



Radicado: 13-001-33-33-004-2015-00301-01

Cartagena de Indias D. T. y C., dieciséis (16) de julio de dos mil dieciocho (2018)

MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
RADICADO No	13-001-33-33-004-2015-00301-01
DEMANDANTE	GLADIS GRISOLLES DE CUADRO
DEMANDADO	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-GRUPO DE PRESTACIONES SOCIALES
MAGISTRADA PONENTE	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Procede la Sala Fija de Decisión No. 2 del Tribunal Administrativo de Bolívar a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la decisión adoptada por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena de no declarar probada la excepción de "cosa juzgada", tomada en el curso de la audiencia inicial llevada a cabo el día cuatro (4) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

La señora GLADIS GRISOLLES DE CUADRO, presenta demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-GRUPO DE PRESTACIONES SOCIALES, con el fin de que se declaren nulos los actos acusados contenidos en los **oficios OFI12-113126 MDSGDAGPS-110 del 9 de noviembre de 2012, OFI13-19452 MDNSGDAGPSAP del 27 de mayo de 2013, y OFI13-39288 MDNSGDAGPSAP del 3 de septiembre de 2013**, proferidos por la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-GRUPO DE PRESTACIONES SOCIALES, mediante los cuales se negó el reconocimiento y pagó del incremento aplicando el índice de Precio al Consumidor (I.P.C) sufridos para los años en que éste fue mayor desde 1997 hasta el presente, conforme lo ordena el Art.14 de la ley 100 de 1993.

A título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-GRUPO DE PRESTACIONES SOCIALES **revisar la asignación de retiro** de la que es beneficiaria con el fin de establecer cuál incremento es el mejor, si el aumento salarial ordenados por el Gobierno Nacional o el IPC del año inmediatamente anterior, durante el periodo comprendido entre 1997 y 2004, teniendo en cuenta las diferencias en los porcentajes que establece cada uno, y cancelar diferencias que le sean favorables hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia. De igual manera y por tratarse de pagos de tracto sucesivo se ordene aplicar los reajustes favorables a la ASIGNACIÓN DE RETIRO para los años en que el IPC fue mayor, hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia.

2. Contestación de la demanda- formulación de la excepción de cosa juzgada.





Radicado: 13-001-33-33-004-2015-00301-01

La entidad demandada al momento de contestar la demanda¹, formuló la excepción de "COZA JUZGADA", argumentando que la actora con anterioridad al presente asunto, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con pretensiones idénticas a las que hoy nos ocupa, es decir, con el propósito de obtener el reajuste de su asignación de retiro conforme al IPC, esto es, con identidad de objeto y de las partes, demanda que obtuvo sentencia desfavorable por parte del Juzgado 13 Administrativo de Cartagena bajo el radicado No. 13001-33-31-013-2009-00022-00, y que no fue objeto de apelación, quedando debidamente ejecutoriada. Precisa que si bien los actos acusados son distintos, en el fondo la pretensión final es la misma, por lo que debe declararse probada la mentada excepción.

3. Providencia objeto de apelación

El cuatro (4) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), el A-quo celebró audiencia inicial, y en el marco de la misma, declaró como NO probada la excepción de cosa juzgada propuesta por el accionado, argumentando esencialmente que, una vez analizada y confrontada la sentencia dictada por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena dentro del proceso No 13001-33-31-013-2009-00022-00, con la demanda que dio lugar al proceso que nos ocupa, se advierte que si bien existe una identidad de partes en estos dos asuntos, y eventualmente una identidad de objeto, pues aunque no se demandan los mismos actos administrativos, lo que se pretende es lo mismo: el incremento o reajuste de la pensión de beneficiaria de la que viene disfrutando la actora de acuerdo con los índices de precios al consumidor o I.P.C., tal como lo establece la Ley 100 de 1993, en su artículo 14; tal Despacho no encontró configurada la identidad de causa o fundamentos fácticos de las pretensiones, habida cuenta que en la demanda del presente proceso, se formulan nuevos hechos como fundamentos de las pretensiones, tales como el cambio jurisprudencial y los diferentes pronunciamiento que respecto a este tema ha emitido la jurisdicción.

En ese sentido, indica que no existe identidad de causa, variando el Juzgado la posición que venía adoptando en decisión anteriores, en atención a las diferentes decisiones que ha adoptado sobre el particular el Tribunal Administrativo de Bolívar.

4. Del recurso de apelación interpuesto.

El apoderado de la entidad demandada presentó recurso de apelación contra la anterior decisión, argumentando en esencia que, en el presente caso sí se configuran los elementos de la cosa juzgada, lo que se deduce de la simple lectura de las pretensiones señaladas en la sentencia que fue allegada como anexo de la demanda y que confrontadas con las que hoy se ventilan, es evidente que se pretende el mismo objeto en ambos procesos, pues muy a pesar de que los actos acusados son distintitos, el fondo del asunto es el mismo y las pretensiones son idénticas. Respecto del cambio jurisprudencial, indica que no

¹ Fl. 93-95.



Radicado: 13-001-33-33-004-2015-00301-01

es causa para que las personas revivan términos con nuevos derechos de petición y que ante su negativa, nuevamente se demande a la administración, pues dicha situación afecta la seguridad jurídica y desvirtúa la figura de la cosa juzgada.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia y procedencia del recurso incoado.

De conformidad con el artículo 153 del CPACA, los Tribunales Administrativos son competentes para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra los autos proferidos por los jueces administrativos en primera instancia. Así mismo, el inciso 4 del numeral 6º del artículo 180 ibídem dispone que el auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.

Se debe precisar que, en el caso concreto, esta providencia se profiere por la Sala, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA; norma que dispone que las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 ibídem, serán dictadas por la respectiva Sala, porque de prosperar la excepción propuesta tiene la virtualidad de terminar el proceso – numeral 3 ibídem -. Además, el H. Consejo de Estado sobre la excepción de Cosa Juzgada ha precisado:

“El ponente se abstendrá de resolver sobre la excepción en esta instancia procesal, habida cuenta de que no está conformada la Sala de Decisión; requisito indispensable para decidir sobre un asunto que eventualmente puede poner fin al proceso, así sea de manera parcial, de acuerdo con la regla de competencia prevista en el artículo 125 del CPACA.

La cosa juzgada es considerada como una excepción mixta. En ese sentido, puede ser estudiada como excepción previa en la audiencia inicial o como excepción de fondo en la sentencia. En este orden de ideas, la cosa juzgada será estudiada por la Sección al momento de proferir sentencia.²

2. Problema jurídico.

La Sala encuentra, en el marco del recurso de apelación incoado, que el problema jurídico se concreta en el siguiente cuestionamiento:

¿En el presente asunto, operó la figura jurídica de la cosa Juzgada, al existir un fallo judicial ejecutoriado con identidad de causa, objeto y partes al que hoy se estudia?

3. Marco normativo y jurisprudencial.

3.1 Sobre la cosa juzgada

²Sección Cuarta, Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ, catorce (14) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 11001-03-27-000-2016-00004-00(22324)



Radicado: 13-001-33-33-004-2015-00301-01

La figura de la cosa juzgada, está instituida como mecanismo para salvaguardar la seguridad jurídica, de forma tal que un asunto una vez sea dirimido de fondo y debidamente ejecutoriado, no pueda ser sometido con posterioridad a un nuevo estudio, evitando el desgaste de la administración de justicia y un estado de zozobra en los particulares acerca del estado final de los procesos que llegan a conocimiento de los jueces. Está regulado en el artículo 303 del Código General del Proceso en los siguientes términos:

"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."

De igual forma, el Consejo de Estado, se ha pronunciado en distintas ocasiones sobre el tema, entre otras en providencia de 28 de febrero de 2013, con ponencia del Doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren³, señaló lo siguiente:

"La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica. De esta definición se derivan dos consecuencias importantes: i).- Los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandato constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y ii).- El objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio. De esta manera se puede sostener que la cosa juzgada tiene como función negativa prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico. Ahora bien para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere: a).- Identidad de partes, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada. b).- Identidad de causa petendi, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia de 28 de febrero de 2013 Radicación número: 11001-03-25-000-2007-00116-00(2229-07)





Radicado: 13-001-33-33-004-2015-00301-01

hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa. c).- Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente."

De acuerdo con lo anterior es válido concluir que para que se configure cosa juzgada en asuntos judiciales, deben presentarse las siguientes características:

- ✓ **Identidad de partes:** al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada.
- ✓ **Identidad de causa:** frente a la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben presentarse los mismos fundamentos o hechos como sustento.
- ✓ **Identidad de objeto:** la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. A su vez, se presenta también cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Finalmente, se entiende que existe identidad de objeto sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente.

3.2 El caso concreto.

3.2.1 Pruebas relevantes de cara al problema jurídico.

- A folios 28 a 48 del expediente, obra copia de la sentencia proferida por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena en fecha 3 de mayo de 2010, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado No. 13001-33-31-013-2009-00022-00, instaurado por la señora GLADIS GRISOLLES CUADRO en contra del MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-GRUPO DE PRESTACIONES SOCIALES; mediante la cual se declaró probada de oficio la excepción de prescripción del derecho pretendido por la actora, pretensiones que estaban encaminadas a obtener la nulidad del acto administrativo contenido en oficio OFI08-15204 del 6 de marzo de 2008, proferido por la Coordinadora de Grupo d Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional, y el consecuente reajuste o revisión de su asignación de retiro de conformidad con el IPC conforme lo ordena el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, a partir del año de 1998, y en los años en que el IPC fue mayor al reajuste realizado por el Gobierno Nacional. Dentro del expediente no obra constancia de que tal providencia haya sido apelada.





Radicado: 13-001-33-33-004-2015-00301-01

-Mediante **oficios Nos. OFI12-113126/MDSGDAGPS-110 del 9 de noviembre de 2012, OFI13-19452/MDNSGDAGPSAP del 27 de mayo de 2013 y OFI13-39288/MDNSGDAGPSAP del 3 de septiembre de 2013 (Fl. 10-19)**, emitidos por la Coordinadora de Prestaciones sociales del Ministerio de Defensa Nacional, se negaron sendas peticiones elevadas por la hoy demandante, en las que se solicitaba el reajuste de su pensión o asignación de retiro con fundamento en el IPC, y a partir del año de 1997.

3.2.2 De la configuración de la cosa juzgada en el presente caso.

La entidad demandada considera en su recurso de apelación, que en el presente asunto existe cosa juzgada, pues hay identidad de partes, objeto y causa frente al proceso con radicado No. 13001-33-31-013-2009-00022-00, que fue fallado por el Juzgado Décimo Primero Administrativo de Cartagena en fecha 3 de mayo de 2010 y cuya sentencia no se apeló por la parte demandante.

Pues bien, revisadas las pruebas obrantes en el plenario se tiene que, con la demanda formulada ante el Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena se pretendía la nulidad del Oficio **OFI08-15204 del 6 de marzo de 2008** y se solicitó el reajuste de la asignación de la demandante conforme el IPC según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, a partir del año de 1998, pretensiones respecto de las cuales se declaró probada de oficio la excepción de prescripción, por haber operado tal figura antes de la fecha de presentación de la demanda.

Ahora bien, en la demanda que da origen a la presente, pretende la parte actora la nulidad de los actos administrativos contenidos en los oficios OFI12-113126 MDSGDAGPS-110 del 9 de noviembre de 2012, OFI13-19452 MDNSGDAGPSAP del 27 de mayo de 2013, y OFI13-39288 MDNSGDAGPSAP del 3 de septiembre de 2013, a través de los cuales se negó las peticiones de reajuste y revisión de asignación de retiro con base en el IPC de los años 1997 a 2004, conforme lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1997, en los periodos que resulte más favorables al reajuste aplicado por el Gobierno Nacional, así como el pago de las diferencias que resultaren a su favor y se revise la asignación de retiro de la actora con fundamento en dicho reajuste que hubiese resultado más favorable.

En ese orden, es claro que la demanda versa sobre unos actos administrativos diferentes del que fue objeto de estudio de legalidad por parte del Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena, lo que impide declarar la existencia de la excepción de cosa juzgada tal y como lo consideró la A quo, en razón a que no se cumple con el requisito de identidad de objeto. De igual manera, también se debe precisar que si bien, en aquella demanda se pretendió el reajuste de la asignación de retiro con base en el IPC que resultara más favorable para la demandante, en esta ocasión se persigue la revisión de la asignación de retiro con la aplicación de dicho reajuste de manera cíclica, dado que esta prestación ostenta la naturaleza de periódica, razón por la cual la reliquidación puede solicitarse no solo en cualquier tiempo, sino en las





Radicado: 13-001-33-33-004-2015-00301-01

oportunidades que lo considere el beneficiario para salvaguardar su derecho a la seguridad social en pensiones. Además, también se debe tener en cuenta que, aún en el evento de que se haya declarado la prescripción de mesadas cuyo reajuste se deprecó en un proceso anterior, es posible a la luz de la jurisprudencia vigente, tener en cuenta la aplicación del IPC a las mesadas futuras, las cuales no fueron objeto de decisión en el proceso anterior.

En efecto, y como acertadamente lo advirtió la A quo, este Tribunal en asuntos como el precedente⁴, ha sido enfático en indicar que al tratarse la asignación de retiro de una prestación periódica, claramente los demandantes pueden presentar nuevas peticiones a la administración con el fin de obtener el reajuste de las misma, teniéndose que tales respuestas pueden posteriormente ser demandadas ante esta jurisdicción, sin impedimento alguno, máxime si se tiene en cuenta en asuntos de reajustes de asignación de retiro o pensiones de las fuerzas militares con base en el IPC, el criterio jurisprudencial ha sido cambiante y hoy por hoy se encuentra unificado.

Consecuente con lo anterior, esta Sala considera que en el presente caso no se encuentra configurada la excepción de cosa juzgada alegada por la parte demandada, por lo que se confirmará la decisión de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR:**

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión tomada por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena en curso de la audiencia inicial, de declarar no probada la excepción de "cosa juzgada" propuesta por la accionada, según las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente providencia y previas las anotaciones respectivas en el sistema judicial siglo XXI, remítase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de esta providencia fue estudiado y decidido en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

MEISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

Al respecto ver: Auto interlocutorio No. 65 de fecha doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016), emitida por el Tribunal Administrativo De Bolívar- Sala de Decisión 003 -RADICADO No 13-001-33-33-012-2013-00320-01. MP. Hirina Meza Rhénals.

