

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., quince (15) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 250002341000201700176-00
Demandante: NATALIA ANDREA ARÉVALO HUÉRFANO
Demandado: MESA DIRECTIVA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE CHÍA Y OTROS
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL ÚNICA INSTANCIA (Artículo 151, numeral 10, Ley 1437 de 2011)
Asunto: Admite demanda en única instancia y resuelve solicitud de medida cautelar.

Corresponde a la Sala pronunciarse sobre la admisión de la demanda y la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la actora, en los términos del inciso final del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011¹.

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito del 8 de febrero de 2017 la señora Natalia Andrea Arévalo Huérfano presentó demanda en ejercicio del Medio de Control de Nulidad Electoral contra la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, y solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto demandado.

El proceso ingresó al Despacho del Magistrado ponente el 10 de febrero de 2017 y mediante providencia del 15 de febrero siguiente se dispuso inadmitir la demanda para que fuera corregida en dos (2) aspectos, a saber: (i) aportar copia de la constancia de publicación del acto de elección o de

¹ **"ARTÍCULO 277. CONTENIDO DEL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA Y FORMAS DE PRACTICAR SU NOTIFICACIÓN.** Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá: [...] En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación" (Negrillas y subrayas de la Sala).

nombramiento demandado; y (ii) indicar la dirección electrónica de los demandados.

Mediante escrito del 20 de febrero de 2017, dentro del término legal, la actora subsanó la demanda en los aspectos ordenados por el Despacho; en consecuencia, corresponde proveer sobre la admisión de la demanda y la medida cautelar solicitada.

Solicitud de la medida cautelar

En su demanda, la parte actora solicitó la nulidad de la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, plasmada en el Acta No. 190 del 28 de diciembre de 2016 y solicitó la suspensión provisional de la misma en los siguientes términos:

(i) No decretar la medida cautelar significa que se debe esperar al trámite normal del medio de control. Ello podría demorar una buena parte de la vigencia 2017 y teniendo en cuenta que el periodo de la Mesa Directiva demandada es de un año contado a partir del 1º de enero, la decisión que se adopte por el trámite normal sería tardía.

No tiene ningún objeto que una mesa directiva cuestionada por su ilegalidad adelante las funciones normativas, de control político, nombramientos, trámites administrativos, pagos y demás actuaciones que le corresponden al Concejo.

En los términos expuestos, resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, dada la notoria ilegalidad e inconstitucionalidad de la elección demandada.

(ii) Cita como vulnerados y transcribe el contenido de los artículos 1, 2, 40, 29, 293, 312 y 315 de la Constitución; 23 de la Ley 136 de 1994; 29, literal "a", numeral 4, de la Ley 1551 de 2012; 24, 31, 35, 56, 60, 125 y 140 del Acuerdo Municipal No. 12 de 2010.

Así mismo, explica por qué, a juicio del actor, la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, vulnera cada una de las normas previamente citadas.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para efectos de resolver el presente caso, la Sala se ocupará, en primer orden, de la admisión de la demanda y, finalmente, se pronunciará sobre la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante.

Admisión de la demanda

El artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 regula la competencia de los tribunales administrativos en única instancia y en su numeral 12 establece:

"ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

[...]

10. De la nulidad de los actos de elección expedidos por las asambleas departamentales y por los concejos municipales en municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más que no sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE–.

La competencia por razón del territorio le corresponderá al tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento" (Negrillas y subrayas de la Sala).

En el caso concreto, la señora Natalia Andrea Arévalo Huérfano demanda a través del Medio de Control de Nulidad Electoral la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, contenida en el Acta No. 190 del 28 de diciembre de 2016.

Se trata de una elección realizada por los miembros del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca; municipio que no es capital de departamento y que según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística tiene una población de 129.652 habitantes.

En consecuencia, por reunir los requisitos de ley, la Sala admitirá para tramitar en **única instancia** la demanda presentada por la señora Natalia

Andrea Arévalo Huérfano contra el Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, en ejercicio del Medio de Control de Nulidad Electoral establecido por el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, con el fin de que se declare la nulidad parcial del Acta No. 190 del 28 de diciembre de 2016 por la cual se eligió a la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca.

Resuelve solicitud de medida cautelar

El artículo 277 de la Ley 1437 de 2011 establece que las medidas cautelares en el trámite del Medio de Control de Nulidad Electoral se deben solicitar con la demanda; además, la norma señala que la solicitud se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección.

“ARTÍCULO 277. CONTENIDO DEL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA Y FORMAS DE PRACTICAR SU NOTIFICACIÓN. Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá:

[..]

***En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación*” (Negrillas y subrayas de la Sala).**

Ahora bien, el artículo 296 de la Ley 1437 de 2011 establece que *“En lo no regulado en este título (Disposiciones Especiales para el Trámite y Decisión de las Pretensiones de Contenido Electoral) se aplicarán las disposiciones del proceso ordinario en tanto sean compatibles con la naturaleza del proceso electoral”* (Negrillas y subrayas de la Sala).

Conforme a lo anterior, la Sala considera que es procedente aplicar al trámite de este Medio de Control las normas generales sobre medidas cautelares previstas en los artículos 229 a 241 de la Ley 1437 de 2011, **siempre y cuando sean compatibles con la naturaleza del proceso**

electoral y no sean contrarias a las disposiciones especiales del Título VIII de la Ley 1437 de 2011.

Conforme a lo expuesto, la Sala considera que las medidas cautelares solicitadas en el trámite del Medio de Control de Nulidad Electoral se deben resolver de plano y sin que medie traslado a la contraparte porque así se deriva de los artículos 276 y 277, inciso final, de la Ley 1437 de 2011. Dichas normas establecen que, una vez recibida la demanda de nulidad electoral, el juez, la sala o sección **decidirá sobre la admisión del medio de control dentro de los tres (3) días siguientes** y “[...] *En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado [...] se resolverá en el mismo auto admisorio [...]*” (Negrillas y subrayas de la Sala). Es decir, la norma no establece la posibilidad de un traslado previo a la decisión de la medida cautelar.

De otro lado, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece que *“En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción [...] a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo”,* sin que ello signifique prejuzgamiento.

Quiere decir lo anterior que no basta con la mera solicitud de decreto de una medida cautelar sino que la misma debe estar debidamente sustentada, lo cual constituye una carga procesal mínima para quien solicita la aplicación de una medida cautelar y que, en criterio de la Sala, no constituye ningún tipo de limitación a los derechos de las partes.

Sobre los requisitos de la medida cautelar de suspensión provisional, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 prevé:

490

“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Quando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.” (Negrillas y subrayas de la Sala).

La Sala Plena del Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015¹, precisó cuáles son los criterios que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 debe tener en cuenta el Juez para el decreto de medidas cautelares:

“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el fumus boni iuris y periculum in mora. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho” (Negrillas y subrayas de la Sala).

El anterior criterio jurisprudencial fue complementado en providencia de 13 de mayo de 2015² por la misma Corporación:

*“Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad** stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad”* (Negrillas y subrayas de la Sala).

¹ Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

² Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Según lo expuesto en precedencia, al momento de entrar a analizar si hay lugar al decreto de una medida cautelar en el trámite del Medio de Control de Nulidad Electoral, en los términos de las normas y de la línea jurisprudencial transcritas, es necesario estudiar los siguientes aspectos:

- (i) La medida cautelar de suspensión provisional debe estar debidamente sustentada.
- (ii) Se debe acreditar, con los elementos disponibles en esa etapa procesal, la violación directa de la norma citada como vulnerada, lo cual se infiere de la confrontación directa entre el contenido normativo presuntamente vulnerado y los actos acusados o, en su defecto, de las pruebas aportadas con la solicitud; es decir, que la medida solicitada tenga apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*).

En conclusión, conforme a las normas e interpretaciones judiciales previamente transcritas, el Tribunal deberá establecer si la solicitud de suspensión provisional presentada por la parte demandante cumple con los elementos mencionados y, en ese sentido, si debe ordenarse la suspensión provisional de la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, contenida en el Acta No. 190 del 28 de diciembre de 2016 por vulneración de los artículos 1, 2, 40, 29, 293, 312 y 315 de la Constitución; 23 de la Ley 136 de 1994; 29, literal "a", numeral 4, de la Ley 1551 de 2012; 24, 31, 35, 56, 60, 125 y 140 del Acuerdo Municipal No. 12 de 2010.

El análisis a realizar en esta etapa procesal está limitado a los argumentos expuestos por la parte solicitante de la medida y las pruebas que haya aportado con dicha petición de suspensión provisional.

1. Elementos formales para la solicitud de la medida cautelar

La Sala encuentra cumplido este requisito porque la medida cautelar de suspensión provisional se solicitó con la demanda conforme a lo dispuesto por

el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011 y se sustentó en debida forma en los términos del artículo 229 de la norma *ejusdem*, tal como se desprende de los folios 28 a 41 del cuaderno de la medida cautelar.

2. La violación directa de la norma citada como vulnerada y la apariencia de buen derecho de la solicitud

En síntesis, la parte demandante considera vulnerados los artículos 1, 2, 40, 29, 293, 312 y 315 de la Constitución; 23 de la Ley 136 de 1994; 29, literal "a", numeral 4, de la Ley 1551 de 2012; 24, 31, 35, 56, 60, 125 y 140 del Acuerdo Municipal No. 12 de 2010 y fundamenta su solicitud en los siguientes argumentos principales:

Por vulneración del Derecho a Elegir y ser Elegido:

- El acto demandado vulnera el **artículo 1 de la Constitución** porque *"(c)on el actuar de los concejales que votaron la proposición para elección de la mesa directiva y luego de sus dignatarios, por ser un acto ilegal, les imposibilitó a algunos concejales participar democráticamente en tal elección"*.
- El acto demandado vulnera el **artículo 2 de la Constitución** porque *"(c)on la elección de (la) mesa directiva se (le) cerró el paso a los concejales que votaron en blanco. como posibles dignatarios a la misma, desde la cual se puede cumplir a cabalidad con los fines esenciales establecidos en la Constitución"*.
- El acto demandado vulnera el **artículo 40 de la Constitución** porque *"(a)l presentarse por parte de algunos concejales una proposición para elegir mesa directiva en una sesión plenaria extraordinaria y como se desprende de lo ya expuesto de forma irregular, se les vulneró de manera directa estos derechos fundamentales. (sic) A (sic) varios concejales"*.

Por vulneración del derecho al Debido Proceso:

- El acto demandado vulnera el **artículo 29 de la Constitución** porque *“(l)a elección de la mesa directiva del concejo municipal y como se desprende de lo plasmado en esta, desconoció la normatividad establecida en el Acuerdo Municipal 12 de 2010, en lo referente a la fecha y oportunidad, citación, orden del día y procedimiento en caso de elección”*.
- El acto demandado vulnera los **artículos 293 y 312 de la Constitución** porque estas normas establecen que la ley determinará los periodos de sesiones ordinarias, en los cuales el concejo municipal tiene por derecho propio la facultad de hacer la elección de la mesa directiva y no en sesiones extraordinarias.
- El acto demandado vulnera el **artículo 315 de la Constitución** porque, según esta norma *“[...] la convocatoria a sesiones extraordinarias es competencia del Alcalde Municipal y [...] el Concejo solo se ocupará de los temas y materia para los que fue citado”*. contrario a ello, la Plenaria del 28 de diciembre de 2016 eligió una mesa directiva mediante proposición presentada y a iniciativa de concejales.

Porque la elección se realizó en un periodo diferente al establecido y en sesión extraordinaria:

- El acto demandado vulnera el **artículo 23 de la Ley 136 de 1994** porque fue en el tercer y último periodo del año que se debió elegir la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía.
- El acto demandado vulnera el **artículo 29, literal “a”, numeral 4, de la Ley 1551 de 2012**, según el cual el Concejo solamente se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado a las sesiones extraordinarias.
- El acto demandado vulnera el **artículo 56 del Acuerdo Municipal No. 12 de 2010**, según el cual en las sesiones extraordinarias el Concejo solamente se ocupará de los temas y materias que el Alcalde someta a su conocimiento.
- El acto demandado vulnera el **artículo 35 de la Ley 136 de 1994**, porque el Concejo Municipal se fundamenta en ella para realizar la elección. Aduce que la norma fue citada erróneamente y que ello conduce a una falsa motivación porque este artículo se aplica a la

494

elección de funcionarios y no de dignatarios de la mesa directiva de un concejo municipal.

Por desconocimiento del artículo 31 de la Ley 136 de 1994 y del Acuerdo Municipal No. 12 de 2010 que establece el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca:

- El acto demandado vulnera el **artículo 31 de la Ley 136 de 1994** porque con base en esta norma se expidió el reglamento del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, y la elección de la Mesa Directiva demandada vulnera el reglamento interno de la Corporación.
- El acto demandado vulnera el **artículo 24 del Acuerdo Municipal No. 12 de 2010** porque *“(l)a elección de la mesa directiva del concejo municipal de chia (sic), se debió realizar única y exclusivamente bajo los parámetros establecidos en este artículo (sic) y en particular en su inciso segundo [...]”* según el cual, la elección de Mesa Directiva se efectuará y posesionará en la última sesión ordinaria o de prórroga del respectivo año en curso, con funciones a partir del primero (1) de enero del año siguiente; y no en sesiones extraordinarias, máxime si se tiene en cuenta que la sesión extraordinaria no fue convocada para tal efecto.
- El acto demandado vulnera el **artículo 132 del Acuerdo Municipal No. 12 de 2010** porque dicha norma no fue tomada en cuenta para la elección de la Mesa Directiva del Municipio de Chía.
- El acto demandado vulnera el **artículo 60 del Acuerdo Municipal No. 12 de 2010** porque para la elección de la Mesa Directiva se aplicó el párrafo cuarto y no el segundo, que establece el orden del día de la plenaria para realizar cualquier elección.
- El acto demandado vulnera el **artículo 125 del Acuerdo Municipal No. 12 de 2010** que establece el procedimiento para las elecciones que efectúe el Concejo Municipal. Señala que el mandato contenido en este artículo fue totalmente desconocido.
- El acto demandado vulnera el **artículo 140 del Acuerdo Municipal No. 12 de 2010** porque se aplicó de forma indebida, lo cual conlleva a una falsa motivación. Señala que esta norma *“[...] se refiere al procedimiento interno para la Convocatoria, elección y posesión de funcionarios por*

495

parte del concejo municipal [...]” y su aplicación conlleva “[...] a una presunta falsa motivación, por cuanto lo que establece dicho numeral segundo es la excepción de dicho procedimiento interno para la elección de mesa directiva y comisiones del concejo municipal y no para la elección de mesa directiva cuyo procedimiento ya estaba debidamente reglado”.

Pues bien, dado que la solicitud de suspensión provisional se fundamenta en el argumento de que la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, vulnera los mandatos contenidos en los artículos 1, 2, 40, 29, 293, 312 y 315 de la Constitución; 23 de la Ley 136 de 1994; 29, literal “a”, numeral 4, de la Ley 1551 de 2012; 24, 31, 35, 56, 60, 125 y 140 del Acuerdo Municipal No. 12 de 2010, corresponde a la Sala determinar si, en esta etapa del proceso, es evidente la transgresión de las normas conforme a las pruebas aportadas por la demandante.

Según los artículos 312 de la Constitución Política y 21 de la Ley 136 de 1994, en cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva.

Conforme al artículo 28 de la Ley 136 de 1994, los concejos municipales serán presididos por una mesa directiva, la cual estará conformada por el Presidente del Concejo y dos vicepresidentes, elegidos separadamente para un periodo de un (1) año.

“ARTÍCULO 28. MESAS DIRECTIVAS. *La Mesa Directiva de los Concejos se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año [...].”*

El artículo 293 de la Constitución dispone que, *“(s)in perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, **fecha de posesión, períodos de sesiones**, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones*

públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y **desempeño de funciones**" (Negrillas y subrayas de la Sala).

En cumplimiento del mandato anterior, el legislador expidió la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios" que, en su artículo 23, señaló que los concejos municipales sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias. El Parágrafo 2 de dicha norma establece que los alcaldes podrán convocar a los concejos municipales a "[...] **sesiones extraordinarias** en oportunidades diferentes, para que **se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración**" (Negrillas y subrayas de la Sala).

Así mismo, el artículo 23 de la norma *ejusdem* establece el periodo de sesiones del concejo así:

"ARTÍCULO 23. PERIODO DE SESIONES. Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:

a) **El primer periodo será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.**

El Segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

b) El Segundo período será del primero de junio al último día de julio;

c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.

Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del periodo correspondiente.

493

PARÁGRAFO 1o. *Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo Concejo.*

PARÁGRAFO 2o. *Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.*

PARÁGRAFO 3o. *<Artículo adicionado por el artículo 2 de la Ley 1148 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando la Presidencia de la Corporación, por acto motivado declare que, por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que algunos miembros de los Concejos Municipales y Distritales concurren a su sede habitual, podrán participar de las sesiones de manera no presencial.*

Para tal fin, los miembros del Concejo podrán deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para el efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones tales como fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, Internet, conferencia virtual y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los Concejales.

En caso de existir comisiones permanentes, se podrán adelantar las sesiones en los mismos términos establecidos en el presente artículo.

Los mismos medios podrán emplearse con el fin de escuchar a quienes deseen rendir declaraciones verbales o escritas sobre hechos o temas que requieran ser debatidos, o puedan aportar información o elementos de juicio útiles para las decisiones de los Concejos Municipales y Distritales.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

<Inciso adicionado por el artículo 15 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Cada Concejo deberá expedir un acto administrativo que especifique los requisitos que debe cumplir para el uso de estos medios. El personero servirá como veedor y verificará el uso proporcional, justificado y adecuado de los medios tecnológicos. Los actos administrativos que autoricen la concurrencia de algún concejal a las sesiones de manera no presencial, deberán ser comunicados al personero dentro de los dos (2) días siguientes a su expedición" (Negrillas y subrayas de la Sala).

Conforme a la norma anterior, es posible distinguir dos tipos diferentes de sesiones, a saber: las sesiones ordinarias, por derecho propio, y las extraordinarias por convocatoria del respectivo alcalde municipal y para debatir exclusivamente los asuntos que este someta a la colegiatura.

El artículo 31 de la Ley 136 de 1994 estableció que los concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento en el cual se incluyan, entre otras, las normas referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales y la validez de las convocatorias y de las sesiones.

"ARTÍCULO 31. REGLAMENTO. *Los concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento en el cual se incluyan, entre otras, las normas*

referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales y la validez de las convocatorias y de las sesiones.”

En cumplimiento de la norma anterior, el Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca expidió el Acuerdo No. 12 del 13 de diciembre de 2010 “*POR EL CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE CHÍA CUNDINAMARCA*” el cual reguló diversos aspectos, entre ellos los relacionados con la estructura orgánica interna del Concejo Municipal de Chía; la organización y funcionamiento de las sesiones ordinarias y extraordinarias; la oportunidad para la integración y elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal; el procedimiento en caso de elección; la citación para elección; y las formas de votación.

Específicamente, el Acuerdo No. 12 del 13 de diciembre de 2010 establece en su artículo 18 que la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía será órgano de dirección y de gobierno y el artículo 24 define la oportunidad para la integración y elección de la Mesa Directiva:

“ARTÍCULO 24.-OPORTUNIDAD PARA LA INTEGRACIÓN Y ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE CHÍA CUNDINAMARCA. *La Mesa Directiva de la Corporación se elegirá para el primer año del periodo Constitucional una vez posesionados los Concejales en la sesión inaugural, el Presidente de la Junta Preparatoria, declarará abiertas las postulaciones para tal efecto.*

En los años siguientes la elección de Mesa Directiva, se efectuará y posesionará en la última sesión ordinaria o de prórroga del año en curso, con funciones a partir del primero (1) de enero del año siguiente.

La Plenaria del Concejo Municipal integrará y elegirá para periodos fijos de un (1) año calendario la Mesa Directiva del Concejo Municipal y las Comisiones Permanentes. Una vez conformadas las Comisiones Permanentes se elegirán las Mesas Directivas de las mismas.

Parágrafo 1°. *Las minorías tendrán participación en las Mesas directivas de la Corporación, conforme a lo dispuesto en la Constitución y la Ley.*

Parágrafo 2°. *Cada Bancada, podrá postular un candidato para la integración de las Mesas Directivas de las Comisiones Permanentes” (Negrillas y subrayas de la Sala).*

La norma anterior es clara en cuanto establece que la elección de Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía se efectuará y posesionará en la **última sesión ordinaria o de prórroga del año en curso**, con funciones a

499

partir del primero (1º.) de enero del año siguiente y por el término de un (1) año.

Al respecto, la Sala considera relevante reiterar la diferencia entre las denominadas **sesiones ordinarias** y extraordinarias, a saber:

(i) Las sesiones ordinarias, reguladas por el artículo 54 del Acuerdo No. 12 del 13 de diciembre de 2010, son aquellas reuniones que por derecho propio y máximo una vez por día, tres (3) veces al año realiza el Concejo Municipal para ejercer sus funciones normativas.

“ARTÍCULO 54. SESIONES ORDINARIAS. Durante el periodo para el cual fue elegido el Concejo Municipal se reunirá por derecho propio y máximo una vez por día, tres (3) veces al año en periodos de sesiones ordinarias, así:

a) El primer periodo será en el primer año de sesiones, del dos (2) de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.

El segundo, tercero y cuarto año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

b) El Segundo período será del primero de junio al último día de julio;

c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre.

Parágrafo: Las Comisiones Permanentes y la Plenaria del Concejo Municipal sesionarán válidamente para ejercer sus funciones de control político en todo tiempo y momento correspondiente al periodo constitucional de elección de los concejales y para ejercer sus funciones normativas durante los periodos de sesiones ordinarias, sus prórrogas y extraordinarias” (Negrillas y subrayas de la Sala).

(ii) Las sesiones extraordinarias, reguladas por el artículo 56 del Acuerdo No. 12 del 13 de diciembre de 2010, y tienen como principal característica que son convocadas por el alcalde municipal para estudiar asuntos que este someta al concejo municipal:

“ARTÍCULO 56.- SESIONES EXTRAORDINARIAS. El Concejo Municipal sesionará extraordinariamente por convocatoria que haga el Alcalde Municipal y por el término que éste le fije, de acuerdo a la ley. Durante el período de sesiones extraordinarias el Concejo únicamente se ocupará de los asuntos que el Alcalde someta a su consideración, sin perjuicio de que ejerza la función de control político que le corresponde en todo tiempo” (Negrillas y subrayas de la Sala).

Establecida la regla según la cual la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, se debe realizar en sesión ordinaria, es importante resaltar que conforme lo establece el artículo 132 del Acuerdo Municipal tantas veces aludido, toda citación para elección se hará exclusivamente para ese fin con tres (3) días de antelación, con excepción de la elección de la Mesa Directiva correspondiente a la iniciación del periodo constitucional.

“ARTÍCULO 132. CITACIÓN PARA ELECCIÓN: Toda citación para elección se hará exclusivamente para ese fin con tres (3) días de anticipación, conforme al presente reglamento, la Constitución Política y la Ley. Se exceptúa la elección de las primeras Mesas Directivas correspondientes a la iniciación del periodo constitucional” (Negrilla y subrayas de la Sala).

Lo anterior es coherente con el sentido del artículo 24 del Acuerdo No. 12 del 13 de diciembre de 2010, antes citado, según el cual la “[...] Mesa Directiva de la Corporación se elegirá para **el primer año del periodo Constitucional una vez posesionados los Concejales en la sesión inaugural**” (Negrillas y subrayas de la Sala).

Así mismo, los artículos 133 y 135 del Acuerdo No. 12 del 13 de diciembre de 2010 establecen cuáles son los servidores públicos sujetos a elección y los efectos de las elecciones que se surtan sin el lleno de los requisitos exigidos:

“ARTÍCULO 133. SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS A ELECCIÓN. La Plenaria del concejo Municipal en la forma prevista en el presente reglamento elige: Mesa Directiva del Concejo Municipal, Secretario General del Concejo, Miembros de las Comisiones Permanentes y Personero Municipal. Las Comisiones Permanentes eligen su respectiva Mesa Directiva.

Parágrafo. Siempre que por cualquier circunstancia se haga una elección después de haberse iniciado un período, se entiende hecha sólo para el resto del período en curso que haga falta.

[...]

ARTÍCULO 135 NULIDAD DE LA ELECCIÓN. Serán nulas las elecciones que se hagan sin el lleno de los requisitos exigidos en el presente reglamento.”

Las normas anteriores son importantes para el caso concreto porque permiten entender que la designación que hacen los Concejales de su Mesa Directiva tiene el carácter de elección y, en consecuencia, el acto que de ella surja es susceptible de ser controvertido a través del Medio de Control establecido por el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011. Así mismo, dado que se trata de un acto de elección, se debe cumplir con el procedimiento establecido por el artículo 125 del Acuerdo No. 12 de 2010, a saber:

“ARTÍCULO 125.- PROCEDIMIENTO EN CASO DE ELECCIÓN. *En las elecciones que efectuó la Corporación, se adelantará el siguiente procedimiento:*

1. *Postulados los candidatos, el Presidente designará una comisión escrutadora.*
2. *Abierta la votación cada uno de los Concejales, **en votación secreta, escribirá en una papeleta el nombre de uno de los candidatos al cargo por proveer, o la dejará en blanco.***
3. **El secretario llamará a lista, y cada Concejal depositará en una urna su voto.**
4. *Recogidas todas las papeletas si no está establecido un sistema electrónico o similar que permita cumplir la función, serán contadas por uno de los escrutadores a fin de verificar su correspondencia con el número de votantes. En caso contrario se repetirá la votación.*
5. *El secretario leerá en voz alta y agrupará, según el nombre uno a uno los votos, colocando las papeletas a la vista de los escrutadores y anotará separadamente, los nombres y votación de los postulados que la obtuvieron.*
6. *Agrupadas por candidatos las papeletas, la comisión escrutadora procederá a contarlos y entregará el resultado indicando el número de votos obtenido por cada uno de los candidatos, los votos en blanco, los votos nulos y el total de votos.*
7. *Entregado el resultado, la Presidencia ratificará ante la corporación que se declara legalmente elegido, para el cargo o dignidad de que se trate y en el periodo correspondiente al candidato que ha obtenido la mayoría de votos.*
8. *Declarado electo el candidato será invitado por el presidente para tomarle el juramento de rigor si se hallare en las cercanías del recinto, o se dispondrá su posesión para una sesión posterior”* (Negritas y subrayas de la Sala).

Finalmente, según lo establece el artículo 117 del Acuerdo *ibídem*, el voto es el mecanismo de declaración de voluntad de los concejales, en relación con el tema que se discute en las plenarios o en las Comisiones Permanentes, estableciéndose tres clases, a saber: la votación ordinaria (artículo 122 del Acuerdo), la votación nominal (artículo 123 del Acuerdo) y

502

la votación secreta consagrada en el artículo 124 del Acuerdo No. 12 de 2010.

El artículo 124, literal "a", de la norma *ibídem*, establece que el voto secreto es un mecanismo que no permite identificar la forma como vota el Concejal y que solamente es aplicable en unos casos concretos, a saber: **(i) cuando se deba hacer una elección; (ii) para decidir sobre las proposiciones de moción de censura; y (iii) cuando la plenaria así lo decida.**

En conclusión, es claro para la Sala que tratándose de la elección de la Mesa Directiva, esta se debe realizar en la **última sesión ordinaria o su prórroga del año respectivo** (artículos 24 y 54 del Acuerdo No. 12 de 2010), con **previa citación expresa hecha al menos con tres (3) días de anticipación** (artículo 132 del Acuerdo No. 12 de 2010); **conforme al procedimiento establecido en el artículo 125 del Acuerdo y aplicando el mecanismo del voto secreto** (artículo 124 del Acuerdo No. 12 de 2010).

En el caso concreto se encuentra probado que la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, se realizó en Sesión de Plenaria Extraordinaria del 28 de diciembre de 2016 y no en la última sesión ordinaria o su prórroga como expresamente lo disponen los artículos 24 y 54 del Acuerdo No. 12 del 13 de diciembre de 2010. Prueba de ello, el Acta No. 190 del 28 de diciembre de 2016 visible a folios 130 a 416 del expediente.

Así mismo, se encuentra probado que el Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, no dio cumplimiento al requisito establecido en el artículo 132 del Acuerdo No. 12 de 2010 referente a que toda citación para elección, inclusive la de la Mesa Directiva del Concejo, se hará exclusivamente para ese fin con tres (3) días de anticipación, conforme al reglamento del Concejo.

Lo anterior se encuentra probado con el Acta No. 190 del 28 de diciembre

de 2016 en la medida en que en ella consta que por propuesta de las bancadas de los partidos Conservador Colombiano, Cambio Radical, Partido de la "U" y Polo Democrático, se incluyó en la misma **sesión extraordinaria** del 28 de diciembre de 2017 la propuesta de elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, para la vigencia 2017 (Fls. 406 a 414 del expediente).

Finalmente, se encuentra probado que el mecanismo que utilizó la Corporación Municipal para realizar la elección fue el de voto nominal y no el de voto secreto, pese a lo dispuesto por los artículos 124 y 125 del Acuerdo tantas veces mencionado, pues, conforme consta en el Acta No. 190 del 28 de diciembre de 2016, la votación fue pública.

Consecuente con las anteriores consideraciones, a juicio de la Sala existe una manifiesta contravención legal entre el acto de elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, y la normativa invocada como disposiciones contravenidas, particularmente los artículos 24, 54, 124, 125 y 132 del Acuerdo No. 12 de 2010, ya que se advierte un desconocimiento del procedimiento de elección de la Mesa Directiva demandada. Por lo expuesto, la Sala declarará la suspensión provisional del acto de elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, contenida en el Acta No. 190 del 28 de diciembre de 2016.

Finalmente, en los términos del artículo 230, numeral 5, de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que el Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca se encuentra sesionando desde el primero (1°) de marzo de 2017, la Sala ordenará a dicha Corporación que, con estricta sujeción a las normas contenidas en la Ley 136 de 1994 y en el Acuerdo No. 12 de 2010, en especial, proceda a designar de inmediato una Mesa Directiva Provisional mientras este Tribunal dicta sentencia. Debido a que la Mesa Directiva suspendida no podrá ejercer funciones por razón de la decisión que aquí se adopta, la sesión en la que se elija la Mesa Directiva Provisional aludida será presidida por el primer concejal en orden alfabético por apellido. Una

504

vez ocurrida dicha elección la Mesa Directiva Provisional entrará en funciones inmediatamente.

Cabe advertir que la legalidad o ilegalidad definitiva del acto de elección acusado solo se determinará una vez agotadas las instancias procesales correspondientes, en la sentencia que ponga fin al proceso, pues es el momento en que el Tribunal hará un estudio concluyente sobre la demanda.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**,

RESUELVE

PRIMERO.- ADMÍTESE, para tramitar en **ÚNICA INSTANCIA**, la demanda presentada por la señora **NATALIA ANDREA ARÉVALO HUÉRFANO** contra el **CONCEJO MUNICIPAL DE CHÍA - MESA DIRECTIVA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE CHÍA**, en ejercicio del Medio de Control de Nulidad Electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, con el fin de que se declare la nulidad parcial del acto de elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, contenida en el Acta No. 190 del 28 de diciembre de 2016.

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE personalmente a los miembros de la **MESA DIRECTIVA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE CHÍA**, señores César Camilo Hernández Gómez, John Edwin Fuentes Correa y Yhon Meyer Díaz Garzón, en los términos ordenados por el artículo 277, numeral 1, literal "a", de la Ley 1437 de 2011; de no ser posible, procédase de conformidad con los literales "b" y "c" de la misma norma sin necesidad de orden que lo disponga; en este caso, infórmese a la demandante para que acredite las publicaciones en los términos exigidos por la norma aludida, y sobre la

consecuencia prevista en el literal "g" del precitado artículo, de lo cual deberá dejar constancia expresa la Secretaría de la Sección.

Indíquese a los demandados que se les concede un término de quince (15) días para contestar la demanda (Artículo 279 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), el cual comenzará a contarse tres (3) días después de la fecha en que se realice la respectiva notificación (artículo 277, numeral 1, literal "P", *ejusdem*).

TERCERO.- NOTIFÍQUESE personalmente a los señores **CONCEJALES DEL CONCEJO MUNICIPAL DE CHÍA**, o a los funcionarios en quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, en la forma dispuesta por el artículo 277, numeral 2, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 199 *ibídem*.

Indíquese que se les concede un término de quince (15) días para contestar la demanda, contado a partir del día siguiente al de la notificación personal de este proveído (Artículo 279 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

CUARTO.- En atención a lo ordenado por el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011-, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012-, **NOTIFÍQUESE** al señor **AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO** o a quien este haya delegado la facultad de recibir notificaciones. Además, notifíquese por estado al actor (artículo 277, numeral 4, CPACA).

QUINTO.- Para dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 277, numeral 5, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **INFÓRMESE** a la comunidad, haciendo uso del sistema de información de la página web de la Rama Judicial y adjuntando en el sistema la presente providencia junto con la demanda y sus anexos, que en

506

esta Corporación se tramita el medio de control de nulidad electoral establecido por el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, interpuesto por la señora Natalia Andrea Arévalo Huérfano contra el Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca, -Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chía-, con el fin de que se declare la nulidad parcial del Acta No. 190 del 28 de diciembre de 2016 del Concejo Municipal de Chía, mediante la cual se dispuso, entre otras, la elección de la Mesa Directiva del concejo Municipal de Chía, Cundinamarca.

SEXTO.- DECLÁRASE la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** del acto de elección de la Mesa Directiva contenido en el Acta No. 190 del 28 de diciembre de 2016 del Concejo Municipal de Chía, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO.- ORDÉNASE al Concejo Municipal de Chía que, con estricta sujeción de las normas contenidas en la Ley 136 de 1994 y en el Acuerdo No. 12 del 13 de diciembre de 2010, proceda a **designar una Mesa Directiva Provisional** mientras este Tribunal dicta sentencia, en la forma indicada en la parte considerativa de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala realizada en la fecha.



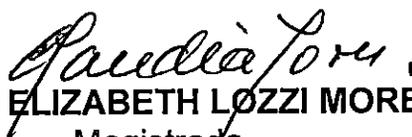
LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Magistrado



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

Magistrada

200
71-0317-
7 MAR. 2017
12:28 pm
Wtey

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECRETARÍA SECCIÓN PRIMERA
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior se notifica a las partes por ESTADO de
hoy, 21 MAR. 2017;

La (el) Secretana (o) Wtey