratarse del reconocimiento de un derecho pensional, el mismo ostenta el atributo de la imprescriptibilidad de tal suerte que puede solicitarse en cualquier tiempo sin que pueda tener lugar la cosa juzgada, máxime si se tiene en cuenta que dentro del presente asunto se solicita otorgar la prestación con fundamento en el Acto Legislativo 01 de 2005, en armonía con la Ley 32 de 1986, de suerte que son estas normas las que deben aplicarse de maneras preferente y por vía del control de constitucionalidad de carácter excepcional.

Así mismo, COLPENSIONES propone la excepción de prescripción de los derechos que eventualmente le puedan asistir a la parte demandante, sin que ello implique aceptación de las pretensiones propuestas.

Frente a esta excepción la parte demandante manifiesta, no solo que la pensión es imprescriptible, sino que dentro del presente asunto no se ha agotado el trienio al que alude el Decreto 3135 de 1968, dado que, entre la fecha de retiro definitivo del servicio, y el momento en que se reclamó, no transcurrieron más de tres años.

Así las cosas, para resolver lo atinente a la cosa juzgada, en primer lugar, debe señalarse que de acuerdo con el artículo 303 del Código General del Proceso, 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**.

El artículo 304 *ibídem* establece que no constituirá cosa juzgada, la derivada de aquellas sentencias que decidan situaciones pasibles de modificación mediante proceso posterior, por autorización expresa de la ley.

Ahora bien, en materia contencioso-administrativa, la cosa juzgada tiene una regulación especial, y para tal efecto, la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º de su artículo 189 señala que, la sentencia que declare la nulidad de un acto en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada *erga omnes*; mientras que aquella que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada *erga omnes* pero solo en relación con la *causa petendi* juzgada.

³ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.

Respecto a la interpretación de esta última norma, en reciente pronunciamiento el Consejo de Estado realizó una aproximación conceptual de las identidades procesales a las que se refiere el artículo 303 del Código General del Proceso, tratándose de aquellas sentencias en las que previamente se han negado las súplicas dentro de los medios de control consagrados en la Ley 1437 de 2011.⁴

Así las cosas, en lo que atañe al análisis de legalidad de los actos administrativos, el Alto Tribunal señaló que la **causa petendi** está constituida por las normas invocadas como sustento de la pretensión de nulidad, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos jurídicos como base. Frente a esta identidad procesal, la Corporación sostuvo que cuando la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de estos últimos, en cuyo evento el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.

En cuanto a la **identidad de objeto**, el Órgano de cierre indicó que ambos litigios deben versar sobre la misma pretensión; definición que conviene matizar con otro concepto introducido por el Alto Tribunal, al sostener que se entiende por tal, el que las pretensiones reclamadas en un nuevo proceso correspondan a las mismas que integraban el *petitum* del primero en donde se dictó el fallo.⁵

En lo que respecta a la **identidad de partes**, regularmente se ha sostenido que en cada una de las controversias deben haber intervenido los mismos sujetos procesales.

Ahora bien, descendiendo al caso concreto y de acuerdo con las pruebas que acompañaron la contestación de la demanda, a primera vista se aprecia que concurre la **identidad de partes**, habida cuenta que tanto en el proceso 11001-33-35-026-2017-00321-00, que cursó en primera instancia ante el Juzgado Cincuenta y Seis Administrativo de Bogotá; como dentro del medio de control que ocupa la atención del Despacho, intervienen la ciudadana Diana Cecilia Muñoz Miguez y COLPENSIONES, en sus calidades de parte demandante y autoridad demandada, respectivamente.

En cuanto a la **identidad de objeto**, el Despacho considera que al margen de que en la presente oportunidad se pida la nulidad de actos administrativos distintos a los que fueron objeto de análisis en el proceso 11001-33-35-026-2017-00321-00, lo cierto es que, el restablecimiento inherente al análisis de legalidad, unos y otros, gravitan en torno a la viabilidad de reconocimiento y pago de una pensión especial de alto riesgo en los términos de las Leyes 4ª de 1966, 32 de 1986 y del Decreto Ley 1045 de 1968, a la que la demandante considera tener derecho por haber ingresado al INPEC antes la vigencia del Decreto 2090 de 2003⁶ y luego de laborar en actividades de alto riesgo por un periodo superior a 20 años. Así las cosas, **queda claro que la finalidad** que condujo a la interposición de ambos medios de control por parte de la ciudadana Diana Cecilia Muñoz Miguez, **es la misma**.⁷

⁴ C.E., S.2ª, auto de febrero 25/2021, rad. int. 5430-18, M.P. William Hernández Gómez.

⁵ C.E., S.2ª, auto de octubre 30/2020, rad. int. 4586-18, M.P. César Palomino Cortés.

⁶ “por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”.

⁷ Véase la síntesis de las pretensiones del fallo del 21 de mayo de 2018 (f. 47 del archivo 005 del plenario).

Por último, en cuanto a la *causa petendi*, el Despacho procedió a examinar los antecedentes de la sentencia proferida el 21 de mayo de 2018 por el Juzgado Cincuenta y Seis Administrativo de Bogotá⁸, y determinó que en la síntesis de las normas que se estimaban conculcadas en esa oportunidad, y los motivos para tal denuncia, se relacionaron los artículos 1°, 2°, 6°, 13, 25, 48, 53, 58 y 336 de la Constitución Política, el artículo 4° de la Ley 4ª de 1966, el artículo 1° de la Ley 32 de 1986 y el artículo 4° del Decreto Ley 1045 de 1978; normas que en su momento se consideraron vulneradas por COLPENSIONES, al negar la prestación pensional en abierto desconocimiento de que las personas que ingresaron al INPEC con anterioridad a la vigencia del Decreto 2090 de 2003, como era el caso de la demandante Diana Cecilia Muñoz Miguez, quedaron cobijadas en materia pensional por la Ley 32 de 1986, en cuyo caso solo le bastaba acreditar 20 años de servicio a la Institución, y la pensión se liquidaría conforme a la Ley 4ª de 1966 y el Decreto Ley 1045 de 1978.

Ahora bien, al analizar los fundamentos fácticos y jurídicos del presente medio de control, el Despacho aprecia que, como normas vulneradas, la parte demandante relacionó las mismas, con la particularidad de haberse referido también a las Leyes 65 de 1993 y 1709 de 2014, así como al Decreto 2090 de 2003. En ese mismo orden de ideas, entre los motivos que la parte demandante ahora aduce para la prosperidad de sus pretensiones, destacan los señalados en el apartado anterior y especialmente, una interpretación según la cual, conforme al parágrafo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2005, para acceder a la pensión especial de jubilación de alto riesgo gobernada por las Leyes 4ª de 1966 y 32 de 1986, así como por el Decreto Ley 1045 de 1978, solo bastaba que el servidor se hubiese vinculado al INPEC con anterioridad al 28 de junio de 2003, fecha de entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003, que modificó el esquema pensional de alto riesgo, y así mismo, se refirió a la desestimación por parte de COLPENSIONES, de unos tiempos de servicio en los que la demandante laboró en cargos directivos.

En este orden de ideas, partiendo de la premisa que los fundamentos fácticos que se han esgrimido en ambos medios de control guardan estrecha relación, y que dentro de los mismos también se han invocado las mismas normas, y se ha esbozado como criterio vertebral de la viabilidad de acceso al régimen pensional especial de la Ley 32 de 1986, el hecho de que la ciudadana Diana Cecilia Muñoz Miguez se haya vinculado con el INPEC con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003; **para este Despacho las causas que originaron el litigio previamente promovido por la parte demandante, son idénticas a las que en esta oportunidad se analizan.**

Ahora bien, podría pensarse que como la interpretación que la parte demandante plantea en esta oportunidad, constituye un elemento nuevo y adicional al estudio de viabilidad del reconocimiento pensional al que aspira y al debate de legalidad de los actos que ha emitido COLPENSIONES negando tal pedimento, esto es, que por tratarse de una norma de rango constitucional como lo es el Acto Legislativo 01 de 2005, la protección consagrada en su parágrafo 5° transitorio, es aplicable de manera preferente al régimen de transición al que se refiere el artículo 6° del Decreto 2090 de 2003 y solo bastaba vincularse al INPEC antes de la vigencia de este Decreto para pensionarse conforme al régimen especial de la Ley 32 de 1986; entre ambos medios de control no concurre la identidad de *causa petendi*.

⁸ Folios 45 a 66 del archivo 005 del expediente digital.

No obstante, al examinar los fundamentos de la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 22 de noviembre de 2018 dentro del expediente 11001-33-35-026-2017-00321-00, se advierte que ese *ad quem* se pronunció sobre dicho aspecto, al señalar que, el hecho de vincularse al INPEC antes de la vigencia del Decreto 2090 de 2003, no constituía *per se* un derecho a beneficiarse de la transición consagrada en esa misma norma, como quiera que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el Acto Legislativo 01 de 2005 no mantuvo el régimen pensional especial de la Ley 32 de 1986, para quienes ingresaron al INPEC antes del referido momento, dado que la interpretación adecuada de ambas normas, exige que para el día 28 de junio de 2003, los aspirantes a pensionarse con el régimen anterior debía contar con un derecho adquirido, representado en ese caso por la cobertura de las cotizaciones correspondientes, de modo que una hermenéutica distinta implicaría extender por dos décadas más un régimen especial cuyo desmonte precisamente se buscó con la Ley 100 de 1993 y sus normas reglamentarias.⁹

A partir de estas reseñas, para el Despacho queda claro que los fundamentos que condujeron a la interposición del medio de control que cursó bajo el número 11001-33-35-026-2017-00321-00, y que se reiteran en este momento, ya fueron dilucidados en esa oportunidad, de manera que dar continuidad a este proceso, implicaría abordar nuevamente una discusión que ya fue desatada por autoridad judicial competente, en desconocimiento de los principios y finalidades conforme a los cuales está instituida la cosa juzgada, independientemente de los atributos de imprescriptibilidad y de periodicidad que se predicen del derecho reclamado, pues lo cierto es que en este asunto no se refuta su forma de liquidación o el monto de la pensión, sino el régimen aplicable a quien busca acceder a ella.

En síntesis, al estar demostrado que entre el proceso 11001-33-35-026-2017-00321-00 y el presente medio de control, concurrieron las identidades procesales de partes, objeto y *causa petendi*, y que existe providencia judicial que ya definió en segunda instancia el asunto que se trae nuevamente a debate, la excepción de cosa juzgada propuesta por COLPENSIONES está llamada a salir avante, pero por los analizados en esta oportunidad

Por lo anterior, se declarará probada la excepción propuesta en tal sentido por la pasiva, y en consecuencia se dará por terminado el proceso, y se ordenarán las actuaciones secretariales que correspondan. Así mismo, el Despacho se relevará de pronunciarse frente a los demás medios exceptivos previos, propuestos por dicho extremo de la *litis*.

Sin perjuicio de la anterior decisión, en lo que respecta a la excepción de prescripción, basta mencionar que la excepción de **prescripción** solamente puede ser objeto de pronunciamiento en esta etapa cuando es de carácter **extintivo**, es decir, cuando de llegar a prosperar conduce a la terminación del proceso, motivo por el cual el Despacho únicamente podría pronunciarse frente a la misma al momento de dictar sentencia, siempre y cuando hubiera lugar a accederse a las pretensiones de la demanda.

Por último, no se condenará en costas a la parte demandante, como quiera que no se avizora de su parte, una conducta reprochable.

⁹ Folio 73 del archivo 005 del expediente digital.

En mérito de lo expuesto, el despacho

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR PROBADA la excepción de **COSA JUZGADA** propuesta por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, conforme a lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se **DA POR TERMINADO** el presente proceso.

TERCERO: SIN CONDENA EN COSTAS en esta instancia.

CUARTO: En firme esta providencia, liquídese el proceso, devuélvase a la parte demandante los remanentes de los gastos que sufragó para su trámite, si los hubiere, y archívense el expediente dejándose las constancias a que haya lugar.



NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Andres Jose Quintero Gnecco
Juez Circuito
Sala 026 Contencioso Admsección 2
Juzgado Administrativo
Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.

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

Código de verificación:
66d4d8bfdffd5ce74370c68edeec7130ef00f062f9f41274e265fedbb8ab438

Documento generado en 24/08/2021 02:04:01 PM

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