



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
 San José de Cúcuta, treinta (30) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

**Medio de Control:** Nulidad Electoral  
**Radicado No:** 54-001-23-33-000-2017-00210-00  
**Demandante:** Liliana Quintero Rojas  
**Demandado:** Municipio de Ocaña – Concejo Municipal de Ocaña y otros

Procede la Sala a decidir sobre la admisión de la demanda y la solicitud de medida cautelar presentada por la accionante en ejercicio del medio del control de nulidad electoral contemplado en el artículo 139 del CPACA, en contra del acto administrativo contenido en el **Acta No. 16 del 15 de febrero de 2017**, suscrita por la mesa directiva del Concejo Municipal de Ocaña, mediante la cual se eligieron las comisiones permanentes de dicho Concejo.

Como medida cautelar, solicita en escrito separado la suspensión provisional el **Acta No. 16 del 15 de febrero de 2017**, la cual obra del folio 10 al 16 del cuaderno principal, señalando como normas violadas los artículos 1, 29, 108 y 313 de la Constitución Política, así como el artículo 25 de la Ley 136 de 1994; el artículo 14 de la Ley 1551 de 2012 y los artículos 2 y 5 de la Ley 974 de 2005. Aun cuando en la solicitud de medida cautelar no se expone el concepto de violación de tales normas, sí remite a lo expuesto en la demanda.

Dado que la demanda reúne los requisitos de ley procede su admisión y en los términos previstos en el inciso final del artículo 277 del CPACA, procede la Sala a pronunciarse sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto atacado.

**1.- Normas violadas y concepto de la violación:**

En la demanda se expone el concepto de violación de las precitadas normas de la siguiente manera:

Se indica que se tendrá como causal de nulidad del acto demandado, la infracción de las normas en las que debería fundarse, manifestando que la elección de las comisiones permanentes se adelantó mediante voto nominal, y no por bancadas tal como se dispone en el artículo 14 de la Ley 1551 de 2012.

Refiere que la Ley de bancadas, no es un capricho del legislador, sino por el contrario una herramienta para la consolidación de la democracia a través de la cohesión y disciplina de los partidos, razón por la cual el artículo 2° de la Ley 974

de 2005, dispone que los miembros de las bancadas actuaran en grupo y coordinadamente, lo cual es complementado por el artículo 5 de la precitada norma.

Indica que si bien el artículo 25 de la Ley 136 de 1994, establece que los concejos integran comisiones permanentes, no es el caso que estas se elijan vulnerando las disposiciones Constitucionales tal como en el presente caso, donde se vulnera el artículo 1 de la Constitución Política, por el hecho del desconocimiento de la concepción jurídica asimilada de manera holística, jerárquica y sistemática y porque la ley de bancadas fue diseñada para consolidar las prácticas democráticas, por lo tanto el desconocimiento de la votación mediante la disciplina del partido, atenta contra la concepción del modelo democrático.

Igualmente manifiesta que se vulnera el artículo 29, al adoptar un sistema de elección proscrita desde el año 2012 de nuestro sistema jurídico, al no tener en cuenta las normas preexistentes al momento de elegir las comisiones permanentes.

## **2. Fundamento normativo y jurisprudencial de la medida cautelar de suspensión provisional.**

El capítulo XI del título V de la parte segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 229 y ss, contiene las disposiciones relativas a las medidas cautelares que pueden ser decretadas en los procesos declarativos, así como su contenido, alcance, requisitos y el procedimiento para su adopción.

Las medidas cautelares -según el artículo 230 del mismo compendio- pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión<sup>1</sup> y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Como requisitos para el decreto de las cautelas, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 distingue dos episodios, cuando se pretende la suspensión provisional de un acto administrativo y en los demás casos en los que se solicita la adopción de una de estas medidas.

En el presente asunto se trata de resolverse la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto demandado, la cual se torna procedente cuando se advierta *"...violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos"*.

---

<sup>1</sup> Al respecto de los tipos de medidas que se pueden adoptar y para dar mayor claridad a lo que es objeto de estudio se trae a colación un extracto de la sentencia de fecha 21 de mayo de 2014, en el que fuera ponente la Doctora Carmen Teresa Ortos, así: *"Las medidas cautelares preventivas tienen por finalidad evitar que se configure un perjuicio o se vulneren los derechos del demandante. A su turno, las medidas conservativas buscan preservar la situación previa al conflicto hasta que se profiera la sentencia. Finalmente, las medidas anticipativas, que adelantan algunos efectos de la sentencia, buscan restablecer la situación al estado en el que se encontraba antes de que ocurriera la conducta amenazante o vulnerante."*

Dada la clase de medida cautelar a resolverse en esta ocasión, resulta pertinente traer a colación el auto de fecha 14 de mayo de 2015, dictado por la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado, en el que fuera ponente el doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, en el cual se precisó el criterio sobre la naturaleza y alcance de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos:

*“El artículo 238 de la Constitución Política dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de ser impugnados por vía judicial, por los motivos y por los requisitos que establece la ley. La Constitución no distingue si la medida de suspensión provisional solo cabría contra los actos administrativos de contenido particular y no contra los actos generales o normativos, conocidos comúnmente como reglamentos, y que son de naturaleza diferente de los primeros. Como la norma no distingue, el intérprete tampoco. En consecuencia, la suspensión provisional puede recaer frente a cualquier clase de actos. En concordancia con la norma constitucional citada, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece que el juez o magistrado ponente, a petición de parte, debidamente sustentada, puede decretar no solamente la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos sino las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Entre las medidas cautelares que pueden ser decretadas por el juez o el magistrado ponente, el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 prevé la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, pero también prevé la medida cautelar de decretar la suspensión de una actuación o procedimiento administrativo, inclusive de carácter contractual, medida ésta un tanto diferente a la suspensión del acto propiamente dicha. El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.”*

### **3. Individualización del acto administrativo sobre el cual recae la solicitud de suspensión provisional de sus efectos.**

En el presente caso se trata del **Acta No. 16 del 15 de febrero de 2017**, la cual obra en copia auténtica del folio 10 al 16 del cuaderno principal, mediante la cual se eligieron las comisiones permanentes en el Concejo Municipal de Ocaña, suscrita por la mesa directiva del referido Concejo.

### **4. En el presente caso no hay lugar a decretar la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.**

De conformidad con el recuento hecho anteriormente sobre el fundamento jurídico de las medidas cautelares en esta Jurisdicción, es claro que la procedencia de la solicitud de suspensión provisional, requiere que de la confrontación del acto administrativo demandado con las normas invocadas como vulneradas y pruebas aportadas, se establezca una violación de las disposiciones invocadas en la solicitud de suspensión provisional.

La Sala, luego del análisis de la naturaleza del acto demandado y de los cargos de violación propuestos, estima que no hay lugar a acceder a decretar la medida

cautelar solicitada, por cuanto no se observa la vulneración de las normas superiores indicadas por la parte actora, conforme las siguientes razones:

Inicialmente, debe tenerse presente que las funciones de elección de los Concejos Municipales, están taxativamente previstas en la Constitución y la Ley, dentro de las cuales se encuentran: (i) Elección de Personero, con base en lo reglado en el numeral 8 del artículo 313 Constitucional desarrollado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, y (ii) Elección de Contralor Municipal, con base en lo reglado en el artículo 158 de la Ley 136 de 1994, (iii) Elección de la mesa directiva del concejo municipal, con base en lo reglado en el Artículo 28 de la Ley 136 de 1994. (iv) Elección del Secretario de la Corporación, con base en el artículo 37 de la Ley 136 de 1994.

Es claro que entre tales funciones no se encuentra prevista la de elección de las comisiones permanentes, por lo cual no existe certeza que la conformación de tales comisiones requiera de un acto de elección propiamente dicho.

Es evidente que lo que establece la norma en relación con dichas comisiones es que el Concejo proceda a integrarlas o conformarlas, tal como se prevé en el artículo 25 de la Ley 136 de 1994 de la siguiente manera: *“Los concejos **integrarán** comisiones permanentes encargadas de rendir informe para primer debate a los proyectos de acuerdo, según los asuntos o negocios de que éstas conozcan y el contenido del proyecto acorde con su propio reglamento.”*

En estas circunstancias, la Sala no encuentra, en principio, procedente entrar a decidir sobre la solicitud de suspensión provisional del denominado acto de elección de las comisiones permanentes, pues no existe certeza de estarse frente a un acto administrativo electoral pasible de ser controlado a través del medio previsto en el artículo 139 del CPACA.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sala observa que el argumento central de la demanda se concreta en sostener que se presentó una violación de lo reglado en el artículo 14 de la ley 1551 de 2012, por medio de la cual se dictaron normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

El texto de tal norma es el siguiente:

*“Artículo 14. Los Concejos Municipales actuarán en las sesiones, de conformidad al régimen de bancadas previsto en Ley 974 de 2005, y en las normas que la complementen y desarrollen.”*

Sostiene la actora, concretamente, que con la expedición del Acta No. 16 se vulneró tal norma por falta de aplicación, ya que la elección de las comisiones permanentes se llevó a cabo mediante voto nominal, cuando debió hacerse conforme a la ley de bancadas.

A este respecto se tiene que mediante la Ley 974 de 2005, se reglamentó la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecuó el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas.

En el artículo 2º de la ley 974 de 2005, se prevé que la actuación en bancadas aplica para todos los temas en los cuales los estatutos del respectivo Partido o Movimiento político no los haya definido como temas donde se puede votar en conciencia.

Es claro que en dicha Ley no se regula en una norma expresa cuál es la forma de votación que debe hacerse bajo el régimen de bancadas, esto es, si es pública o secreta. Sin embargo, conforme lo reglado en el artículo 133 de la Constitución, sí es evidente que el voto que realicen los miembros de cuerpos colegiados de elección popular, será nominal y pública, salvo en los casos que expresamente determine el legislador.

Mediante la ley 1431 de 2011 se establecieron las modalidades de votación en las corporaciones de elección popular así: Ordinaria, nominal y pública, y secreta. Posteriormente, mediante la ley 1551 de 2012 se señaló en el citado artículo 14 que los Concejos Municipales actuarán en las sesiones conforme la ley 974 de 2005, pero no se indicó expresamente cuál es la forma de votación que debe hacerse bajo el régimen de bancadas.

Conforme lo anterior, la Sala, siguiendo la jurisprudencia de la Sección Quinta, estima que bajo el régimen de bancadas la votación de los integrantes del Concejo Municipal de Ocaña debe ser nominal y pública, pues se reitera que esta es la regla general, salvo para las decisiones de elecciones de servidores que expresamente la Constitución y la ley le haya asignado al Concejo, pues en tal evento la votación sí puede ser secreta.

La jurisprudencia del Consejo de Estado así lo ha precisado en forma reiterada. En efecto, en providencia del 6 de octubre de 2011 la Sección Quinta<sup>2</sup>, señaló que dentro del régimen de bancadas el voto de los miembros de cuerpos colegiados de elección directa será nominal y público, excepto en los casos de ley:

*“En el artículo 133 constitucional, a fin de fortalecer el régimen de bancadas y dar consecuencias jurídicas a su trasgresión, se estableció como regla de procedimiento que el voto de los miembros de cuerpos colegiados de elección directa sería nominal y público, excepto en los casos que determinara la ley. Procedimiento con el que indudablemente se permite que los partidos y movimientos políticos tengan control efectivo respecto de las actuaciones de sus militantes, y por ende, puedan darle aplicación a sus estatutos cuando quiera que sus directrices sean desconocidas. Empero, más importante que ellos, es que a través de la exigencia constitucional del voto nominal y público, se garantice una efectiva representación popular y la materialización de los principios de justicia y bien común en el asunto electoral a cargo del Congreso de la República.”*

Posteriormente, en sentencia del 12 de septiembre de 2013, la Sección Quinta<sup>3</sup>, analizó el caso de una demanda de nulidad por la elección de un personero

<sup>2</sup> Sentencia proferida dentro del radicado 1100103280002010-00120-00, actor Rodrigo Uprimny Yepes y Otros. C.P. Dr Alberto Yepes Barreiro.

<sup>3</sup> Sentencia proferida en el radicado 7600123310002012-00172-01, actor Juan Bautista Sandoval Plaza, C.P.. Dr Alberto Yepes Barreiro.

Municipal por parte del Concejo Municipal. Allí se reiteró que el régimen de bancadas impone dos reglas para las actuaciones de las corporaciones de elección popular: (i) Que sus miembros actúen en bancada y (ii) Que voten públicamente. Se precisó que la ley 5ª de 1992 fue modificada por la ley 1431 de 2011, estableciéndose que existen tres clases de votación: a.) La ordinaria, para los casos expresamente relacionados en la misma ley (art. 129); b.-) la nominal y pública que corresponde a la regla general y c.-) la secreta para el caso de las elecciones que debe efectuar dichos cuerpos colegiados por disposición constitucional y legal.

En estas circunstancias, la Sala observa que en el Acta No. 16 se deja constancia que se solicitó a los partidos realizar las planchas habiéndose radicado dos planchas, procediendo la Presidencia a someter a votación nominal las planchas, señalándose que la plancha No 1 obtiene 8 votos a favor por parte de los concejales Marco tulio Zambrano, Edilson Navarro. Holger Acosta, Dilson Arévalo, Savier Mauricio Sánchez, Edwin Yair Arévalo, José Luis Pérez Jácome, Lina Fernanda Lobo, y 7 votos en contra indicando los nombre de los concejales que así votaron.

Así las cosas, la Sala no encuentra una vulneración de las normas citadas en la demanda, pues precisamente la elección de las comisiones permanentes se hizo mediante voto nominal que corresponde por regla general a la votación bajo el régimen de bancadas.

En suma, la Sala considera que habrá de admitirse la demanda y deberá negarse la solicitud de suspensión provisional hecha por la parte actora, por cuando de un lado, no existe plena certeza en este momento procesal que el acto de integración de las comisiones permanentes del concejo municipal de Ocaña sea un acto electoral propiamente dicho, y por el otro, por cuanto la votación se hizo por los concejales de manera nominal y pública, esto es, asumiendo la modalidad de votación que rige por regla general la actuación en bancadas en dicha Corporación.

**En consecuencia, se dispone:**

**1.- Admitase** la demanda de Nulidad Electoral instaurada por la señora Liliana Quintero Rojas, identificada con la cédula de ciudadanía No. 60.338.963 de Cúcuta (Norte de Santander), y en contra del Municipio de Ocaña; del Concejo Municipal de Ocaña y de los señores Edwin Yair Arévalo – Savier Mauricio Sánchez Ojeda – Dilson Arévalo - Edinson Navarro – Antonio Mora Rosado – Juan Carlos Ibáñez Molina - Deiby Alberto Arias Quintero – Marco Tulio Zambrano Amaya - Lina Fernanda Lobo García - Holger Acosta - José Luis Pérez Jácome – José Fernel Peñaranda Torrado – Emerson Fernando Rueda Barbosa – Said Arturo Bayona Pérez.

2.- Téngase como acto administrativo demandado el **Acta No. 16 del 15 de febrero de 2017**, mediante la cual se eligieron las comisiones permanentes en el Concejo Municipal de Ocaña, suscrita por la mesa directiva del referido Concejo.

3.- **Notifíquese** personalmente esta providencia al señor Alcalde del Municipio de Ocaña; al señor Presidente del Concejo Municipal de Ocaña, y a los señores Concejales Edwin Yair Arévalo, Savier Mauricio Sánchez Ojeda, Dilson Arévalo, Edinson Navarro, Antonio Mora Rosado, Juan Carlos Ibáñez Molina, Deiby Alberto Arias Quintero, Marco Tulio Zambrano Amaya, Lina Fernanda Lobo García, Holger Acosta, José Luis Pérez Jácome, José Fernel Peñaranda Torrado, Emerson Fernando Rueda Barbosa y Said Arturo Bayona Pérez.

Las notificaciones señaladas se realizarán de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del artículo 277 del CPACA.

4.- **Notifíquese** personalmente al señor Agente del Ministerio Público, conforme al numeral 3° del artículo 277 del CPACA.

5.- **Notifíquese** por estado al demandante, tal como lo dispone el numeral 4° del artículo 277 del CPACA.

6.- **Infórmese** a la comunidad la existencia de este proceso a través del sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, o en su defecto a través de otros mecanismos eficaces de comunicación, de conformidad con el numeral 5° del artículo 277 del CPACA.

7.- De conformidad con lo establecido en el artículo 279 del CPACA, las partes demandadas tendrán un término de quince (15) días siguientes al día de la notificación personal del presente auto al demandado o al día de la publicación del aviso, según el caso, para contestar la demanda.

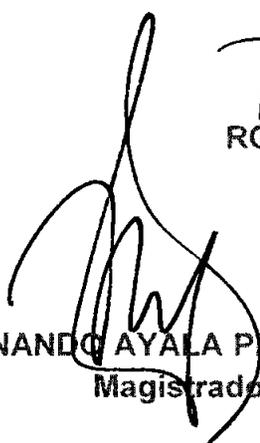
8.- **Niéguese** la Medida Cautelar de suspensión provisional del Acta No. 16 del 15 de febrero de 2017, solicitada por la parte demandante, conforme a los argumentos expuestos en la presente providencia.

**CÓPIESE NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

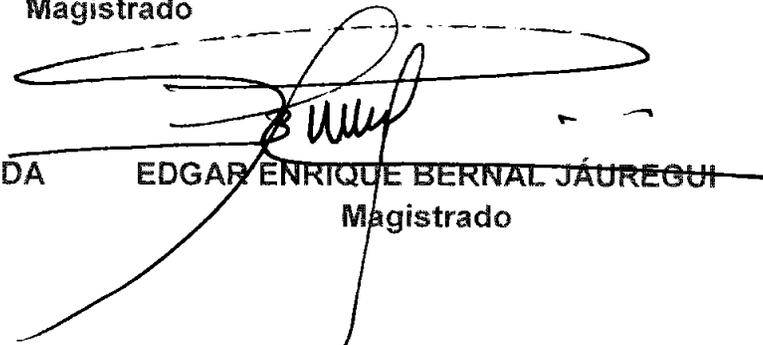
(Aprobada y discutida en Sala de Decisión Oral N° 4 de la fecha)

  
**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**

Magistrado

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

Magistrado

  
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**

Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
NORTE DE SANTANDER  
COMISARIA DECRETARIAL**

Por anotación en **EXTRADITO**, notifico a las  
partes la providencia anterior, a las **8.00 a.m.**

**04 ABR 2017**

**Secretaría General**

*[Faint, illegible text from the body of the document]*

*[Faint signature]*

*[Faint signature]*

*[Faint signature]*