

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá, D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014).**

**CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.**

**REF: Expediente núm. 2013-00868-01.  
Recurso de apelación contra la sentencia de 5 de diciembre de 2013, proferida por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia.  
ACTORA: VEEDURÍA CIUDADANA DE VENECIA - ANTIOQUIA.**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el demandado contra la sentencia de 5 de diciembre de 2013, proferida por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la cual decretó la pérdida de investidura del Concejal del Municipio de Venecia (Antioquia), señor **JUAN YABRUDY FLÓREZ HIGUITA**, elegido para el período constitucional 2012-2015.

**I-. ANTECEDENTES.**

**I.1-**. La **VEEDURÍA CIUDADANA DE VENECIA (ANTIOQUIA)**, a través de su representante legal, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquia tendiente a que, mediante sentencia, se dispusiera la pérdida de investidura del Concejal del Municipio de Venecia (Antioquia), señor **JUAN YABRUDY FLÓREZ HIGUITA**, elegido para el período constitucional 2012-2015.

**I.2-**. En apoyo de sus pretensiones la actora adujo, en síntesis, los siguientes hechos:

Que el demandado fue elegido Concejal del Municipio de Venecia (Antioquia) para el período constitucional 2012-2015, en representación del Partido de la U.

Agrega que el Concejal demandado inasistió a varias sesiones del Concejo Municipal de Venecia (Antioquia), en las que se votaron proyectos de Acuerdo.

Aduce que en el Oficio 081 de 4 de junio de 2013, en respuesta a un derecho de petición, el Presidente del Concejo del Municipio de

Venecia (Antioquia) informó que el Concejal demandado no asistió a las siguientes sesiones:

- . Sesión Ordinaria en Plenaria del Concejo del día 14 de febrero de 2013, en la cual se votaron los Proyectos de Acuerdo núms. 001 y 005.
- . Sesión Ordinaria en Plenaria del Concejo del día 15 de febrero de 2013, en la cual se votaron los Proyectos de Acuerdo núms. 004, 006 y 007 de 2013.
- . Sesión Ordinaria en Plenaria del Concejo del día 28 de febrero de 2013, en la cual se votaron los Proyectos de Acuerdo núms. 008, 009 y 011 de 2013.
- . Sesión extraordinaria en Plenaria del Concejo del día 10. de marzo de 2013, en la cual se votó el Proyecto de Acuerdo 010 de 2013.
- . Sesión ordinaria en Plenaria del Concejo del día 10 de mayo de 2013, en la cual se votaron los Proyectos de Acuerdo núms. 016 y 017 de 2013.

- . Sesión ordinaria en Plenaria del Concejo del día 14 de mayo de 2013, en la cual se votó el Proyecto de Acuerdo 015 de 2013.
  
- . Sesión ordinaria en Plenaria del Concejo del día 20 de mayo de 2013 en la cual se votaron los Proyectos de Acuerdo núms. 018, 019, 020 y 024 de 2013.
  
- . Sesión ordinaria en Plenaria del Concejo del día 21 de mayo de 2013, en la cual se votaron los Proyectos de Acuerdo núms. 022 y 025 de 2013.
  
- . Sesión ordinaria en Plenaria del Concejo del día 27 de mayo de 2013, en la cual se votó el proyecto de Acuerdo núm. 026 de 2013.

Estima que el incumplimiento injustificado de su deber constitucional y legal de asistir a las sesiones plenarias del citado Concejo y participar de las decisiones que en nombre de la comunidad se adoptan, hace responsable disciplinariamente al Concejal demandado por configuración de la conducta descrita en el artículo 48, numeral 2, de la Ley 617 de 2000, hechos que también

fueron puestos en conocimiento de la Procuraduría Provincial de Amagá (Antioquia).

Anota que cuando un Concejal no pueda asistir a una sesión plenaria o de comisión, para efectos de que no se configure la causal, deberá probar la ocurrencia de un hecho de fuerza mayor o caso fortuito, circunstancia esta que no se presentó en las inasistencias del demandado, pues no hay prueba alguna sobre la ocurrencia de sucesos que configuren una fuerza mayor.

**I.3-**. El Concejal demandado contestó la demanda de manera extemporánea.

## **II-. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.**

El a quo accedió a las pretensiones de la demanda, argumentando para ello, en síntesis, lo siguiente:

Luego de relacionar las pruebas allegadas al proceso y transcribir el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, señaló que para que se

configure la causal endilgada, esto es, la prevista en el numeral 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, deben concurrir los siguientes requisitos:

- 1.- Calidad de Diputado, Concejal o Edil.
- 2.- No asistir a **cinco sesiones plenarias o de comisión.**
- 3.- Que se trate de sesiones del mismo período.
- 4.- Que en esas sesiones se **voten** proyectos de Acuerdo.
- 5.- No estar justificada la inasistencia en una circunstancia de **fuerza mayor.**

El a quo encontró que tales presupuestos concurrían en el sub lite, al estar acreditado que el demandado:

a) Fue elegido Concejal del Municipio de Venecia (Antioquia) para el período constitucional 2012-2015, conforme consta en la copia auténtica del Formulario E-26 CO de la Registraduría Nacional del Estado Civil, visible a folio 32 del cuaderno principal.

b) Inasistió a las sesiones llevadas a cabo los días 14, 15 y 28 de

febrero, 10. de marzo y 10, 14, 20,21 y 27 de mayo de 2013 (folios 5 y 6); y que las realizadas en el mes de mayo fueron reuniones plenarias, de acuerdo con la certificación obrante a folio 143, ibídem.

c) Las sesiones a las que no asistió corresponden a dos períodos; y que si bien respecto del primero no se configura la causal de pérdida de investidura que se invoca en la demanda (14, 15 y 28 de febrero de 2013 y 10. de marzo de 2013 (prórroga)), frente al segundo, esto es, al mes de mayo de 2013, sí concurre, dado que no acudió a las **sesiones plenarias** de los días 10, 14, 20, 21 y 27 de mayo de 2013, es decir **a cinco sesiones del mismo período, en las que se votaron proyectos de Acuerdo.**

d) No justificó que hubieran ocurrido circunstancias de fuerza mayor que lo exoneraran de la responsabilidad por su inasistencia a más de cinco sesiones plenarias, pues, a juicio del a quo, las excusas presentadas por el demandado no son suficientes, toda vez que los motivos de fuerza mayor deben ser evidentes, claros y expresos, dado que no se trata de una valoración secreta y

subjetiva del Concejal, sino de situaciones que objetivamente puedan ser calificadas como tales.

Agregó que si bien el Concejal demandado aportó varios documentos con la contestación de la demanda, los mismos no pueden ser valorados habida cuenta de que se presentaron de manera extemporánea, pues la contestación se radicó en la Secretaría de esa Corporación el 12 de agosto de 2013, vencido el término que establece la Ley para el efecto.

Indicó que si bien a folios 135 a 137 del cuaderno principal reposan varios documentos de diferentes evaluaciones médicas que le realizaron al señor **JUAN YABRUDY FLÓREZ HIGUITA**, las que fueron allegadas al proceso en razón de una prueba de oficio decretada por la Magistrada que tramitó el proceso (a quien se le negó el proyecto de fallo presentado), -cuando al tenor de lo dispuesto en el artículo 213 del C.P.A.C.A, es la Sala después de escuchadas las alegaciones la que podrá disponer que se practique la prueba de oficio para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda-, consideró que tales certificados médicos no tenían

credibilidad, por lo siguiente:

1.- Por cuanto los mismos en sí no eran una incapacidad médica y no se señala que el demandado hubiera estado incapacitado, pues solo se indica que requiere incapacidad, sin dar claridad sobre la magnitud de la enfermedad padecida por el Concejal, esto es, si era grave, que le impidiera el ejercicio de sus funciones;

2.- Que el demandado no contestó la demanda y no aportó pruebas, y no obra la historia clínica para constatar cuál es la magnitud de su padecimiento; y

3.- Porque inicialmente esas evaluaciones médicas no fueron presentadas ante el Concejo Municipal de Venecia para la época de inasistencia a las sesiones, sino que se enviaba una comunicación en la que se refería a "motivos personales" no a incapacidad médica, pues, reiteró que los certificados médicos fueron allegados al Concejo del Municipio de Venecia para cuando el demandado ya se le había notificado la existencia de la presente acción.

Por lo anterior, estimó que el demandado no probó que hubiera presentado excusas que acreditaran una fuerza mayor, carga procesal que le correspondía de conformidad con el artículo 177 del C. de P.C., máxime si la demanda se estructuró desde el inicio en que el señor **FLÓREZ HIGUITA** no había asistido a las sesiones del 10, 14, 20, 21 y 27 de mayo de 2013 en las que el Concejo Municipal de Venecia (Antioquia) votó proyectos de Acuerdo.

### **III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO.**

El demandado, a través de apoderado, en el escrito contentivo del recurso, manifiesta, en síntesis, que se declare la nulidad de lo actuado en primera instancia por no haberse surtido la etapa de contradicción de las pruebas obtenidas de oficio y que fueron base fundamental de la sentencia de primer grado, consistentes en certificaciones emitidas por el Concejo Municipal de Venecia como respuesta a los requerimientos posteriores a los alegatos de conclusión; además, por cuanto no se publicó el auto de pruebas en el sistema del Tribunal Administrativo de Antioquia, lo que impidió que fueran debatidas en juicio.

Solicita que se tengan como pruebas los documentos aportados con la contestación de la demanda y se practiquen en esta instancia los testimonios pedidos en la misma, pues por tratarse de un proceso con efectos profundos y permanentes en el tiempo, se debe ahondar en garantías con el procesado para que el fallo sea en justicia y no tenga manto de duda.

De otra parte, solicita revocar la sentencia de primera instancia y denegar la pérdida de su investidura declarando la ausencia de prueba de proyectos votados en las sesiones realizadas en mayo de 2013, requisito indispensable para que se configure la causal, y declarar probada la fuerza mayor consistente en la enfermedad (lipotimia) que padece a causa de las amenazas y extorsiones de que fue objeto en el Municipio de Yali, conforme se prueba con los certificados médicos de 11 y 18 de mayo de 2013, obrantes en el expediente.

Señala que el supuesto de la norma contentiva de la causal que se le endilga, no es solo la inasistencia a cinco sesiones plenarias o de comisión, sino que en dichas sesiones se haya votado proyectos de

Acuerdo, lo que no está probado en el proceso, pues la certificación expedida por el Presidente del Concejo Municipal de Venecia se limitó a indicar que ello ocurrió, sin acompañar copia de los Proyectos de Acuerdo aprobados o de las Actas en que conste tal situación.

Que, además, el a quo olvidó que la norma establece como condición eximente de responsabilidad el hecho de que exista un condición externa que impidiera su presencia a la sesión; y que no es la orden de incapacidad lo que se constituye en fuerza mayor, sino el padecimiento de una enfermedad conocida y no desvirtuada la que motiva y sustenta su existencia.

Indica que las incapacidades médicas que allegó al Concejo Municipal de Venecia tienen valor probatorio pese a que no fueron transcritas por la E.P.S., lo que lleva a la configuración de un eximente de responsabilidad por fuerza mayor para asistir a las sesiones realizadas en el mes de mayo de 2013 y, en consecuencia, a no estar incurso en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

Anota que la fórmula médica de 11 de mayo de 2013 señala que requiere incapacidad por lipotimia de siete días; y la de 18 de ese mes y año, por la misma razón, de 10 días, fechas que coinciden con las sesiones del Concejo Municipal de Venecia (Antioquia) realizadas el 14, 20, 21 y 27 del citado mes, las que, reitera, deben tenerse como prueba fehaciente de fuerza mayor, pues dicha enfermedad la padece, lo cual puede ser corroborado con el médico tratante quien está dispuesto a asistir a cualquier requerimiento judicial para expresar el motivo del tratamiento, la gravedad, la razón de dicha incapacidad y el contexto bajo el cual se dictó el respectivo dictamen médico, oportunidad que ha sido negada.

Agrega que la buena fe se presume y que con las consecuencias jurídicas que tienen los procesos de pérdida de investidura, no puede considerarse que dicho tratamiento no tenga la categoría de fuerza mayor sin que por la parte demandante se hubiera demostrado que tal circunstancia no tiene la entidad predicada.

Añade que las excusas médicas las presentó una vez fue requerido por el Presidente del Concejo Municipal de Venecia (Antioquia), dentro del mismo semestre, además de que no hay norma o reglamento que indique el plazo para ser entregadas, y que en materia sancionatoria está proscrita la responsabilidad objetiva.

#### **IV-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, en su vista de fondo, se muestra partidario de que se revoque la sentencia apelada y, en su lugar se deniegue la solicitud de pérdida de investidura, en resumen, por lo siguiente:

En cuanto a la nulidad solicitada por el demandado, con fundamento en que no se surtió el respectivo período probatorio debido a que en el sistema de gestión judicial no apareció publicado el auto que las decretó, sino tan solo el 8 de agosto de 2013, citando a audiencia pública, y que sean aceptadas las pruebas documentales aportadas así como las testimoniales solicitadas,

señaló que olvida el apelante que conforme al proveído de 6 de ese mes y año, el a quo abrió el proceso a pruebas, advirtiendo que la demanda no fue contestada, por lo que decretadas las pruebas, que esencialmente fueron documentales, la Corporación procedió en el mismo auto a ordenar la realización de la audiencia pública de que tratan los artículos 10º y 11 de la Ley 144 de 1994, providencia que se notificó por estado el 9 de agosto de 2013, frente a la cual pudo interponer recurso de reposición.

Indicó que de conformidad con el artículo 174 del C. de P.C., las decisiones judiciales deben fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso judicial, por lo que las peticiones que ahora realiza el apelante resultan extemporáneas.

Respecto de las pruebas decretadas de oficio, afirmó que si bien es cierto que no se dio traslado de las mismas para que las partes se pronunciaran, también lo es que dichas pruebas tuvieron como finalidad llenar vacíos probatorios atendiendo que las pruebas allegadas por la parte demandada lo fueron en forma extemporánea y la solicitud reiterada del Concejal demandado y su

apoderado de la necesidad que de oficio se solicitaran, las que por demás estaban encaminadas a establecer la existencia de motivos de fuerza mayor que le impidieron asistir a las sesiones de 14, 15 y 28 de febrero, 1o. de marzo, y 10, 14, 20, 21 y 27 de mayo de 2013.

De lo anterior, concluyó que lejos estaba el Tribunal Administrativo de Antioquia de violar los derechos del demandado, sino que, por el contrario, pretendió indagar las circunstancias que justificaban la inasistencia a las sesiones del Concejo Municipal y contar con la totalidad de las pruebas disponibles, ante la eventualidad de la contestación extemporánea de la demanda, lo que descartaba la nulidad planteada por el demandado respecto de tal aspecto.

De otra parte, señaló que la respuesta dada a un derecho de petición por parte del Presidente del Concejo Municipal de Venecia (Antioquia), en el que se registran las inasistencias del demandado a las sesiones en las cuales se aprobaron Proyectos de Acuerdo, se debe considerar como un documento público. Y que si el demandado quería desvirtuar su contenido ha debido aportar los

documentos que echa de menos, como son las actas del Concejo Municipal de las citadas sesiones, lo cual no hizo, máxime si la contestación de la demanda fue extemporánea.

Agregó que está de acuerdo con el a quo en cuanto encontró probado que el Concejal demandado no asistió a las sesiones plenarios del Concejo Municipal de Venecia realizadas los días 10, 14, 20, 21 y 27 de mayo de 2013, y que las excusas que reposan a folios 126 a 133 del cuaderno principal, no dan cuenta de la existencia de fuerza mayor que impidiera al demandado asistir a las sesiones de 20, 21 y 27 de mayo de ese año.

Añadió que lo que sí no comparte es el hecho de que haya estimado que las certificaciones médicas expedidas por el médico Hernán Jaramillo Monsalve, visibles a folios 15 a 137, ibídem, no configuraran situaciones constitutivas de fuerza mayor. Ello por cuanto en el certificado médico obrante a folio 136, se informa por parte del Galeno que el demandado requiere incapacidad por siete días, esto es, desde el día 11 al 17 de mayo de 2013; y en la visible a folio 137, por diez días -del 18 al 27 de ese mes y año-.

Anotó que dichos certificados médicos dan cuenta de que el demandado presenta la enfermedad denominada lipotimia, cuya gravedad no puede ser calificada por el Juez, como lo hizo el Tribunal de primera instancia, toda vez que no posee la experticia para ello, requiriendo el señor **FLORÉZ HIGUITA**, en opinión del especialista médico, los días señalados en las certificaciones médicas para recuperarse, lo cual, materialmente, impedía la asistencia de aquél a las sesiones de 14, 20, 21 y 27 de mayo de 2013.

Resaltó que la imposibilidad de asistir a las sesiones se presentó materialmente, sin que tenga trascendencia alguna si las certificaciones médicas fueron o no allegadas al Concejo Municipal, puesto que la situación que justificó la inasistencia del demandado se presentó.

Manifestó que comparte la posición expresada en el salvamento de voto de dos de los Magistrados que conforman el Tribunal Administrativo de Antioquia, en el sentido de que de los certificados

médicos expedidos por el médico Hernán Jaramillo Monsalve se puede evidenciar la existencia de incapacidades médicas porque han sido expedidos por un médico, en ellas se encuentra un diagnóstico y se fija con precisión y claridad un período de tiempo determinado de convalecencia.

Sostuvo que en sentencia de 25 de julio de 2013 (Expediente núm. 2011-00730-01 (PI), Consejero ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno), se dijo que la existencia de incapacidades médicas por enfermedad configura una situación de fuerza mayor que excluye al inculpado de la aplicación de la causal que se invoca en la demanda.

Adujo que la circunstancia de adquirir una enfermedad constituye un hecho imprevisible e irresistible que se tradujo en la imposibilidad del demandado, en asistir a las sesiones mencionadas del mes de mayo de 2013, de donde se evidencia la existencia de una circunstancia de fuerza mayor y, en consecuencia, la no configuración de la causal prevista en el numeral 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, que se le atribuye al demandado.

## **V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

La causal que se le endilga al señor **JUAN YABRUDY FLÓREZ HIGUITA**, Concejal del Municipio de Venecia (Antioquia), elegido para el período constitucional 2012-2015, es la prevista en el artículo 48, numeral 2, de la Ley 617 de 2000, el cual consagra:

**“Artículo 48.- Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales.** Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:

“... 2. Por la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarios o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso...”

### **Parágrafo 1º-**

Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor. ...”.

El demandado, a través de apoderado, en el recurso de apelación, en esencia, solicita que se declare la nulidad de lo actuado en primera instancia por cuanto no pudo controvertir las pruebas decretadas en la etapa probatoria y las dictadas de oficio.

Lo anterior por cuanto el auto que abrió a pruebas el proceso no fue publicado en el sistema judicial del Tribunal Administrativo de Antioquia; y de las decretadas de oficio no se corrió traslado a las partes para que las pudieran controvertir.

Adicionalmente, solicita revocar el fallo de primer grado y en su lugar denegar la solicitud de pérdida de investidura, promovida en su contra, por ausencia de prueba respecto de los Proyectos de Acuerdo votados en las sesiones realizadas por el Concejo Municipal de Venecia (Antioquia) en el mes de mayo de 2013, requisito indispensable para que se configure la causal endilgada, y ante la probada fuerza mayor consistente en la enfermedad -lipotimia- que padece a causa de las amenazas y extorsiones de que fue objeto en el Municipio de Yali (Antioquia), conforme a los certificados médicos de 11 y 18 de mayo de ese año, obrantes en el expediente, los cuales, a su juicio, tienen valor probatorio pese a que no fueron transcritos por la E.P.S., de lo cual se evidencia una situación de fuerza mayor que no lo hace incurso en la causal que se le atribuye.

En cuanto a la nulidad planteada por el Concejal demandado, la Sala estima que la misma no tiene vocación de prosperidad, por lo siguiente:

Como ya se indicó, el señor **JUAN YABRUDY FLÓREZ HIGUITA**, no contestó la demanda dentro del término concedido para el efecto, lo cual quedó consignado en el proveído de 6 de agosto de 2013<sup>1</sup>, que abrió a pruebas el proceso, el cual es del siguiente tenor:

"... Vencido el término de traslado para contestar la demanda, se hace necesario continuar el trámite del presente proceso, así:

**I. PRUEBAS.** De conformidad con lo previsto en el artículo 10° de la Ley 144 de 1994, se dispone **ABRIR A PRUEBAS** el proceso de la referencia, advirtiendo que la demanda no fue contestada. En consecuencia, se decreta la práctica de las siguientes:

**Documental.** En su valor legal se apreciarán los documentos aportados con la demanda.

**II. AUDIENCIA DE PRUEBAS.** De acuerdo con lo previsto en los artículos 10° y 11 de la Ley 144 de 1994, se programa audiencia pública ...

Se recuerda que durante la citada audiencia las partes podrán intervenir, por una sola vez en el siguiente orden: El solicitante o su apoderado, el agente del Ministerio Público y el

---

<sup>1</sup> Folio 54 del cuaderno principal.

Concejal o su apoderado, quiénes podrán presentar, al final de su intervención un resumen escrito ...". (Subraya fuera de texto).

Dicho auto fue notificado por estado el 9 de agosto de 2013, según consta a folio 54 vuelto.

Conforme consta a folios 60 y 61 del cuaderno principal, el 12 de agosto de 2013, esto es, dentro del término de ejecutoria del auto que abrió a pruebas el proceso, el apoderado del demandado interpuso recurso de reposición no contra el precitado proveído, sino respecto del de 5 de julio de ese año, a través del cual se admitió la demanda, recurso que fue rechazado por extemporáneo mediante providencia de 4 de septiembre del mismo año (folios 88 y 89, ibídem).

Cabe señalar que la situación antes descrita dio lugar a que mediante auto de 31 de marzo de 2014 no se accediera a decretar las pruebas solicitadas por el demandado en segunda instancia<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> Esto es, el testimonio del médico doctor Hernán Jaramillo Monsalve, por cuanto si bien en primera instancia lo solicitó, el mismo no fue decretado por cuanto la contestación de la demanda fue extemporánea; y el interrogatorio de parte del demandado por ser improcedente, toda vez que éste debe ser absuelto por la parte contraria y no por el poderdante como se pretendía en el caso bajo examen.

por no concurrir los presupuestos del artículo 212 del C.P.A.C.A., pues, se repite, la contestación de la demanda fue extemporánea y contra el auto que abrió a pruebas, el demandado no interpuso recurso de reposición, procedente frente a dicha providencia, en el cual bien pudo reiterar el decreto y práctica de los testimonios y demás documentos que pretendiera allegar al proceso.

Ahora, si bien es cierto, como lo afirma el apelante, que de las pruebas decretadas de oficio por el a quo no se corrió traslado a las partes, también lo es que, conforme se indicó en el auto de 15 de octubre de 2013 (folios 120, ibídem), las mismas tuvieron lugar ante la insuficiencia probatoria “para decidir el fondo de la litis ... teniendo en cuenta que las pruebas allegadas por la parte demandada lo fueron en forma extemporánea”, ello con el ánimo de determinar si las razones que motivaron la inasistencia del demandado a las sesiones en comento constituían o no fuerza mayor.

Lo anterior pone de manifiesto que las pruebas decretadas de oficio estuvieron encaminadas a garantizar el debido proceso del

demandado, esto es, tendientes al esclarecimiento de los motivos que dieron lugar a su inasistencia a las citadas sesiones, ante la ausencia probatoria en tal sentido, frente a las cuales no hubo reproche alguno, pues dentro del término de ejecutoria de las providencias que las decretaron, oportunidad procesal con la que cuentan las partes para contraprobar, de acuerdo con el inciso 3° del artículo 213 del C.P.A.C.A.<sup>3</sup>, el Concejal demandado guardó silencio.

Resuelta la nulidad planteada por el demandado, la cual, como ya se indicó, no tiene vocación de prosperidad, la Sala procede a establecer si el Concejal demandado incurrió o no en la causal prevista en el artículo 48, numeral 2, de la Ley 617 de 2000, para lo cual precisa lo siguiente:

Cabe señalar que la Sala ya ha tenido oportunidad de pronunciarse frente a dicha causal de pérdida de investidura, entre otras, en

---

<sup>3</sup> El artículo 213 del C.P.A.C.A., prevé: Pruebas de Oficio. En cualquiera de las instancias el juez o magistrado ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad.

... En todo caso, dentro del término de ejecutoria del auto que decreta pruebas de oficio, las partes podrán aportar o solicitar, por una sola vez, nuevas pruebas, siempre que fueren indispensables para contraprobar aquellas decretadas de oficio. ...".

sentencia de 24 de enero de 2008 (Expediente núm. 2007-00127-01 (PI), Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), que ahora se prohija, en la que se adujo que para que la misma se configure deben concurrir dos elementos: a) la inasistencia a cinco sesiones o reuniones plenarios o de comisión; y b) que en cada una de tales reuniones se voten proyectos de Acuerdo; y que conforme al párrafo 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, no tendrá aplicación la misma cuando medie fuerza mayor.

En efecto, así discurrió la Sala:

“... La Sala considera que los elementos previstos en la norma son, a) la inasistencia a 5 sesiones o reuniones plenarios o de comisión y b), que en cada una de tales reuniones se voten proyectos de acuerdo, en lo concernientes a los concejales. Al respecto, en sentencia de 4 de septiembre de 2003 dijo: “Sea lo primero precisar que la norma, al decir “se voten proyectos de”, está significando la acción de aprobar o improbar tales proyectos, esto es, decidir si se adopta o no el contenido de los mismos como acto propio y definitivo de la corporación respectiva, como pronunciamiento formal con carácter imperativo en cuanto acto jurídico estatal, que para el caso constituyen actos administrativos una vez sancionados por el ejecutivo”<sup>4</sup>.

Asimismo, en sentencia de 23 de mayo de 2002, puso de presente la necesidad de que se dé el segundo elemento

---

<sup>4</sup> Sentencia de 4 de septiembre de 2003, expediente núm. 2003 00042 01, consejero ponente doctor MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA.

mencionado para que se configure la causal, al concluir en ese caso que "La causal del numeral 2 del mencionado artículo 48, relacionada con la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de acuerdo, que es la otra causal que se alega en la demanda, en realidad no está demostrada, por cuanto en las actas allegadas al proceso no consta que durante esas sesiones se hubiere sometido a aprobación algún proyecto de acuerdo.<sup>5</sup>

... la regulación de esa causal sólo prevé como eximente de la misma la fuerza mayor, en cuanto el párrafo 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, prevé que no tendrá aplicación cuando medie fuerza mayor.

... El artículo 64 del C.C., en concordancia con el artículo 1º de la Ley 95 de 1890 define la "*fuerza mayor o caso fortuito como el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.*"

A su turno, imprevisto significa "*no previsto*"; *previsto* es el participio pasivo irregular de *prever*, que a su vez significa "*ver con anticipación*", "*conocer, conjurar por algunas señales o indicios lo que ha de suceder*", o "*disponer o preparar medios contra futuras contingencias*"<sup>6</sup>. En tanto que resistir es oponerse a la acción o violencia de otra fuerza.

En ese contexto, la fuerza mayor o caso fortuito es la circunstancia o evento que no se pudo ver o conocer con anticipación como algo posible, o de cuya ocurrencia no se tienen señales previas o indicios; esto es, que dentro de lo normal y lo cotidiano no factible intuir o esperar que suceda; y que de llegar a ocurrir no es posible hacer oposición que neutralice o anule sus efectos.

De modo que ella no solo radica en la irresistibilidad de la acción o violencia que entraña sino también en no poder ser prevista, no se pueda inferir de señal o indicio alguno, y esto dependerá de las circunstancias en que se hallen los sujetos o las personas eventualmente afectadas por ella. ...".

---

<sup>5</sup> Sentencia de 23 de mayo de 2002, consejero ponente doctor Manuel Santiago Urueta Ayola

<sup>6</sup> Real Academia Española, "Diccionario de la Lengua Española", vigésima primea edición.

Con las pruebas allegadas al proceso, se demuestra la calidad del demandado como Concejal del Municipio de Venecia (Antioquia), período constitucional 2012-2015, y que dicho ente territorial sesiona ordinariamente y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, cuatro veces al año y máximo una vez por día, esto es, los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre, conforme al artículo 26 del Acuerdo núm. 039 de 2007 -Reglamento Interno del Concejo Municipal de Venecia (Antioquia)-.<sup>7</sup>

Es de resaltar que el artículo 23 de la Ley 136 de 2 de junio de 1994, **“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”**, consagra los períodos de sesiones de los Concejos Municipales, así:

**“Artículo 23º.-** *Período de sesiones.* Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:

---

<sup>7</sup> Anexo núm. 1.

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

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

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

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

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

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

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

**Parágrafo 2º.- Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración. ...".** (Negrillas y subrayas fuera de texto).

De la disposición transcrita se colige que el Municipio de Venecia (Antioquia) no se encuentra dentro de los clasificados en categorías especial, primera y segunda, de ahí que sesionen ordinariamente

cuatro veces al año y máximo una vez por día, esto es, los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre, como lo consagra el artículo 26 del Acuerdo núm. 039 de 2007 -Reglamento Interno del Concejo Municipal de Venecia (Antioquia)-.

Ahora, conforme a la respuesta dada por el Presidente del Concejo del Municipio de Venecia (Antioquia) el 4 de junio de 2013 (folios 5 y 6, ibídem) al derecho de petición elevado por el señor **LUIS ALBERTO BEDOYA DUQUE**, representante legal de la actora (de acuerdo con la certificación visible a folio 16 del cuaderno principal), se tiene que en el primer semestre del año 2013 el Concejal demandado inasistió a las siguientes sesiones realizadas por el Concejo Municipal de Venecia (Antioquia), en las que se votaron Proyectos de Acuerdo.

En la citada comunicación se lee:

“... Respondiendo a su derecho de petición del 14 de mayo de 2013 nos permitimos atender lo solicitado.

Registro de Concejales que no asistieron a las sesiones de los períodos que van corridos durante el presente año en las cuales se aprobaron Proyectos de Acuerdo.

FEBRERO 14: JUAN YABRUDY FLOREZ HIGUITA. Aprobación de los proyectos de acuerdo No. 001 y 005. **Excusa escrita.**

FEBRERO 15: JUAN YABRUDY FLOREZ HIGUITA. Aprobación de los proyectos de acuerdo No. 004, 006 y 007. **Excusa escrita.**

FEBRERO 28: JUAN YABRUDY FLOREZ HIGUITA. Aprobación de los proyectos de acuerdo No. 008, 009 y 011. **Excusa escrita.**

MARZO 01: JUAN YABRUDY FLOREZ HIGUITA. Aprobación del proyecto de acuerdo No. 010. **Excusa escrita.**

MAYO 10: JUAN YABRUDY FLOREZ HIGUITA. Aprobación de los proyectos de acuerdo No. 016 y 017. **Excusa escrita.**

MAYO 14: JUAN YABRUDY FLOREZ HIGUITA. Aprobación del proyecto de acuerdo No. 015. **Excusa escrita.**

MAYO 20: JUAN YABRUDY FLOREZ HIGUITA. Aprobación de los proyectos de acuerdo No. 018, 019, 020 y 024. **Excusa escrita.**

MAYO 21: JUAN YABRUDY FLOREZ HIGUITA. Aprobación de los proyectos de acuerdo No. 022 y 025. **Excusa escrita.**

MAYO 27: JUAN YABRUDY FLOREZ HIGUITA. Aprobación del proyecto de acuerdo No. 026. **Excusa escrita.**

Por lo tanto se anexan copias de las excusas del Honorable Concejal, que hay por escrito en el archivo del Concejo Municipal ...". (Negrillas fuera de texto)

Lo anterior pone de manifiesto que las sesiones a las que no asistió el demandado corresponden a los dos primeros períodos del año 2013; y conforme a la certificación visible a folio 143, ibídem, dichas sesiones fueron plenarias.

Respecto del **primer período**, esto es, **las realizadas en el mes de febrero**, los días **14, 15 y 28 y 1o. de marzo** (prórroga), en las que se votaron Proyectos de Acuerdo, y a las que se excusó de asistir el demandado, no se configura la causal de pérdida de investidura endilgada, toda vez que se requiere **no concurrir a cinco sesiones plenarias** y su inasistencia fue solo por **cuatro**.

Lo mismo no puede predicarse del **segundo período**, toda vez que **en el mes de mayo de 2013, inasistió a cinco sesiones plenarias en las que se votaron Proyectos de Acuerdo.**

En efecto, dejó de asistir a las sesiones plenarias llevadas a cabo los días **10, 14, 20, 21 y 27 de mayo**, en las que, como quedó visto, se votaron Proyectos de Acuerdo, entre ellos, los núms. 016 y 017; 015; 018, 019, 020 y 024; 022 y 025; y 026 de 2013, respectivamente. Y si bien es cierto, como lo dice el demandado, en el expediente no obran las actas correspondientes a las citadas reuniones, para corroborar si en efecto en las mismas se votaron Proyectos de Acuerdo, también lo es que la carga de la prueba la tenía aquel para desvirtuar lo afirmado por el Presidente del

Concejo Municipal de Venecia en tal sentido, lo cual no hizo, por lo que debe tenerse por cierto tal hecho.

En ese orden de ideas podría afirmarse que en el sub lite se configura la causal de pérdida de investidura endilgada, máxime si de las excusas escritas presentadas por el demandado, visibles a folios 129 a 133 del cuaderno principal, como lo indicó el a quo y el Agente del Ministerio Público, no se vislumbra la existencia de fuerza mayor que le hubiera impedido asistir a las sesiones realizadas el 10, 14, 20, 21 y 27 de mayo de 2013, que de conformidad con el párrafo primero del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, es eximente de responsabilidad.

Sin embargo, a folios 135 a 137, ibídem, obran tres certificaciones médicas, expedidas por el doctor Hernán Jaramillo Monsalve (médico-cirujano) de fechas 28 de febrero, 11 y 18 de mayo de 2013,<sup>8</sup> en las que manifiesta que el señor **JUAN YABRUDY FLÓREZ HIGUITA** requiere incapacidad: la primera de 4 días por migraña, y las dos últimas por lipotimia de 7 y 10 días,

---

<sup>8</sup> Allegadas al proceso con ocasión del proveído de 15 de octubre de 2013, a través del cual se decretaron pruebas de oficio en primera instancia.

respectivamente.

Consultada la página web: [www.diagnosticomedico.es/enfermedades/lipotimia-2174](http://www.diagnosticomedico.es/enfermedades/lipotimia-2174), el diagnóstico médico que dio lugar a que incapacitaran al demandado, denominado lipotimia, que también se puede llamar síncope o desmayo, consiste en: “una pérdida breve del conocimiento debida a una anoxia cerebral global, es decir, que no llega suficiente oxígeno a todo el cerebro debido a una disminución transitoria del aporte sanguíneo del mismo”.

Frente a las causas que generan la lipotimia se lee que aunque “en un 5% de los casos se debe a una enfermedad cardíaca, en el 95% de ellos no se encuentra una causa que justifique el síncope. Sin embargo, existen factores desencadenantes de esta pérdida de conciencia: el miedo, el dolor, el estrés, la deglución, la tos o el calor”.

Ahora, si bien en la citada página web se indica que normalmente la recuperación es rápida y completa, es el médico y no el Juez, como

lo manifestó el Agente del Ministerio Público, quien debe determinar la gravedad y el tratamiento a seguir para su total recuperación.

Siendo ello así y como quiera que no hay prueba dentro del expediente que desvirtúe las certificaciones médicas expedidas al Concejal demandado, el 11 y 18 de mayo de 2013, allegadas al proceso por el Presidente del Concejo Municipal de Venecia con ocasión de las pruebas decretadas de oficio por el a quo, el aquí inculcado estuvo incapacitado desde el 11 al 27 del citado mes y año, lo cual, a juicio de la Sala, justifica su inasistencia a las sesiones ordinarias plenarias realizadas por el Concejo Municipal de Venecia (Antioquia) los días 14, 20, 21 y 27 de mayo, pues tales incapacidades configuran una situación de fuerza mayor que excluye al señor **FLÓREZ HIGUITA** de la aplicación de la causal de pérdida de investidura que se le atribuye.

Ahora, si bien es cierto que el demandado con las excusas presentadas ante el Concejo Municipal de Venecia para no asistir a

las sesiones plenarias realizadas en el mes de mayo de 2013, correspondientes al segundo período, no aludió a su situación de salud ni acompañó las certificaciones médicas en comento, las cuales allegó dos días antes de que se admitiera la demanda de la referencia, esto es, el 3 de julio de 2013, conforme consta en el memorial visible a folio 134, *ibídem*<sup>9</sup>, también lo es que la Sala en asuntos similares, entre otras, en providencia de 8 de noviembre de 2001 (Expediente núm. 2001-00161-01 (7451) (PI), Consejero ponente doctor Manuel S. Urueta Ayola), ha sostenido que tal situación no tiene incidencia para desvirtuar lo dicho en las constancias médicas<sup>10</sup>.

Asimismo, en sentencia de 25 de julio de 2013 (Expediente 2011-00730-01 (PI), Consejero ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno), adicionalmente, se precisó que el hecho de que no se

---

<sup>9</sup>En dicho memorial se lee: "... Respetado señor presidente me permito anexarle las constancias solicitadas que justifican mi inasistencia a algunas sesiones del concejo municipal durante el año 2013, correspondiente a los días 28 de febrero de 2013, 1° de marzo de 2013, 14 de mayo de 2013, 20 de mayo de 2013, 21 de mayo de 2013 y 27 de mayo de 2013, para que reposen en el archivo del Concejo..."

<sup>10</sup> Al efecto dijo: "... La Sala considera que tales incapacidades configuran una situación de fuerza mayor que excluye a los inculpados de la aplicación de la causal en que se fundamenta la demanda, sin que al efecto tenga incidencia el hecho de que no hubieran presentado, en la época, las respectivas certificaciones al concejo municipal, como tampoco el hecho de que el señor EMIL YUSIF FERES MORENO hubiera allegado el 2 de enero a la misma corporación una solicitud de licencia temporal, ya que ello en sí mismo no desvirtúa lo dicho en las constancias médicas ...".

llevara la incapacidad a la E.P.S. para su respectiva transcripción, no enerva la certificación médica, toda vez que se trata de un trámite requerido para obtener las prestaciones a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Sostuvo la Sala en esa oportunidad:

“... En este orden de ideas, la Sala considera que tal incapacidad configura una situación de fuerza mayor que, conforme al artículo 48 de la Ley 617 de 2000 excluye al inculpado de la aplicación de la causal en que se fundamenta la demanda, sin que al efecto pueda decirse que tenga incidencia el hecho de que no hubiera presentado, en la época, la respectiva certificación al Concejo municipal, como tampoco el hecho de que el demandado no hubiese llevado la incapacidad a la E.P.S., ya que ello en sí mismo no desvirtúa lo dicho en las constancias médicas, máxime considerando que, como bien lo afirma el Ministerio Público en su intervención, “La transcripción, es un procedimiento que se encuentra a cargo del afiliado, sin el cual no será procedente el reconocimiento de las incapacidades y licencias de maternidad y paternidad, esto es, es un trámite requerido para obtener las prestaciones a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, pero en modo alguno le resta valor probatorio a las incapacidades que no han sido expedidas por la EPS, como la expedida por el médico EDGAR ALFONSO PADILLA, la cual se encuentra respaldada por la historia clínica del paciente”.

Como quiera que resultan aplicables las consideraciones transcritas al caso bajo examen, la Sala las prohíja, y, en consecuencia, al no configurarse la causal de pérdida de investidura endilgada por estar

acreditada en el proceso una situación de fuerza mayor que impidió al Concejal demandado asistir a las sesiones plenarias del Concejo Municipal de Venecia (Antioquia), llevadas a cabo los días 14, 20, 21 y 27 de mayo de 2013, se revocará el fallo de primer grado para en su lugar denegar las pretensiones de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

**F A L L A:**

**REVÓCASE** la sentencia apelada y, en su lugar, se dispone:  
**DENIÉGANSE** las súplicas de la demanda.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 16 de octubre de 2014.

**GUILLERMO VARGAS AYALA**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**