

# República de Colombia



## Tribunal Administrativo del Meta - Sala Segunda Oral

---

**MAGISTRADO PONENTE: HECTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, junio trece (13) de dos mil diecisiete (2017)

**RADICACIÓN: 50001-33-33-004-2017-00031-99**  
**DEMANDANTE: FABIO GUIZA SANTAMARIA**  
**DEMANDADA: NACION - RAMA JUDICIAL**  
**M. DE CONTROL: NULIDAD REST. DEL DERECHO**

Procede la Sala a decidir el impedimento manifestado por la doctora **CATALINA PINEDA BACCA**, Jueza Cuarta Administrativa Oral del Circuito de Villavicencio y que comprende a todos los demás Jueces Administrativos de este Distrito Judicial, para conocer de la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, instaurada por **FABIO GUIZA SANTAMARIA** contra la **RAMA JUDICIAL**, en procura de que se le reliquiden y paguen las prestaciones sociales con base en el 30% de la prima especial, como factor salarial, devengado durante el lapso comprendido entre el 1º de enero de 1993 y 3 de julio de 2000.

La demanda fue instaurada el 07 de febrero de 2017, tal como se constata con el acta de reparto visible al folio 75 del cuaderno de primera instancia.

La Jueza Cuarta Administrativa Oral del Circuito de Villavicencio, el 13 de marzo de 2017<sup>1</sup>, se declaró impedida para conocer del precitado proceso, en razón a que por su condición de juez, se encuentra en la misma situación del demandante, teniendo un interés directo en el debate jurídico que se plantea, situación que podría comprometer su juicio objetivo e imparcialidad

---

<sup>1</sup> Visible a folio 77 del cuaderno original

para decidir, aludiendo a la causal de impedimento consagrada en el numeral 1° del artículo 141 del C.G.P.

Por lo anterior, procedió a darle trámite ante esta Corporación de conformidad con el numeral 2 del artículo 131 del C.P.A.C.A. dado que la causal de impedimento invocada comprende a los demás jueces administrativos.

### CONSIDERACIONES:

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 130 establece que los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los eventos allí señalados y en los casos consagrados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil<sup>2</sup>.

Así mismo, de acuerdo con el numeral primero del artículo 130 del C.P.A.C.A, esta Colegiatura es competente para pronunciarse sobre las manifestaciones de impedimento de los Jueces Administrativos del Circuito de Villavicencio, que encuadra en la causal consagrada en el numeral 1° del artículo 141 del C.G.P. que dice:

*“Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.”*

La causal citada hace referencia al interés directo o indirecto que en el resultado del proceso tenga el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. La Sala Plena del Consejo de Estado, ha entendido que para que se configure este impedimento *“es menester que se trate de un interés*

---

<sup>2</sup> Debiéndose entender Código General del Proceso al iniciar su aplicación a partir del 1° de enero del presente año, tal como lo precisó el Consejo de Estado en providencia de la Sección Tercera, Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, del (14) de mayo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 05001-23-31-000-2011-00462-01(44544).

*particular, personal, cierto y actual, que tenga relación, al menos mediata, con el caso objeto de juzgamiento, de manera que impida una decisión imparcial.”<sup>3</sup>*

En otras palabras, el mentado interés debe traducirse en una expectativa clara, actual y concisa, frente al posible beneficio o detrimento, ya sea de índole patrimonial, intelectual o moral, que el resultado del proceso representaría al operador judicial, o a sus familiares cercanos y que, por tanto, compromete su imparcialidad.

En el caso sub examine, la Sala considera fundada la causal de impedimento expresada por la funcionaria judicial, a la luz del numeral 1º del artículo 141 del C.G.P., pues, por recaer el objeto del litigio en el reconocimiento como factor salarial de una prima especial que devengan los jueces, les asiste un interés en las resueltas de la controversia.

En atención a lo dispuesto en el artículo 1º del Acuerdo No PSAA 12 – 9482, de mayo 30 de 2012, debe procederse al nombramiento de Juez Ad Hoc, de los Conjueces existentes en este Tribunal, para lo cual se solicitará al Presidente de la Corporación que fije fecha y hora para el sorteo pertinente.

Por lo anterior, la Sala Segunda Oral del Tribunal Administrativo de Meta,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: ACEPTAR** el impedimento propuesto respecto de todos los **JUECES ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** y, en consecuencia, se les separa del conocimiento del presente asunto.

**SEGUNDO:** El nombramiento del Juez Ad Hoc, se hará de la lista de conjueces existentes en este Tribunal, conforme lo establece el artículo 1º

---

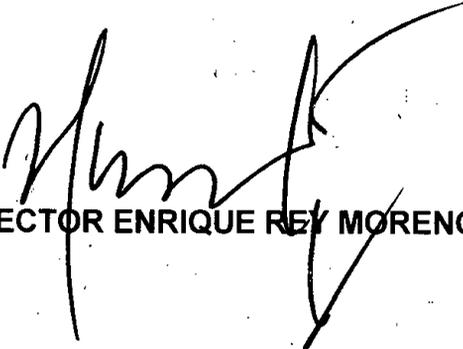
<sup>3</sup> Ver auto del 27 de enero de 2004. Radicación número: 11001-03-15-000-2003-1417-0. M.P. ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ.

del Acuerdo No. PSAA 12 – 9482, de mayo 30 de 2012, para lo cual se remitirá el diligenciamiento a la Presidenta de la Corporación para que fije fecha y hora para el respectivo sorteo.

**TERCERO:** En firme esta decisión y una vez designado el Juez Ad Hoc, vuelva el proceso al Juzgado de origen, para que continúe con el trámite correspondiente.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha. Acta: 018



HECTOR ENRIQUE REY MORENO



TERESA HERRERA ANDRADE



NILCE BONILLA ESCOBAR

# República de Colombia



## Tribunal Administrativo del Meta-Sala Segunda Oral

---

**MAGISTRADO PONENTE: HECTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, junio trece (13) de dos mil diecisiete (2017)

**RADICACION: 50001-23-33-000-2017-00212-00**  
**DEMANDANTE: MARCOS PEREZ JIMENEZ**  
**DEMANDADO: REGISTRADURIA ESPECIAL DEL ESTADO CIVIL DE PUERTO CARREÑO VICHADA**  
**NATURALEZA: NULIDAD**

### **ASUNTO**

Decide la Sala sobre la admisión del medio de control de Nulidad, instaurado por el señor **MARCOS PEREZ JIMENEZ**, a través de apoderada, en contra de la **REGISTRADURIA ESPECIAL DEL ESTADO CIVIL DE PUERTO CARREÑO, VICHADA**.

### **ANTECEDENTES**

Pretende el actor que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 001 del 23 de febrero de 2017, por medio de la cual se declaró que la iniciativa de Revocatoria de Mandato, denominada "TODOS RECUPEREMOS PUERTO CARREÑO", cumple con los requisitos establecidos en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 y se reconoció como su Vocero al señor **RIGOBERTO ALEZONES SABOGAL**.

## CONSIDERACIONES

Correspondería a este Tribunal, en principio, analizar y disponer acerca del cumplimiento de los requisitos formales de la demanda para su admisión o inadmisión, en caso de que ellos no se dieran, sin embargo en tal sentido no se procederá, ya que ab initio, se advierte que el medio de control de nulidad se dirige contra el primer acto administrativo expedido por la Registraduría para abrir trámite a la iniciativa de Revocatoria de Mandato de un alcalde, que constituye un mecanismo de participación ciudadana y dentro del cual el acto cuestionado es de mero trámite, no pasible de control jurisdiccional, por no poner fin al procedimiento administrativo-político de revocatoria del mandato.

Efectivamente, el acto administrativo cuestionado es la resolución por medio de la cual se establece que la iniciativa ciudadana de revocatoria cumple los requisitos establecidos legalmente y se reconoce a su vocero y promotor, con lo cual solo se ha abierto el trámite para, al final, recaudar la expresión de la voluntad popular, a través del voto, que es la que en esencia puede afectar los intereses y la investidura del alcalde contra el cual se abre.

La revocatoria del mandato, por la trascendencia que per sé tiene, por emerger de los derechos al ejercicio y control del poder político, consagrados en el artículo 40 Constitucional, merece un tratamiento igualmente especial, razón por la cual la intervención de la Registraduría es solo formal y de trámite, simplemente para conducir y dar el derrotero a esa expresión de la voluntad popular y, al final, una vez recogida ésta, con el proceso de escrutinio, certificar los resultados de la votación y comunicar al Presidente o al Gobernador correspondiente los mismos, con miras a que procedan a la remoción de la persona a quien se le ha revocado el mandato.

Este mecanismo de participación ciudadana, muy caro dentro del esquema democrático en que esta instituido el Estado Colombiano, además de estar consagrado en el numeral 4º del artículo 40 de la Carta Política, fue

desarrollado por el legislador por conducto de la Ley 134 de 1994, que en su artículo 6º dispuso:

**“ARTÍCULO 6o. REVOCATORIA DEL MANDATO.** <Artículo **CONDICIONALMENTE** exequible<sup>1</sup>> La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”.

Posteriormente, en la Ley 1757 de 2015 por la cual se dictaron disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, se reglamentó el proceso de inscripción del Promotor y el Comité Promotor ante la Registraduría del Estado Civil, en la que se dispuso el siguiente derrotero a seguir:

**“ARTÍCULO 6o. REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.** En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información:

- a) El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité promotor;
- b) El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana;
- c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta;
- d) El proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato.

Inscrito un Comité promotor de un referendo, la Registraduría contará con un plazo de ocho (8) días para verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, a partir del cual contará con un plazo de seis (6) meses para la recolección de los apoyos ciudadanos.

**PARÁGRAFO 1o.** <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> Se podrán inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional.

**PARÁGRAFO 2o.** La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario”.

(...)

<sup>1</sup> Mediante Sentencia C-180-94 de 4 de abril de 1994, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara, la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto de Ley 92/92 Senado y 282/93 Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución Política y declaró EXEQUIBLE este artículo “... siempre y cuando la convocatoria a plebiscito que haga el Presidente de la República, satisfaga los requisitos previstos en el artículo 104 de la Constitución Política”.

**ARTÍCULO 15. CERTIFICACIÓN.** Vencido el término de verificación del que trata el artículo anterior y hechas las verificaciones de ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.

**PARÁGRAFO.** El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral”.

Con el propósito de desarrollar tal reglamentación, la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió la Resolución No. 4745 de 2016, por la cual se reglamentó el procedimiento para el trámite de Inscripción de Promotores de los Mecanismos de Participación Ciudadana ante la Registraduría del Estado Civil, de la siguiente manera:

**ART. 1º—Solicitud formulario de inscripción del promotor y/o comité promotor.** Cualquier ciudadano, ya sea en nombre propio, o en representación de una organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar el “Formulario de inscripción del promotor o el comité promotor para un mecanismo de participación ciudadana” el cual será entregado en cualquier Registraduría del Estado Civil. Igualmente, los ciudadanos interesados en proponer una iniciativa a través de un mecanismo de participación ciudadana podrán descargar el Formulario de inscripción directamente de la página web de la Registraduría, [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co) en el siguiente Link: Electoral – Mecanismos de Participación Ciudadana – Formularios, y diligenciarlo según las instrucciones señaladas en el mismo.

(...)

**ART. 3º—Verificación de los requisitos legales para inscripción del promotor y/o comité promotor.** Dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la solicitud, la Registraduría del Estado Civil correspondiente, **deberá verificar que esta reúne los requisitos consagrados en los artículos 5º y 6º de la Ley 1757 de 2015**, a saber:

- a) El formulario de inscripción del promotor y/o comité promotor debidamente diligenciado en el que conste el nombre completo, número de documento de identificación y dirección de notificación del promotor o de los miembros del comité promotor.
- b) El título que describa la propuesta del mecanismo de participación ciudadana.

- c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta.
- d) El proyecto de articulado, salvo en caso de la revocatoria del mandato.
- e) En caso de la inscripción de un comité promotor, este debe estar conformado por no menos de tres personas ni más de nueve.
- f) Solo en caso que la iniciativa sea presentada por una organización social, partido o movimiento político, además de los anteriores requisitos, se deberá anexar al formulario de inscripción, el acta de la sesión donde consta la determinación adoptada por el órgano competente, según sus estatutos, donde conste los nombres de los ciudadanos que integrarán el comité promotor.

Si llegare a faltar alguno de los requisitos citados anteriormente e inmediatamente después de dar cuenta de la ausencia, se le solicitará a el (los) promotor (es) la subsanación de la información faltante; en un término de tres días contados a partir de la fecha de la solicitud. El término de los ocho días para realizar la verificación se suspenderá hasta el momento en que el (los) promotor (es) complete el requisito referido.

Con la suscripción del formulario, se autoriza expresamente a la Registraduría del Estado Civil para que notifique procedimientos y trámites administrativos de la iniciativa mediante correo electrónico, conforme lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011. Adicionalmente, se indicará el correo electrónico en el que se recibirán notificaciones.

PAR.—El funcionario electoral deberá verificar que los ciudadanos que se pretenden constituir como promotores de la iniciativa, son ciudadanos en ejercicio y que la información registrada en el formulario corresponde a los nombres y número de identificación que se encuentran en la base de datos del archivo nacional de identificación, ANI.

(...)

**ART. 5º—Resolución de inscripción del promotor o comité promotor y entrega del formulario de recolección de apoyos.** Con el lleno de los requisitos y sin exceder el término de quince (15) días contados a partir de la solicitud de inscripción, la registraduría del estado civil correspondiente notificará al vocero de la iniciativa la resolución por medio de la cual se reconoce al vocero de la iniciativa y la inscripción del promotor o comité promotor, y en la que se dejará constancia de:

- a) El cumplimiento de los requisitos mencionados en el artículo 3º de esta resolución.
- b) El nombre de la iniciativa, el tipo de mecanismo de participación ciudadana a invocar y la circunscripción electoral donde se pretende llevar a cabo la iniciativa.
- c) El nombre y número de cédula del promotor y de los miembros del comité promotor si los hubiere. En este último caso, se reconocerá a cada uno de sus miembros, y se distinguirá cuál de ellos es designado vocero de la iniciativa.
- d) El número consecutivo que le fue asignado a la iniciativa ciudadana por la registraduría delegada en lo electoral.
- e) La anotación donde se indica, que para todos los efectos legales, el vocero será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa.

PAR.—Al momento de la notificación de la resolución, se hará entrega del formulario de recolección de apoyos diseñado para la respectiva iniciativa,

fecha a partir de la cual iniciará el plazo de los seis (6) meses con que cuentan los promotores para recolectar los apoyos necesarios para llevar a cabo el mecanismo de participación ciudadana correspondiente.

La Resolución será notificada personalmente o mediante el envío de un mensaje a la dirección de correo electrónico suministrada por los promotores de la iniciativa en el Formulario de Inscripción, de ser el caso.

Una vez surtido este trámite, la Registraduría del Estado Civil correspondiente, remitirá copia de la información a la Registraduría Delegada en lo Electoral”.

Para regular la fase final de este mecanismo de participación ciudadana, la misma Ley 1757 de 2015 en su Capítulo V, dispuso:

**“ARTÍCULO 43. NOTIFICACIÓN.** Surtido el trámite de verificación de apoyos ciudadanos a la propuesta de revocatoria del mandato, el registrador correspondiente enviará al Gobernador o al Presidente de la República, según sea el caso, la certificación de la que trata el artículo 15 de esta ley para que fijen la fecha en la que se celebrará la votación correspondiente.

Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria del mandato, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.

**ARTÍCULO 44. REMOCIÓN DEL CARGO.** Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado y a designar un encargado de conformidad con las normas vigentes.

**PARÁGRAFO.** Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.

**ARTÍCULO 45. ELECCIÓN DEL SUCESOR.** Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los 2 meses siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certifique los resultados de la votación.

Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, habrá un designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador.

**PARÁGRAFO.** El encargado o designado por el Presidente de la República o el gobernador, dará cumplimiento en lo que fuere pertinente, al plan de desarrollo en el respectivo período”.

De la lectura de la normatividad transcrita se encuentra que el procedimiento establecido tiene dos fases, la primera relacionada con el trámite PRE- VOTACIÓN y la segunda de VOTACIÓN Y REMOCIÓN.

La primera que interesa para los fines de esta providencia, se inicia con la Verificación de los requisitos legales para inscripción del promotor y/o comité promotor y termina con la verificación y certificación de apoyos ciudadanos a la propuesta de revocatoria del mandato, para que el Gobernador o el Presidente de la República, según sea el caso, fijen la fecha en la que se celebrará la votación correspondiente.

En virtud de lo anterior, es claro que el procedimiento de revocatoria del mandato, al igual que en la generalidad de los procedimientos administrativos, entre ellos los de contenido electoral, se integra con actos preparatorios o de trámite, como es precisamente en este caso la resolución por medio de la cual se admite la iniciativa de revocatoria y se reconoce a su vocero y es finalmente la votación, en el porcentaje previsto por el legislador, donde se adopta por el pueblo antes elector la decisión de revocar o no el mandato del alcalde o gobernador.

En este contexto, son los ciudadanos quienes deciden si finaliza o no el mandato otorgado a su gobernante. Dándose los requisitos establecidos en la ley, relacionados con los porcentajes de participación y aprobación del mecanismo, se considera que emerge una elección negativa, pues, los mismos ciudadanos que confirieron el mandato, en las urnas manifiestan su inconformidad y declaran que el alcalde o gobernador sujeto del proceso no continúa en el ejercicio de su cargo.

Es decir, que los actos definitivos y que ponen fin al procedimiento administrativo-político de revocatoria del mandato, que sí serían pasibles de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, serían el informe del resultado de los escrutinios de las votaciones, expedido por la Registraduría correspondiente, a partir del cual el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, proceden a la remoción del cargo del gobernador o alcalde revocado y a designar un encargado de conformidad con las normas vigentes.

Dada la novedad del tema y con fines puramente ilustrativos, podría pensarse que estos actos definitivos tendrían un contenido electoral y podrían enjuiciarse, en principio, a través del medio de control de nulidad electoral, a pesar de que los artículos 139 y 275 del CPACA solo se refieren a los actos de elección por voto popular o por cuerpos colegiados y a los de nombramiento efectuados por entidades y autoridades públicas, porque, en últimas, además del contenido electoral, materializan una elección popular aunque expresada de manera negativa y en los que, igualmente, pueden concurrir las causales anulación generales del artículo 137 o algunas de las específicas contempladas en el artículo 275 del CPACA.

Por darse una eventual afectación del derecho subjetivo del ya elegido, también podría pensarse – desde otras aristas – en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Recapitulando, la Sala considera, que la Resolución No. 001 del 23 de febrero de 2017, expedida por la REGISTRADURIA ESPECIAL DEL ESTADO CIVIL DE PUERTO CARREÑO VICHADA, por medio de la cual se declaró que la iniciativa ciudadana de Revocatoria de Mandato, denominada “TODÓS RECUPEREMOS PUERTO CARREÑO”, cumple con los requisitos legales establecidos en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 y se reconoció como su vocero al señor RIGÓBERTO ALEZONES SABOGAL, es un acto preparatorio o de trámite, que, por ende, no es enjuiciable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por sí sólo. Pudiéndose ventilar su eventual ilegalidad, solo al lado del o de los actos definitivos que pongan fin al procedimiento administrativo-político de revocatoria del mandato en el sub examine.

Por lo expuesto, se rechazará la demanda por estar dirigida contra un acto que no es susceptible de control judicial de conformidad con el numeral 3º del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

**RESUELVE:**

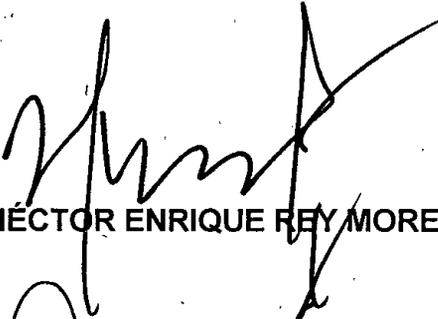
**PRIMERO: RECHAZAR** la presente demanda con pretensiones de nulidad, instaurada por **MARCOS PEREZ JIMENEZ** contra la **REGISTRADURIA ESPECIAL DEL ESTADO CIVIL DE PUERTO CARREÑO VICHADA**, por las razones expuestas.

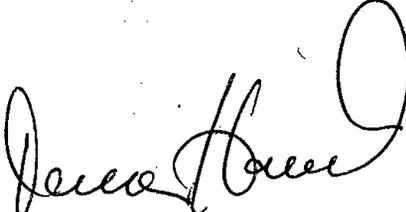
**SEGUNDO: ORDENAR** la devolución de los anexos de la demanda, sin necesidad de desglose y el archivo de la actuación.

**TERCERO: RECONOCER** personería a la abogada **JOHANA MARCELA GONZALEZ GALVIS**, como apoderada de la parte demandante, en los términos y para los fines del poder conferido (fol. 1).

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE**

Estudiada y aprobada en sesión de la fecha. Acta: 018

  
**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

  
**TERESA HERRERA ANDRADE**

  
**NILCE BONILLA ESCOBAR**

# República de Colombia



## *Tribunal Administrativo del Meta-Sala Segunda Oral*

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, junio trece (13) de dos mil diecisiete (2017)

**RADICACIÓN:** 50-001-23-33-000-2016-00569-00  
**DEMANDANTE:** EDILBERTO BAQUERO SANABRIA  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DEL META –  
ASAMBLEA DEPTAL. DEL META  
**M. DE CONTROL:** NULIDAD

### **ASUNTO:**

Se pronuncia la Sala sobre la solicitud de medida cautelar presentada por el demandante en esta cuerda procesal, previos los siguientes:

### **ANTECEDENTES:**

El señor **EDILBERTO BAQUERO SANABRIA**, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad, contra el DEPARTAMENTO DEL META y la ASAMBLEA DEPARTAMENTAL del mismo departamento, con el fin de que se declare la nulidad de las Ordenanzas 880 de junio de 2015 "*Por medio de la cual se prorroga la autorización otorgada al Gobernador del Meta mediante la Ordenanza 843 de mayo de 2014*", y, de la 891 de agosto de 2015 "*Por medio de la cual se modifica la Ordenanza 843 de 2014, prorrogada por la Ordenanza 880 de 2015*"

La situación fáctica expuesta por el demandante como fundamento de la cautela anunciada, que se refiere a la suspensión provisional de los efectos de las Ordenanzas 880 y 891 de 2015, fue la siguiente:

En primer lugar, argumentó, que los actos acusados contrarían de manera clara, ostensible, flagrante y manifiesta lo dispuesto en normas superiores como son el numeral 9 del artículo 300 de la Constitución Política y el numeral 5º del artículo 91 del CPACA, como se constata con su simple cotejo frente a las normas enunciadas, que sirvieron de soporte jurídico para el estudio y aprobación, sanción y publicación de las ordenanzas objeto de la demanda.

Narró el demandante, que la Asamblea Departamental del Meta, expidió la Ordenanza 843 del 16 de mayo de 2014, *Por medio del cual se otorgó una autorización al Gobernador del Meta para contratar un crédito*, la cual tuvo como fundamento el numeral 9º del artículo 300 de la Constitución Política. Dijo, igualmente, que se deduce de la citada ordenanza que la autorización otorgada al Gobernador del Meta iba hasta el 30 de junio de 2015, fecha en la cual perdía vigencia y que en forma expresa y concreta esa fue la autorización hecha por la Asamblea Departamental y las facultades o autorizaciones volvieron, en esa fecha, nuevamente a la duma departamental.

Comentó, que estando vigente la Ordenanza 843 del 2014, el Gobierno Departamental, presentó ante la Asamblea en el mes de junio, es decir, un mes antes de perder vigencia la ordenanza citada, un proyecto de ordenanza que prorrogaba la autorización que había otorgado la Asamblea y que no ejecutó el Gobernador, siendo este ilegal. El proyecto se estudió en primer debate el 11 de junio de 2015, en segundo debate el 27 de junio y en tercer debate el 30 de junio de 2015, siendo enviado para sanción y publicación el 1º de julio de 2015, un día después de perder vigencia la ordenanza 843, dándose origen a la Ordenanza 880 del 1º de julio de 2015.

Señaló, que además de ser prorrogadas unas autorizaciones ya inexistentes para el Ejecutivo, porque volvieron automáticamente a la Asamblea Departamental, esa nueva ordenanza no concuerda con su soporte, tampoco en el título, ni en la exposición de motivos de la prórroga, pues, se adicionó o modificó, al incluir tres (3) párrafos nuevos, lo que se observa al comparar las dos ordenanzas.

Precisó, que la Asamblea debió expedir, luego de la presentación del proyecto por parte del Gobernador, una nueva ordenanza en idénticas condiciones que la 843, es decir, dando una nueva autorización para contratar el crédito y no otorgando la prórroga dado que, cuando expidió la prórroga, el gobernador ya no contaba con la autorización, pues, ya estaba en cabeza de la Asamblea en forma automática.

De otra parte, relató el actor, que por tercera vez el Gobernador presentó un proyecto de ordenanza haciendo unas modificaciones a las ordenanzas 843 de 2014 y 880 de 2015, proyecto que recibió el primer debate el 5 de agosto de 2015, el segundo el 10 de agosto y el tercer debate el 11 de agosto, siendo sancionada el 14 de agosto de 2015.

Describió el demandante, que la Ordenanza 891 del 14 de agosto de 2015, tuvo como soporte o sustento jurídico las facultades del numeral 7 del artículo 300 de la Constitución Política; numeral diferente al mencionado en las ordenanzas anteriores que es el 9º del mismo artículo; igualmente indicó, que dicha ordenanza tuvo un soporte jurídico inexistente, dado que la Ordenanza 843 de 2014 se prorrogó arbitrariamente y habiendo perdido su ejecutoria, la cual se modificó agravando más la situación jurídica del Departamento, porque se pretendía un crédito por \$230 mil millones de pesos que, entonces, se gestionaba sin ningún soporte jurídico válido, lo cual ocasionaría daños antijurídicos y consecuencias al Departamento, desfinanciando la construcción de las dos calzadas que eran el objetivo inicial de la administración y la asamblea departamental.

Precisó, que con la Ordenanza 891 de 2015, se tramitó el crédito y se cambió la destinación de los recursos que figuraban en la Ordenanza 843 del 16 de mayo de 2014; en proyectos que nunca fueron presentados en forma concreta y precisa y como objeto del crédito a la Asamblea Departamental por parte del gobierno departamental, pues, la Asamblea aprobó la ordenanza sin tener conocimiento de qué obras o proyectos se iban a ejecutar y que no fueron enunciadas en la ordenanza, siendo un requisito saber en forma precisa en qué se iban a gastar los recursos; también era requisito que estuvieran registrados y viabilizados en

los bancos de programas y proyectos de planeación departamental los referidos proyectos.

Por último precisó, que de la Ordenanza 843 del 16 de mayo de 2014, que tuvo vigencia hasta las 12 p.m. del 30 de junio de 2015, deriva la aparente existencia de las Ordenanzas 880 y 891 de 2015, que después le permitieron al Gobernador del Meta, tramitar el cupo de endeudamiento hasta 230 mil millones, sin ninguna competencia para hacerlo, pues, no tenía ya la autorización de la Asamblea porque la dejó vencer, no la ejecutó y la autorización volvió automáticamente a la Corporación.

Ahora bien, este Despacho, por reunir los requisitos formales y los presupuestos procesales, mediante providencia del 10 de octubre de 2016, admitió la demanda<sup>1</sup>. Ese mismo día, en auto separado, se corrió traslado al departamento accionado de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, de conformidad con el artículo 233 del C.P.A.C.A.<sup>2</sup>, permitiéndose que tanto la Gobernación, como la Asamblea del Meta, se pronunciaran sobre el particular, según memoriales que obran en los folios 32 al 36 y 41 al 45, respectivamente, del cuaderno de medidas cautelares.

Las visiones de los entes demandados, se sintetizan de la siguiente manera:

### **Posición del Departamento del Meta**

Indicó, que el numeral 9 del artículo 300 de la Constitución Política, establece dos presupuestos a saber, i) la autorización que las asambleas departamentales deben otorgar al gobernador para contratar y, ii) para que el mandatario seccional ejerza por determinado tiempo funciones que son propias de las asambleas departamentales.

Precisó el Departamento, que para pretender la prosperidad de la medida cautelar solicitada, era necesario concretar la violación de la norma

---

<sup>1</sup> Folio 37 del cuaderno principal.

<sup>2</sup> Folio 23 del cuaderno de medidas cautelares.

de mayor jerarquía con el referido acto administrativo, lo cual no se demostró.

Señaló, que cuando la Asamblea Departamental del Meta aprobó la Ordenanza 880 de 2015, en su tercer debate realizado el 30 de junio de 2015, por medio de la cual se prorrogó la autorización prevista en la Ordenanza 843 de 2014, ésta estaba vigente toda vez, que la referida autorización iba hasta el 30 de junio de 2015.

Aclaró, que una cosa es que la Ordenanza 880 de 2015 no se hiciera oponible a terceros desde el 30 de junio de 2015, por cuanto no se había publicado, pero otra cosa es, que se convirtió en acto administrativo cuando se aprobó en tercer debate, indicando que el actor solo se limitó a decir que fue aprobada el 30 de junio de 2015 y promulgada el 1 de julio del mismo año; argumentos que no son suficientes para pretender la prosperidad de la medida cautelar y tampoco existe, de manera clara, confrontación entre los actos demandados y las normas superiores invocadas.

Esta parte demandada, trajo a colación lo dispuesto en el artículo 69 del Código Civil, relacionado con aclaraciones sobre los límites del plazo, precisando que como la vigencia de la Ordenanza 843 de 2014 iba hasta las 12 de la noche del 30 de junio de 2015, pero como la que la prorrogó fue aprobada por la Asamblea Departamental el mismo 30 de junio de 2015, debería entenderse que la prórroga estuvo dentro del marco legal, la cual hizo de obligatorio cumplimiento el nuevo acto.

Igualmente, indicó, que el Decreto Ley 1222 de 1986 en su artículo 75, establece que para que un proyecto sea ordenanza debe aprobarse en tres debates celebrados en 3 días distintos, por lo tanto, si la Ordenanza 880 de 2015 surtió su tercer debate el 30 de junio de 2015, ese mismo día se convirtió en un acto administrativo, siendo publicado el 1 de julio del mismo año, al tenor de lo dispuesto en los artículos 65 del C.P.A.C.A., 8º y 5º de la Ley 57 de 1985.

Señaló, que estando en plena vigencia la Ordenanza 880 de 2015, la Asamblea Departamental aprobó la Ordenanza 891 del mismo año,

la cual la hace válida, por lo que dichas ordenanzas nacieron a la vida jurídica con plena legalidad, por lo que es un deber legal su aplicabilidad.

### **Posición de la Asamblea Departamental de Meta**

Por su parte, la Asamblea Departamental dentro del término legal, se manifestó oponiéndose a la prosperidad de la medida cautelar deprecada, indicando que según los hechos de la demanda y los requisitos del artículo 231 del C.P.A.C.A., las Ordenanzas No. 843 de 2014 y 891 de 2015, de manera clara gozan de total legalidad, pues, se les practicaron los tres debates, fueron sancionadas y publicadas en la gaceta departamental.

Señaló, que no existe un argumento o justificación por parte del demandante que permita concluir que las Ordenanzas 843 de 2014, 880 y 891 de 2015, generen un grave perjuicio para la Contratación del Departamento, debido a que una de las funciones propias de la Asamblea Departamental es la de autorizar al Gobernador para contratar, de forma general y específica, tal como lo dispone el numeral 9 del artículo 300 de la Constitución Política.

Precisó, que la Asamblea Departamental del Meta no ha violado ninguna de las normas invocadas en la demanda, toda vez, que i) la Asamblea está facultada para autorizar al Gobernador para que pueda contratar; ii) A las ordenanzas 843 de 2014, 880 y 891 de 2015, se les practicaron los 3 debates, naciendo así a la vida jurídica; iii) El Gobernador del Meta las sancionó porque era su deber; iv) Finalmente fueron publicadas; v) La competencia para contratar de los departamentos se encuentra establecida en el numeral 9 del artículo 300 de la Constitución Política; vii) Las ordenanzas 843 de 2014, 880 y 891 de 2015, no se apartan de los postulados legales y jurisprudenciales.

Concluyó, indicando que no existe el perjuicio irremediable invocado, toda vez que las ordenanzas gozan de toda legalidad.

## CONSIDERACIONES

En el anterior contexto, previo a determinar si la medida cautelar solicitada debe o no prosperar, se hace necesario precisar que, si bien, según los artículos 229 y siguientes del CPACA, se establece que las decisiones sobre medidas cautelares pueden ser dictadas por el juez o magistrado ponente, siguiendo los derroteros de la interpretación armónica de los artículos 125 y 243 del mismo CPACA, que también garantizan un mayor estudio y un mejor debate de esta suerte de decisiones, esta providencia se adoptará en la Sala de decisión Oral del Tribunal Administrativo del Meta, por tratarse de un asunto con vocación de doble instancia, tal como lo establece el numeral 1º del artículo 152 del CPACA.

En la materia específica de las medidas cautelares, el artículo 229 del C.P.A.C.A. indica que 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, se podrán decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que se consideren necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el capítulo correspondiente, precisando que la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Frente al aspecto de que la medida cautelar no constituye prejuzgamiento, el órgano de cierre de esta jurisdicción en pronunciamiento del 11 de marzo de 2014, dentro del proceso radicado con el No. 11001 0324 000 2013 00503 00, proferido por la Sección Primera, precisó que: *“este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “prejuzgamiento” de la causa. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la*

*fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.”*

La suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo se encuentra contemplada en el numeral 3 del artículo 230 del C.P.A.C.A., como una de las medidas cautelares de posible aplicación en los juicios que cursan ante esta jurisdicción. Seguidamente, en el artículo 231 ibídem, se establecieron los requisitos de procedencia de la citada medida, en los siguientes términos:

*«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 concurren los siguientes requisitos:*

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.» (Negrillas fuera del texto).*

De la norma citada, se establecen para la procedencia de la medida cautelar los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de

parte, ii) que 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 de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

El actor solicitó que se suspendan los efectos de la Ordenanza 843 de 2014, *"Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Meta"* y como consecuencia de dicha suspensión, se hagan extensivos sus efectos sobre las Ordenanzas 880 y 891 de 2015.

Respecto del pedimento de la suspensión de la Ordenanza 843 de 2014, advierte el despacho que la misma no fue demandada, por lo tanto, no podía el actor solicitar la declaratoria de suspensión provisional de sus efectos, pues, dicho estudio debe circunscribirse a los actos acusados, que, para el caso concreto, son las Ordenanzas 880 y 891 de 2015.

Precisado el objeto de estudio, debe el despacho realizar un análisis que, sin implicar un prejuzgamiento sobre la cuestión de fondo, le permita valorar la forma en que los actos administrativos, cuya suspensión se persigue, eventualmente, vulneran la normatividad que se invoca como transgredida, análisis que exige un nivel de argumentación sólido y claro.

La parte actora considera que los actos administrativos acusados vulneran lo dispuesto en el numeral 9º del artículo 300 de la Constitución Política y el numeral 5º del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, que preceptúan lo siguiente:

**Constitución Política:**

*"ARTICULO 300. Modificado por el art. 2, Acto Legislativo No. 01 de 1996. El nuevo texto es el siguiente: Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

*(...)*

*9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro*

*tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.”*

**Ley 1437 de 2011:**

*“ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

*(...)*

*5. Cuando pierdan vigencia.”*

La vulneración se hace consistir en que la Ordenanza 843 de 2014 perdió su vigencia el 30 de junio de 2015, por lo tanto al haber sido sancionada y publicada la Ordenanza 880 de 2015 el 1º de julio de 2015, la prorroga de la autorización dada al Gobernador del Meta para contratar un empréstito interno, fue extemporánea e irregular, esto es, la facultad del gobernador para contratar el empréstito por 230 mil millones, por la pérdida de vigencia, había retornado automáticamente a la Asamblea Departamental, corriendo la misma suerte la Ordenanza 891 de 2015, en que se hicieron modificaciones a la destinación de esos recursos.

Para atender los anteriores cargos, o eventuales vulneraciones invocadas, **en primer lugar**, debe el Tribunal advertir que respecto de la expedición de las ordenanzas, como actos administrativos que profieren las Asambleas Departamentales, el Código de Régimen Departamental (Decreto 1222/86), en su artículo 75 establece: *“Para que un proyecto sea ordenanza debe aprobarse en tres (3) debates, celebrados en tres (3) días distintos.”*; aseveración respecto del cual esta Corporación coincide con las argumentaciones de defensa que hizo la Gobernación del Meta, al descórrer el traslado de la medida cautelar, pues, efectivamente, del contenido de dicho artículo se interpreta con claridad que, jurídicamente, no podrán existir ordenanzas sin el previo trámite de los tres debates, sin embargo de esta primera premisa normativa no puede emerger la interpretación persistente de la Gobernación del Meta, en el sentido de que con los tres debates ya surjan

a la vida jurídica los actos administrativos denominados Ordenanzas, pues, esa visión consciente o inconscientemente soslaya el contenido del artículo 81 del mismo Decreto 1222 de 1986, que también hace parte del Capítulo IV del Título IV del decreto en cita, destinado a regular la expedición de las Ordenanzas, el cual prescribe:

***ARTICULO 81.-Llámase sanción ejecutiva el acto del jefe superior del departamento que manda ejecutar el proyecto que le envía la respectiva asamblea y con el cual reviste a éste del carácter de ordenanza.***

De esta norma necesariamente surge, contrario a lo sostenido en la defensa de los entes demandados, y concordantemente con lo acreditado a folio 28 del Cuaderno principal, última página de la Ordenanza 880 de 2015, que cuando fue sancionada y publicada esta ordenanza el primero (1º) de julio de 2015, ya había perdido vigencia la Ordenanza 843 de 2014, resultando confirmada la tesis central propuesta por el solicitante de la medida cautelar que, entonces, deberá prosperar.

Este artículo 81 del Decreto 1222 de 1986, en su parte final ***resaltada***, no deja duda de que es necesaria la sanción que le imprime el gobernador a los proyectos para que se conviertan en ordenanzas y puedan ser publicadas, con lo cual, se insiste, que en el caso analizado, sin mayores disquisiciones, contando con lo dispuesto en este artículo 81, que fue obviado en el seno de la Gobernación del Meta, cuando surgió a la vida jurídica la Ordenanza 880 de 2015, que pretendió prorrogar la 843 de 2014, ésta ya había perdido vigencia, por lo cual deben suspenderse los efectos jurídicos de las ordenanzas que, por ello, irregularmente se expidieron, esto es, las Ordenanzas 880 y 891 de 2015.

En el caso concreto, si bien los debates realizados al proyecto de la Ordenanza No. 880 de 2015, se cumplieron los días 11, 27 y 30 de junio de 2015, respectivamente, ello no es suficiente para establecer que la aprobación de la nueva ordenanza se dio aun estando vigente la No. 843 de 2014, pues, la censura estriba en que la sanción y publicación de la Ordenanza No. 880 de 2015 se efectuó el 1º de julio de 2015, es decir, al día siguiente del vencimiento de la vigencia de la Ordenanza No. 843 de 2014,

es decir, cuando ya había perdido su fuerza ejecutoria la que se pretendió prorrogar.

Así las cosas debe reiterar esta Corporación que de las normas que regulan el procedimiento para la expedición de las ordenanzas se establece que no existe ordenanza sin sanción, pues, tales actos administrativos devienen de un trámite complejo, en cuanto intervienen dos autoridades, con actuaciones inseparables que forman un sólo acto administrativo; en consecuencia, es claro para esta Instancia Judicial que la Ordenanza 880 de 2015 nació a la vida jurídica el 1º de julio de 2015, cuando fue sancionada por el Gobernador del Departamento del Meta.

**En segundo lugar**, y para completar el examen del discurso del solicitante de la suspensión, atendiendo lo preceptuado en el numeral 5º del artículo 91 del C.P.A.C.A., se tiene que uno de los casos en los cuales los actos administrativos pierden obligatoriedad y, por lo tanto, no pueden ser ejecutados, es cuando pierden vigencia, bien sea, entre otras vicisitudes, porque fue expresa o tácitamente derogado o por cuanto el término concedido para ser ejecutado venció.

En el sub lite, se concluye claramente que al sancionarse la Ordenanza 880 de 2015 el 1º de julio de 2015, un día después de haber perdido su vigencia la Ordenanza 843 de 2014, lo cual ocurrió el 30 de junio de 2014, implica que la Ordenanza 880 no cumplió el propósito señalado, por haber sido expedida de manera extemporánea, cuando la Ordenanza 843 ya no existía o ya no era un acto jurídico administrativo legal ni vinculante, por configurarse la causal del numeral 5º del artículo 91 del C.P.A.C.A.

La misma suerte corre entonces, la Ordenanza No. 891 del 11 de agosto de 2015, con la cual se modificaron las Ordenanzas 880 de 2015 y 843 de 2014, pues, su fundamento legal, esto es, la Ordenanza 843 de 2014 ya había desaparecido del mundo jurídico desde el 30 de junio de 2015, con lo cual no era procedente jurídicamente persistir en otorgarle valor ni efecto hacia futuro.

Corolario de lo expuesto, al ser palpable a primera vista y con un somero análisis de la pruebas aportadas con la demanda, que las normas que fueron invocadas, efectivamente, fueron transgredidas, se impone la obligación legal de esta Corporación de suspender provisionalmente los efectos jurídicos de las ordenanzas acusadas, pues, fueron proferidas con fundamento y para mantener en el tiempo futuro los efectos de un acto administrativo inexistente.

Por último, como al consultar el sistema de información de la Rama Judicial, "Siglo XXI" se estableció que en esta misma Corporación se encuentra radicada una demanda bajo el radicado No. 50001-23-33-000-2015-00370-00, dirigida contra las Ordenanzas 843 de 2014 y 880 de 2015, en la cual actúa como parte demandante el señor LUÍS FERNANDO SARMIENTO MEJÍA, la cual corresponde, ahora, al Despacho de la Magistrada NILCE BONILLA ESCOBAR; demanda que fue admitida el 19 de agosto de 2016 y notificada el 25 de agosto de 2016, en consecuencia, en virtud de lo preceptuado en el artículo 148 del C.G.P. aplicable a esta jurisdicción por expresa remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A., es procedente el estudio de la acumulación de los dos procesos, toda vez, que versan sobre los mismos actos acusados y por los mismos cargos.

En este orden de ideas, se ordenará que por Secretaría una vez notificada esta decisión, oportunamente, se envíe el proceso al despacho antes referido, por encontrarse tramitando el proceso más antiguo, de acuerdo con la fecha de la notificación del auto admisorio, pues, en el presente dicha actuación ocurrió el 12 de octubre de 2016.

Por lo expuesto, la Sala Segunda Oral del Tribunal Administrativo del Meta,

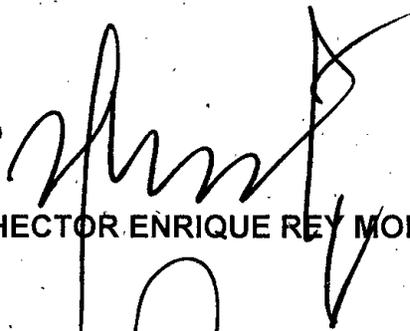
**RESUELVE:**

**PRIMERO: SUSPÉNDENSE PROVISIONALMENTE** los efectos jurídicos de las Ordenanzas 880 del 1º de julio de 2015 y 891 del 11 de agosto de 2015, expedidas por la Asamblea Departamental del Meta, por las razones expuestas. En firme esta decisión comuníquese a las demandadas.

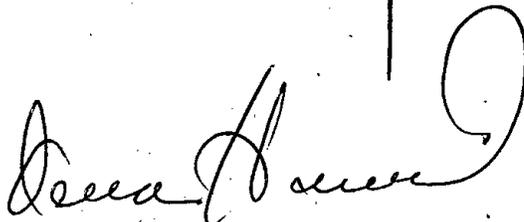
**SEGUNDO:** Notificada esta decisión, oportunamente, remítase el proceso al Despacho de la Magistrada Dra. NILCE BONILLA ESCOBAR, para que se estudie la eventual acumulación con el proceso que se tramita bajo el radicado No. 50001-23-33-000-2015-00370-00, en el cual actúa como demandante el señor LUIS FERNANDO SARMIENTO MEJÍA, de conformidad con las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha. Acta 018



HECTOR ENRIQUE REY MORENO



TERESA HERRERA ANDRADE



NILCE BONILLA ESCOBAR

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, junio quince (15) de dos mil diecisiete (2017)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** ANA LIYI HUESO ALVAREZ  
**DEMANDADO:** NACION - MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL - FOMAG  
**MAGISTRADA:** TERESA HERRERA ANDRADE  
**EXPEDIENTE:** 500013333001 2016 00048 01

En el presente caso se prescindirá de la audiencia que señala el numeral 4 artículo 247 del **C.P.A.C.A.**, y en su lugar córrase traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que presenten sus alegatos de conclusión.

Una vez vencido el lapso anterior, córrasele traslado al **Ministerio Público** por un término igual, según lo ordenado en el artículo 623 del **Código General del Proceso**, que modificó el inciso final del numeral 4 artículo 247 del **C.P.A.C.A.**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio,

Auto interlocutorio No. \_\_\_\_\_

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL  
DEMANDANTE: YEINNER FAIR CORTES GARZON  
DEMANDADO: CONCEJO MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO  
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2017-00263-00  
ASUNTO: ADMISIÓN Y DECISIÓN SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

MAGISTRADA PONENTE: NILCE BONILLA ESCOBAR

Procede la Sala a pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda de la referencia y respecto de la solicitud de suspensión del acto acusado, conforme al artículo 277 de la Ley 1437 de 2016.

#### I. ANTECEDENTES

El señor Yeinner Fair Cortes Garzón presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, en contra del acto de elección del señor Edgar Iván Balcázar Mayorga como Contralor Municipal de Villavicencio para la vigencia 2016-2019, contenido en el Acta No. 032 de Sesión Plenaria Ordinaria, adiada el 22 de marzo de 2017, del Concejo Municipal de Villavicencio.

#### II. CONSIDERACIONES

##### 1. Competencia y trámite

La demanda ha sido remitida a este Tribunal proveniente del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que a través de auto de 15 de mayo

de 2017, se declaró incompetente para conocer del asunto<sup>1</sup>.

Al respecto se advierte que el artículo 152 numeral 8 del CPACA asigna a los Tribunales Administrativos el conocimiento, en primera instancia, de los procesos de nulidad del acto de elección de los contralores municipales, de los municipios que cuenten con más de setenta mil (70.000) habitantes o que sean capital del Departamento. Visto lo anterior, y en virtud a que el municipio de Villavicencio es la capital del departamento del Meta, se concluye que este Tribunal Administrativo es el competente para conocer del caso.

## 2. Legitimación

Por activa: El señor Yeinner Fair Cortes Garzón está legitimado para interponer la demanda de nulidad electoral, pues conforme a lo señalado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, no se exige calidad especial del actor, al tratarse de una acción pública en la que cualquier persona puede pedir la nulidad de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden.

Por pasiva: figura como demandando el Concejo Municipal de Villavicencio, por ser la corporación pública que realizó el acto de elección de Contralor Municipal cuya nulidad se demanda.

Al respecto debe señalarse que los concejos municipales son corporaciones administrativas que carecen de personería jurídica, puesto que ésta se radica en el municipio correspondiente. Por consiguiente, el Concejo Municipal de Villavicencio carece de capacidad para concurrir al proceso como ente demandado, en los términos establecidos en el artículo 159 del CPACA y 54 del CGP, aunque sí se encuentra facultado para acudir en calidad de autoridad que intervino en la expedición del acto, dada la citación que procede en virtud del numeral 2 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>1</sup> Visible a folio 54.

Ahora bien, considerando que nos encontramos en el trámite de una acción pública de nulidad electoral para la cual se garantiza el derecho de postulación, sin requerirse la representación de abogado, para la efectividad de tal derecho y atendiendo la facultad atribuida al Juez para integrar al contradictorio a todos los sujetos que intervinieron en los actos sobre los que verse el litigio (artículo 61 del CGP), se vinculará al municipio de Villavicencio como parte demandada en este caso.

Adicionalmente, si bien la demanda se dirige en contra del acto de elección, se considera que en este caso no sería posible decidir de mérito sin la comparecencia de la persona en quien recae la elección, por lo que se ordenará dar traslado de la demanda al señor Edgar Iván Balcázar Mayorga, quien resultó elegido como Contralor Municipal de Villavicencio para la vigencia 2015-2019.

### 3. Oportunidad para presentar la demanda

El literal a) del numeral 2º del Art. 164 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, establece que

*“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1o del artículo 65 de este Código.*

*En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación”*

En el presente caso el término de caducidad debe contabilizarse a partir del 23 de marzo de 2017, día siguiente a la fecha de la realización de la Sesión Plenaria Ordinaria del Concejo Municipal de Villavicencio en la que se efectuó la elección del Contralor Municipal de Villavicencio para la vigencia 2016-2019<sup>2</sup>, y encontramos que la demanda fue presentada el 11 de mayo de 2017<sup>3</sup> -antes de que transcurriera el término establecido en la norma en cita-, concluyéndose entonces que no ha operado el fenómeno de la caducidad.

---

<sup>2</sup> Conforme se evidencia en la copia del acta de la sesión, visible a folios 6 a 11 del expediente.

<sup>3</sup> Como se advierte acta individual de reparto visible a folio 52 del expediente.

### 3. Aptitud formal de la Demanda

El Tribunal encuentra que la demanda reúne los requisitos y formalidades legalmente exigidos (artículos 160, 162 y ss. del CPACA), esto es, contiene: i) La designación de las partes y sus representantes (folio 1) -sin perjuicio de las precisiones realizadas en el acápite de legitimación-; ii) las pretensiones, se expresan en forma clara y por separado (folios 1 y 2), iii) los hechos y omisiones se encuentran debidamente determinados, clasificados y enumerados (folio 1); iv) se manifiestan los fundamentos de derecho en que se sustentan las pretensiones y el concepto de violación, encontrándose que la solicitud se erige en causal genérica de anulación de los actos administrativos del artículo 137 del CPACA, por violación de las normas en que debía fundarse (folios 2 y 3)<sup>4</sup>; v) contiene la petición de pruebas que se pretende hacer valer en el proceso y las que el demandante tiene en su poder (folio 5); vi) señala el lugar y dirección en que se recibirán notificaciones judiciales (folio 5), vii) y contiene los anexos obligatorios: pruebas en su poder (visible a folios 6 a 50) y copias de la demanda para los traslados.

Entonces, siendo ésta Corporación competente para conocer del asunto, y reuniendo la demanda los requisitos de que tratan los artículos 162 a 166 del CPACA, se admitirá y se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento especial contemplado en los artículos 277 y subsiguientes del mismo ordenamiento.

### 4. Solicitud de Medida Cautelar

El accionante en el escrito de demanda solicita se ordene la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo por medio del cual se efectuó la elección de Edgar Iván Balcázar Mayorga en el cargo de Contralor Municipal de Villavicencio.

---

<sup>4</sup> El Consejo de Estado, Sección Quinta, en Sentencia de 27 de octubre de 2016 con ponencia de la Magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, estableció que el CPACA en su artículo 275 prevé que, más allá de las causales especiales de nulidad electoral, la anulación de los actos de elección y nombramiento pueden sustentarse en las generales previstas en el artículo 137 *ejusdem*, dentro de las cuales figuran la infracción de las normas en que deberían fundarse los actos administrativos, con lo cual otorgó rango legal a la tesis que se abrió paso en la jurisprudencia de esa Sección desde 1998.

De conformidad con lo señalado en el inciso final del numeral 6 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, esta solicitud debe resolverse dentro del mismo auto admisorio por el juez, la Sala o Sección, según las reglas de competencia, en auto contra el cual sólo procede el recurso de reposición en los procesos de única instancia, y en los de primera, el recurso de apelación. Por consiguiente, abordará la Sala el análisis de la petición para decidir sobre su concesión.

La Ley 1437 de 2011 en su artículo 231 estableció los requisitos para decretar la medida cautelar de suspensión provisional, en los siguientes términos:

*“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. (...)”*

El demandante por su parte señaló que, la petición de medida cautelar se justifica por cuanto el Acta número 032 del Concejo Municipal de Villavicencio, adoptada el 22 de marzo de 2017, se adoptó con violación de los preceptos constitucionales y legales que rigen la actuación de las corporaciones públicas, pues a la luz de lo preceptuado por los artículos 146, 148 y 149 de la Constitución Política de 1991 y de los artículos 29 y 30 de la Ley 136 de 1994, la votación obtenida por el entonces candidato Edgar Iván Balcázar Mayorga, era insuficiente para que se declarara su elección.

Expresa que el día 22 de marzo de 2017 se reunió ordinariamente el Concejo Municipal de Villavicencio y previa a la elección del Contralor Municipal, se constató la asistencia de 16 Concejales. Efectuada la votación por los distintos aspirantes, el señor Edgar Iván Balcázar Mayorga obtuvo 8 votos, de entre los 16 asistentes, con los que fue declarado elegido y posteriormente posesionado. Manifiesta que la mayoría decisoria en ese caso estaba representada en 9 votos, que constituían la mitad más uno de los votos de los asistentes.

De la solicitud de medida cautelar se dio traslado al Municipio de Villavicencio, al

Presidente del Concejo de la misma municipalidad y al señor Edgar Iván Balcázar Mayorga, a fin de garantizar su derecho de contradicción y defensa.

La entidad territorial, a través de apoderado judicial, describió el traslado<sup>5</sup> señalando que, de la confrontación del acto que rigió la elección y las norma invocadas (artículos 148 C.N. y artículos 29 y 30 de la Ley 136 de 1994), se establece que los requisitos establecidos *“no se componen a la norma de superior jerarquía, pues la entidad territorial, no las varió, ni las modificó para proceder a la elección de quien ostenta la calidad de Contralor Municipal de Villavicencio”*<sup>6</sup>. Manifiesta que es la parte interesada la que debe brindar elementos al proceso para que se decreten las medidas cautelares solicitadas, y que *“evaluar la solicitud y realizar la confrontación exigida a la parte”*, resulta contrario a la norma, a la razón de ser de las medidas y a la prohibición de prejuzgamiento en las mismas<sup>7</sup>.

El Presidente del Concejo Municipal de Villavicencio, concurre para solicitar que se niegue la medida cautelar solicitada, por considerar que los argumentos expuestos son errados y no se ajustan a los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA. Indica que la sesión en la que se realizó la elección contó con la asistencia de la mayoría de los integrantes del Concejo Municipal, pues participaron 16 de los 19 miembros del Cabildo. También afirma que, al haber obtenido el señor Edgar Iván Balcázar la mayor votación (8 votos), su elección como Contralor Municipal de Villavicencio se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, pues de conformidad con el artículo 146 de la C.N., las decisiones deben adoptarse con la mayoría de votos de los asistentes.

Precisa que la discusión propuesta en la demanda radica en el criterio de *mayorías decisorias* y tras enunciar clasificación establecida en la Ley 5ª de 1992 (artículo 17), cita Sentencia del Consejo de Estado<sup>8</sup> en la que se indicaría que en los procesos electorales o de votación se aplica el sistema de representación mayoritaria, según el

---

<sup>5</sup> Memorial visible a folios 80 a 85 del expediente.

<sup>6</sup> Folio 83.

<sup>7</sup> Folio 84.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Radicación No.: 11001-03-28-000-2012-00059-00. Actor: Rodrigo Uprimny Yepes y otros. Demandado: Secretario General del Senado de la Republica. Bogotá D.C., 19 de septiembre de 2013.

cual la mayoría simple se constituye con el mayor número de votos emitidos frente a un candidato o propuesta, y no con la mitad más uno de los votos de los asistentes para el candidato, como lo predica el demandante<sup>9</sup>.

Por su parte, el señor Iván Edgar Balcázar Mayorga, manifiesta que las normas que se invocan violadas en la solicitud de suspensión provisional, se aplican para la elaboración de leyes y adopción de acuerdos municipales, pero no en cuanto a mayorías decisorias para la elección de funcionarios, las cuales no estarían establecidas en la constitución, ni en la ley. Señala que es por ello que los concejos municipales establecen en sus reglamentos internos, las reglas a aplicar en materia de elección de funcionarios.

Al efecto indica que para la elección de los funcionarios que por ley le corresponde realizar a los concejos municipales, la mayoría a utilizar es la *mayoría simple*, y que esta mayoría no corresponde a la mitad más uno, pues ese criterio es aplicado cuando se trata de mayoría absoluta.

Retoma la Sentencia del Consejo de Estado de 19 de septiembre de 2013<sup>10</sup>, en la que se habría fijado nueva postura en cuanto a la interpretación que debe realizarse sobre cómo opera la mayoría simple en casos de elección de funcionarios, y señala que es ese el criterio jurisprudencialmente vigente. En tal virtud, manifiesta que con el acto de elección del ciudadano Edgar Iván Balcázar Mayorga no se vulneraron las normas superiores deprecadas y en ese sentido no puede haber lugar a que se decrete medida cautelar.

Pues bien, analizada la solicitud de suspensión provisional tenemos que, de la simple confrontación del acto que declaró la elección y las normas superiores invocadas, no surge de manera clara, ostensible, flagrante o manifiesta su violación, pues la discusión se cierne sobre norma respecto de la que existen diversas interpretaciones frente al criterio de mayoría simple a considerar en la adopción de decisiones dentro de las

---

<sup>9</sup> Folios 105 a 110.

<sup>10</sup> Ver cita número 8.

corporaciones públicas de origen popular, lo que implica un estudio jurídico profundo sobre el sentido y aplicación de la norma en el caso concreto, y constituye el fondo del asunto, propio del medio de control de nulidad electoral que nos convoca.

Por lo tanto, la cuestión no puede ser resuelta en este estadio procesal precautelar, sino que deberá diferirse a la sentencia conforme lo ha establecido el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia<sup>11</sup>, en la que define que no procede el decreto de la medida de suspensión provisional ante la necesidad de estudio de fondo del asunto.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

#### RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda de Nulidad Electoral, promovida por YEINNER FAIR CORTES GARZÓN en contra del acto de elección del Contralor Municipal de Villavicencio para la vigencia 2015-2019, a la cual se le imprimirá el trámite de proceso de doble instancia, correspondiéndole ahora a este Tribunal conocer en primera instancia, conforme a lo establecido en la parte motiva.

SEGUNDO: INTEGRAR al contradictorio al Municipio de Villavicencio, para que funja como parte demandada en el proceso, de conformidad con lo establecido en las consideraciones de esta providencia.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente al municipio de Villavicencio y al Presidente del Concejo Municipal de Villavicencio, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales (numeral 2, artículo 277 C.P.A.CA.).

CUARTO: NOTIFICAR personalmente esta providencia al señor Edgar Iván Balcázar

---

<sup>11</sup> Al respecto puede citarse: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera ponente: María Elizabeth García González. Radicación No. 25000-23-24-000-2012-00834-01. Actor: Ilva Restrepo Arias. Demandado: Contraloría General de la República. Bogotá, 11 de agosto de 2016.

Mayorga conforme al literal a) del numeral 1º del artículo 277 del CPACA. De no ser posible la notificación personal, procédase de conformidad con lo dispuesto en los literales b) y c) del numeral 1º del artículo 277.

QUINTO: INFORMAR a los notificados que el traslado para contestar la demanda se computara en la forma prevista en los artículos 277, numeral 1, literal f) y 279 del C.P.A.CA.

QUINTO: NOTIFICAR personalmente de esta providencia al Agente del Ministerio Público (numeral 3º artículo 277 ibídem).

SEXTO: NOTIFICAR esta providencia al demandante, por estado (Numeral 4º artículo 277 C.P.A.CA).

SÉPTIMO: Por Secretaría, INFORMAR a la comunidad de la existencia de este proceso a través del sitio Web de la Rama Judicial. (Numeral 5 artículo 277 C.P.A.CA).

OCTAVO: DENEGAR la suspensión provisional de los efectos del Acta número 032 de 22 de marzo de 2017, del Concejo Municipal de Villavicencio, por medio del cual se declaró la elección del señor Edgar Iván Balcázar Mayorga como Contralor Municipal de Villavicencio para la vigencia 2016-2019, de conformidad con la parte motiva de esta decisión.

NOVENO: RECONOCER personería jurídica al abogado José Vidal Villalobos Celis identificado con cédula de ciudadanía No. 17.418.294 de Acacias, y T.P. 144.283 del C.S. de la J., a fin de que represente los intereses del señor Edgar Iván Balcázar Mayorga en el trámite de la referencia.

DÉCIMO: RECONOCER personería jurídica a la abogada Leidy Johana Torres Jaimes, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.121.846.102 de Villavicencio, y T.P. 216.394 del C.S. de la J., a fin de que represente al Presidente del Concejo Municipal de Villavicencio, Oscar Armando Alejo Cano, en el trámite de la referencia.

UNDÉCIMO: RECONOCER personería jurídica a la Doctora Sandra Lucía Eugenio Zarate, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.192.345 expedida en Bogotá D.C., y tarjeta profesional de abogado No. 110.671 C.S. de la J., a fin de que represente los intereses del Municipio de Villavicencio, que funge como parte demandada en el proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NILCE BONILLA ESCOBAR  
Magistrada Ponente