



**Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico**

JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla, treinta (30) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Radicado	08001-33-31-0012-2000-02022-00
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante	Noris del Carmen Padilla Quiroz
Demandado	Municipio de Piojó (Atl.)
Juez	Juan Gabriel Wilches Arrieta

I. OBJETO

Procede el despacho a dictar sentencia al interior de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la señora Noris Padilla Quiroz en contra del municipio de Piojó (Atl.).

II. ANTECEDENTES

2.1 PRETENSIONES:

La demandante solicitó lo siguiente:

“Que se declare la nulidad de los actos administrativos siguientes:

1. El contenido en el Acta No. 06 del 4 de Febrero de 2.000, emanada del Concejo Municipal de Piojó, en cuanto reintegró al Concejo al Señor Geovany Villanueva Torregrosa.

2. El contenido en el Acta No. 07 de Febrero 5 de 2.000, emanada del Concejo Municipal de Piojó, en la cual se aprueba el acta inmediatamente anterior número 06 del 4 de Febrero del 2.000.

3. Que en el mismo auto admisorio de la demanda se decrete la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, conforme a las preceptivas del artículo 152 del código contencioso administrativo.

4. En consecuencia, de la nulidad solicitada, ordenar a los demandados que a título de restablecimiento del derecho, reintegren a la señora NORIS DEL CARMEN PADILLA QUIROZ en su calidad de concejal.

5. Dejar incólume los efectos de jurídicos (sic) de las Actas No. 51 de Agosto 4 de 1.998 y 32 del 6 de Agosto de 1.998, proferidas por el Concejo Municipal de Piojó, por medio de las cuales se dio lectura y aceptó la renuncia presentadas por el señor GEOVANNY VILLANUEVA TORREGROSA.

6. Reconocer y ordenar el pago a favor de mi mandante de los honorarios a que tiene derecho como concejal titular del Municipio de Piojó y que dejó de percibir desde el momento en que fue separada de su curul hasta el 31 de diciembre del 2000, fecha en que terminó el período constitucional del Concejo, teniendo en cuenta la corrección monetaria e indexación correspondiente”.

2.2 FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

2.2.1 De hecho:

Los diseñados en el escrito genitor, el despacho los sintetiza, así:

En el debate electoral del 31 de octubre de 1997, la señora Noris del Carmen Torregrosa, integró la lista encabezada por el señor Geovanys Villanueva Torregrosa al Concejo Municipal de Piojó (Atl.), correspondiéndole el segundo renglón en orden descendente de inscripción.

El señor Villanueva Torregrosa resultó elegido concejal para el período constitucional 1998-2000, cargo en el cual se posesionó; empero, mediante escrito del 18 de junio de 1998, dirigido a la referida corporación pública, presentó renuncia, de lo cual se dejó constancia en Acta No. 31 del 4 de agosto de 1998, aprobada en sesión del 6 de esos mismos mes y año.

Mediante oficio sin número del 6 de agosto de 1998, la Presidente de Concejo de la época, informó a la hoy demandante dicha renuncia, a fin de que asumiera la curul, dignidad pública que aceptó en sesión del 14 de esos mismos mes y año, dejándose constancia en Acta No. 35. A partir de ese momento, la actora fungió en calidad de concejal, hasta el 1° de febrero de 2000, data en la que se efectuó elección de la nueva mesa directiva.

En sesión del 4 de febrero de 2000 la nueva mesa directiva, omitiendo el llamado a lista y verificación del quorum, inició el orden del día, colocando en consideración la solicitud de reintegro presentada por el señor Geovanys Villanueva Torregrosa, según consta en Acta No. 6, en cuyo contenido se indicó que el 14 de agosto de 1998, aquél había solicitado licencia para ausentarse de sus funciones.

Como consecuencia de lo anterior, la hoy demandante fue separada del cargo de concejal del municipio de Piojó (Atl.).

Aseveró que el acta contentiva del reintegro nunca le fue notificada y tampoco se le concedieron los recursos legales *“de tal suerte que el señor Villanueva Torregrosa (sic) de manera abrupta y ostensiblemente irregular participó y ha participado en las sesiones del Concejo”.*

Señaló que para proceder al reintegro, *“fueron suprimidos los archivos del Concejo Municipal de Piojó, la carta de Renuncia (sic) presentada por Villanueva, el Oficio calendado 6 de Agosto de 1998, que le remitieron a ella informándole la renuncia, y convocatoria a ella a actuar en reemplazo del titular y en su defecto se introdujo una supuesta carta de solicitud de licencia temporal de Villanueva Torregroza (sic), de fecha 18 de Junio de 1998”*.

Manifestó que las Actas Nos. 33 y 35 del 8 y 14 de agosto de 1998, respectivamente, fueron adulteradas, pues la primera, cuyo contenido recoge textualmente el oficio del 6 de agosto de 1998, *“presenta a prima facie, borrada la palabra renuncia y sobre escrita (sic) la palabra licencia”*. A su vez, la segunda, *“se encuentra una adulteración a la verdad, pues con calígrafa y tinta diferente a la del resto del acta, en el espacio en blanco que quedó, una vez se le tomó el juramento a la Honorable concejal Noris del Carmen Padilla Quiroz, se intercaló la expresión “por licencia (sic) del titular”*.

Esas situaciones fueron puestas de presente por la actora en declaración rendida como prueba anticipada ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Piojó (Atl.). De igual manera, interpuso acción de tutela en contra de la mesa directiva del concejo de dicho ente territorial, trámite constitucional en el cual una de sus integrantes, manifestó que las Actas Nos 31 y 32, así como el oficio en el que se convocó a señora Padilla Quiroz, contenían un error de buena fe; empero, la demandante afirmó que *“curiosamente nunca se detectó ni se subsanó en legal forma y en su oportunidad”*.

Dijo que el documento contentivo de la licencia solicitada por el señor Geovany Villanueva Torregrosa, no indicó el término de la misma, como tampoco existió acto alguno en el que la referida corporación pública, decidiera acerca de su concesión y término.

Tales circunstancias, en su parecer, permitían concluir que *“dicha carta de solicitud de licencia es espuria, se introdujo en los archivos del Concejo, para reemplazar la carta presentada y aceptada, la cual fue suprimida de los archivos del Concejo, con el propósito de que en este momento el señor VILLANUEVA TORREGROZA (sic), volviera al Concejo de Piojó”*.

2.2.3 De derecho

Fueron citadas como violadas las siguientes normas:

- Constitución Política: artículos 29, 40 y 261
- Ley 136 de 1994: 51, 53 y 63

III. TRÁMITE PROCESAL

Inicialmente la demanda correspondió al H. Tribunal Administrativo del Atlántico, el cual por auto del 6 de diciembre de 2000, la admitió y denegó la solicitud de suspensión provisional.

Posteriormente, con ocasión de la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos, el expediente fue asignado al Juzgado Doce Administrativo de Barranquilla, despacho que por auto del 25 de marzo de 2008, decretó la apertura del ciclo probatorio.

En virtud de las medidas de descongestión adoptadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo No. PSAA11-8417 del 1° de agosto de 2011, el expediente fue remitido a la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla, para su reparto entre los Juzgados Administrativos de Descongestión, adscribiéndose al Juzgado Segundo de Descongestión, el cual por auto del 30 de septiembre de 2011, aprehendió el conocimiento. En ese proveído, se ordenó librar despacho comisorio al Juzgado Promiscuo Municipal de Piojó (Atl.) para la práctica de pruebas.

El 19 de abril de 2013, el referido despacho judicial requirió nuevamente al juzgado comisionado, a fin de que allegara las documentales solicitadas.

El 23 de agosto de 2013, se corrió traslado para alegar.

En cumplimiento del Acuerdo No. PSSSA13-9991 de 2013, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el expediente fue reasignado al Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión de Barranquilla, despacho que por auto del 13 de enero de 2014.

A través de proveído del 8 de mayo de 2014, se declaró la nulidad procesal de todo lo actuado, en atención a que se omitió practicar la notificación de la demanda al municipio de Piojó (Atl.), pese a que fue ordenado en el admisorio; empero, se dejaron a salvo las pruebas practicadas.

Por auto del 23 de mayo de 2014, se admitió la demanda.

El 30 de enero de 2015, se tuvo por desistida la demanda, habida consideración que la parte actora se abstuvo de acreditar el pago de los gastos ordinarios del proceso.

Mediante proveído del del 27 de abril de 2015, se declaró la insubsistencia del auto del 30 de enero de 2015.

En virtud del Acuerdo No. PSAA15-10371 del 31 de julio de 2015, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través del cual se crearon varios juzgados administrativos, el proceso fue remitido al Juzgado Primero Administrativo de Descongestión, el cual avocó el conocimiento por auto del 15 de septiembre de 2015.

En proveído del 16 de octubre de 2015, se requirió nuevamente a la Oficina de Servicios de la Juzgados Administrativos, a fin de que efectuara la notificación del admisorio.

En atención a lo previsto en el Acuerdo No. PSAA15-10402 del 29 de octubre de 2015, por el cual se crearon y transformaron con carácter permanente varios

despachos judiciales en todo el territorio nacional, el proceso fue remitido al Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, anteriormente denominado Juzgado Primero Administrativo de Descongestión, avocándose la litis por auto del 14 de diciembre de 2015.

El 25 de mayo de 2018, se decretó la apertura del ciclo probatorio.

Por auto del 17 de enero de 2019, se corrió traslado común a los sujetos procesales por el término de 10 días hábiles para que presentaran alegatos de conclusión, derecho del cual no hicieron uso los apoderados de las partes.

IV) POSICIÓN DE LOS SUJETOS PROCESALES

4.1 Demandante:

En apoyo de sus pretensiones, la demandante formuló los siguientes cargos de violación:

Desconocimiento del artículo 261 de la Constitución Política

Se argumentó que, según lo previsto en el artículo 261 Superior, en el caso concreto, se presentó una falta absoluta del cargo de concejal ocupado por el señor Geovanys Villanueva Torregrosa, por renuncia a la curul, conforme se acreditó con las Actas Nos. 31 y 32 de las sesiones del 4 y 6 de agosto de 1998, en las cuales se dejó constancia de esa situación. De igual manera, se probó ese hecho con el oficio del 6 de agosto de 1998, emanado del Concejo Municipal de Piojó (Atl.), a través del cual el Presidente de esa corporación, convocó a la hoy demandante a ocupar el cargo, por renuncia del titular.

Así mismo, en las Actas Nos. 33 y 35 del 8 y 14 de agosto de 1998, respectivamente, se plasmó lo relativo a la lectura del oficio de convocatoria a la señora Padilla Quiroz, a fin de que supliera la vacancia absoluta generada con ocasión de la renuncia del señor Villanueva Torregrosa; sin embargo, *“presenta el burdo borrón y sobre escrita (sic) la palabra licencia,- con el fin de darle visos de realidad a la pretendida licencia con la que se ha dado reintegro a VILLANUEVA TORREGROZA (sic)-, también el acta de posesión y juramento a PADILLA QUIROZ en el que el espacio en blanco y con calígrafa diferente al resto del Acta, se agregó por licencia del titular, con el propósito de darle soporte al reintegro y a las actas demandadas”*.

- Violación al Debido proceso

Aseveró que el Acta No. 6 del 4 de febrero de 2000, mediante la cual se reintegró al concejal Villanueva Torregrosa, presenta los siguientes vicios de forma: i) se reunieron única y exclusivamente los concejales interesados en la exclusión de la señora Padilla Quiroz; ii) dicha sesión tuvo lugar el 4 de febrero de 2000, pese a que en el Acta No. 5 del 1° de febrero de 2000, se había fijado como fecha de próxima sesión, el día 5 de esos mismos mes y año; iii) a dicha sesión no fue convocada la actora, quien para la fecha, esto es, 4 de febrero de 2000, ostentaba el carácter de concejal; iv) el orden de día no inició con la llamado a lista y verificación del quorum;

v) se encabezó con el supuesto reintegro del señor Geovanys Villanueva Torregrosa; vi) se reintegró al concejal, pese a su renuncia; vii) quórum decisorio inexistente; incluso en la votación participó el mismo interesado; viii) en la votación se excluyó a la actora; ix) se omitió notificarle la decisión y tampoco se le concedieron los recursos; x) se suprimió la carta de renuncia presentada por Villanueva; xi) se adulteró el Acta No. 33 de 1998 y; xii) se fundamentó en esa misma acta adulterada.

- Falsa motivación

Afirmó que las razones fácticas en las cuales se apoyaron los actos administrativos acusados, devenían contrarias a la realidad, pues examinado el contenido del Acta No. 6 del 4 de febrero de 2000, se advertía que en ella se consignó lo relativo al reintegro del señor Geovanys Villanueva Torregrosa, *“por haber verificado que: “se constató que por acta del día 14 de Agosto del año 1.998, con el acta No. 35 hoja 205 del libro de acta, del numeral segundo donde se ratifica, la solicitud de liscencia (sic) del titular Geovanny (sic) Villanueva Torregroza (sic)”*. Empero, la referida acta nada dijo sobre supuesta licencia. Y en el libro de actas del Concejo de Piojó (Atl.), tampoco existe documento en el cual se hubiese dejado constancia de la solicitud de licencia aludida, pues *“nunca existió”*.

En el Acta No. 35 del 14 de agosto de 1998, se posesionó a la hoy demandante, luego de que fuese llamada a ocupar la curul vacante, consignándose en las líneas Nos. 5 y 6 de ese documento, juramento *“con la circunstancia que en el espacio que quedó en blanco en la línea 6 del folio 205, se intercaló la expresión por “licencia del titular”, con calígrafa distinta al resto del acta, hecho corroborado por la declaración jurada rendida por la Secretaria del a época y quien levantó las actas, quien manifestó que tal expresión no fue escrita por ella, pues no se trataba de su letra, esto es, que el acta en comento, que se toma como base para el reintegro fue adulterada”*. No obstante, inexplicablemente, se desconoció el Acta No. 31, en la cual se dejó constancia de lectura del acta de renuncia del reintegrado. Y menos se hizo alusión alguna al Acta No. 33.

De igual manera, el Acta No. 6, aprobada mediante Acta No. 7, ignoró el Oficio del 6 de agosto de 1998, a través del cual se convocó a la actora a suplir la vacante, cuyo original no se consultó en los archivos. Adicionalmente, en la diligencia de inspección judicial realizada en el Concejo de Piojó (Atl.), se constató que fue desaparecida.

Que el reintegro se apoyó en la supuesta constatación de que en el libro de oficios aparecía comunicación dirigida al referido cuerpo colegiado, contentiva de la solicitud de licencia; sin embargo, no existía acta alguna en la que se hubiese decidido acerca de su concesión y término, *“por la simple razón de que según el dicho de mi poderdante esta solicitud de licencia jamás existió, y que esta carta que ahora se pretende presentar es con la que se reemplaza la de renuncia realmente presentad, la cual fue suprimida de los archivos”*.

La motivación de los actos censurados es falsa, pues se apoyó en documentos espurios, *“porque las únicas alusiones a la supuesta licencia aparecen en actas cuyo contenido fue adulterado del original (V.g Actas No. 33 de Agosto 8 de 1.998,*

cambiando la palabra renuncia por licencia, Acta No. 35, en el acta de posesión de mi mandante, agregando la expresión por licencia del titular)".

- Expedición irregular de los actos acusados

Indicó que el artículo 29 de la Ley 136 de 1994, contiene las reglas del quórum requerido para la celebración de las sesiones de los concejos municipales y para adoptar decisiones, ultimo para lo cual es necesaria la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación. Pese a ello, durante la sesión en la que se elaboró el Acta No. 6, las decisiones fueron irregulares, pues en el Acta No. 5 del 1° de febrero de 2000, *"se había celebrado la primera sesión ordinaria y se había programado la siguiente sesión para el día 5 de Febrero del 2.000, los señores Osvaldo Ayala, Amparo Barraza, Celio González y Meivis Goenaga, se reunieron el día 4 de Febrero de 2.000, pese a que en el Acta No. 05 del 1° de Febrero de 2.000 se había fijado como fecha de la próxima reunión y en consecuencia convocado para el día 5 de febrero del 2.000"*. Así mismo, el orden de día no se inició con el llamado a lista y verificación del quorum, sino con el supuesto reintegro del señor Villanueva Torregrosa, el cual fue aprobado por cuatro (4) miembros interesados en su retorno.

Señaló que la decisión de reintegro se efectuó sin el quórum decisorio de la mitad más uno de los concejales, teniendo en cuenta que el Concejo de Piojó se componía de 9 integrantes. Por lo tanto, se requería el voto de 5 miembros de esa corporación.

Por último, indicó que el Acta No. 07 de febrero 5 de 2000, fue aprobada con el voto del mismo interesado, el cual, a juicio de la actora, no podía votar favorablemente su reintegro.

- Desviación de poder

Manifestó que dadas las circunstancias fácticas y probatorias que rodearon el reintegro de Geovanys Villanueva Torregrosa al Concejo de Piojó, el único objetivo de la expedición de las Actas No. 6 y 7, fue *"la satisfacción de apetitos políticos"* pues, según afirmó, en la sesión del 1° de febrero de 2000, se produjo el cambio de mesa directiva, lo que precipitó que los autores de las decisiones acusadas, buscaran de manera *"burda"* asegurar mayoría en la referida corporación, excluyendo de su curul a la hoy demandante.

4.2 Demandado

No contestó la demanda.

V) CONSIDERACIONES

5.1. Problema Jurídico

El problema jurídico en el presente litigio, se contrae a determinar si las Actas Nos. 6 y 7 del 4 y 5 de febrero de 2000, respectivamente, aprobadas por del Concejo

Municipal de Piojó (Atlántico), fueron expedidas de conformidad al ordenamiento jurídico.

5.2 Acervo probatorio

Al informativo se allegaron los siguientes medios de prueba:

- Certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, adiada 2 de junio de 2000, en la cual consta la declaratoria de elección del señor Geovanys Villanueva Torregrosa, para el Concejo Municipal de Piojó en las elecciones del 26 de octubre de 1997. En dicho documento, aparece que la señora Noris del Carmen Padilla Quiroz, ocupó el segundo renglón de la correspondiente lista (fl. 26).
- Fotocopia de escrito del 18 de junio de 1998, dirigido a la Presidente del Concejo Municipal de Piojó, con fecha de recibido 30 de julio de 1998, a través del cual el señor Geovanys Villanueva Torregrosa, solicitó licencia del cargo de concejal (fl. 37).
- Fotocopia autenticada de Oficio sin número del 6 de agosto de 1998, suscrito por la Presidenta y Secretaria del Concejo Municipal de Piojó, mediante el cual le informaron a la señora Noris del Carmen Padilla Quiroz, que el señor Geovanys Villanueva, había presentado renuncia al cargo de concejal corporación. Que, por lo tanto, le correspondía ocupar la dignidad de concejal de esa entidad territorial (f. 27).
- Fotocopia autenticada del Acta No. 31 del 4 de agosto de 1998, contentiva de la sesión del Concejo Municipal de Piojó, en la cual se dejó constancia que el tercer punto del orden del día, correspondió a lectura de la renuncia presentada por señor Geovanys Villanueva (fl. 63).
- Fotocopia autenticada del Acta No. 32 del 6 de agosto de 1998, iniciada a las 10:00 a.m. en las instalaciones del Concejo Municipal de Piojó. En dicho documento se consignó como segundo punto del orden del día, la lectura del Acta No. 31 del 4 de agosto de 1998, la cual fue sometida a consideración de los concejales y aprobada sin observación alguna (fl. 66).
- Fotocopia autenticada del Acta No. 33 del 8 de agosto de 1998 en cuyo punto tercero del orden del día, se le dio lectura al oficio enviado a la señora Noris del Carmen Padilla Quiroz, a raíz de la solicitud de licencia presentada por el concejal Villanueva Torregrosa (fl. 69).
- Fotocopia autenticada del Acta No. 35 del 14 de agosto de 1998, en la cual aparece como segundo punto del orden del día, el juramento a la Concejal Noris del Carmen Quiroz, por licencia del titular (fl. 72).
- Fotocopia del escrito del 31 de enero de 2000, con fecha de recibido 1° de febrero de 2000, suscrito por el señor Geovanys Villanueva Torregrosa, dirigido al Presidente del Concejo Municipal de Piojó, por medio del cual solicitó

posesión como “concejal 1er renglón” de esa entidad territorial, por haber presentado el 18 de junio de 1998 licencia temporal (fl. 78).

- Certificado del Concejo Municipal de Piojó del 30 de diciembre de 1999, en el cual consta que la señora Noris Padilla Quiroz, actuó en calidad de miembro de esa corporación pública desde el 14 de agosto de 1998 “*hasta la presente*” (fl. 86).
- Fotocopia autenticada del Acta No. 5 del 1° de febrero de 2000, en la cual se dejó sentada la conformación de la nueva mesa directiva, elegida con cinco (5) votos a favor, conformada por las siguientes personas: Presidente, señor Carlos Marriaga Cervantes; Primer Vicepresidente, señor Vicente Goenaga; Segundo Vicepresidente, señor Leyder Soñeth; Secretaria, señorita Karina de la Torre Goenaga. En esa oportunidad, se propuso reunión para el día sábado 5 de febrero de 2000 (fl. 89).
- Fotocopia autenticada del Acta No. 6 del 4 de febrero de 2000, en la que se consignó como primer punto del orden del día, lo siguiente “*Reintegro del honorable concejal Geovanys Villanueva Torregrosa a su curul*” (...). “*Reintegro del honorable Villanueva Torregrosa. El honorable presidente del Concejo Osvaldo Ayala Goenaga, frente a la solicitud presentada por el Doctor Geovanys Villanueva Torregrosa*” (...). “*Considerando el honorable Concejo, que la solicitud de reintegro de la calidad de concejal del municipio de Piojó, se ajustó a la determinada ley*” (fls. 89, 90 y 91).
- Fotocopia autenticada del Acta No. 7 del 5 de febrero de 2000, por medio de la cual se aprobó el Acta No. 6 del 4 de febrero de 2000 (fls. 94, 95 y 96).
- Fotocopia de la diligencia de inspección judicial anticipada realizada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Piojó el 10 de febrero de 2000, en las instalaciones del Concejo Municipal de ese ente territorial (fls. 33 a 35).
- Fotocopia de diligencia de interrogatorio que absolvió la señora Carmen Julia Rangel ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Piojó, como prueba anticipada (fls. 60 a 61).
- Fotocopia de acción de tutela presentada por la señora Noris del Carmen Padilla Quiroz en contra de los Concejales del municipio de Piojó, señores Osvaldo Ayala, Celio González, Meivis Goenaga y Amparo Barraza (fls. 99 a 106).
- Fotocopia de sentencia de tutela proferida el 21 de marzo de 2000, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla – Sala de Decisión Penal, a través de la cual se tuteló el derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político de la señora Noris del Carmen Padilla Quiroz (fls. 107 a 116).

- Inspección judicial con exhibición de documentos practicada el 23 de mayo de 2013, por el Juzgado Único Promiscuo Municipal de Piojé sobre el libro de actas de la Secretaría del Concejo Municipal de Piojé (fls. 144 a 172).
- Testimonios rendidos por los señores Leider Soñeth y Carlos Alberto Marriaga Cervantes ante el Juzgado Único Promiscuo Municipal de Piojé, en cumplimiento de la comisión ordenada por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Barranquilla (fls. 179 a 182).

5.3 Marco jurídico y jurisprudencial.

El artículo 312 de la Constitución Política de Colombia, previo a la modificación introducida por el Acto Legislativo No. 2 de 2002, establecía:

*“ARTÍCULO 312. En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente **para períodos de tres años** que se denominará concejo municipal, integrada por no menos de siete, ni más de veintinueve miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.*

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público, constituye falta absoluta. (Negrilla fuera del texto)

A su turno, el artículo 134 ibídem, modificado por el Acto Legislativo No. 3 de 1993, vigente para la época de los hechos, señalaba:

“ARTÍCULO 134. Las faltas absolutas o temporales de los Miembros de las Corporaciones Públicas serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral”.

Por su parte, el artículo 261 Superior, adicionado por el Acto Legislativo No. 3 en cita, establecía:

“Artículo 261 ARTICULO 261°—Adicionado. A.L. 3/93, art. 2º. Las faltas absolutas o temporales serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral. Son faltas absolutas: además de las establecidas por la ley; las que se causan por: muerte; la renuncia motivada y aceptada por la plenaria de la respectiva corporación; la pérdida de la investidura; la incapacidad física permanente y la sentencia condenatoria en firme dictada por autoridad judicial competente. Son faltas temporales las causadas por: la suspensión del ejercicio de la investidura popular, en virtud de decisión judicial

en firme; la licencia sin remuneración; la licencia por incapacidad certificada por médico oficial; la calamidad doméstica debidamente probada y la fuerza mayor. La licencia sin remuneración no podrá ser inferior a tres (3) meses. Los casos de incapacidad, calamidad doméstica y licencias no remuneradas, deberán ser aprobadas por la mesa directiva de la respectiva corporación. PAR. 1º—Las inhabilidades e incompatibilidades previstas en la Constitución Nacional y las leyes, se extenderán en igual forma a quienes asuman las funciones de las faltas temporales durante el tiempo de su asistencia.”

A nivel legal, el artículo 50 de la Ley 136 de 1994, señala:

“ARTÍCULO 50. PERÍODO DE LOS CONCEJALES. Los concejales serán elegidos para un período de tres años que se iniciará el primero de enero del año siguiente al de su elección y concluirá el treinta y uno de diciembre del último año de dicho período.”

Respecto a las faltas absolutas de los concejales, el artículo 51 de ese plexo normativo, estableció:

“ARTÍCULO 51. FALTAS ABSOLUTAS. Son faltas absolutas de los concejales:

- a) La muerte;*
- b) La renuncia aceptada.*
- c) La incapacidad física permanente;*
- d) La aceptación o desempeño de cualquier cargo o empleo público, de conformidad con lo previsto en el artículo 291 de la Constitución Política;*
- e) La declaratoria de nulidad de la elección como concejal;*
- f) La destitución del ejercicio del cargo, a solicitud de la Procuraduría General de la Nación como resultado de un proceso disciplinario;*
- g) La interdicción judicial;*
- h) La condena a pena privativa de la libertad.”*

En tratándose de renuncia, el artículo 53 ejusdem, precisó el supuesto de ocurrencia y la manera como debía efectuarse, así:

“ARTÍCULO 53. RENUNCIA. La renuncia de un concejal se produce cuando él mismo manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad de hacer dejación definitiva de su investidura como tal. La renuncia deberá presentarse ante el Presidente del Concejo, y en ella se determinará la fecha a partir de la cual se quiere hacer”.

Acerca de la forma de llenar las vacancias absolutas, en presencia de cualquiera de los eventos que la origine, entre ellos, el relativo a la renuncia, el artículo 63 de la ley en cita, fijó el procedimiento a seguir. Sobre el particular, estableció:

“ARTÍCULO 63. FORMA DE LLENAR VACANCIAS ABSOLUTAS. Las vacancias absolutas de los concejales serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción, sucesiva y descendente. El Presidente del Concejo, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la declaratoria, llamará a los candidatos que se encuentren en dicha situación para que tomen posesión del cargo vacante que corresponde.”

De acuerdo a los preceptos constitucionales y disposiciones legales transcritos, cabe afirmar lo siguiente: i) el periodo para los concejales, antes del Acto Legislativo No. 2 de 2002, era de tres (3) años; ii) la renuncia aceptada de los concejales constituye causal de falta absoluta y; iii) las vacancias absolutas de los concejales, serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción, sucesiva y descendente.

5.4 Caso concreto

En orden a dilucidar el caso concreto, se abordarán las censuras planteadas en el introductorio.

Falsa motivación

Se arguyó que las razones fácticas en las cuales se apoyaron los actos administrativos acusados, eran contrarias a la realidad, pues en el contenido del Acta No. 6 del 4 de febrero de 2000, se consignó lo relativo al reintegro del señor Geovanny Villanueva Torregrosa, bajo el supuesto inexistente de que el 30 de julio de 1998, solicitó licencia para separarse del cargo (fl. 37); sin embargo, se trató de renuncia.

El artículo 84 del Decreto Ley 01 de 1984, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 84. Modificado por el art. 14, Decreto Nacional 2304 de 1989. Acción de nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

*Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o **mediante falsa motivación**, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió”. (Negrilla fuera del texto)*

Sobre la falsa motivación, el H. Consejo de Estado, ha sostenido:

“Para que puedan servir de fundamento a un acto administrativo, los motivos de hecho y de derecho a los que responde la

autoridad deben ser verdaderos, reales y legales. De modo que, allí donde se constata una discordancia entre las razones expresadas y la realidad de las cosas, bien porque ésta se falsea, se distorsiona o se ignora, se configura el vicio de falsa motivación. Lo mismo sucede cuando el ente administrativo realiza una equivocada lectura o interpretación jurídica de esa realidad o invoca un fundamento jurídico discordante, irreal o que no existe. De aquí que “[...] la falsa motivación se presenta cuando la situación de hecho que sirve de fundamento al acto administrativo se revela inexistente, o cuando existiendo unos hechos, éstos han sido calificados erradamente desde el punto de vista jurídico, generándose en la primera hipótesis, el error de hecho, y en la segunda, el error de derecho, como modalidades diferentes de la falsa motivación.”¹

Ab-initio, el despacho advierte que el punto medular del cargo, se circunscribe a la determinación de la existencia o no de la presentación de la renuncia del entonces concejal, señor Geovanys Villanueva Torregrosa, prueba documental echada de menos en las foliaturas, pero que, en todo caso, ese aspecto resulta posible examinarlo indiciariamente, en conjunto con los restantes medios de convicción legal y oportunamente recaudados. Veamos:

El indicio es un medio probatorio indirecto, porque a partir de la prueba de un hecho denominado “*indicador*” se infiere o deduce, lógicamente, el hecho directo, llamado “*indicado*”. De allí que, para que en el proceso se tenga la convicción sobre la existencia del mismo, se requiere analizar la totalidad de los medios directos de prueba, en punto a realizar operaciones de razonamiento lógico, pues los indicios no surgen por percepción inmediata. En ese sentido, cuando a partir de los medios probatorios directos (declaración de parte, testimonio, dictamen pericial, inspección judicial y documentos), no se prueba el hecho, aquéllos se constituyen, desde otro punto de vista, en la materia prima a partir de la cual se puede establecer en forma indicada o refleja, el hecho indicado.

Al respecto, el artículo 248 del Código de Procedimiento Civil, reguló la prueba indiciaria, así:

“Artículo 248. Requisitos de los indicios. Para que un hecho pueda considerarse como indicio, deberá estar debidamente probado en el proceso”.

La jurisprudencia, en múltiples oportunidades, ha abordado la prueba indiciaria, entre otras, en sentencia del 18 de 2012, expediente 68001-23-15-000-1995-11029-01(21196), oportunidad en la cual sostuvo:

“En nuestro derecho positivo (arts. 248 a 250 CPC), los indicios son medios de prueba indirectos y no representativos -como sí lo son el testimonio y la prueba documental- y no pueden ser observados directamente por el juez, como por ejemplo sucede en la inspección judicial. En la prueba indiciaria el juez tiene ante

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN QUINTA – DESCONGESTIÓN. Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. Bogotá D.C., ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

sí unos hechos probados a partir de los cuales establece otros hechos, a través de la aplicación de reglas de la experiencia, o principios técnicos o científicos. En otros términos, al ser el indicio una prueba indirecta que construye el juez con apoyo en la lógica, partiendo de la existencia de unos hechos debidamente acreditados en el proceso, tal construcción demanda una exigente labor crítica...”

En otras oportunidades indicó:

“Ahora bien, la existencia y convergencia de hechos indicadores, los cuales se encuentran debidamente acreditados, entraña una pluralidad simétrica de hechos indicados que corresponden a las conclusiones como producto de las inferencias, a partir de un número igual de hechos probados. Y es que como ya se sabe, el indicio se estructura sobre tres elementos: 1. Un hecho conocido o indicador, 2. Un hecho desconocido, que es el que se pretende demostrar, y 3. Una inferencia lógica a través de² la cual, y partiendo del hecho conocido, se logra deducir el hecho que se pretende conocer.

“Es el juzgador quien declara la existencia de un indicio, cuando establece un hecho indicador, aplica una o varias reglas de la experiencia e infiere lógicamente otro hecho indicado. Es el juez quien construye el indicio, en cada caso concreto”³

Acorde a ese marco normativo y jurisprudencial de la prueba indiciaria, en el *sub-lite*, como hechos conocidos e indicadores, debidamente probados, figuran los siguientes:

En los comicios electorales celebrados el 26 de octubre de 1997, el señor Geovanys Villanueva Torregrosa fue elegido Concejal del municipio de Piojó para el período 1998-2000. El segundo renglón de la lista encabezada por aquél, estuvo integrado por la hoy demandante, señora Noris del Carmen Padilla Quiroz.

Se probó que el Concejo Municipal de Piojó, en Acta No. 31 del 4 de agosto de 1998 (tercer punto del orden del día), dio lectura a la renuncia al cargo de Concejal presentada por el señor Geovanys Villanueva. En el renglón 23 de la referida acta, se lee:

“3) Correspondencia enviada y recibida. Se le dio lectura a la correspondencia enviada por la junta del carnaval de Piojó y a la renuncia del cargo de Concejal del Municipio de Piojó por parte del honorable Concejal Geovanys Villanueva y se le hizo entrega de las correspondencias personales a los respectivos Concejales”. (Negrilla fuera del texto)

El 6 de agosto de 1998, a las 10:00 a.m., el Concejo Municipal de Piojó, aprobó el Acta No. 32, en cuyo punto segundo del orden del día, se le dio lectura al acta No.

³ Sentencia de 24 de marzo de 2011, expediente (17993) y sentencia de junio 13 de 2013, expediente 05001-23-31-000-1995-00998-01(25180).

31 del 4 de agosto de 1998, oportunidad en la que, se reitera, se leyó la renuncia presentada por aquél. En el renglón 11 de dicho documento, se registró:

“2) Lectura del acta anterior. La secretaria dio lectura al acta #31 de fecha de 4 de agosto/98 la cual leída es sometida a consideración de los Ediles siendo aprobado sin observación.” (Negrilla fuera del texto)

Aprobada la renuncia del señor Geovany Villanueva, la Presidente y Secretaria del Concejo Municipal de Piojó, respectivamente, suscribieron oficio adiado 6 de agosto de 1998, dirigido a la señora Noris del Carmen Padilla Quiroz, informándole lo siguiente:

(...)

Reciba una moción de saludos por parte del Honorable Concejo Municipal de Piojó.

*Esto es con el fin de informarle **que el Principal en su Lista Doctor GEOVANY VILLANUEVA, presentó su renuncia a esta corporación por lo tanto el orden de lista le corresponde a usted actuar como Concejal del Municipio de Piojó, el cual comenzó (sic) a sesionar el 1 de agosto del año en curso, la próxima reunión será el día sabados (sic) 8 de agosto del presente mes, hora 10:00 A.M.*** (Se destaca)

En el proceso se recepcionaron las declaraciones de los señores Leider Soneth y Carlos Alberto Marriaga Cervantes, a quienes se les preguntó todo lo que supieran y les constara acerca de los hechos de la demanda. Al respecto, el primero de los deponentes, afirmó:

*“CONTESTÓ: en lo que tengo conocimiento de la situación que paso (sic) en el periodo de Concejo 1998-2000 y que puedo traer a colacione n (sic) memoria **la señora NORIS PADILLA ejerció como Concejal del municipio de Piojo (sic) en el momento en que el Señor GEOVVANY VILLANUEVA (sic) presento (sic) renuncia del cargo de Concejal pero en circunstancias digamos adversas este se reintegro (sic) al cargo después de año y medio aduciendo un licencia el cuan (sic) en su momento generaron unas controversias en el cual se discutía que si lo que había presentado en su momento era una renuncia o licencia del cargo de concejal además el juez de la época hizo unas inspecciones verificando algunas enmendaduras en el libro de actas del concejo municipal de piojo (sic) no tengo más nada que agregar”.** (Negrillas no son del texto)*

Por su parte, el señor Marriaga Cervantes, respondió:

“CONTESTÓ: me consta que la señora NORIS PADILLA QUIROZ fungió como concejal del Municipio del Piojo (sic) en reemplazo del Dr. GIOVANNY VILLANUEVA TORREGROZA (sic) porque este Señor había presentado ante la corporación la renuncia del cargo de concejal, después de más de una año sorpresivamente apareció el Dr. GIOVANNY VILLANUEVA TORREGROZA (sic) reclamando

su curul manifestando que nunca había renunciado sino que había solicitado una licencia recuerdo que esos hechos dieron origen a múltiples investigaciones en la época porque el libro de actas que se llevaba en ese entonces tenían enmendaduras en los que respecta a la frase si era renuncia o licencia”.

Esos hechos indicadores, inequívocamente, conducen a afirmar que el señor Geovanys Villanueva Torregrosa presentó renuncia al Concejo Municipal de Piojó, la cual fue aceptada por la misma corporación el 6 de agosto de 1998, conforme consta en el Acta No. 32 de la misma data.

Entonces, al haberse cumplido el supuesto de hecho regulado por los artículos 51 y 53 de Ley 136 de 1994, esto es, la falta absoluta por renuncia aceptada, naturalmente se presentó uno de los eventos de vacancia absoluta, establecida en el artículo 63 ibídem, la cual fue suplida por la señora Noris del Carmen Padilla Quiroz en legal forma, desde el 14 de agosto de 1998 hasta el 4 de febrero de 2000.

Ahora, demostrado que el señor Villanueva Torregrosa renunció, el despacho deduce que el posterior reintegro de éste a esa dignidad pública, se realizó sobre la base de un hecho inexistente y cuestionado, como pasa a explicarse:

Conforme se anotó en precedencia, en el Acta No. 31 del 4 de agosto de 1998, quedó consignado lo relativo a la lectura a la **“renuncia al cargo de Concejal del Municipio de Piojó por parte del honorable Concejal Geovanys Villanueva”**. Dicha acta, a su vez, fue aprobada mediante Acta No. 32 del 6 de agosto del mismo año, *“sin observación alguna”*; empero, llama poderosamente la atención que en el Acta No. 33 del 8 de agosto de 1998, se hubiese plasmado que *“Se le dio lectura al oficio enviado a la Srta Noris del Carmen Padilla Quiroz, suplente al concejo a raíz de la **liscencia** (sic) del honorable concejal Geovanys Villanueva”* (Negrilla fuera del texto), cuando en ese mismo día, a través de oficio, se le informó a la hoy demandante que Villanueva Torregrosa había presentado renuncia.

Lo precedente se reafirma con la inspección judicial realizada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Piojó, en virtud de la comisión ordenada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, al interior de la acción de tutela No. 08-001-22-04-002-2000-0535 (fl. 112), otrora instaurada por la señora Padilla Quiroz, documento en el cual el funcionario judicial constató la siguiente irregularidad:

*“En los renglones 18 y 19 del folio antes mencionado, (202 – Acta No. 33) **se puede observar y sin mayores esfuerzos pericial que aparecen la palabra licencia encima de una enmendadura y aparentemente con otro tipo de letra”**.*
(Negrilla fuera del texto)

En esa misma diligencia rindió declaración la señora Carmen Rangel, respecto de cuyas atestaciones, se expuso:

“De otra parte entre los testimonios recaudados figura el de CARMEN RANGEL quien se desempeñó con (sic) secretaria del concejo de Piojó durante el año de 1998. Ella sostiene que no podría definir con exactitud si la carta del concejal VILLANUEVA

*era de renuncia o una solicitud de licencia. Sin embargo, precisa que en el libro de actas se dejó sentada dicha comunicación, leída y aprobada por los concejales de entonces. Así mismo, al serle puesto de presente el libro de actas de sesiones del concejo aceptó que era el llevado por ella, **que la palabra licencia visible en el folio 202 renglones 18 y 19 no se impuso con su letra, como tampoco la frase “por licencia del titular” en el renglón 6 del folio 205. Para finalizar reconoció como firmado por ella el oficio del 6 de agosto de 1998**”.* (Negrilla fuera del texto)

En consecuencia, tanto el Acta No. 6 del 4 de febrero de 2000, en la cual se dejó constancia del reintegro del señor Geovanys Villanueva Torregrosa, como su aprobatoria, Acta No. 7 del 5 de esos mismos mes y año, se efectuaron con fundamento en circunstancias de tiempo y lugar inexistentes y discordantes de la realidad, bajo una artificiosa solicitud de licencia temporal maculada, sin perder de vista que en la inspección judicial anticipada del 10 de febrero de 2000, practicada en los libros del Concejo Municipal de Piojó, se dejó constancia de que *“entre los folios 79 y 80 encontramos una misiva fechada el día dieciocho (18) de junio de 1998, dirigida a la señora AMPARO BARRAZA, presidenta de este Concejo, y dirigida por el doctor GEOVANNY VILLANUEVA TORREGROZA, la cual tiene un sello de recibido el día 30 de julio de 1998, en la cual se puede leer los siguiente: “La presente tiene por objeto solicitarle a usted, una licencia del cargo de Concejel del Municipio de PIOJO (sic), debido a que debo atender problemas de carácter personal. Agradeciendo a trámite de rigor”. (...). Se deja constancia misiva que la respectiva esta (sic) sin foliar”, situación que refuerza el argumento relativo a la irreal o ficticia solicitud de licencia temporal.*

Por consiguiente, se logró demostrar que hubo falsa motivación, pues el acto administrativo censurado, partió de un supuesto aparente y engañoso, al dar por establecido que el señor Villanueva Torregrosa había presentado una solicitud de licencia, cuando a la luz del haz probatorio, valorado bajo las reglas de sana crítica y las máximas de la experiencia, se concluye la presentación de una renuncia. De tal suerte que, huelga insistir, las Actas No. 6 y 7 de 4 y 5 de febrero de 2000, se apoyaron en una motivación carente de veracidad.

Con base en esas razones, prospera el cargo.

Expedición irregular de los actos acusados.

Se dijo que las Actas Nos. 6 y 7 del 4 y 5 de febrero de 2000, respectivamente, del Concejo Municipal de Piojó, fueron expedidas irregularmente, pues no se ajustaron a las reglas y procedimientos señalados por la ley.

Respecto a la irregularidad en la expedición de los actos administrativos, el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha señalado:

“Según la jurisprudencia de la Sala, la expedición irregular o el vicio de forma del acto administrativo se configura cuando la decisión de la administración viola las normas de orden adjetivo que establecen el procedimiento para su formación o la manera

como éste debe presentarse. Sin embargo, cuando el acto es expedido con vicios en el trámite, debe verificarse si éstos tienen la vocación de incidir en el sentido de la decisión, de tal manera que si la irregularidad en el proceso logra afectarla por ser sustancial o trascendente, el acto administrativo será anulable, en el caso contrario, es decir, cuando el defecto es intrascendente, no hay lugar a su anulación.”⁴

Es de resaltar que el artículo 28 de la Ley 136 de 1994, establece:

“ARTÍCULO 28.- Mesas Directivas. La Mesa Directiva de los Concejos se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año”.

Seguidamente, el artículo 29 de ese cuerpo legal, señala:

*“ARTÍCULO 29.- Quórum. Los concejos y sus comisiones no podrán abrir sesiones y deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. **Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación**, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.”*

Si bien a las foliaturas no se allegó documento alguno que certificara el número de integrantes que para la época de los hechos conformaba el Concejo Municipal de Piojó, de las mismas actas se colige que esa corporación, se componía de nueve (9) concejales.

De igual manera, está demostrado en Acta. No. 5 del 1° de febrero de 2000, la conformación de nueva mesa directiva, la cual fue elegida con cinco (5) votos a favor, así:

*“Presidente: Carlos Marriaga Cervantes
Primer Vicepresidente: Vicente Goenaga Goenaga
Segundo Vicepresidente: Leyder Soñeth Villanueva”.*

En esa oportunidad, se propuso el día sábado 5 de febrero de 2000, a efectos de realizar sesión. Sin embargo, extrañamente esa sesión, recogida en Acta No. 6, se llevó a cabo el 4 de febrero de 2000, esto es, en una fecha distinta a la que inicialmente se había convocado el 1° de febrero de ese mismo año. Así mismo, resulta no pasa desapercibido para el despacho que esa sesión se haya realizado con una mesa directiva distinta a la que se había elegido y votado legítimamente por mayoría de cinco (5) concejales, como también extraordinario, lo relativo a considerar el “*Reintegro del Honorable Concejal Geovany (sic) Villanueva Torregrosa a su curul*” como primer punto de orden del día, sin que antes se hubiese verificado el quórum.

⁴ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta; sentencia del diez (10) de julio de dos mil catorce (2014); Radicación: 050012331000200303848-01 C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

En el segundo punto del orden del día enunciado en dicha acta, se consignó lo siguiente:

2) Llamado a lista verificación del quórum se constato (sic) la presencia de los honorables Concejales Ayola Goenaga Osvaldo, Barraza Cabarcas Amparo, González Imitola Celio, Goenaga Goenaga Meivis y Geovany Villanueva Torregrosa (sic)”.

Otra situación a tener en cuenta, es que al momento de realizar la verificación del quórum, esa nueva mesa directiva, incluyó al señor Geovanys Villanueva Torregrosa como Concejal, sin previamente haberse aprobado su solicitud de reintegro; incluso, aquél participó también en la improbación del Acta No. 5, amén de que, posteriormente, mediante Acta No. 7 del 5 de febrero de 2000, esa misma persona, de manera irregular, votó la aprobación del Acta No. 6 del 4 de febrero de ese mismo año, cuando quedó suficientemente probado, que él había renunciado a su curul, desvirtuando, por contera, la supuesta solicitud de licencia temporal que le valió su cuestionado reintegro.

Lo precedente, resulta suficiente para arribar a la conclusión de que las actuaciones registradas en las Actas No. 6 y 7 de febrero de 2000, se realizaron en contravía de las normas adjetivas que regulan el procedimiento, socavando así el Debido Proceso, lo que, a la postre, incidió definitivamente en el reintegro del señor Villanueva Torregrosa a la curul de Concejal del municipio de Piojó, período 1998-2000.

Por lo tanto, prospera la censura.

Desviación de poder

Según lo dispone el artículo 84 del CCA, se podrá pedir la nulidad de un acto administrativo cuando se dicta con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió. Es decir, cuando el acto si bien fue expedido por la autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que ha fijado el ordenamiento jurídico

Acerca de este vicio en la formación de los actos administrativos, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ha expresado:

“La desviación de poder supone la utilización de los poderes, atribuciones o competencias para el logro de una finalidad contraria a los fines para los cuales se otorgaron. Se trata de un vicio que se predica de quien expide el acto administrativo por lo que su prueba requiere de la acreditación de los motivos personales o subjetivos que permearon la expedición del acto.”⁵

Frente al presente cargo de violación, baste señalar que las razones que se tuvieron en cuenta para la prosperidad de los anteriores reparos de ilegalidad, *mutatis*

⁵ Sentencia del tres (3) de agosto de dos mil dieciséis (2016). C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Radicación: 11001-03-27-000-2015-00044-00 (21848).

mutandi, se extienden a esta censura, pues conforme a lo probado en autos, se concluye que el Concejo Municipal de Piojó, al aprobar las Actas No. 6 y 7 de febrero de 2000, se apartó de los postulados constitucionales y legales, con el propósito de favorecer al señor Geovanys Villanueva Torregrosa y correlativamente perjudicar a la señora Noris del Carmen Padilla Quiroz.

Corolario de lo expuesto, se impone declarar la nulidad de las Actas Nos. 6 y 7 del 4 y 5 de febrero de 2000, respectivamente, permaneciendo incólumes la legalidad de las Actas Nos. 31 del 4 y 6 de agosto de esa anualidad.

En cuanto al restablecimiento, es menester precisar que en el acápite de pretensiones, se solicitó lo siguiente:

“(…)

*4. En consecuencia, de la nulidad solicitada, ordenar a los demandados **que a título de restablecimiento del derecho, reintegren a la señora NORIS DEL CARMEN PADILLA QUIROZ en su calidad de concejal.*** (Negrilla fuera del texto)

(…)

6. Reconocer y ordenar el pago a favor de mi mandante de los honorarios a que tiene derecho como concejal titular del Municipio de Piojó y que dejó de percibir desde el momento en que fue separada de su curul hasta el 31 de diciembre del 2000, fecha en que terminó el período constitucional del Concejo, teniendo en cuenta la corrección monetaria e indexación correspondiente”. (Negrillas fuera del texto). No habrá lugar a indexación de este emolumento, pues de hacerse, constituiría doble sanción”.

Con todo, lo relativo al reintegro de la señora Noris del Carmen Padilla Quiroz, por sustracción de materia, se torna en una medida materialmente imposible, pues al haber fenecido el periodo constitucional (1998-2000) de la referida corporación pública, mal se podría, transcurrido ese lapso, proceder en el sentido solicitado, máxime que, como a continuación se precisará, la actora fue reintegrada en virtud de decisión de tutela, proferida como mecanismo transitorio.

En relación con el reconocimiento y pago de los honorarios dejados de percibir desde el momento en que fue separada del cargo hasta el 31 de diciembre de 2000, se accederá parcialmente.

A las foliaturas se allegó fotocopia de sentencia de tutela del 21 de marzo de 2000, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla – Sala Penal, radicado 08-001-22-04-002-2000-0535, a través de la cual se tutelaron los derechos fundamentales de la señora Noris Padilla Quiroz a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (fls. 107 a 116). Como consecuencia de la protección constitucional de esos derechos, la parte resolutive de esa decisión, dispuso:

“(…)

*2°. ORDENAR, como en efecto ordena, en consecuencia de lo anterior, al CONCEJO MUNICIPAL DE PIOJO – ATLANTICO, a través de su Presidente, y en especial a los concejales OSVALDO AYALA, CELIO GONZÁLEZ, MEIVIS GOENAGA Y AMPARO BARRAZA que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de este fallo inicien las gestiones pertinentes a fin de garantizar a NORIS DEL CARMEN PADILLA QUIROZ el restablecimiento del derecho fundamental vulnerado **para que dentro de un plazo máximo de 8 días hábiles sea reintegrada al cargo de concejal del municipio de Piojó que venía ocupando.***

(...)

4°. SEÑALAR, como en efecto se señala, que la orden de amparo permanecerá vigente solo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo la acción instaurada por la afectada, siempre y cuando la interponga dentro del término indicado en el numeral anterior. Si no lo hace, cesarán los efectos de ésta.

(...)” (Negrillas fuera del texto)

Acorde a lo anterior, es menester precisar que la señora Noris del Carmen Padilla Quiroz, cesó en sus funciones como Concejal del municipio de Piojó desde el 5 de febrero de 2000 y su reintegro a esa corporación, en virtud del fallo de tutela del 21 de marzo de ese mismo año, fue ordenado en el término máximo de ocho (8) días hábiles. A partir de lo cual se infiere que debió retornar a la curul de concejal el 6 de abril de 2000, razón por la cual únicamente se reconocerá el pago de los honorarios por asistencia a las sesiones durante las fechas que estuvo excluida de esa corporación pública, esto es, del 5 de febrero de 2000 al 6 de abril de ese año y no hasta la finalización del periodo (31 de diciembre de 2020), pues como se acotó, fue reintegrada por vía de la referida decisión del juez constitucional.

6. COSTAS

Dado que la parte vencida no demostró una aptitud temeraria, desleal ni dilatoria no procede la condena en costas. Esta evaluación se realiza con fundamento en lo ordenado en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de las Actas Nos. 6 y 7 del 4 y 5 de febrero de 2000, respectivamente, proferidas por el Concejo Municipal de Piojó, de conformidad a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, ordénase al municipio de Piojó, reconocer, liquidar y pagar a la demandante, señora Noris del Carmen Padilla Quiroz, los honorarios como concejal por la

asistencia a las sesiones correspondientes al periodo comprendido entre el 5 de febrero al 5 de abril de 2000.

TERCERO: Las sumas resultantes de esta condena, se actualizarán conforme lo señala el artículo 178 del C.C.A.

CUARTO: La entidad demandada deberá cumplir esta decisión en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

QUINTO: Sin costas en esta instancia

SEXTO: Notifíquese personalmente esta decisión al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho Judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA
JUEZ

Firmado Por:

JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA
JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 015 ADMINISTRATIVO DE BARRANQUILLA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

8f29a9020cc713da551d3425c4b03960812ea920a35a556d1fce10fcee272db9

Documento generado en 30/09/2020 12:48:38 p.m.