

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto de Interlocutorio No. 640

Villavicencio, doce (12) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: FRANCISCO BASILIO ARTEAGA BENAVIDES
DEMANDADO: MUNICIPIO DE MESETAS Y PERSONERÍA
MUNICIPAL DE MESETAS
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2017-00547-00

Procede la Sala pronunciarse acerca de la admisibilidad de la demanda de la referencia.

I. Antecedentes

1. La demanda:

Actuando en causa propia y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor Francisco Basilio Arteaga Benavides interpuso demanda en contra del Municipio de Mesetas y la Personería Municipal de Mesetas, a fin de que se declarara la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se resolvió su petición respecto del pago de unas acreencias laborales, y en consecuencia se condenara al pago de las mismas¹.

No obstante, en el líbello se señala que se instaura el mecanismo judicial por segunda vez *“teniendo en cuenta los hechos sobrevinientes o hechos nuevos respecto de las excepciones jurisprudenciales al término de la caducidad de la acción”*².

1.1. Contexto

Refiere el demandante que se desempeñó como Personero Municipal de Mesetas – Meta entre el 1 de marzo de 2001 y el 29 de febrero de 2004, época en la que este municipio hizo parte de la zona de distensión en el marco de los diálogos de paz entre

¹ Folios 1 al 56, cuaderno N° 1.

² Folio 2, *ibidem*.

el Gobierno Nacional y las FARC-EP; siendo elegido por la bancada del Partido Comunista Colombiano y de la Unión Patriótica del Concejo Municipal, teniendo en cuenta que él hacía parte de esa colectividad política.

Indica que luego de finalizados los diálogos de paz –el 20 de febrero de 2002–, las FARC-EP emitieron un comunicado mediante el cual exigían la renuncia de todos los servidores públicos de Mesetas³, so pena de ser asesinados o secuestrados, razón por la que junto con varios empleados presentó su renuncia, sin que la misma fuera aceptada en razón a un mandato presidencial que exigió el cumplimiento de las respectivas funciones.

Aduce que, en todo caso, ejerció su cargo en defensa de los derechos humanos, motivo por el cual fue retenido por las FARC-EP durante ocho días⁴ en la vereda La Julia del Municipio de Uribe – Meta.

Manifiesta que la administración municipal se mantuvo cerrada por alrededor de dos meses, reintegrándose junto con algunos funcionarios el 4 de septiembre de 2002, teniendo en cuenta que la Policía Nacional se había comprometido con brindar seguridad a los servidores públicos, circunstancia que no se cumplió debido a que los miembros de las fuerzas armadas no recibieron dicha orden por parte del comando.

Afirma, que al cambio de tropa a mediados del mismo mes, el territorio se colmó de paramilitares cuya consigna era asesinar a quienes habían renunciado y acabar con los comunistas y miembros de la Unión Patriótica; en virtud de lo cual, su vivienda permanecía asediada por miembros de las Autodefensas, quienes además tenían un plan para obligarlo a salir del municipio por vía terrestre, que incluía incendiar su casa en horas de la noche.

Así, narra que el domingo 29 de septiembre de 2002 en horas de la mañana, ingeniosamente salió desde Mesetas hasta Uribe, lugar en el que contrató una avioneta que tardó tres días en llegar, y en la que luego voló hasta Villavicencio. En relación con ello, anota que:

“el automotor que me sacó y me dejó en la vereda el gobernador y media hora después de haber salido, me entere que los paramilitares hicieron retén a escasos 5 minutos de donde se encontraba la tropa del ejército nacional Brigada Móvil N. 4 batallón contraguerrilla N. 41, en dicho retén los “paras”, preguntaron por el personero, hicieron bajar a todos los pasajeros y le manifestaron que eran la autodefensa de Mesetas y que ellos habían llegado para poner el orden, por eso iban a acabar con todos los Comunistas, Unión Patriótica, Polo Democrático, auxiliares de la guerrilla [...]”⁵

³ Ocurriendo lo propio en muchos otros municipios del país, con el objetivo de generar una crisis de gobernabilidad.

⁴ Entre el 9 y el 16 de julio de 2002.

⁵ Folio 6, cuaderno N° 1.

Consecuentemente, relata que su esposa y sus hijos dejaron el municipio al día siguiente, siendo interrogados respecto del paradero del demandante y amenazados en el mismo retén ubicado desde el día anterior; además que con posterioridad, su casa fuera ocupada por paramilitares, siendo utilizada para la tortura y el homicidio de sus víctimas.

Por lo expuesto, señala que se vio en la obligación de desplazarse forzosamente a la ciudad de Bogotá, ciudad en la que se autorizó la reubicación de la sede habitual de la Personería de Mesetas, mediante Acuerdo expedido por el presidente del Concejo Municipal el 9 de octubre de 2002; así, a partir del día siguiente se ubicó en un cubículo asignado en la Personería Distrital de Bogotá.

Indica que a pesar de ello, continuó recibiendo amenazas en contra de su vida y la de su familia, razón por la que tuvo que extremar sus propias medidas de seguridad en colaboración con el Personero Distrital y los jefes de seguridad del edificio en el que ahora laboraba.

Aduce que la referida reubicación generó que los gastos de la entidad se dispararan, y debido a que la tesorera no le consignaba los recursos necesarios tuvo que recurrir infinidad de préstamos personales con varios funcionarios de la Personería Distrital de Bogotá, ello con el objetivo de solventar tanto su salario como los gastos de la entidad a su cargo.

Finalmente, refiere que debido a las múltiples denuncias por él realizadas frente a los crímenes de lesa humanidad, le fue negado el pago de sus cesantías, sanción moratoria, intereses a las cesantías, primas proporcionales y demás derechos laborales generados a partir de su vinculación como Personero Municipal de Mesetas, además que no recibió el pago de la mitad del último salario, ni viáticos ni reembolsos por los gastos en que incurrió para el sostenimiento de la entidad.

En relación con lo anterior, manifiesta haber solicitado en varias ocasiones al municipio de Mesetas una adición presupuestal, sin embargo, la respuesta siempre fue negativa por parte de la alcaldesa, así mismo, requirió el ajuste de que trata la Ley 617 del año 2000, sin que se accediera a ello por parte del Municipio; circunstancia que generó un desbalance financiero en el ejercicio de sus funciones, pues por distintos medios intentó acceder a los recursos de la entidad sin que fuera posible, incluso, muchas entidades y comerciantes no le recibían los cheques de la Personería por tratarse de una plaza diferente a Bogotá, teniendo que recurrir a la figura del reintegro mediante actos administrativos motivados y soportados.

1.2. Hechos concretos

Dado el anterior panorama, el demandante manifiesta que se generó un

incumplimiento en el pago de sus acreencias laborales, razón por la que el 2 de abril de 2004 presentó ante el Municipio de Mesetas petición contentiva de la reclamación de las mismas, refiriéndose específicamente a:

- La sanción moratoria por no haber consignado sus cesantías al respectivo fondo en los siguientes periodos: 1 de marzo a 30 de diciembre de 2001, 1 de enero a 30 de diciembre de 2002, y 1 de enero a 30 de diciembre de 2003.
- El pago de las cesantías y La sanción moratoria comprendida entre el 1 de enero y el 29 de febrero de 2004.
- Los reajustes salariales decretados anualmente y su incidencia en las prestaciones sociales, bonificaciones y primas; así como el reintegro de viáticos, facturas de telefonía móvil y honorarios del contador de la personería.

La anterior petición fue resuelta sin acceder al pedimento del demandante mediante oficio fechado el 21 de mayo de 2004, suscrito por la alcaldesa de Mesetas, quien señaló que dentro del presupuesto anual de la Personería debía haberse incluido la cancelación de lo que por ley le correspondiera al funcionario de turno, sin que fuese posible disponer de recursos que superaran el monto presupuestal ni comprometerse más allá de los mismos, además de considerarse un despropósito hacer reclamaciones que rebasaban el presupuesto de dos años asignado a la Personería.

La respuesta emitida por la Alcaldía de Mesetas fue replicada por el accionante con radicado del 7 de junio de 2004, objetando uno a uno los puntos expuestos por la administración y reiterando la solicitud de pago de acreencias laborales; misiva que fue resuelta mediante oficio del 23 de junio de 2004, indicándole al demandante que su petición se encontraba satisfecha con el oficio del 21 de mayo de 2004.

Así mismo, refiere que mediante Resolución 037 del 1 de Abril de 2004, proferida por la alcaldesa de Mesetas, se ordenó el pago y la autorización de las cesantías causadas entre el 1 de marzo de 2001 y el 30 de diciembre 2002, sin incluir los demás periodos causados en que fungió como Personero Municipal.

De otro lado, el demandante indica⁶ que, en virtud de lo anterior, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho el día 9 de mayo de 2007, en contra del Municipio de Mesetas y la Personería Municipal de Mesetas, por ser las entidades que *"emitieron conjuntamente el oficio de fecha 021 de abril de 2004 y oficio de fecha 23 de junio del mismo año"*⁷ cuya nulidad se reclamó.

Aduce que la demanda fue rechazada en el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio por caducidad del medio de control, decisión que fue apelada y revocada al surtirse la segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Meta,

⁶ Folio 18, *ibidem*.

⁷ *ibidem*.

corporación que ordenó al *a quo* pronunciarse sobre la caducidad en la sentencia.

Admitida la demanda y surtido el trámite ordinario, mediante sentencia de primera instancia se declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por considerar que los actos administrativos acusados no eran susceptibles de ser demandados.

La mentada sentencia fue apelada, y al resolver el recurso, el Tribunal Administrativo del Meta la revocó y en su lugar declaró la caducidad de la acción en sentencia del 15 de enero de 2015, *“bajo la contabilización general del término de caducidad [...] sin tener en cuenta los hechos del desplazamiento forzado, el secuestro, el exilio y persecución política”*, omitiendo aplicar las excepciones jurisprudenciales al término de caducidad de la acción, que establece que la caducidad de la acción para víctimas de desplazamiento forzado empieza a contarse a partir del momento en que cesa el hecho dañoso.

1.3. Pretensiones

De conformidad con los hechos expuestos en la demanda, en el presente trámite se formulan como pretensiones, las siguientes:

- Que se declare que el demandante es víctima de desplazamiento forzado, secuestro, exilio, persecución política en el marco del exterminio o genocidio político en contra de la Unión Patriótica y Partido Comunista Colombiano, situación que no ha sido superada debido a que el Estado no ha garantizado seguridad para el retornar al municipio de Mesetas.
- Que en virtud de lo anterior, se de aplicación a las excepciones jurisprudenciales para el término de caducidad del medio de control, contenidas en el auto del 30 de marzo de 2017 proferido por el Consejo de Estado en la Acción de Grupo N° 25000-23-41-000-2014-01449-01 (AG).
- Declarar la nulidad del Oficio de fecha 21 de mayo de 2004, emitido en respuesta a la petición del 2 de abril de 2004, mediante la cual se solicitó el pago de unas acreencias laborales en favor del demandante.
- Declarar la nulidad del Oficio de fecha 23 de junio de 2004, mediante el cual se responde al recurso de reposición radicado el 7 de junio de 2004.
- Declara la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio del 10 de enero de 2007, mediante el cual el Alcalde Municipal de Mesetas da respuesta al oficio de fecha 20 de diciembre del año 2006, con el que el demandante insiste en el pago de sus cesantías y demás derechos laborales.

- Declarar la nulidad del Oficio N° 030 del 7 de febrero de 2007, proferido por el Personero Municipal de Mesetas, con el que se da respuesta a la insistencia en el pago de acreencias laborales “mediante oficio de fecha 11,23 de enero del 2007 y 05 de febrero de 2007”⁸.
- Declarar la nulidad de la Resolución N° 037 del 1 de abril de 2004, por medio de la cual se reconoce y autoriza el retiro total de cesantías de un exfuncionario municipal.
- A título de restablecimiento del derecho, solicita el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por no consignar las cesantías al fondo y los intereses de cesantías causados en los siguientes periodos: del 1 de marzo al 31 de diciembre de 2001, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003, y del 1 de enero al 29 de febrero de 2004. Lo anterior, de manera indexada y con los respectivos intereses moratorios causados a partir de la ejecutoria del fallo hasta el pago.
- En el mismo sentido, se condene al pago del faltante del último salario percibido por el demandante en calidad de Personero Municipal, correspondiente al mes de febrero de 2004, así como a los respectivos reajustes salariales y su incidencia en las demás prestaciones laborales.
- Declarar que el Municipio de Mesetas incurrió en conducta omisiva al no continuar reajustando el presupuesto de la personería para los respectivos años fiscales, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 617 de 2000.
- Declarar que el Municipio de Mesetas debió desplegar conductas solidarias en pro de garantizar el funcionamiento de la personería, y la protección de la vida e integridad física del Personero Municipal y su familia, así como asumir los gastos en que se incurrió para mantener la función pública por él ejercida.
- Declarar que la Alcaldesa de Mesetas de la época y el Personero Municipal incurrieron en un acto abusivo al negarse a cancelar los emolumentos laborales reclamados, aduciendo una falta presupuestal para ello.
- Declarar la responsabilidad solidaria de las entidades demandadas por los daños y perjuicios causados al demandante⁹.
- Que se condene al reintegro del costo de facturas por servicios telefónicos y cuentas de cobro suscritas por el demandante, relacionadas con los gastos

⁸ Folio 25, *ibidem*.

⁹ Liquidación obrante a folios 30 al 33, *ibidem*.

solventados para el sostenimiento de la entidad y con las prestaciones laborales pendientes.

De manera subsidiaria pretende la declaratoria de nulidad del acto administrativo del 21 de mayo de 2004 por encontrarse suscrito por los representantes legales *“de entidades que no están facultadas para coadministrar la entidad territorial conjuntamente dado que el alcalde es un ente administrador del municipio y el personero un ente de control”*¹⁰.

En el mismo sentido, señala que en el evento de considerar que la demanda es inepta porque los actos demandados no reúnen los requisitos, se ordene a las entidades demandadas proferir los actos conforme a derecho para que le sean notificados personalmente.

1.4. Fundamentos

Estima el demandante que los actos administrativos cuya declaratoria de nulidad se pretende, incurren en falsa motivación, vulneración del debido proceso y desviación del poder, cargos que sustenta y desarrolla en amplia manera. No obstante, para la discusión jurídica que esta providencia pretende abordar, no resulta indispensable su síntesis.

Ahora bien, en relación con la oportunidad para interponer la demanda, señala que de conformidad con la *nueva* posición jurisprudencial del Consejo de Estado –que cataloga como hecho sobreviniente y habilitante para acudir a esta jurisdicción–, para quienes fueron víctimas de desplazamiento forzado y, en especial, del genocidio político llevado a cabo en contra de los militantes de la UP, el cómputo del término de caducidad inicia cuando cesa la circunstancia de vulnerabilidad, bajo el mismo criterio aplicado a las víctimas de desaparición forzada.

Incluso, refiere que, en virtud del auto del 21 de abril de 2017, proferido por el Consejero de Estado Ramiro Pazos Guerrero dentro de la Acción de Grupo N° 25000-23-41-000-2014-01449-00, las víctimas del genocidio político de la UP podrían demandar al Estado en cualquier momento, toda vez que tratándose de delitos de lesa humanidad no prescribe ni caduca la acción.

Así, aduce que en expediente existen pruebas que acreditan su condición de víctima y la persecución política sufrida, razón por la que debería aplicarse la referida excepción.

¹⁰ Folio 35, *ibidem*.

2. Expediente y trámite procesal:

Radicada la demanda el 27 de octubre de 2017, correspondió por reparto al Despacho 04 del Tribunal Administrativo del Meta¹¹, y encontrándose al despacho para lo pertinente, el demandante radicó sendos memoriales, así:

- En oficio radicado el 6 de abril de 2018¹², allegó copia de la sentencia de tutela del 15 de diciembre de 2017 proferida por el Consejero de Estado Roberto Augusto Serrato Valdés, dentro del radicado N° 11001-03-15-000-2017-01962-01, *“en la que revocó el numeral primero de la sentencia al establecer que no existe temeridad ni cosa juzgada, lo que legitima y me habilita para continuar nuevamente con la demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho frente a los actos que negaron pagarme mis derechos laborales [...]”*.
- Memorial de aclaración de la demanda, en el que se precisa que la Personería Municipal de Villavicencio es una de las entidades demandadas en el presente asunto, anexando constancia de conciliación extrajudicial respecto de la referida entidad¹³.
- Escrito de complementación de los hechos de la demanda y del acápite de pruebas¹⁴.
- Memoriales de adición de pruebas radicados el 4 de diciembre de 2018¹⁵, y el 5 y el 26 de febrero de 2019¹⁶,

Teniendo en cuenta lo manifestado en la demanda y en una consulta realizada por el Despacho en el Sistema de Justicia Siglo XXI, se ordenó requerir al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio para que remitiera en calidad del préstamo el expediente N° 50001-33-31-003-2007-00319-02, tramitado con anterioridad por el demandante¹⁷, expediente que fue remitido por el respectivo Juzgado mediante Oficio 00765 del 30 de noviembre de 2018¹⁸.

En virtud de lo anterior, el señor Francisco Basilio Arteaga Benavides se pronunció, indicando que:

“la demanda bajo el radicado 500012333300020170054700 y 50001333100320070031902, prácticamente es la misma, por son las mismas

¹¹ Folio 155, *ibidem*.

¹² Folio 158, *ibidem*.

¹³ Folios 225 al 226, *ibidem*.

¹⁴ Folios 247 al 255, *ibidem*.

¹⁵ Folios 270 al 294, cuaderno N° 2.

¹⁶ Folios 299 al 321, y 325 al 331, *ibidem*.

¹⁷ Folio 261, *ibidem*.

¹⁸ Folio 269, *ibidem*.

partes y los hechos; solo que en esta 2015-547 y se adicionan pruebas que acreditan y sustentan mi calidad de perseguido político, desplazado, refugiado, víctima de falsos positivos judiciales, sobreviviente al genocidio en contra de la Unión Patriótica "UP", situación que se advirtió en la demanda y oficios posteriores, indicando que se volvía a intentar la demanda; con base en la jurisprudencia [...]"
(subrayado fuera de texto)¹⁹

Adicionó que, de conformidad con el fallo de tutela proferido por el Consejo de Estado, que allegó al expediente, al no considerarse la cosa juzgada, está absolutamente convencido de la viabilidad de la demanda.

3. Actuaciones judiciales previas

Como se anotó, requerido el expediente 50001-33-31-003-2007-00319-02 en calidad de préstamo y allegado el memorial del 6 de abril de 2018²⁰ suscrito por el demandante, se advirtió la existencia de otros trámites judiciales relacionados con el asunto objeto de reclamo del señor Francisco Basilio Arteaga Benavides, los cuales pasan a sintetizarse por considerarlos necesarios para aclarar el debate jurídico propuesto, así:

3.1. Proceso 50001-33-31-003-2007-00319-00/01

El 28 de febrero de 2007, el señor Francisco Basilio Arteaga Benavides radicó demanda²¹ de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Municipio de Mesetas y de la Personería Municipal de Mesetas, con fundamento en los mismos hechos y formulando las mismas pretensiones que en el presente asunto²².

En aquella oportunidad, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio profirió sentencia de primera instancia el 31 de julio de 2013, declarando probada de oficio la excepción de inepta demanda por considerar, en síntesis, que los actos administrativos demandados no eran objeto de control judicial²³.

Al desatar la segunda instancia mediante sentencia del 16 de diciembre de 2014, el Tribunal Administrativo del Meta revocó la sentencia apelada, y en su lugar, declaró la caducidad de la acción; ello, por cuanto estableció que el Oficio del 21 de mayo de 2004²⁴ era el único que había resuelto de fondo lo petitionado por el demandante, no obstante, respecto del mismo habría operado la caducidad, teniendo en cuenta que la demanda fue radicada luego de 3 años de la notificación del acto

¹⁹ Folio 265, *ibidem*.

²⁰ Folio 158, cuaderno N° 1.

²¹ Folio 105, cuaderno N° 1 del expediente 2007-00319-00

²² Ver expediente remitido en calidad de préstamo por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio. Hecho reconocido por el demandante en memorial obrante a folio 265 del presente asunto.

²³ Folios 688 al 696, cuaderno N° 2 del expediente 2007-00319-00.

²⁴ Mediante el cual se resuelve la petición radicada por el demandante el 2 de abril de 2004.

administrativo²⁵.

3.2. Acción de Tutela 11001-03-15-000-2015-00440-00/01

Contra las sentencias del 31 de julio de 2013 y 16 de diciembre de 2014, proferidas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, se interpuso acción de tutela alegando un defecto fáctico por indebida valoración probatoria, debido a que las autoridades judiciales no habrían tenido en cuenta la condición de víctima de conflicto armado que ostenta el demandante, a efectos de computar la caducidad de la acción, incurriendo en desconocimiento del precedente del Consejo de Estado.

En aquel trámite constitucional, ambas instancias –surtidas por la Sección Segunda y Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con sentencias del 18 de marzo y 15 de julio de 2015, respectivamente– declararon la improcedencia del amparo constitucional por inmediatez, pues habían transcurrido más de 6 meses luego de la ejecutoria de las providencias atacadas.

3.3. Acción de Tutela 11-001-03-15-000-2017-01962-00/01

Posteriormente, el señor Francisco Basilio Arteaga Benavides presentó nuevamente acción de tutela, esta vez en contra de los magistrados que integraban (i) la Subsección A de la Sección Segunda y (ii) la Sección Cuarta del Consejo de Estado, y (iii) los magistrados del Tribunal Administrativo del Meta, insistiendo en la emisión de un nuevo pronunciamiento de fondo en el que se tuviera en cuenta la posición del Consejo de Estado respecto de las excepciones a la caducidad de la acción.

En primera instancia, con sentencia del 11 de septiembre de 2016, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, declaró (i) la temeridad y la cosa juzgada “respecto de la acción de tutela contra las providencias del 31 de julio de 2013 y 16 de diciembre de 2014 proferidas por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio [sic] y el Tribunal Administrativo del Meta”, y (ii) la improcedencia de la nueva tutela interpuesta en contra de las providencias del Consejo de Estado por tratarse de una *tutela contra tutela*.

En segunda instancia, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia del 15 de diciembre de 2017, analizó todas las actuaciones procesales aquí descritas, concluyendo, en primer lugar, que “no se configura la temeridad ni la cosa juzgada respecto de las providencias de 31 de julio de 2013 y 16 de diciembre de 2014 proferidas por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio y el Tribunal Administrativo del Meta, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia”. A la postre, la parte considerativa de la referida sentencia fue clara en

²⁵ Folios 176 al 182, cuaderno de segunda instancia en el expediente 2007-00319-01.

señalar que analizaba *“la cosa juzgada respecto de la acción de tutela dirigida en contra de las providencias [...]”*.

En segundo lugar, se declaró la improcedencia de la acción de tutela 2017-01962, en contra de las sentencias del Tribunal Administrativo del Meta, y de las Secciones Segunda y Cuarta del Consejo de Estado (tutela 2015-00440), por incumplir el requisito de inmediatez y por tratarse de una acción de tutela en contra de fallos de tutela, respectivamente.

Finalmente, el ciudadano acude nuevamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante el trámite que nos ocupa.

II. Consideraciones

1. Competencia:

Por tratarse del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el que se discute el reconocimiento y pago de unas acreencias laborales en favor de quien fungiera como Personero Municipal del Municipio de Mesetas, y de conformidad con los artículos 156.2 y 152.2 del C.P.A.C.A., el Tribunal Administrativo del Meta es competente para conocer del presente asunto.

2. Problema Jurídico:

De acuerdo con los hechos expuestos y las precisiones realizadas, corresponde a esta Corporación establecer, en primer lugar, si la decisión mediante la cual se declara la caducidad de la acción hace tránsito a cosa juzgada, para luego definir si en el presente caso se configuran los elementos de la cosa juzgada.

En caso negativo, corresponde determinar si en la demanda de la referencia ha operado el fenómeno de caducidad del medio de control.

3. Marco Normativo y Jurisprudencial de la Cosa Juzgada

Toda vez que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no regula la cosa juzgada, en virtud de la remisión contenida en su artículo 306, se da aplicación al artículo 302 del Código General del Proceso, que dispone:

***"Artículo 302: Ejecutoria.** Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.*

No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia,

solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.

Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos"

Así, una providencia queda debidamente ejecutoriada cuando ocurra cualquiera de las circunstancias descritas por la norma en cita, como a continuación se sintetiza:

1. Proferida la decisión en audiencia pública no se interpongan los recursos o estos no sean admitidos.
2. 3 días después de notificada la decisión que fue proferida por fuera de audiencia.
3. La decisión carece de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes.
4. Queda ejecutoriada la providencia que resuelva los recursos interpuestos.

En el mismo sentido, y en relación con la figura de la cosa juzgada, el artículo 303 del mismo estatuto procesal señala:

"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 la anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de las 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"

Seguidamente, el artículo 304 contempla qué sentencias no constituyen cosa juzgada, así:

"Artículo 304. Sentencias que no constituyen cosa juzgada. *No constituyen cosa juzgada las siguientes sentencias:*

1. *Las que se dicten en procesos de jurisdicción voluntaria, salvo las que por su naturaleza no sean susceptibles de ser modificadas.*
2. *Las que decidan situaciones susceptibles de modificación mediante proceso posterior, por autorización expresa de la ley.*
3. *Las que declaren probada una excepción de carácter temporal que no impida iniciar otro proceso al desaparecer la causa que dio lugar a su reconocimiento"*

En ese orden de ideas, al no estar prevista la decisión que declara la caducidad del medio de control, entiende la Sala que se trata de aquellas providencias que sí hacen tránsito a cosa juzgada, máxime cuando la caducidad hace referencia a la extinción del derecho de acción por vencimiento del término establecido por el ordenamiento jurídico para la procedencia del medio de control.

La anterior posición, puede también inferirse de lo expuesto por el Consejo de Estado al analizar un asunto sustancialmente idéntico al presente, oportunidad en la que señaló:

4.12. Sobre la configuración de la cosa juzgada en el caso concreto

4.12.1. Se rememora que el señor César Augusto Pimienta Padilla días después de iniciar el presente proceso instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad simple, contra los actos administrativos que le comunicaron los resultados del concurso previo al curso de ascenso para el grado de Teniente Coronel, los cuales fueron expedidos por la Policía Nacional. Dicho asunto fue tramitado bajo el radicado 110010325000201400570-00 en la Sección Segunda del Consejo de Estado.

4.12.2. En providencia del 30 de enero de 2015, con ponencia de la Magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez, la demanda se adecuó al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y, con base en las reglas de ese medio de control, se rechazó por haber operado el fenómeno de la caducidad.

4.12.3. En estas condiciones, aunque el proceso de la referencia se inició en ejercicio del medio de control de reparación directa, estima la Sala que al adecuarlo igualmente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el objeto y causa petendi se tornaron idénticos y, en tal sentido, se encuentra configurada la figura jurídica de la cosa juzgada.

4.12.4. En efecto, la cosa juzgada es una figura jurídica que imposibilita volver a debatir una situación previamente resuelta a través de providencia ejecutoriada, fenómeno que tiene lugar, según el artículo 303 del Código General del Proceso, cuando se adelanta un proceso posterior con i) identidad de partes, ii) objeto y iii) causa. De esta forma, a efectos de determinar si hay cosa juzgada, el juez del asunto debe examinar el proceso judicial anterior y establecer si se configuraron los requisitos antes expuestos.

4.12.5. En el caso concreto, la demanda iniciada a través del medio de control de nulidad simple, y adecuada a nulidad y restablecimiento del derecho que el actor había promovido simultáneamente con el sub lite tenía como objeto que se declarara la nulidad de los siguientes actos: i) de la Resolución No. 000363 de 23 de diciembre de 2010 “por la cual se dan a conocer los resultados del Concurso Previo al Curso de ascenso al grado de Teniente Coronel de unos Oficiales Superiores de la Policía Nacional” proferida por el Director Nacional de Escuelas (fol. 28 – 30, c. 2), ii) del auto de 3 de enero de 2011, mediante el cual el mismo funcionario confirmó la Resolución No. 000363 en sede de reposición (fol. 32 – 33, c. 2), iii) de la Resolución No. 00427 de 23 de febrero de 2011 proferida por el Director General de la Policía Nacional “por la cual se resuelve el Recurso de

Apelación interpuesto contra la Resolución No. 000363 del 23 de Diciembre de 2010, suscrita por el señor Director Nacional de Escuelas” (fol. 36– 38, c. 2), y iv) de la Resolución No. 00051 de 23 de diciembre de 2011 “por la cual se da a conocer los resultados del Concurso de Previo de ascenso al grado de Teniente Coronel de unos Oficiales Superiores de la Policía Nacional”

4.12.6. Como fundamento para proceder a adecuar la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la Sección Segunda- Subsección B de esta Corporación señaló:

Se advierte que aunque la parte actora demanda en ejercicio del medio de control de nulidad, las pretensiones están realmente encaminadas a dejar sin efectos un acto administrativo que crea una situación jurídica especial y concreta en contra del accionante, luego, se reitera, no es sólo la defensa del orden jurídico la única finalidad perseguida por el demandante, sino también el restablecimiento del derecho, esto, de carácter particular.

Aunque en las pretensiones de la demanda, en el acápite de las normas violadas, concepto de violación y cuantía, no se argumenta petición alguna de restablecimiento del derecho, la causa petendi va más allá del cuestionamiento de su legalidad, porque en el evento de prosperar la pretensión, indefectiblemente acarrearía un restablecimiento automático del derecho particular y concreto propio de la acción prevista en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – C.P.A.C.A.

4.12.7. Así, al comparar la demanda adecuada al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que había presentado previamente el señor Cesar Augusto Pimienta Padilla, la Sala observa i) que existe identidad parcial de partes, puesto que en ambos casos el extremo activo de la demanda está compuesto por el señor César Augusto Pimienta Padilla y la parte pasiva por la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional; ii) que el proceso anterior tenía el mismo objeto del presente proceso, en tanto se pretende el reconocimiento de perjuicios generados por haberse impedido su ascenso al grado de Teniente Coronel y, finalmente, iii) que los procesos tienen origen la misma causa, esto es, los actos administrativos que comunicaron los calificaciones obtenidas por el señor Pimienta Padilla en el concurso previo al curso para el referido ascenso, de ahí que se encuentre configurado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada en relación con este demandante.

4.12.8. Dicho esto, debe advertirse que el principal propósito de la cosa juzgada es evitar que los casos que ya han sido debatidos vuelvan a ser cuestionados en un juicio posterior, es decir, que los asuntos sobre los cuales se ha configurado dicho fenómeno jurídico no son susceptibles de un nuevo control judicial, lo que imposibilita al afectado ejercer nuevamente un medio de control sobre una situación que ya ha sido definida.

4.12.9. Ahora, la cosa juzgada se encuentra contemplada de manera expresa como una causal de terminación del proceso, tal como lo establece el inciso tercero del numeral 6° del artículo 180 del C.P.A.C.A., y toda vez que la existencia de una providencia ejecutoriada impide que se vuelva a debatir el asunto bajo el amparo de la figura de la cosa juzgada, en el caso bajo estudio resulta viable que se aplique esta causal ante la evidente imposibilidad de asumir nuevamente una

discusión que ya fue objeto de decisión ejecutoriada.

4.12.10. Además, no puede pasarse por alto que la Ley 1437 de 2011 se encuentra fundada principalmente en los principios de economía y celeridad, los cuales tienen como finalidad evitar desgastes procesales innecesarios e impartir pronta y cumplida justicia, de ahí que pueda el juez en la etapa inicial del proceso adoptar las decisiones tendientes a evitar eventuales desgastes, tal como sería el presente caso si se permitiera continuar con el asunto a pesar de advertirse la improcedencia del medio de control y la existencia de decisiones previas sobre el mismo asunto que hicieron tránsito a cosa juzgada. Al respecto esta Corporación ha dicho lo siguiente:

Por último, para la Sala resulta necesario precisar que, si bien en el sub'examine se declarará configurada la cosa juzgada, ello no quiere decir que se trate de una nueva causal de rechazo de la demanda, pues tal decisión frente al caso concreto obedece a la aplicación de los principios de economía y eficacia que rigen el desarrollo del proceso judicial, en tanto el juez puede advertirla en cualquier etapa del proceso, tal y como aquí sucedió por prueba que allegara el demandante, luego entonces dicha situación debe ser considerada para efectos de resolver el recurso de apelación.

4.12.11. Sobre este punto se colige que una vez adecuado el medio de control al de nulidad y restablecimiento del derecho, el objeto, causa petendi, así como uno de los demandantes (César Augusto Pimienta Padilla) y el demandado guardan identidad con respecto al asunto tramitado en la Sección Segunda de esta Corporación bajo el radicado No. 110010325000201400570 00, en el que ya se resolvió el tema de la caducidad. En este sentido, es evidente que se configuró la cosa juzgada frente al demandante César Augusto Pimienta Padilla, mientras que, respecto a los demás demandantes, quienes no fungieron como parte actora en el proceso antes enunciado, corresponde analizar si operó el referido fenómeno jurídico"²⁶

Con fundamento en lo anterior, la providencia mediante la cual se declara la caducidad del medio de control, una vez ejecutoriada, hace tránsito a cosa juzgada. Por lo tanto, al analizar el caso concreto en el *sub examine*, habrá de determinarse si la declaratoria de caducidad quedó debidamente ejecutoriada.

Definido lo anterior, procede la Sala a establecer cuáles son los elementos con cuya concurrencia se configura la cosa juzgada. Para ello, recuérdese que el artículo 303 del C.G.P., citado en precedencia, contempla que hay cosa juzgada cuando el nuevo proceso –respecto de uno anterior– verse: (i) sobre el mismo objeto, (ii) sobre la misma causa, y (iii) tenga identidad jurídica de partes.

Bajo los anteriores lineamientos y a fin de establecer si en el presente caso se configura una cosa juzgada, procede la Sala a analizar el caso concreto.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Auto del 7 de diciembre de 2017. Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero. Radicación: 25000-23-36-000-2014-00337-01 (55899).

4. Caso Concreto:

Revisado el expediente allegado al proceso de la referencia, con número de radicado 50001-33-31-003-2007-00319-00, se tiene que el señor Francisco Basilio Arteaga Benavides presentó, en causa propia, demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Municipio de Mesetas y la Personería Municipal de Mesetas, con el propósito principal de que se declarara la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se resolvió su petición respecto del pago de unas acreencias laborales, y en consecuencia se condenara al pago de las mismas.

Como se relató en el acápite correspondiente, surtido el trámite procesal de primera y segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Meta declaró la caducidad de la acción mediante sentencia del 16 de septiembre de 2014, notificada mediante edicto desfijado el 23 de enero de 2015, sin que contra ella se hubiesen interpuesto el recurso ordinario de apelación y extraordinario de revisión, razón por la cual, estima la Sala, la referida decisión quedó debidamente ejecutoriada.

De otro lado, se observa que dicha controversia judicial estuvo atendida por las mismas partes que conforman el litigio aquí en cuestión, de manera que se configura la identidad jurídica de partes.

Ahora bien, en relación con las pretensiones objeto de aquel proceso y las formuladas en esta oportunidad, son sustancialmente equivalentes respecto de los actos administrativos demandados y el restablecimiento del derecho derivado de la declaratoria de nulidad de los mismos; sin embargo, advierte la Sala que en presente proceso (2017-00547-00), se incluyen nuevas pretensiones, tales como:

- Que se declare que el demandante es víctima de desplazamiento forzado, secuestro, exilio, persecución política en el marco del exterminio o genocidio político en contra de la Unión Patriótica y Partido Comunista Colombiano, situación que no ha sido superada debido a que el Estado no ha garantizado seguridad para el retornar al municipio de Mesetas.
- Que en virtud de lo anterior, se de aplicación a las excepciones jurisprudenciales para el término de caducidad del medio de control, contenidas en el auto del 30 de marzo de 2017 proferido por el Consejo de Estado en la Acción de Grupo N° 25000-23-41-000-2014-01449-01 (AG).
- Declarar la nulidad del Oficio de fecha 23 de junio de 2004, mediante el cual se responde al recurso de reposición radicado el 7 de junio de 2004.

- Declarar la nulidad de la Resolución N° 037 del 1 de abril de 2004, por medio de la cual se reconoce y autoriza el retiro total de cesantías de un exfuncionario municipal.

Al analizar ambos petitorios, puede verse que las demás pretensiones son idénticas, e incluso al estimar razonadamente la cuantía no existe variación, pues el demandante omite actualizar la condena pedida; y que las nuevas pretensiones están relacionadas con el objeto de la demanda anterior, sin variar en sus aspectos, pues el demandante sigue pretendiendo –se reitera– la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que resuelven su reclamo respecto de las prestaciones sociales pendientes de reconocimiento y pago.

De manera que, concluye la Sala, el proceso 2017-00547-00 versa sobre el mismo objeto de la demanda tramitada anteriormente bajo el radicado 2007-00319-00, máxime cuando así lo he reconocido el demandante mediante memorial obrante a folio 265.

En este punto, corresponde examinar si el presente caso se funda en la misma causa que el anterior, encontrando que, en efecto, la situación fáctica expuesta en ambos asuntos es exactamente igual, incluyendo incluso el mismo contexto de conflicto armado descrito por el demandante.

Así las cosas, en el presente caso concurren los tres elementos estructurales de una cosa juzgada, cuyo objetivo es evitar que se someta a un nuevo control judicial los debates jurídicos frente a los cuales ya se emitió una decisión, en armonía con los principios de economía procesal, celeridad y –de manera implícita– seguridad jurídica.

En relación con lo anterior, el Consejo de Estado ha señalado que:

“si bien la cosa juzgada no se encuentra contemplada de manera expresa como una causal de rechazo de la demanda, lo cierto es que en el numeral 3º del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 se autoriza el rechazo de la demanda en aquellos eventos en los que el asunto no pueda ser susceptible de control judicial, y toda vez que la existencia de una providencia ejecutoriada impide que se vuelva a debatir el asunto bajo el amparo de la figura de la cosa juzgada, en el caso bajo estudio resulta viable que se aplique esta causal ante la evidente imposibilidad de asumir nuevamente una discusión que ya fue objeto de decisión ejecutoriada.”

Además, no puede pasarse por alto que la Ley 1437 de 2011 se encuentra fundada principalmente en los principios de economía y celeridad, los cuales tienen como finalidad evitar desgastes procesales innecesarios e impartir pronta y cumplida justicia, de ahí que pueda el juez en la etapa inicial del proceso adoptar las decisiones tendientes a evitar eventuales desgastes, tal como sería el presente caso si se permitiera continuar con el asunto a pesar de advertirse la improcedencia del medio de control y la existencia de decisiones previas sobre el

*mismo asunto que hicieron tránsito a cosa juzgada*²⁷

De manera que, aunque la demanda no podría ser estrictamente rechazada por encontrarse configurada una cosa juzgada, de ello sí deviene que el asunto no sea susceptible de control judicial, circunstancia última que sí se encuentra contemplada como causal de rechazo en el artículo 3 del artículo 169 del C.P.A.C.A., tal y como acontece en el presente caso.

Ahora bien, en reciente pronunciamiento²⁸, al allegar copia del fallo de tutela proferido por el Consejo de Estado en relación con una de las acciones incoadas por el señor Arteaga Benavides, el demandante manifestó encontrarse convencido de la viabilidad de la demanda teniendo en cuenta que en la sentencia que adjuntaba, la alta corporación había declarado que no se configuraba la cosa juzgada respecto de las providencias del 31 de julio de 2013 y 16 de diciembre de 2014, a saber, las que resolvieron la primera y segunda instancia en el proceso 2007-00319.

Al respecto, se observa que, en efecto, en el mentado fallo la Sección Primera del Consejo de Estado resolvió revocar la sentencia del 11 de septiembre de 2016, indicando que en el asunto constitucional –que fue el que se puso bajo su conocimiento, mas no el ordinario– *“no se configura la temeridad ni la cosa juzgada respecto de las providencias de 31 de julio de 2013 y 16 de diciembre de 2014 proferidas por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio y el Tribunal Administrativo del Meta, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia”*.

Sin embargo, al remitirse a la parte motiva, el Consejo de Estado claramente señaló que la cosa juzgada objeto de debate en ese momento, versaba sobre *“la acción de tutela dirigida en contra de las providencias del 31 de julio de 2013 y 16 de diciembre de 2014 [...]”*, es decir, las proferidas en el proceso ordinario, por cuanto se desataba un segundo trámite constitucional en contra de las mismas, pero en ningún momento se refirió al objeto, causa e identidad jurídica de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta en 2007 por el demandante, como ahora se analiza.

En todo caso, la Sala se permite aclarar que, si en gracia de discusión no se hubiese configurado una cosa juzgada, la presente demanda tampoco sería susceptible de admisión, toda vez que, reconociendo el extenso paso del tiempo para el ejercicio del derecho de acción, el demandante solicita tener en cuenta su condición de víctima de desplazamiento forzado y otros actos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos, con el objetivo de dar aplicación a las excepciones

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Auto del 17 de noviembre de 2016. Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero. Radicación: 68001-23-33-000-2015-00147-01 (55280).

²⁸ Ver folio 265, cuaderno 1.

jurisprudenciales para el término de caducidad del medio de control, contenidas en el auto del 30 de marzo de 2017 proferido por el Consejo de Estado en la Acción de Grupo N° 25000-23-41-000-2014-01449-01 (AG), y el del 26 de julio de 2011 proferido por el mismo alto tribunal en el proceso de Reparación Directa N° 08001-23-31-000-2010-00762-01.

Pues bien, de entrada se advierte que la excepción invocada por el demandante no es aplicable al presente asunto, toda vez que ella está contemplada –tal y como lo señala la providencia citada por la parte actora– para aquellos “*casos en los que las pretensiones se fundamentan en un daño de carácter continuado*”²⁹, *verbigracia*, como cuando lo que se pretende es la reparación de un daño causado a quien acuda a la jurisdicción, esto es, que las pretensiones se deriven directamente del daño alegado; mientras que en el presente asunto, las pretensiones se derivan del presunto menoscabo a los derechos del demandante causado al proferirse los actos administrativos acusados.

- **Otras disposiciones**

Mediante auto del 29 de octubre de 2018³⁰ se ordenó requerir al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio para que remitiera en calidad del préstamo el expediente N° 50001-33-31-003-2007-00319-02, tramitado con anterioridad por el demandante, con el propósito de establecer si existía identidad entre ambos procesos; expediente que fue remitido por el respectivo Juzgado mediante Oficio 00765 del 30 de noviembre de 2018³¹, razón por la que se ordenará la devolución del mismo.

Por lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR LA DEMANDA por no ser el asunto susceptible de control judicial al haberse configurado la figura jurídica de cosa juzgada, de que trata el artículo 303 del C.G.P., de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: por Secretaría, **DEVOLVER** el expediente N° 50001-33-31-003-2007-00319-02 al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, remitido en calidad de préstamo, por el medio más expedito.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, procédase al archivo del expediente

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto del 26 de julio de 2011. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Radicación: 08001-23-31-000-2010-00762-01 (41037).

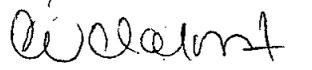
³⁰ Folio 261, cuaderno N° 1.

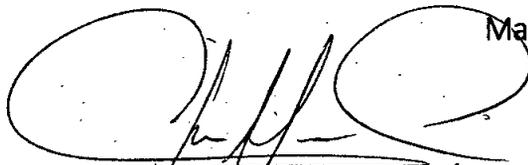
³¹ Folio 269, *ibidem*.

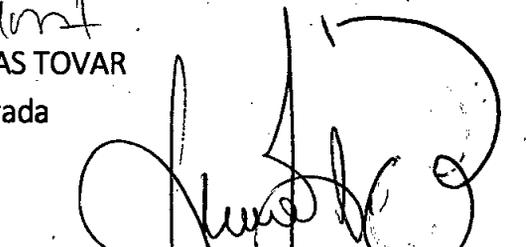
previas las anotaciones de rigor en el Sistema de Gestión Judicial Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado por la Sala de Decisión N° 5 el 12 de septiembre de 2019, mediante Acta No. 048.


NELCY VARGAS TOVAR
Magistrada


CLAUDA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado