

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, diciembre quince (15) de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: JEFERSON DAVID MURCIA RODRIGUEZ
DEMANDADO: CONCEJO MUNICIPAL DE SAN MARTÍN- META
MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE
RADICACION No.: 50001-23-33-000-2021-00412-00

JEFERSON DAVID MURCIA RODRÍGUEZ, radicó escrito ante este Tribunal, el cual tiene como referencia **“NULIDAD PROYECTO DE ACUERDO NO 018 “POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN DE LOS LLANOS- META PARA LA VIGENCIA FISCAL 2022” Y PERDIDA DE INVESTIDURA A CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE SAN MARTIN DE LOS LLANOS- META”**.

En dicho escrito, solicita que se investigue la irregularidad e ilegalidad con la que fue aprobado el referido proyecto de Acuerdo, se declare la nulidad provisional del mismo, y se investigue a los Concejales del Municipio de **SAN MARTÍN**, por prevaricato por acción, por violación del artículo 77 de la Ley 136 de 1994 y de los artículos 63 y 65 del Acuerdo 034 de 2012.

En los hechos del escrito de la referencia, se exponen una serie de situaciones con relación al trámite impartido al mentado proyecto de Acuerdo, que en sentir del actor, vulnera los artículos 63 y 65 del Acuerdo 034 de 2012 y del artículo 77 de la Ley 136 de 1994.

El proceso se repartió a este Despacho, como validez de Acuerdo Municipal, tal y como consta del Acta de reparto.

Lo primero que advierte el Despacho, es que el asunto de la referencia no se trata del medio de control de revisión de validez de Acuerdo municipal, pues debe tenerse presente que, dicho medio de control es un mecanismo judicial previsto en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución, según el cual es una atribución del Gobernador, “Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez”.

Por su parte, el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, establece que si el Gobernador encuentra que el acuerdo es contrario a la Constitución, la Ley o la Ordenanza, debe remitirlo *“dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez”*.

El **CONSEJO DE ESTADO**¹, ha señalado que el control de validez de las normas municipales es una facultad constitucional otorgada a los Gobernadores para revisar los acuerdos municipales y provocar el control judicial sobre su validez, cuando quiera que los considere inconstitucionales o ilegales².

De suerte que, el mecanismo judicial de la revisión de validez solo puede ser ejercido directamente por el Gobernador, en razón a que constituye una atribución constitucional otorgada a este funcionario en virtud de lo señalado en el mentado numeral 10 del artículo 305 de la Constitución. Al tener la naturaleza de ser una función administrativa constitucional, la misma, en principio, solo puede ser ejercida directamente por el propio Gobernador, o por un servidor público en quien se haya delegado tal función, siguiendo lo previsto en los artículos 9 y siguientes de la Ley 489 de 1998.

En ese orden, diferente a lo que se indica en el acta de reparto, el asunto de la referencia no corresponde al medio de control de revisión validez de Acuerdos, en tanto que quien acude en esta oportunidad es uno de los Concejales del Municipio de **SAN MARTÍN** en su calidad de ciudadano para cuestionar la legalidad de un Acuerdo expedido por este Municipio, porque en su criterio, este contraviene normas de orden local y nacional, quien ningún momento aduce que actúa en virtud de facultad delegada por el Gobernador del **DEPARTAMENTO DEL META**, para el desarrollo de la función contemplada en el referido numeral 10 del artículo 305 de la Constitución.

Ahora, en atención a la facultad que tiene el Juez de impartir el trámite que corresponda, aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, según lo pregonan el inciso 1º del artículo 171 del C.P.A.C.A., se tiene que la demanda no es muy clara en cuanto al medio de control que se adelanta en esta ocasión, pues, aunque se pide la nulidad del proyecto de Acuerdo No 018, también en el encabezado se menciona la pérdida de investidura de los Concejales del Municipio de **SAN MARTÍN- META**, como si se estuviera entablando igualmente el medio de control de pérdida de investidura.

En aplicación del principio de la primacía de lo sustancial sobre lo formal, revisado integralmente el escrito de la demanda, encuentra este Despacho que el medio de control interpuesto en este caso es únicamente el de **NULIDAD SIMPLE**, toda vez que, se pretende la nulidad de un acto administrativo, en defensa de la legalidad, del orden jurídico en abstracto. Este medio de control se encuentra contemplado en el artículo 137 ídem, así:

«ARTÍCULO 137.- NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, **o en forma irregular**, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

¹ Sentencia del 12 de noviembre de 2015, Sección 4ª, radicado No 54001-23-31-000-2008-00416-01(21645), C.P.**JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**.

²Para efecto de la revisión, el Alcalde debe enviar una copia del Acuerdo al Gobernador dentro de los cinco días siguientes a la sanción del mismo (artículo 82 de la Ley 136 de 1994), y éste, a su vez, debe remitirla al Tribunal Administrativo del lugar, dentro de los veinte días siguientes, para que se decida sobre su validez (artículos 119 y 120 del Decreto 1333 de 1986).

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

[...]» (negrillas del Despacho)

Sin embargo, no se extrae que igualmente el demandante haya propendido por interponer el medio de control de pérdida de investidura, dado que si bien, solicita que se investigue a los Concejales del Municipio de **SAN MARTÍN-META**, por la aprobación del proyecto de Acuerdo 018, también es que, todo el escrito se ciñe es a cuestionar la irregularidad e ilegalidad en el procedimiento de expedición del mentado proyecto de Acuerdo, señalando para ello las normas que estima vulneradas en la aprobación de dicho proyecto de Acuerdo.

El artículo 143 del C.P.A.C.A, previó el medio de control de pérdida de investidura, en el que señaló que a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución, se podrá demandar la pérdida de investidura de congresistas. Igualmente, la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental, del Concejo Municipal, o de la junta administradora local, así como cualquier ciudadano, podrá pedir la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles.

El artículo 1º de la Ley 1881 de 2018, modificado por el artículo 4 de la Ley 2003 de 2019, dispuso que el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución. Ley que también es aplicable para el caso de los Concejales y Diputados.

*El **CONSEJO DE ESTADO** ha definido este medio de control³, como “...una acción pública que da origen a un proceso de carácter jurisdiccional y sancionatorio⁴ de propósito ético, con consecuencias políticas, que tiene por objeto el estudio de la conducta de los miembros de corporaciones públicas de elección popular y como consecuencia la pérdida de parte de los derechos políticos; y que tiene por fundamento la protección y la preservación del principio de representación y de la dignidad en el ejercicio del cargo que confiere el voto popular.”* En esta sentencia se explicó que las conductas sancionables deben estar plenamente determinadas en la Constitución Política o en la ley con el objeto de excluir cualquier tipo de arbitrariedad en la aplicación de los supuestos fácticos y normativos que realice el Juez, quien deberá estar siempre sometido al espectro conductual fijado por la literalidad de la prohibición o circunstancia causante de la pérdida de investidura, por lo que, las causales son taxativas y no hay lugar a aplicar normas por analogía.

De suerte que, la pérdida de investidura es una acción pública de carácter sancionatorio prevista en la Constitución y la ley, que tiene como finalidad castigar a los miembros de las corporaciones públicas que incurran en conductas consideradas reprochables por ser incompatibles con la dignidad del cargo que

³ Sentencia del 11 de febrero de 2021, Sección 1ª, radicado No 68001-23-33-000-2019-00893-01(PI), C.P. **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**.

⁴ Sentencia de 27 de septiembre de 2016, proferida en el proceso con radicación número (SU) 11001-03-15-000- 2014-03886-00, Consejero Ponente Alberto Yepes Barreiro

ostentan, que estén taxativamente contempladas en la Constitución y en la Ley, que puede incoar la Mesa Directiva de la Corporación de elección popular o por cualquier ciudadano en ejercicio del derecho a participar en el control político⁵.

Oteado el escrito presentado por el señor **JEFERSON DAVID MURCIA RODRÍGUEZ**, no se observa la descripción de conductas contrarias al buen servicio, al interés general o conductas consideradas reprochables por ser incompatibles con la dignidad del cargo que ostentan los Concejales del Municipio de **SAN MARTÍN- META**, mucho menos se invoca alguna causal de las taxativamente previstas por el Constituyente o por el Legislador, de la cual se solicite la pérdida de investidura y su debida explicación, observando para ello los requisitos del artículo 5º de la Ley 1881 de 2018.

En otras palabras, no se avizora que la demanda presentada se hubiere encausado por el medio de control de pérdida de investidura, pues no se alude por ningún lado un hecho constitutivo de una causal de pérdida de investidura ni se invoca expresamente alguna de las previstas por el ordenamiento jurídico, simplemente, se detallan una serie de presuntas irregularidades en el procedimiento aplicado en la aprobación del proyecto de Acuerdo 018, que constituye un juicio propio de legalidad in abstracto, siendo que el medio de control adecuado para esto es el de la **NULIDAD SIMPLE**.

En gracia de discusión, de considerar que el actor busca con esta demanda que se estudie la legalidad del Acuerdo que resultó del proyecto de Acuerdo 018 y se determine la posible pérdida de investidura de los Concejales por la aprobación del mismo, debe decirse que no es posible adelantar estas dos pretensiones por una misma cuerda procesal por lo estipulado en el artículo 165 del C.P.A.C.A, que únicamente permitió la acumulación de pretensiones de **NULIDAD, NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, CONTROVERSIAS CONTRACTUALES** y de **REPARACIÓN DIRECTA**, siempre que sean conexas y el Juez sea competente para conocer de todas, que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias, que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas y que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

Por ende, resulta improcedente acumular las pretensiones de **NULIDA SIMPLE** y de **PÉRDIDA DE INVESTIDURA**, no solo porque esta última no aparece expresamente enunciada en el artículo en mención, sino porque las pretensiones son excluyentes entre sí y deben tramitarse por procedimientos distintos, pues para el primer medio de control se contempló el procedimiento ordinario regulado en su integridad por el C.P.A.C.A., mientras que para el segundo se sigue un procedimiento especial regulado por la Ley 1881 de 2018.

En el caso hipotético que el actor estime que los Concejales del Municipio de **SAN MARTÍN- META**, con la aprobación del proyecto de Acuerdo 018, pudieron haber incurrido en alguna causal de pérdida de investidura, deberá radicar una demanda que contenga cada uno de los parámetros indicados en la mentada Ley 1881 de 2018.

Del mismo modo, si el actor cree que el actuar de los Concejales implicó la vulneración de alguna falta disciplinaria o constitutiva de una conducta punitiva, para ello debe radicar la respectiva queja ante los Organismos de Control

⁵ SU- 516 de 2019.

competentes, para que se adelante el respectivo procedimiento administrativo disciplinario, no siendo la **RAMA JUDICIAL** la competente para adelantar este tipo de procedimientos, o a la Autoridad competente en materia penal, para que investigue los posibles hechos que se lleguen a adecuar a una comportamiento de tipo penal.

Efectuadas estas precisiones, el Despacho, en uso de la facultad conferida por el artículo 171 del C.P.A.C.A, adecúa la presente demanda a la de **NULIDAD SIMPLE**.

Entonces, teniendo en cuenta que la presente demanda es de **NULIDAD SIMPLE**, debe establecerse si esta Corporación es competente para conocer del asunto.

Para efectos de determinar la competencia para el trámite del medio de control de **NULIDAD SIMPLE**, tenemos que el artículo 152 del C.P.A.C.A, sin la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021, preceptuó:

ARTÍCULO 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes.
(...)

Por su parte, el artículo 153 ídem, en su redacción original estipuló:

ARTÍCULO 155. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplan funciones administrativas.
(...)

Es preciso advertir que, si bien las normas sobre la competencia de los falladores para conocer de los correspondientes procesos judiciales fueron modificadas por la Ley 2080 de 2021, las nuevas reglas introducidas por esta no son aplicables en el sub judice, en atención a que el artículo 86 de la mentada Ley, que previó un régimen de transición normativa, señaló que la misma empezaría regir a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de: los Juzgados y Tribunales Administrativos y del **CONSEJO DE ESTADO**, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada la referida Ley. De todas maneras, se advierte que la competencia para conocer el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** no sufrió modificación alguna por la nueva Ley.

Por consiguiente, la competencia en el presente proceso radica en los **JUZGADOS ADMINISTRATIVOS ORALES**, por cuanto la norma que se demanda fue expedida por una Autoridad del orden municipal.

Ahora bien, para la determinación de la competencia por razón del territorio el artículo 156 *ejusdem*, -vigente para la fecha en que se presentó la demanda-, establece:

“**ARTÍCULO 156. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO.** Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

ARTÍCULO 156. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

1. En los de nulidad, por el lugar donde se expidió el acto.
(...)

En el caso bajo examen, como se pretende la **NULIDAD** de un acto expedido por el Municipio de **SAN MARTÍN- META**, la competencia radica en los **JUZGADOS ADMINISTRATIVOS ORALES DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**.

En ese orden, se remitirá el asunto de la referencia a los **JUZGADOS ADMINISTRATIVOS ORALES DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, por intermedio de la oficina de reparto, para lo de su cargo, a quienes les corresponde el conocimiento de este proceso por lo ya explicado, por los que son los competentes para estudiar si la demanda interpuesta cumple con los requisitos de Ley, que se advenga al presupuesto procesal de la demanda en forma, y se le dé el trámite correspondiente.

Por lo anterior, el Despacho **RESUELVE:**

PRIMERO.- ADECUAR el presente proceso al de **NULIDAD SIMPLE**, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- DECLÁRESE que esta Corporación **CARECE DE COMPETENCIA** para conocer del presente asunto.

TERCERO.- REMÍTASE por **COMPETENCIA** a los **JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** en **ORALIDAD**, por intermedio de la **OFICINA JUDICIAL**.

CUARTO.- Con el fin de garantizar los derechos de publicidad, defensa y contradicción, se informa que el expediente digitalizado puede ser consultado en el aplicativo Justicia XXI Web (TYBA), disponible en el siguiente enlace:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/justicia21/Administracion/Ciudadanos/frmConsulta.aspx> insertando los 23 dígitos en *Código Proceso* e ingresando en la pestaña denominada *Actuaciones*.

QUINTO.- Se recuerda a los sujetos procesales el deber señalado en el artículo 3º del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020⁶. Para lo cual se informa que la correspondencia con destino a este proceso deberá enviarse simultáneamente a los demás sujetos procesales, en un mismo mensaje⁷, durante la jornada laboral de 7:30 a.m. a 12:00 m. y de 1:30 p.m. a 5:00 p.m. o acudir a la herramienta disponible en los correos electrónicos para programar el envío en dicho horario, al correo electrónico sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co, en un solo archivo adjunto en formato PDF⁸, habida cuenta que la remisión a cualquier otro buzón electrónico de esta corporación o incumpliendo éstas recomendaciones dificultará el trámite de la correspondencia entorpeciendo el desarrollo normal y expedito del proceso, con lo cual podría incurrirse en la presunción de temeridad o mala fe prevista en el numeral 5º del artículo 79 del C.G.P.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada

⁶ **Decreto 806 de 2020. Artículo 3.** “Deberes de los sujetos procesales en relación con las tecnologías de la información y las comunicaciones. Es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos. Para el efecto deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial. Identificados los canales digitales elegidos, desde allí se originarán todas las actuaciones y desde estos se surtirán todas las notificaciones, mientras no se informe un nuevo canal. Es deber de los sujetos procesales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 78 numeral 5 del Código General del Proceso, comunicar cualquier cambio de dirección o medio electrónico, so pena de que las notificaciones se sigan surtiendo válidamente en la anterior. Todos los sujetos procesales cumplirán los deberes constitucionales y legales para colaborar solidariamente con la buena marcha del servicio público de administración de justicia. La autoridad judicial competente adoptará las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

⁷ Esta expresión hace referencia a un único mensaje sobre el mismo asunto, a fin de evitar la multiplicidad de envíos o repeticiones de un mensaje que hace dispendiosa la labor de la secretaría.

⁸ Para lo cual podrán valerse de la herramienta disponible en internet para unir documentos en PDF.