



158

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

SALA PRIMERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Armenia, diez (10) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

ASUNTO: ADMITE DEMANDA – DECIDE
SUSPENSIÓN PROVISIONAL - REQUISITOS
PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN
PROVISIONAL DE LOS ACTOS
ADMINISTRATIVOS EN EL NUEVO
ORDENAMIENTO PROCESAL – PRUEBA
SUFICIENTE DE LA CAUSAL INVOCADA -
INEXISTENCIA

INSTANCIA: PRIMERA¹

Auto I. No. 451

Decide la Sala de Decisión² sobre la admisibilidad de la demanda de la referencia y la solicitud de suspensión provisional.

1. ADMISIÓN DE LA DEMANDA:

Una vez estudiada la demanda presentada en ejercicio del medio de control de NULIDAD ELECTORAL, de primera instancia, que promueve el señor JESÚS

¹ Artículo 152 numeral 8 del C.P.A.C.A.

² Artículo 277 inciso final del C.P.C.A.C.A.



ANTONIO OBANDO ROA en contra de la elección de JULIANA VICTORIA RÍOS QUINTERO como Personera Municipal de Armenia para el periodo 2016-2020, se observa que la misma cumple con los requisitos formales, por lo que, presentada dentro del término de oportuno³, se admitirá en el aparte resolutive del presente auto, con las demás decisiones conforme lo consagra el artículo 277 del C.P.A.C.A.

2. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL⁴:

Solicita el actor como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del *“acto de elección de la Personera Municipal de Armenia Dra. Juliana Victoria Ríos Quintero, realizada durante la sesión extraordinaria del Concejo Municipal de Armenia el día 08 de agosto de 2017 según acta Nro. 156.”*

2.1. FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA MEDIDA CAUTELAR.

Invoca como normas violadas los artículos: 13, 29, 40 y 313 numeral 3° de la Constitución Nacional; 1° del Decreto 2485 de 2012; 286, 293 y 294 de la Ley 5 de 1992 o reglamento del Congreso de la República; 29 de la Ley 1551 de 2012; el Decreto Municipal de Armenia Nro. 068 del 24 de julio de 2017 que convoca a sesiones extraordinarias al Concejo de Armenia; y 10, 11, 54, 107 y 169 del Acuerdo Municipal 08 de 2014 o Reglamento Interno del Concejo de Armenia.

Como concepto de violación argumenta que el acto de elección tiene vicios desde su formación porque con él se vulneraron normas superiores como el debido proceso, el derecho a la igualdad, el derecho a elegir y ser elegido y el Reglamento Interno del Concejo Municipal al omitir el trámite de la recusación e impedimento de los tres Concejales en la comisión especial de ética, por las razones que la Sala se permite

³ En tanto la demandada fue elegida como Personera Municipal en sesión extraordinaria del Concejo Municipal de Armenia Q., celebrada el 08 de agosto de 2017, según Acta 156 de esa fecha visible en el expediente en el folio 43 a 51, por lo que el término de treinta (30) días señalados en el literal A) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA, se vencían el día 20 de septiembre de 2017, y la demanda fue radicada en la Oficina Judicial el día 19 de septiembre de 2017 (fol. 42).

⁴ Folio 25 a 42.



resumir así y clasificar para su mejor entendimiento:

i) Expedición con infracción a normas superiores:

Argumenta que mediante documento dirigido al señor Presidente del Concejo de Armenia el día 18 de julio de 2017 se recusó a 3 de los 19 concejales que integran la Corporación, a saber, GERSON OBED PEÑA MUÑOZ, JAVIER ANDRÉS ANGULO GUTIÉRREZ y LUIS GUILLERMO AGUDELO RAMÍREZ, bajo el entendido de haber actuado como testigos en el proceso electoral radicado 63001-2333-000-2016-00053-01 (Magistrado ponente: Dr. Juan Carlos Botina Gómez), y por tanto, éstos manifestaron su impedimento para participar de la entrevista y las votaciones del(a) Personero(a) Municipal, al tenor de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011; sin embargo, considera que esa declaratoria cubría solo a la Dra. Ángela Viviana López Bermúdez quien los había recusado, es decir, el impedimento no cubría a los restantes candidatos Drs. Rodrigo Vallejo Sánchez, Reinaldo Ospina Acevedo y Juliana Victoria Ríos Quintero, por no ser ellos los recusantes.

No obstante, el concejal RODRIGO ALBERTO CASTRILLÓN ex presidente del Concejo, también fue testigo en el mismo proceso electoral pero no fue recusado ni se declaró impedido, pese a que estaba en las mismas condiciones de los tres Concejales antes nombrados.

Indicó que, se vulneran las normas invocadas al haber omitido el Concejo Municipal darle a los impedimentos y recusaciones presentados el trámite señalado en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 en consonancia con el artículo 87 de la Ley 734 de 2002, en tanto debió haber suspendido el proceso de elección de Personero para llevar a cabo la comisión especial de ética, conforme lo establece el artículo 54 del Reglamento Interno del Concejo (Acuerdo 08 de 2014) en consonancia con los artículos 294 y 295 de la Ley 05 de 1992.

Califica la anterior omisión como violatoria del debido proceso, no solo de los tres

259



Concejales recusados por conflicto de intereses y declarados impedidos, sino también de la recusante y de los otros 3 participantes a Personero Municipal de Armenia, explicando que es en este trámite en el que se lleva a cabo la discusión el análisis de pruebas, la contradicción y defensa para la aprobación o no del citado impedimento; y en consecuencia el acto administrativo que eligió a la Dra. Juliana Victoria Ríos Quintero esta viciado desde su nacimiento por la manera irregular de formación.

Agrega que en el acto administrativo electoral está conformado por varias voluntades, entre ellos por la elección por parte del Concejo, el cual pretermitió al momento de la elección la conformación total del mismo por los 19 concejales y no por 16 de ellos como finalmente se conformó la plenaria para elegir a la Personera.

ii) Expedición en forma irregular:

Explicando que el Concejo al tramitar la recusación de 3 de sus Concejales y excluirlos de la plenaria al declararlos impedidos para actuar antes de la entrevista, desbordó la autorización efectuada por el Alcalde en el Decreto 068 de 2017, pues los convocó expresamente para sesionar extraordinariamente para el "*Proceso de entrevista, elección y posesión del Personero Municipal de Armenia.*", y con posterioridad haber presentado los escritos de recusación. Contrariando el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Nacional y el artículo 29 literal A numeral 4 de la Ley 1551 de 2012.

Sustenta la solicitud de suspensión de los efectos del acto de elección en las siguientes pruebas:

- Copia del Acta 156 del 08 de agosto de 2017 expedida por el Concejo Municipal de Armenia de sesión extraordinaria en donde se eligió a la Dra. Juliana Victoria Ríos Quintero como Personera Municipal de Armenia.
- Copia del Acta 157 del día 09 de agosto expedida por el Concejo Municipal de Armenia de sesión extraordinaria en la cual tomó posesión del cargo de



Personera Municipal periodo 2016-2020.

- Copia de la Resolución 00087 del día 06 de marzo de 2017 expedida por el Concejo Municipal de Armenia, por medio de la cual se justifica la celebración de un convenio interadministrativo con la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- en cumplimiento de un fallo judicial”.
- Copia de la Resolución 00132 del día 29 de marzo de 2017 expedida por el Concejo Municipal de Armenia, por medio de la cual se reapertura el concurso de méritos para la elección del Personero Municipal de Armenia, desde la etapa de verificación de antecedentes, respecto a todos los participantes y se adopta el correspondiente cronograma, en cumplimiento de un fallo judicial.
- Copia de la Resolución 00226 de 2017 del día 19 de mayo de 2017 expedida por el Concejo Municipal de Armenia, suspendiendo el cronograma del concurso público y abierto de méritos para la elección del Personero del Municipio de Armenia Quindío.
- Copia de la Resolución Nro: 00324 del 13 de julio de 2017 expedida por el Concejo Municipal por el cual se reapertura el concurso público y abierto de méritos para la elección del Personero del Municipio de Armenia Quindío y se adopta un nuevo cronograma.
- Copia del documento el día 11 de julio de 2017, la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, mediante Resolución 1924, resuelve una recusación interpuesta por la Sra. Juliana Victoria Ríos Quintero, en el sentido de rechazar la recusación contra la funcionaria de la ESAP- Diana Patricia Zúñiga.
- Copia del documento del día 17 de julio de 2017, la ex personera Dra. Ángela Viviana López Bermúdez en calidad de participante del concurso de méritos para elegir Personero, recusa ante el Presidente del Concejo a los Concejales GERSON OBED PEÑA, JAVIER ANDRÉS ANGULO y LUIS GUILLERMO AGUDELO para que se declaren impedidos al momento de realizar la entrevista.
- Copia de los documentos de los días 22 y 23 de julio de 2017 en el que los

260



concejales GERSON OBED PEÑA, JAVIER ANDRÉS ANGULO y LUIS GUILLERMO AGUDELO se declararon impedidos relacionados con la entrevista y elección del Personero Municipal ante la recusación adelantada en su contra por la Dra. ÁNGELA VIVIANA LÓPEZ BERMÚDEZ.

- Copia del Acta 150 del 02 de agosto de 2017 de sesión extraordinaria el Concejo Municipal llevó a cabo la entrevista a los aspirantes a ocupar el cargo de Personero(a) Municipal de Armenia a los Drs. REINALDO OSPINA ACEVEDO, RODRIGO VALLEJO SÁNCHEZ, JULIANA VICTORIA RÍOS QUINTERO y ÁNGELA VIVIANA LÓPEZ BERMÚDEZ, previa citación y notificación a los 17 habilitados para la entrevista.
- Copia del Acuerdo Municipal Nro. 08 de 2014 o reglamento interno de Concejo, además de anunciar que el documento complejo aparece en la página del Concejo.
- Copia de un CD y documento del 23 de agosto de 2017 suscrito por el Presidente del Concejo donde aparecen publicadas las sesiones extraordinarias donde se expiden las Actas de Concejo Municipal No. 150 del 02 de agosto de 2017 (entrevista de los aspirantes a Personero); Acta 156 del 08 de agosto de 2017 (elección de Personero) y Acta 157 del 09 de agosto de 2017 (posesión del Personera).
- Copia del Decreto No. 068 del 24 de julio de 2017, mediante el cual se convoca al Concejo Municipal de Armenia a sesiones extraordinarias durante 20 días corridos, periodo comprendido entre el 01 al 20 de agosto de 2017.

2.2. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A SOLICITUD DE SUSPENSIÓN.

2.2.1. JULIANA VICTORIA RÍOS QUINTERO⁵

Solicita negar la petición con fundamento en que la misma no cumple con los requisitos formales y de fondo para su procedencia, pues en primer lugar, la ritualidad

⁵ Folio 224 a 242.



del proceso de nulidad electoral exige que la solicitud de medidas cautelares se realice dentro de la misma demanda y no en escrito separado; y en segundo lugar, por cuanto los cargos formulados no logran desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado, por los siguientes motivos, que la Sala resume a continuación:

No era necesario convocar a la Comisión Especial de Ética del Concejo Municipal de Armenia para resolver el conflicto de interés, pues esta según lo establece el artículo 294 de la Ley 5 de 1992 solo es necesaria cuando no son comunicadas de manera oportuna a las causales de impedimento y conflicto de interés a la cámaras legislativas y se procedió de conformidad con el artículo 107 del Acuerdo 008 de 2014 en concordancia con los artículos 291 a 293 de la Ley 5 de 1992, una vez presentado el impedimento, el Concejal debe retirarse del recinto antes de iniciar la discusión, y el Presidente de la respectiva Corporación debe excusar al corporado por su inasistencia, tal y como sucedió en las sesiones extraordinarias de los días 02, 08 y 09 de agosto en virtud de la declaratoria de impedimento para participar en el proceso de elección y posesión del Personero Municipal de Armenia.

Considera que, el anterior procedimiento de ninguna manera vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la recusante, y por el contrario ésta logró separar del trámite administrativo electoral a los ediles que en su sentir se encontraban inmersos en un conflicto de interés que les restaba imparcialidad y objetividad a la hora de calificar la entrevista y elegir. Asimismo, la decisión de los Concejales de declararse impedidos, se ajustó al respeto de los principios de imparcialidad, objetividad y debido proceso que reclamaba la recusación.

Señala que tampoco se vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, elegir y ser elegido de los concursantes al momento de calificarse la entrevista, porque todos fueron calificados por los 16 concejales que participaron en la sesión; y que por el contrario, si a la participante ÁNGELA VIVIANA LÓPEZ BERMÚDEZ la hubieran entrevistado 16 concejales y a los demás concursantes los hubieran



entrevistado los 19 concejales que conforman la plenaria como lo sugiere el accionante, se presentaría un trato desigual.

Refiere que el actor omitió explicar o argumentar la forma como se viola el artículo 313 numeral 3° de la Carta Política, ni el Decreto 2485 de 2014 artículo 1°, o frente a la Ley 5 de 1992 en su artículo 286 y Ley 1551 de 2012 artículo 29; ya que frente algunas no encuentra relación de la norma con el objeto del litigio, y frente a otras, señala que las mismas pruebas aportadas dan fe del cumplimiento a cabalidad del artículo 1° del Decreto 2485 de 2014, que no se configuran los supuestos del interés directo que consagra la norma, de los Concejales en la elección de la Personera.

En cuanto a la presunta vulneración del Decreto Municipal número 068 del 24 de julio de 2017, estima que no está llamada a prosperar por cuanto el mismo decreto faculta o da competencia a la Corporación para resolver las situaciones presentadas en el procedimiento administrativo de elección, y que de este hacen parte tanto las declaratorias de impedimento como las reclamaciones que en garantía del debido proceso podían presentar los concursantes frente a los resultados de la entrevista, porque esta atribución no quedó plasmada textualmente en el Decreto que citó a sesiones extras al Concejo Municipal; en virtud del principio de eficacia regulado en el artículo 3° numeral 11 de la Ley 1437 de 2011 que rige el procedimiento administrativo.

Finalmente, dice que no se expone razón alguna por la cual se considera vulnerado el artículo 10 del Acuerdo 08 de 2014 (Reglamento Interno del Concejo Municipal), pero que en todo caso no hay lugar la aplicación de la Ley 5 de 1992 en el trámite de la declaratoria de impedimento de los Concejales porque el mismo Reglamento de la Corporación es claro en establecer que su aplicación es residual, este aspecto está regulado en el artículo 107 al cual se dio cumplimiento.



2.2.2. PRESIDENTE DEL CONCEJO DE ARMENIA⁶

Manifiesta que la solicitud no cumple con las condiciones necesarias para ser decretada, toda vez que no se especifica cuál o cuáles invoca o en su defecto los argumentos jurídicos necesarios que desvirtúen la legalidad del acto demandado.

Advierte que el Concejal RODRIGO ALBERTO CASTRILLÓN si bien no se declaró impedido, no puede pregonarse que se encontraba en igual condiciones que los concejales que si lo hicieron, pues él como Presidente coordinó el proceso que en el año 2016 culminó con la elección de la señora LÓPEZ BERMÚDEZ como Personera de Armenia, elección que sería declarada nula por vía judicial, en donde la actuación de dicho concejal en tal proceso de nulidad se limitó a defender el proceso por él liderado, actuación contraria a los otros concejales que mostraron públicamente su descontento con el referido proceso.

Respecto del trámite dado a las recusaciones e impedimentos de los Concejales para la elección de Personero Municipal, señala que no puede pregonarse vicio alguno, porque éstos aceptaron de manera voluntaria y en tiempo apartarse del proceso de entrevista, elección y posesión, y en consecuencia, la plenaria como máxima autoridad procedió a aceptar los argumentos esbozados por éstos, con el fin de llevar a cabo el mismo con objetividad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y evitar posibles sanciones disciplinarias, sin necesidad de iniciar trámite alguna por recusación y procediendo conforme a lo establecido en el artículo 107 del Acuerdo No. 08 de 2014.

En cuanto al Decreto de Convocatoria a Extras, le es claro que este era para surtir el “proceso de entrevista, elección y posesión del Personero Municipal de Armenia” y la recusación realizada a los Concejales, es consecuencia directa del inicio de tal proceso, por ello no puede pregonarse que no se encontraba la Corporación facultada para aceptar la voluntad de los corporados.

⁶ Folio 247 a 252.



Asimismo, le resulta ilógico afirmar que exista un vicio de nulidad, toda vez que las votaciones al interior de la Corporación se surten y se deciden por mayoría, es decir, no se requiere de la asistencia de participación de los 19 concejales que la integran, solamente se requiere que exista el quórum suficiente para el efecto.

2.2.3. MINISTERIO PÚBLICO

No se pronunció frente a la solicitud⁷.

2.2.4. PARTE ACTORA

Mediante escrito visible a folio 255 a 257, reiteró la solicitud de suspensión fundada en violación de las disposiciones invocadas y contradice lo expuesto por el Presidente del Concejo respecto a que no se requiere de la asistencia y participación de los 19 concejales, solamente de la existencia de quórum para el efecto; pues precisamente en la sentencia emitida por este Tribunal se hizo referencia a que la elección del Personero Municipal se realiza teniendo en cuenta precisamente la convocatoria pública y por méritos y que para ello no prima las mayorías al interior del Concejo.

Hizo alusión a que los pronunciamientos de la Personera y del representante del Concejo no desvirtúan las pruebas aportadas en la demanda, como tampoco sus argumentos.

3. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

A efectos de establecer la prosperidad o no de la medida de suspensión provisional solicitada, se abordara el siguiente hilo temático: (i) Generalidades de las medidas cautelares y en el proceso de contenido electoral; (ii) requisitos para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo como medida cautelar; (iii) caso

⁷ Según constancia secretarial visible en el folio 254.



concreto.

3.2. GENERALIDADES DE LAS MEDIDAS CAUTELARES Y EN EL PROCESO DE CONTENIDO ELECTORAL.

El nuevo sistema procesal contencioso administrativo, atendiendo los estándares internacionales de justicia y con el fin de materializar el derecho fundamental al acceso efectivo a la administración de justicia, ha consagrado una serie de medidas cautelares amplias y ha modificado los requisitos para el decreto de la tradicional medida de la suspensión provisional, en aras de garantizar, desde los inicios del proceso, la materialización de una decisión efectiva de justicia.

El C.P.A.C.A. en dos importantes normas, establece la procedencia y requisitos de las medidas en general y de la suspensión provisional en particular, así:

*“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, 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.
La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.”*

“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. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

...”

Así pues, de las anteriores normas se puede extractar los siguientes requisitos o condiciones para el decreto de la medida:



1. La medida debe buscar proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, es decir, de este aparte se desprende lo discutido en el proceso debe estar en juego o poner en peligro el derecho, no de forma hipotética, sino con fundamentos razonables de donde se puedan inferir. En este punto, es igualmente necesario resaltar que las medidas posean relación directa con las pretensiones de la demanda, pues en alguna medida, garantizan su materialización de fondo y el objeto del proceso.
2. En tratándose de suspensión provisional, la confrontación entre el acto administrativo y la norma superior, debe realizarse de una forma amplia, eliminándose en este punto el requisito consagrado en las normas anteriores de la violación flagrante o evidente, por lo que el juez en este punto, cuenta con un mayor margen de interpretación y valoración de la violación pretendida⁸.
3. Igualmente, cuando se pida la suspensión provisional y en el proceso se introduzcan pretensiones de restablecimiento o indemnización, el aparte final del inciso 1 del artículo 231 es claro en imponer una carga a quien solicita la medida, de probar sumariamente la existencia del perjuicio o del derecho vulnerado que se pretende restablecer, caso que no es el estudiado, pues estamos en presencia del contencioso objetivo de nulidad electoral.

En cuanto al procedimiento electoral dada su especial naturaleza, en virtud de la legalidad del acto que se cuestiona, y la celeridad que lo caracteriza, las medidas cautelares igualmente gozan de aspectos propios que procuran garantizar los principios que sustentan el medio de control, así lo ha enseñado el honorable

⁸ En este sentido la jurisprudencia Contenciosa expresa que en este punto, se ha dado una *“una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que (...) habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto”*⁸. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.



Consejo de Estado en providencia del 13 de agosto de 2014⁹, la cual se trae a colación:

“En materia de medidas cautelares, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo electoral corresponde al único mecanismo cautelar que puede formularse de cara a “proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”. Así se desprende del contenido del inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A. A diferencia del trámite ordinario que impone el estudio y decisión de las medidas cautelares propuestas en el curso de los otros medios de control, en el de nulidad electoral la medida de suspensión provisional solo puede solicitarse en la demanda; no está sujeta a correr traslado previo de la misma al demandado; no requiere de otorgamiento de caución para su decreto y se decide en el mismo auto admisorio, no en auto separado. Lo anterior en consideración a que el trámite para resolver la medida cautelar de suspensión provisional del acto electoral, está en consonancia con la celeridad que caracteriza este proceso, tal y como lo establece el artículo 296 del C.P.A.C.A., según el cual, únicamente le caben al contencioso electoral las regulaciones del proceso ordinario, en tanto sean compatibles con la naturaleza de éste.”

Sin embargo, pese a sus marcadas diferencias ante la ausencia de regulación especial, se debe acudir a las disposiciones del proceso ordinario, en aquello que sea compatible, como lo establece el artículo 296 del CPACA¹⁰.

En este orden de ideas, se advierte que en el título VIII –Disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral- no hay norma que regule el tema de los requisitos para la procedencia y el decreto de las medidas cautelares, por lo que acudiendo al articulado mencionado para el proceso ordinario se destaca que las medidas cautelativas pueden ejercitarse sólo a petición de la parte que le interese, y su finalidad no es otra que la preservación del objeto del proceso como la eficacia en la protección del ordenamiento jurídico cuando se evidencie su transgresión, para lo cual, la tantas veces mencionada Ley introdujo cambios que radican en las amplias facultades que tiene el juez administrativo¹¹ para su decreto.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Auto admisorio y suspensión provisional. Rad. 11001-03-28-000-2014-00057-00. Actor: Yorgin Harvey Cely Ovalle. Demandada: Johana Chaves García.

¹⁰ “En lo no regulado en este título se aplicarán las disposiciones del proceso ordinario en tanto sean compatibles con la naturaleza del proceso electoral”.

¹¹ Entiéndase como jueces tanto los unipersonales como los colegiados.

264



Respecto el tema de los requisitos para la procedencia de dicha medida cautelar, la Sección Tercera - Subsección "A" del Consejo de Estado explicó que del artículo 230 se deducen los siguientes: i) sea solicitada por el demandante, ii) exista una violación que *"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"* y iii) si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se acrediten, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados por los actores¹².

El Tribunal de Cierre ha señalado que la reforma introducida con la implementación de la Ley 1437 de 2011, en relación con la medida de suspensión provisional, *"se habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto"*. Esto, por cuanto en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA, para la suspensión provisional se prescindió de la *"manifiesta infracción"* hasta allí vigente, lo cual se ha interpretado en el sentido que *"la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud"*.¹³

En ese mismo sentido, la Sección Cuarta del Tribunal Supremo, señaló que *"Sobre el particular, esta Corporación ha precisado que la nueva regulación de la suspensión provisional establecida en el C.P.A.C.A, prescinde de la "manifiesta infracción" exigida en la antigua legislación, y "presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud"*. Esta es una reforma sustancial, si

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección "A", consejero ponente: Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera, providencia del 25 de noviembre de 2015, por medio de la cual se decidió los recursos de súplica contra el auto del 3 de septiembre de 2014, dictado por el magistrado conductor del proceso radicado al número 11001-03-26-000-2013-00162-00 (49150). Demandado: La Nación – Presidencia de la República – Ministerio de Minas y Energía.

¹³ Consejo de Estado, Sección Primera, Radicación núm.: 11001 0324 000 2013 00442 00. Auto de ponente del 20 de marzo de 2014. Dr. Guillermo Vargas Ayala, que resuelve solicitud de suspensión provisional en medio de control de simple nulidad.

se tiene en cuenta que ello habilita al juez para realizar un estudio de una manera más amplia que la prevista en la legislación anterior¹⁴.

Esta inteligencia es consecuente con lo anotado por el Dr. Gustavo Gómez Aranguren en el capítulo de "el régimen de las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011"¹⁵, del documento denominado "Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código - Una Mirada a la Ley de la Ley 1437 de 2011" y lo expuesto por el Consejo de Estado¹⁶, en los siguientes términos:

"De esta manera, lo que en el nuevo Código representa una variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine qua non que la oposición normativa apareciera manifestada por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales (sic) con (sic) la solicitud. Entonces (sic) ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la transgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que (sic) desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo (sic) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y (2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

¹⁴ Consejo de Estado Sección Cuarta, providencia del 29 de enero de 2014. Radicación número: 11001-03-27-000-2013-00014-00(20066). C. P. Jorge Octavio Ramírez. Igualmente en providencia del 3 de diciembre de 2012, la Sección Primera del Consejo de Estado, proceso radicado No. 11001-03-24-000-2012-00290-00, con ponencia de Guillermo Vargas A., expuso: "La nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud. Finalmente, el Despacho considera importante destacar que pese a que la nueva regulación le permite al juez realizar un análisis de la sustanciación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuicio alguno".

¹⁵ "Este nuevo espectro de medidas cautelares busca empoderar al juez administrativo con amplias facultades tendientes a adoptar medidas provisionales que garanticen la efectividad y el cumplimiento de las sentencias, sin temor a equivocarse, supuestos a las que tradicionalmente se le atribuía cuando actuaba como juez constitucional en sede de tutela o de acciones populares. La experiencia judicial colombiana indica que el tiempo requerido para sustanzar los procesos y adoptar decisiones de fondo es excesivo, lo que impone el robustecimiento de los poderes del juez, poniendo a su disposición mecanismos que de manera antihabida aseguren los derechos de los ciudadanos y la eficacia de las sentencias. Ello no solo garantiza los derechos subjetivos de los demandantes, sino que propende por la defensa del interés general y del patrimonio público, puesto que una decisión cautelar oportunamente puede contribuir a la protección de las finanzas del Estado en aquellos eventos de sentencias estimatorias de las prestaciones. Adicionalmente, las medidas cautelares oportunas y correctamente empleadas revisten de credibilidad la labor de los administradores de justicia, pues aseguran a los ciudadanos que, una vez superadas las etapas del proceso, sus derechos e intereses no serán vulnerados y que la sentencia proferida en su favor podrá hacerse efectiva. Esto genera un efecto colateral en los usuarios de confianza en las decisiones de los jueces, que ahora cuentan con instrumentos apropiados para garantizarlos adecuadamente sus derechos." Ver página web Consejo de Estado.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012. Exp. 11001-03-24-000-2012-00290-00. ALP. Dr. Guillermo Vargas Ayala.

265



“El Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), (sic) establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera manifiesta y apreciada por confrontación directa con el acto demandado, de esa manera, se impedía que el Juez pudiera realizar un estudio profundo del caso, pues la transgresión debía ser ostensible y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

“Al respecto cabe resaltar que la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para (sic) realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

“Finalmente, el Despacho considera importante destacar que pese a que la nueva regulación le permite al Juez realizar un análisis de la sustentación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, lo que obliga al Juzgador a ser en extremo cauteloso al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional.” (Negritas y subrayas del original).

Así las cosas, la regla actual le permite al juez resolver con mayor amplitud –en relación con el análisis de la solicitud- respecto de la forma como operaba la figura de la suspensión provisional en el Código Contencioso Administrativo; sin que al resolverla se traduzca en el desafuero del juez¹⁷, por lo que resulta necesario *“que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto”¹⁸.*

3.3. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DEL ACTO DEMANDADO COMO MEDIDA PRELIMINAR.

Sobre este punto particular, es necesario precisar que por la especialidad que predica el estudio y análisis de la suspensión provisional de los actos acusados cuando su pretensión principal es declarar la nulidad de éstos, **se deben acreditar los**

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “A”, consejero ponente: Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera, providencia del 25 de noviembre de 2015, por medio de la cual se decidió los recursos de súplica contra el auto del 3 de septiembre de 2014, dictado por el magistrado conductor del proceso radicado al número 11001-03-26-000-2013-00162-00 (49150). Demandado: La Nación – Presidencia de la República – Ministerio de Minas y Energía.

¹⁸ Auto del 13 de septiembre de 2012, proferido dentro del proceso radicado 11001-03-28-000-2012-00042-00, M. P. Dra. Susana Buitrago Valencia



presupuestos enunciados taxativamente para esta medida, los cuales se reflejan en el inciso 1º de la citada norma, lo que significa, que en tratándose de los demás requisitos que se señalan en el artículo 231 CPACA, no son de la naturaleza de la pretensión electoral y recaen para las demás que se incorporaron en el nuevo estatuto de lo contencioso administrativo.

Este raciocinio guarda consonancia con las providencias de la Sección Quinta, Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado que han desatado solicitudes de suspensión provisional de actos administrativos dentro del medio de control de nulidad electoral¹⁹, como también con el citado capítulo de “el régimen de las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011”, del documento denominado “Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código – Una Mirada a la Luz de la Ley 1437 de 2011”²⁰.

En este orden, para proceder a decretar la suspensión provisional de un acto, elevado dentro del medio de control cuya pretensión es la nulidad de un acto administrativo, es indispensable acreditar la violación de las disposiciones invocadas cuando surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores aducidas como violadas o del estudio de las pruebas allegas con la solicitud, es decir, bajo estos parámetros debe centrarse el estudio de tal pedimento.

Teniendo en cuenta lo anterior, pasa la Sala a estudiar:

¹⁹ Ver Auto del 13 de septiembre de 2012, proferido dentro del proceso radicado 11001-03-28-000-2012-00042-00, M. P. Dra. Susana Buitrago Valencia, y el auto de 4 de octubre del mismo año, expedido en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2012-00043-00 de la misma consejera.

²⁰ “(...) Los requisitos para decretar las medidas cautelares fueron señalados en el artículo 231 del CPA y CA, estableciendo diferencias dependiendo de si se trata de demandas en las que se pretenda la nulidad de los actos administrativos o de las que se promuevan en ejercicio de los demás medios de control de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud se exige: (i) Que la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación directa con las normas superiores invocadas como vulneradas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y (ii) tratándose de demandas de nulidad con restablecimiento del derecho, deberá probarse, al menos sumariamente, la existencia de los perjuicios cuya indemnización se reclama.

(...)”(Subrayas y negrillas fuera de texto)



3.4. EL CASO CONCRETO

Bajo las consideraciones antes efectuadas se procede a resolver la medida preventiva solicitada por el accionante, fundada en las causales de nulidad consagradas en el artículo 137 del C.P.A.C.A., aplicables por remisión expresa del artículo 275 *ibidem*, que la Sala encuadra en la expedición con infracción a normas superiores y en forma irregular, y que están basadas en dos argumentos centrales consistentes en: i) haber omitido el trámite para decidir los impedimentos y recusaciones; y ii) tramitar la recusación y excluir a 3 de sus Concejales de la plenaria al declararlos impedidos para actuar antes de la entrevista, desbordando con ello la autorización hecha en el Decreto 068 de 2017 por medio del cual se convocó a sesiones extraordinarias al Concejo para surtir el proceso de entrevista, elección y posesión del Personero Municipal de Armenia.

Respecto del primer argumento, refiere el demandante que se vulneran las normas superiores con el acto de elección al haber omitido darle a las manifestaciones de impedimento hechas por los Concejales GERSON OBED PEÑA MUÑOZ, JAVIER ANGULO GUTIÉRREZ y LUIS GUILLERMO AGUDELO RAMÍREZ para participar en los debates, calificaciones, votaciones, elección y posesión del Personero Municipal de Armenia, basadas en el numeral 11 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, al haber declarado como testigos en el proceso de nulidad electoral radicado bajo el número 2016-053, el trámite consagrado en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y la conformación de una Comisión Especial de Ética, tal como lo establece el artículo 54 del Acuerdo 08 de 2014 (Reglamento Interno del Concejo) en consonancia con los artículos 294 y 295 de la Ley 05 de 1992.

El citado artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, dispone que:

“ARTÍCULO 12. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y



Jurisdicción Contenciosa
Administrativa

RECUSACIONES. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1° de este artículo.

Por su parte, el artículo 54 del Acuerdo 08 de 2014 "Por medio del cual se adopta el reglamento interno del Concejo Municipal de Armenia Quindío y se dictan otras disposiciones", establece:

"Artículo 54. Comisión especial de ética: el concejo integrará una comisión de ética, encargada de conocer los casos de conflicto de intereses, las violaciones al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones; así como, del comportamiento de los concejales, según las normas de ética señaladas en el presente reglamento interno, que pueda afectar a miembros o empleados de la corporación en su gestión pública.

Estará conformada por el presidente de la corporación quien la presidirá y por los presidentes de cada comisión permanente quienes elegirán un primero y segundo vicepresidente de cada comisión permanente quienes elegirán un primero y segundo vicepresidente y actúa como secretario general de la corporación.

Esta comisión se pronunciará en reserva y por las tres cuartas partes de sus integrantes. La plenaria será informada acerca de sus conclusiones con el fin de adoptar, previo debate, decisiones acordes con la ley."

Ahora, los artículos 294 y 295 de la Ley 5 de 1992 que hacen parte de la sección IV

267



denominada “CONFLICTO DE INTERESES”, señalan:

“ARTÍCULO 294. RECUSACIÓN. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

La decisión será de obligatorio cumplimiento.”

“ARTÍCULO 295. EFECTO DE LA RECUSACIÓN. Similar al del impedimento en el artículo 293.”

De las anteriores normas se pueden extraer varios aspectos importantes referentes al tratamiento que se debe de dar frente a las situaciones en donde se advierta la existencia de una causal de impedimento.

Lo primero que hay que resaltar es que si la manifestación la hace un tercero debe tramitarse como una recusación, caso en el cual se tendrá que informar al recusado sobre ello –en el evento en que no se presente ante este mismo-, para que este manifieste si acepta o no la causal invocada, y posteriormente será decidida de plano por el superior del servidor recusado, o por superior del respectivo sector administrativo, y a falta de estos por el Procurador Regional en el caso de autoridades territoriales.

En segundo lugar, si la manifestación proviene del propio servidor, será este el encargado de ponerla en conocimiento de su superior o de la cabeza del respectivo sector administrativo, y a falta de estos por la Procuraduría, para que se decida de plano sobre aquel impedimento.

Sobre uno y otro procedimiento –recusación e impedimento- el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, advierte que “*Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá*



*Jurisdicción Contenciosa
Administrativa*

ser recusado si no manifiesta su impedimento por: ...". De igual forma, se destaca de este artículo la consagración no solo de causales de impedimento y recusación sino el impedimento para conocer de actuaciones administrativas en razón del conflicto de interés que describe como *"Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido."* Asimismo, se asegura en el numeral primero esta como causal, en los siguientes términos:

"1. Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho."

Así las cosas, es una obligación de todo servidor público que adelanta una actuación administrativa poner en conocimiento de su superior o la autoridad competente la situación establecida como causal de impedimento que los inhiba para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y mientras se decide si se acepta o no el impedimento manifestado, se suspenderán los términos para resolver la actuación administrativa.

Además de lo anterior, existe un trámite especial en materia de Congresistas previsto en la Ley 5ª de 1992 para cuando uno de sus miembros no puso en conocimiento oportunamente su impedimento y fue recusado, es decir que, haya incumplido con su obligación de dar a conocer de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico y participó del trámite como ponente o en el debate de determinado proyecto o decisión trascendental estando impedido, caso en el cual es puesta esta situación en conocimiento de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación.

No obstante, la misma Ley 5ª prevé en los artículos 291 a 293 otro procedimiento en el evento de que si sea manifestado el impedimento por parte del Congresista, que



puede ser resumido de la siguiente manera:

1. La declaración del impedimento por el Congresista en cumplimiento de su deber constitucional.
2. La comunicación del impedimento al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa.
3. La aceptación del impedimento por sus pares quienes se hallan legalmente investidos de la facultad para resolver si aceptan o no el impedimento.
4. Los efectos del impedimento.

El artículo 293 de la citada Ley establece que cuando el impedimento es aceptado “*el respectivo presidente excusará de votar al congresista*”, por el contrario, si el impedimento se rechaza, persiste en el Congresista la obligación de participar en la votación.

En este orden, la decisión sobre el impedimento es vinculante y, por tanto, en el evento de no ser aceptado, es deber del Congresista participar en el asunto sometido a su consideración.

Por otra parte, el citado artículo 54 del Reglamento Interno del Concejo de Armenia dispone la existencia de una Comisión Especial de Ética, su función y la forma de integrarse. Es claro en señalar que entre otros asuntos ésta Comisión conoce de los casos de conflicto de intereses y violación al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones y a las normas de ética señaladas en el mismo Acuerdo; el cual además consagra expresamente el siguiente trámite:

“Artículo 107. Impedimento para votar: Cuando uno o varios concejales se encuentren incurso en un conflicto de intereses, en una causal de inhabilidad o de incompatibilidad deberá o deberán declararse impedidos de participar en los debates o votaciones correspondientes y deberá o deberán retirarse, antes de iniciar la discusión.”



(Artículo. 70 ley 136 de 1994, ley 734 de 2002, ley 1148 de 2007 y 734 de 2000, Artículo. 48 no. 1º ley 617 de 2000), y todas las demás normas que regulen la materia.”

Se trata entonces de un procedimiento especial para los miembros del Concejo Municipal de Armenia, el cual debe surtirse en los términos allí establecidos; no obstante, esta disposición no advierte ante quien debe hacerlo y quién es el competente para decidir sobre el impedimento para participar en los debates o votaciones, lo cual si prevé la Ley 5ª de 1992, norma a la cual se debe remitir por disposición expresa del artículo 10²¹.

Otro es el caso específico del conflicto de interés²² e incompatibilidad²³, evento en el numeral 10 del artículo 44 del mismo Acuerdo, señala como un deber del Concejal el “Poner en conocimiento de la corporación o de la comisión de ética las situaciones de carácter moral o económico que lo inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, conforme al artículo 70 de la ley 136 de 1994, así como las incompatibilidades en que pueda estar incurso. (...)”; pero igualmente sea que lo haya manifestado o recusado, el trámite deberá ser de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 107 del Reglamento Interno del Concejo Municipal y la Ley 5ª de 1992.

De acuerdo a las pruebas allegadas hasta el momento, se tiene probado lo siguiente:

- Mediante Resolución²⁴ N° 00132 del 29 de marzo de 2017 la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Armenia procedió a reaperturar el Concurso de

²¹ “Artículo 10. Principios de interpretación: La interpretación de las disposiciones reglamentarias aquí contenidas, habrá de realizarse según el sentido lógico y literal de las palabras. Con todo, en tratándose de disposiciones que presenten dificultades interpretativas se tendrán en cuenta las reglas de interpretación normativa contenidas en los artículos 25 a 32 del Código Civil Colombiano en lo que resulten pertinentes, así como también en caso de no encontrarse disposición aplicable, se tendrá en cuenta las disposiciones contenidas en la Ley 5 de 1992, o la que haga sus veces, la doctrina constitucional y los principios generales del derecho, Ley 153 de 1887 y demás normas concordantes. (...)” (Subrayas fuera del texto)

²² Es decir, de aquellas en situaciones en las que exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido ante la Corporación o la Comisión de Ética de participar en los debates o votaciones respectivas.

²³ Entendida esta como la imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades, la cual tiene su fundamento constitucional en el artículo 127 de la Carta.

²⁴ Visible en el expediente a fol. 129 a 130 y en los Cd's.

264



Méritos para la elección del Personero Municipal desde la etapa de verificación de antecedentes de los participantes y estableció el cronograma del concurso a través de la Resolución N° 176 de 2017²⁵.

- Entre el Concejo de Armenia y la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 450 celebrado el 21 de abril de 2017 con el objeto de *“aunar esfuerzos técnicos, administrativos y operativos entre la ESAP y el CONCEJO MUNICIPAL DE ARMENIA – QUINDÍO, para rehacer el concurso público y abierto de méritos para la elección de Personero Municipal, a partir de la etapa de revisión y calificación de antecedentes de los inscritos en el año 2015.”*, en razón de este le correspondía a la ESAP adelantar el concurso de méritos hasta la remisión de la lista de los aspirantes que continuaban con la prueba de entrevista que debía realizar el Concejo. Convenio que aparece en el expediente del folio 131 al 139 y en los medios magnéticos allegados con la demanda.
- Que el cronograma establecido para el Concurso Público y Abierto de Méritos para la elección del Personero Municipal de Armenia, establecido mediante la Resolución N° 176 de 2017 fue suspendido por el Concejo Municipal a través de Resolución N° 00226 de 2017²⁶, a solicitud de la ESAP y mientras esta no resolviera el procedimiento de recusación realizada por Juliana Victoria Ríos en contra de la Directora, de Subdirectora de Proyección Institucional de la ESAP y de las contratistas; recusación que frente a la primera no fue aceptada, a la segunda fue rechazada y las frente a las últimas declarado improcedente²⁷. Siendo reanudado el 13 de julio de 2017 por medio de la Resolución N° 00324 de 2017²⁸.

²⁵ Visible en el expediente a fol. 125 a 128 y en los Cd's.

²⁶ La cual milita en los Cd's.

²⁷ Según Resoluciones No. 426 del 10 de junio de 2017 y No. SC-1924 del 11 de julio de 2017, visibles en el CD.

²⁸ La cual milita en los Cd's.



- Mediante oficio 172.160.20-400 del 17 de julio de 2017²⁹ la ESAP remitió el listado con la sumatoria de los puntajes obtenidos por los aspirantes en las pruebas de conocimiento, competencias laborales y análisis de antecedentes; razón por la cual el Concejo por medio de la Resolución N° 00332 del 25 de julio de 2017³⁰ procedió a citarlos a entrevista para el día 02 de agosto de 2017 a las 08:00 a.m.; informándoles en el mismo acto que: i) los resultados serían comunicados ese día al finalizar todas las entrevistas, ii) las reclamaciones contra los resultados de la entrevistas debían ser radicadas en la Corporación el día 3 de agosto de 2017; iii) las respuestas a dichas reclamaciones serían publicadas el viernes 04 de agosto de 2017 a través de la página web del Concejo; iv) las reglas de desempate y de la entrevista; y v) las fechas de elección y posesión del Personero Municipal durante las sesiones extraordinarias de los días 8 y 9 de agosto de 2017, respectivamente.
- El día 18 de julio de 2017³¹ Ángela Viviana López Bermúdez actuando como participante del concurso de méritos para elegir Personero Municipal de Armenia radicó ante el Concejo Municipal memorial en que puso en conocimiento las causales de impedimento y recusación consagradas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, para que en caso de que no se declararan impedidos los concejales GERSON OBED PEÑA, JAVIER ANDRÉS ANGULO y LUIS GUILLERMO AGUDELO, se entendieran recusados por *“Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración.”*, en consideración a que estos fueron testigos dentro del proceso de nulidad electoral.

²⁹ Fol. 120 a 124 y en los Cd's.

³⁰ Resolución que obra en el expediente a fol. 117a 119 y en los Cd's.

³¹ Fol. 99 a 107 y en los Cd's.

270



- El 22 de julio de 2017 los citados concejales presentaron ante el Presidente del Concejo Municipal escritos manifestando estar impedidos para participar tanto en los debates como en la votación para Personero Municipal, incluyendo la entrevista, elección y posesión, invocando como causal la señalada en el numeral 11 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. Escritos que se encuentran visibles en el expediente del folio 107 al 111, excusándose en el mismo de la inasistencia, conforme al artículo 107 del Reglamento Interno del Concejo.
- El Alcalde Municipal de Armenia a través del Decreto 068 del 24 de julio de 2017³², convocó al Concejo Municipal a sesiones extraordinarias durante veinte días corridos, periodo comprendido entre el 01 al 20 de agosto de 2017, entre otros, para el siguiente fin:

“ARTICULO SEGUNDO: Durante las citadas sesiones la Corporación, se ocupará exclusivamente del estudio, análisis, revisión, discusión y aprobación en comisión o plenaria según sea el caso de los siguientes Proyectos de Acuerdo:

(...)

C. Proceso de entrevista, elección y posesión del Personero Municipal de Armenia.”

- En sesión extraordinaria celebrada el día 02 de agosto de 2017 por el Concejo Municipal de Armenia, se dejó expresa constancia de: i) la ausencia de los concejales GERSON OBED PEÑA, JAVIER ANDRÉS ANGULO y LUIS GUILLERMO AGUDELO; ii) que había el quórum necesario para deliberar y decidir; iii) que en el orden del día estaba el desarrollo de la entrevista a los aspirantes a ocupar el cargo de Personero de la ciudad; y iv) el motivo de la inasistencia de los concejales prenombrados, y al respecto se cita del Acta 150³³ lo siguiente:

“El Presidente aclaró a la opinión pública que en este día no se encuentran

³² Fol. 98 y 124.

³³ Fol. 63 a 97 y en los Cd's.



presentes los Concejales Gerson Obed Peña, Luis Guillermo Agudelo Ramírez y Javier Andrés Angulo Gutiérrez, por cuanto presentaron declaratoria de impedimento por una recusación que les presentó a ellos y a la corporación por parte de la doctora Ángela Viviana López, por haber participado como testigos en un caso referente también a esa elección; esa declaración de impedimento fue aprobada por la plenaria de la Corporación, por cuanto solicitó al Secretario que quedara transcrita de manera textual y total el acta.”

Así mismo, se tiene que una vez realizadas la entrevistas y sumadas las calificaciones de los 16 concejales, la doctora Juliana Victoria Ríos Quintero obtuvo el mayor puntaje en la prueba de entrevista con 8.68 puntos, seguida por Rodrigo Vallejo Sánchez con 6.40, de Ángela Viviana López Bermúdez con 4.81 y Reinaldo Ospina con 4.59.

- A través de Resolución N° 00368 del 2 de agosto de 2017³⁴ se publicaron los resultados de la prueba de entrevista de los aspirantes al cargo de Personero del Municipio de Armenia, la cual se dejó en firme por medio de la Resolución N° 00370 de 04 de agosto de 2017³⁵, al no presentarse reclamación alguna frente a la prueba de entrevista y una vez consolidados los resultados finales de las pruebas la demandada Juliana Victoria Ríos Quintero quedó en primer lugar. De dicho acto se dio lectura en la sesión realizada el día 8 de agosto de 2017 y los 16 concejales asistentes decidieron elegirla como Personera Municipal para el periodo restantes 2016-2020.
- Durante las sesiones extraordinarias de elección y posesión de la doctora Juliana Victoria Ríos Quintero, como Personera Municipal de Armenia, celebradas el 8 y 9 de agosto de 2017, el Presidente del Concejo recordó que los concejales GERSON OBED PEÑA, JAVIER ANDRÉS ANGULO y LUIS GUILLERMO AGUDELO se les había aceptado por parte de la plenaria el impedimento manifestado por éstos. Según Actas 156 y 157

³⁴ Fol. 112 a 113 y en los Cd's.

³⁵ Fol. 114 a 116 y en los Cd's.



visibles en el expediente del folio 43 a 62.

Con fundamento en lo acreditado hasta la fecha se tiene que una vez advertidos de la causal de impedimento los concejales GERSON OBED PEÑA, JAVIER ANDRÉS ANGULO y LUIS GUILLERMO AGUDELO procedieron a manifestarlo por escrito ante el Presidente del Concejo cumpliendo con ello con su obligación legal; y que de esta manifestación conoció la plenaria del Concejo Municipal de Armenia quien decidió aceptarla; por tanto, tratándose de un impedimento con fundamento en causal distinta a la de conflicto de intereses, este era el procedimiento que correspondía darle de acuerdo a lo establecido en la normativa ya analizada; pues la manifestación se hizo previamente a la participación de la entrevista, fue resuelta por la máxima autoridad de la Corporación³⁶ y siendo aceptada se les separó del debate y votación a los concejales impedidos.

Por otra parte, no comparte la Sala el argumento del actor consistente en que el Concejo no tenía facultades para resolver la recusación y los impedimentos manifestados, pues el Decreto que lo convocó a sesiones extraordinarias no lo establecía expresamente, dado que esto sería una interpretación literalista y que vacía del contenido la competencia otorgada para las sesiones extraordinarias por la presencia de cualquier situación conexas con la establecida para las sesiones extraordinarias, en razón a que precisamente el procedimiento para resolver los impedimentos de los concejales es inherente y propio de cualquier debate o decisión que el Concejo Municipal deba tomar, por tanto, no resulta ser otro tema o materia

³⁶ De conformidad con el "Artículo 24. Estructura Orgánica: En ejercicio de sus funciones normativas y de control político y control especial, el concejo de Armenia, con sujeción a las disposiciones legales y constitucionales vigentes, determina la siguiente estructura orgánica.

1. Plenaria del Concejo Municipal: Conformada por la totalidad de los concejales y las concejalas de la corporación, se encuentra facultada para la elección del órgano de dirección y representación denominado mesa directiva. Igualmente para elegir al secretario general, los integrantes de las comisiones permanentes, el personero y el contralor municipal.

La plenaria es la máxima autoridad de la corporación concejo municipal. Todas las decisiones que afecten a la corporación podrán ser aprobadas, modificadas, negadas o revocadas por ella, con sujeción a la constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

Las decisiones de la plenaria son de obligatorio cumplimiento para todos los miembros y empleados del concejo municipal."



distinta al objeto de estudio para el cual fue convocado por lo que no resulta vulnerado lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. Por el contrario, para esta Corporación era indispensable que previo a ocuparse del análisis, revisión, discusión y aprobación del proceso de entrevista, elección y posesión del Personero Municipal de Armenia, se resolvieran los impedimentos manifestados.

Concluye la Sala del examen preliminar propio del escenario procesal de la suspensión provisional, que no se encuentra configurada una infracción a las normas jurídicas invocadas por el actor en la solicitud de suspensión provisional ni del estudio de las pruebas por éste aportadas; razón por la cual no están acreditados los presupuestos para la procedencia de la medida cautelar referida a la suspensión provisional de los efectos de la elección demandada por infracción entre normas superiores con el acto objeto de control de legalidad.

Por consiguiente, se **DENEGARÁ** la solicitud de medida cautelar consistente en suspender provisionalmente los efectos del "acto de elección de la Personera Municipal de Armenia Dra. Juliana Victoria Ríos Quintero, realizada durante la sesión extraordinaria del Concejo Municipal de Armenia el día 08 de agosto de 2017 según acta Nro. 156".

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío.

RESUELVE:

PRIMERO: ADMÍTASE, en primera instancia, la presente demanda de nulidad electoral promovida por JESÚS ANTONIO OBANEDO ROA en contra del acto de elección de JULIANA VICTORIA RÍOS QUINTERO como PERSONERA MUNICIPAL DE ARMENIA por el periodo restante 2016-2020, por lo referenciado con anterioridad.



En consecuencia se dispone:

- a. **NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia a la señora de JULIANA VICTORIA RÍOS QUINTERO, en la forma prevista por el numeral 1, literal a del artículo 277 del C.P.A.C.A. Para este efecto, envíese a la dirección aportada por el abogado en el escrito de pronunciamiento frente a la medida, esto es, a los correos electrónicos abogadodiegoalejandro@gmail.com y ariassierraabogadosyassociados@gmail.com y en la calle 21 No. 16-46 edificio Torre Colseguros de la ciudad de Armenia Q. En caso de no poderse realizar la notificación de la anterior forma, **NOTIFÍQUESE** por aviso, tal como lo regulan los literales b y c del mismo numeral.
- b. **NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia al Presidente del CONCEJO MUNICIPAL DE ARMENIA y al señor Agente del Ministerio Público, en la forma establecida en el artículo 277 numerales 2 y 3 del C.P.A.C.A., en concordancia con el artículo 199 *ibídem*.
- c. **NOTIFÍQUESE** por estado al actor, de conformidad con el numeral 4 del artículo 277, *ídem*.
- d. **CÓRRASE** traslado por el término de quince (15) días a la parte demandada y al Ministerio Público, para los fines a que se contrae el artículo 279 del C.P.A.C.A. Dicho término empezará a correr al día siguiente de la notificación personal del auto admisorio o del día de la publicación por aviso, según el caso. Por secretaria déjense las constancias.
- e. **INFÓRMESE** a la comunidad sobre la existencia de este proceso en la página web de la Rama Judicial, enlace Tribunales Administrativos – Quindío – Secretaría Tribunal Administrativo del Quindío – Avisos a la Comunidad - 2015, de conformidad con el numeral 5 del artículo 277 del C.P.A.C.A.; asimismo en la Secretaria de dicho Tribunal.



23

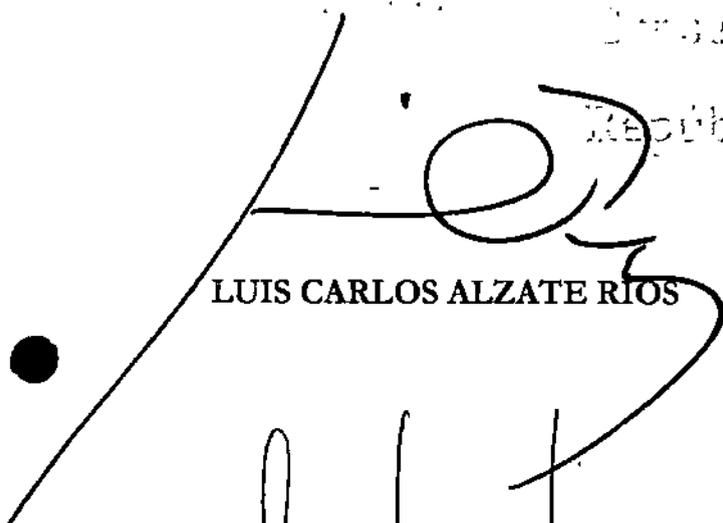
SEGUNDO: NIÉGUESE la solicitud de suspensión provisional de la elección demandada.

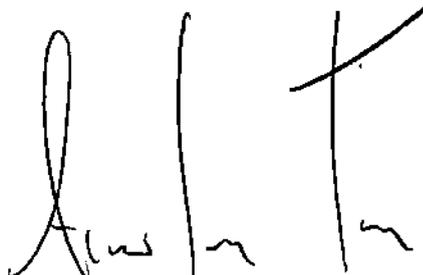
El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° **.

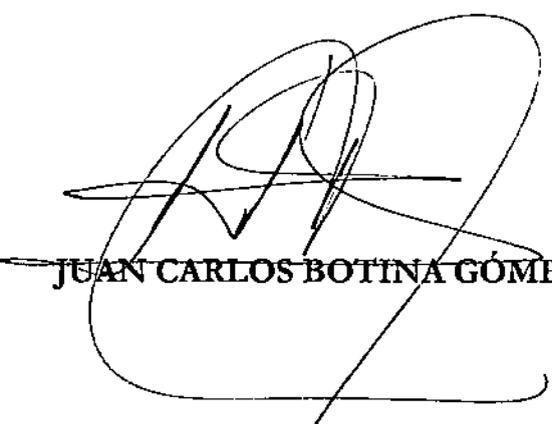
NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

Magistrados
Sala de lo Contencioso Administrativo
República de Colombia


LUIS CARLOS ALZATE RÍOS


ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO


JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ