



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
Magistrada Ponente: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, diez (10) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Radicado : 81001-3333-002-2016-00171-02
Naturaleza : Nulidad y restablecimiento del derecho
Accionante : Ana de Jesús Cantor
Accionado : UGPP
Referencia : Modifica decisión

La Sala pasa a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión proferida por el Juez Segundo Administrativo de Arauca el 18 de julio de 2019, mediante la cual se declaró probada la excepción de cosa juzgada.

ANTECEDENTES

1. La demanda

Ana de Jesús Cantor en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicitó la nulidad del acto administrativo No. UGPP201611102249211 del 6 de agosto de 2016 proferido por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP, por medio de la cual se negó la solicitud sobre el descuento del 1.5% por solidaridad al FOSYGA y como restablecimiento del derecho se ordenara el reintegro del excedente del descuento para salud del 10.5% cotizado por la demandante.

2. La decisión que se recurre

El Juez Segundo Administrativo de Arauca declaró de oficio mediante auto del 18 de julio de 2019 la excepción de cosa juzgada y dio por terminado el proceso. Las consideraciones expuestas en la providencia recurrida hacen alusión a la identidad de partes y de causa con un proceso presentado previamente bajo el número de radicado 2013-00396 en el que se solicitó la nulidad de tres actos administrativos proferidos por CAJANAL EICE, por medio de los cuales se negó la devolución y supresión de los descuentos con destino al FOSYGA a la demandante como beneficiaria de pensión de gracia.

En esa oportunidad, el proceso se resolvió con el desistimiento del recurso de apelación presentado por la parte demandante dejando en firme la decisión de

primera instancia, la cual consistió en denegar las pretensiones de la demanda. A continuación, se cita un extracto de las consideraciones del *a quo*:

Existe coincidencia en la causa y el objeto de ambos procesos. A pesar de que en cada uno de los expedientes se pretende la nulidad de dos actos administrativos diferentes, esto no impide advertir que ambos litigios tienen una misma causa, descuentos que por aportes a salud se le viene haciendo a la pensión de gracia de la señora Ana de Jesús Cantor, por cuanto versan sobre el mismo objeto, esto es, obtener la devolución y supresión de los descuentos que la demandada viene efectuando desde la fecha en que se le reconoció e hizo efectiva la prestación en comento a la señora Cantor, independientemente a que en un proceso se haya perseguido la supresión del descuento y su devolución total, y en el otro, solo se persiga el reintegro del 10.5% y que hagan aportes solo en un 1.5%.

3. Recurso de apelación

La parte demandante recurrió la decisión del Juzgado Segundo Administrativo de Arauca argumentando que no es procedente declarar la cosa juzgada, toda vez que las pretensiones de los dos procesos mencionados por el *a-quo* no son “*idénticas*”. Adujo que el petitorio del proceso 2013-00396 correspondía a “*la supresión y devolución total de los descuentos para salud descontados de la pensión gracia con destino al Fosyga*”, mientras que en el presente asunto lo pretendido es “*la aplicación por solidaridad del 1.5% con destino al Fosyga hoy Adres y la devolución del 10.5% descontado demás por concepto de salud en la pensión gracia*”.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con los artículos 153¹ y 243 numeral 2² del CPACA, esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación contra la decisión del Juez Segundo Administrativo de Arauca que declaró la excepción de cosa juzgada y dio por terminado el proceso.

¹ **ARTÍCULO 153.** Competencia de los Tribunales Administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

² **ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

7. El que por cualquier causa de por terminado el proceso.

2. Problema jurídico

Le corresponde a la Sala de Decisión establecer si en el presente asunto se configuró la cosa juzgada material por identidad de partes y pretensiones entre los procesos 2013-00396 y 2016-00171.

3. Cosa juzgada

La Corte Constitucional la ha definido como 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 jurídica³.

De esta definición se derivan dos consecuencias importantes. 1) 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.

La fuerza vinculante de la cosa juzgada se encuentra limitada a quienes plasmaron la *litis* como parte o intervinientes dentro del proceso, es decir, produce efecto inter partes; no obstante, el ordenamiento jurídico excepcionalmente les impone a ciertas decisiones efecto erga omnes, es decir, el valor de cosa juzgada de una providencia obliga en general a la comunidad, circunstancia que se establece en materia penal y constitucional (Artículo 243 de la Constitución Política).

Al operar la cosa juzgada, no solamente se predicen los efectos procesales de la inmutabilidad y definitividad de la decisión, sino que igualmente se producen

³ Sentencia C-100 del 6 de marzo de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos.

efectos sustanciales, consistentes en precisar con certeza la relación jurídica objeto de litigio.

En principio, cuando un funcionario judicial se percata del acaecimiento de una cosa juzgada debe rechazar la demanda, decretar probada la excepción previa o de fondo que se proponga, y en último caso, procede una sentencia inhibitoria.

Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:

I) 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.

II) Identidad de causa petendi, esto es, 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.

III) Identidad de partes, lo que implica que al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada.

En palabras del Consejo de Estado, cuando en el nuevo proceso se pueda corroborar la existencia de una sentencia ejecutoriada que resolvió un proceso anterior y además, que en el nuevo concurren los elementos enunciados, debe declararse la configuración de la cosa juzgada y en consecuencia, al juez no le es permitido pronunciarse sobre la prosperidad o no de las pretensiones, en tanto que no puede volver a decidir acerca de asuntos ya juzgados, so pena de quebrantar el principio de seguridad jurídica de las decisiones judiciales⁴.

En suma, solo es posible predicar la existencia del fenómeno de la cosa juzgada, cuando llega al conocimiento de la jurisdicción un nuevo proceso con identidad jurídica de partes, causa y objeto.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de marzo de 2011, rad. 17001-23-31-000-2004-01402-01(34396), actor ICBF, C. P. Olga Mélida Valle de la Hoz.

4. Sobre la cosa juzgada con respecto a las prestaciones periódicas

Sin perjuicio de lo señalado en el numeral anterior, reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que *“el principio de cosa juzgada puede relativizarse en los casos donde se pretenda el reconocimiento y pago de un derecho que afecte una prestación periódica como lo son las pensiones, como quiera que las decisiones contrarias a las reclamaciones de los asociados, tan solo producen efectos vinculantes respecto de las mesadas que ya fueron objeto de la decisión, mas no frente a las demás que se causen con posterioridad a la ejecutoria de dicha providencia”*⁵.

El referido criterio había sido acogido anteriormente por esa Corporación, al considerar que la naturaleza de las pensiones modifica el fundamento fáctico de los litigios, porque la prestación se sigue causando en el tiempo y con posterioridad a las sentencias en que se emita algún pronunciamiento frente al contenido y alcance del beneficio pensional. En tal sentido, precisó⁶:

“No obstante, advierte la Sala que por tratarse el asunto en estudio del derecho pensional, el cual por su naturaleza es considerado como una prestación periódica, bien puede la demandante solicitar que se le reliquide su mesada pensional cuantas veces quiera, ante la administración y la jurisdicción contenciosa administrativa, previo agotamiento de los recursos correspondientes.

Así las cosas, se determina que a pesar de que la sentencia de 7 de septiembre de 2006 haya hecho tránsito a cosa juzgada, en el proceso de la referencia existe un nuevo hecho, en tanto se han causado mesadas

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, providencia de 7 de diciembre de 2017, expedientes: 11001 03 25 000 2014 00403 00 (1287-2014), 11001 03 25 000 2014 000652 00 (2040-2014), 11001 03 25 000 2014 00690 00 (2137-2014), 11001 03 25 000 2014 00695 00 (2142-2014), 11001 03 25 000 2014 00705 00 (2182-2014), 11001 03 25 000 2014 00725 00 (2259-2014), 11001 03 25 000 2014 00734 00 (2279-2014), 11001 03 25 000 2014 00790 00 (2470-2014), 11001 03 25 000 2014 00799 00 (2485-2014), 11001 03 25 000 2014 00895 00 (2745-2014), 11001 03 25 000 2014 01369 00 (4537-2014), 11001 03 25 000 2014 01426 00 (4649-2014), convocado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, asunto: solicitud de extensión de la jurisprudencia. Cabe precisar que frente a esta posición el consejero William Hernández Gómez salvó voto en 8 de las providencias enunciadas en lo referente a la configuración de la cosa juzgada. Sobre el particular advirtió que aunque es procedente solicitar a la administración la reliquidación de la mesada pensional en diferentes oportunidades ante el advenimiento de hechos nuevos, en las providencias enunciadas « no se abordó la discusión de fondo que subyace en la presente solicitud de extensión de jurisprudencia, la cual está relacionada con la determinación de si la sentencia invocada de 1.º de agosto de 2013, constituye un hecho nuevo con la capacidad de desvirtuar la cosa juzgada en los 8 casos, ya relacionados, en los cuales se accedió a la extensión, o no».

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, auto de 13 de mayo de 2015, expediente: 25000 23 42 000 2012 01645 01 (0932-2014), actor: María Graciela Copete Copete, demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

pensionales con posterioridad a la firmeza de la misma, las cuales pueden ser reliquidadas, como ya se dijo, en razón de la naturaleza del derecho pensional.

Aunado a lo anterior, para esta Corporación los pensionados deben considerarse como personas de especial protección, debido a su imposibilidad de trabajo, por lo que la aplicación de las normas constitucionales y legales debe ir encaminada a salvaguardar sus derechos fundamentales. Por tal razón, es pertinente concluir que en asuntos como el presente no puede hablarse de la ocurrencia del fenómeno de cosa juzgada material en forma absoluta o plena, sino que, por el contrario, esta debe relativizarse en procura del cumplimiento de los principios constitucionales.

5. Análisis del caso concreto

Durante la celebración de la audiencia inicial del presente asunto, el Juez Segundo Administrativo de Arauca declaró oficiosamente la excepción de cosa juzgada y dio por terminado el proceso, una vez analizado el expediente 81001-3333-002-2013-00396-00 promovido igualmente por la señora Ana de Jesús Cantor contra la entonces Caja Nacional de Previsión Social en liquidación. A juicio del *a quo*, ambos procesos compartían las mismas partes, los mismos hechos y las mismas pretensiones por lo que resultaba improcedente volver a estudiar el asunto bajo el nuevo radicado 81001-3333-002-2016-00171-02.

La parte accionante apeló la decisión al indicar, sin mayor argumentación, que lo pretendido en ambos procesos no era “idéntico” por lo que solicitó revocar lo resuelto por el Juez de primera instancia.

Para mayor ilustración, la Sala presentará a modo comparativo los dos procesos promovidos por Ana de Jesús Cantor:

Radicado	81001-3333-002-2013-00396-00	81001-3333-002-2016-00171-02.
Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho	Nulidad y restablecimiento del derecho
Parte demandante	Ana de Jesús Cantor	Ana de Jesús Cantor
Parte demandada	Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP
	• Mediante Resolución 003400 de 1994, CAJANAL reconoció pensión de jubilación gracia a la	• Mediante Resolución 003400 de 1994 CAJANAL reconoció pensión de jubilación gracia a la

Resumen de hechos	demandante, efectiva a partir del 5 de enero de 1992. - Desde entonces a la demandante se le ha venido descontando de cada mesada pensional un porcentaje del 12% y del 12.5% en vigencia de la Ley 100/93 y de un 5% y un 8% previo a la promulgación de dicha Ley, rubros que se han destinado al FOSYGA. - El 29 de noviembre de 2007 se elevó petición a la entidad demandada para que se ordenara la supresión del descuento por concepto de salud y se reintegraran los valores. - Mediante oficio GN 10-395 del 27 de marzo de 2008 CAJANAL resolvió negativamente la petición. - El 17 de abril de 2008 se presentó recurso de reposición, el cual fue resuelto negativamente el 27 de noviembre de 2008.	demandante, efectiva a partir del 5 de enero de 1992. - El 3 de febrero de 2016, se elevó petición a la UGPP con el fin de que se ordenara el descuento del 1.5% por solidaridad al FOSYGA y el reintegro de 10.5% que por concepto de salud se le ha venido efectuando a la demandante de la pensión de gracia. - Mediante oficio 201611102249211 del 6 de agosto de 2016, la UGPP negó la solicitud.
Pretensiones	Declarar la nulidad de los actos administrativos GN 10395 del 27 de marzo de 2008 y GN 35039 del 27 de noviembre de 2008 proferidos por CAJANAL. Como restablecimiento del derecho solicitó suprimir el descuento que se ha realizado a la accionante por concepto de salud, así como el reintegro de los valores descontados desde el momento en que se reconoció la pensión de jubilación, el reconocimiento	Declarar la nulidad del acto administrativo 201611102249211 del 6 de agosto de 2016, por medio de la cual se negó la solicitud del descuento del 1.5% por solidaridad al FOSYGA y el reintegro del excedente del descuento para salud del 10.5% que la demandada viene efectuando desde la fecha en que se le reconoció e hizo efectiva la pensión gracia. Como restablecimiento del derecho solicitó que se ordene el descuento del 1.5% con

	de intereses moratorios, que la sentencia fuera pagada en los términos del artículo 192 del CPACA y condena en costas a la entidad demandada.	destino al FOSYGA y el reintegro del 10.5% descontados por el mismo concepto descontados desde el reconocimiento de la pensión gracia, así como el reconocimiento de intereses moratorios, que la sentencia fuera pagada en los términos del artículo 192 del CPACA y condena en costas a la entidad demandada.
--	---	---

Conforme a lo anterior, se observa que tal como lo anunció el *a quo* en el auto objeto de apelación, sí existe identidad de partes -atendiendo a la sucesión procesal entre CAJANAL y la UGPP- y una posible identidad de hechos y pretensiones con relación a los aportes al Fosyga descontados de la mesada pensional de la accionante, sin perder de vista los cambios normativos y jurisprudenciales en la materia.

No obstante, recogiendo el criterio del Consejo de Estado anteriormente citado, la Sala considera que la configuración de la cosa juzgada declarada por el Juez Segundo Administrativo se debe relativizar en razón al asunto objeto de debate, este es, una prestación periódica como la pensión gracia afectada por unos descuentos improcedentes a juicio de la accionante.

En ese orden, se entiende que el Juez de primera instancia evitara pronunciarse frente aspectos que ya habían sido objeto debate judicial, sin embargo, la configuración de cosa juzgada debió declararse parcialmente, es decir, solo frente a los descuentos efectuados desde el momento del reconocimiento de la pensión de gracia hasta el momento en que se falló el proceso 2013-00396.

Respecto de las pretensiones relacionadas con los descuentos realizados con posterioridad y hasta la fecha no se debió tomar la misma determinación de cosa juzgada pues por obvia razón (No existían al momento del proceso), no se decidió sobre estos en aquella providencia.

En consecuencia, lo procedente era declarar la cosa juzgada parcial y continuar el proceso con las pretensiones cuyo período no ha sido objeto de debate en sede judicial, atendiendo a las modificaciones legales y jurisprudenciales en la materia desde el momento en que se falló el primer proceso hasta la fecha.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Arauca

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR la decisión del Juez Segundo Administrativo de Arauca, por las razones expuestas en precedencia. En su lugar se resuelve:

DECLARAR cosa juzgada sobre las mesadas que ya fueron objeto de decisión de fondo en el proceso 81001-3333-002-2013-00396-00 con sentencia debidamente ejecutoriada. Respecto de las mesadas causadas y afectadas con posterioridad a ello, reclamadas en el proceso 81001-3333-002-2016-00171-02, continuar el trámite de primera instancia.

SEGUNDO: REMITIR el expediente digital al juzgado de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor en el sistema de información judicial "SAMAI".

*Esta providencia fue discutida y aprobada en la fecha**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


YENITZA MARIANA LOPEZ BLANCO
Magistrada