



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**

San José de Cúcuta, treinta y uno (31) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

**Medio de Control:** Nulidad Electoral  
**Radicado No:** 54-001-23-33-000-2017-0219-00  
**Demandante:** Liliana Quintero Rojas  
**Demandado:** Municipio de Ocaña – Concejo Municipal de Ocaña y Camilo Andrés Contreras Navarro.

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. 24 del 28 de febrero de 2017**, suscrita por la mesa directiva del Concejo Municipal de Ocaña, mediante la cual se eligió al señor Camilo Andrés Contreras Navarro como Secretario General del referido Concejo para el periodo de 2017.

Como medida cautelar, solicita la suspensión provisional del **Acta No. 24 del 28 de febrero de 2017**, expedida por la Junta Directiva del Concejo Municipal de Ocaña, la cual obra del folio 12 al 18 del cuaderno principal, señalando como normas violadas los artículos 1, 29, 108 y 313 de la Constitución Política, así como el artículo 37 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 para el efecto a lo expuesto en la demanda en el acápite de normas violadas.

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 denominada infracción de las normas en que debería fundarse, manifestando que la elección del Secretario General del Concejo Municipal de Ocaña para el periodo 2017, se adelantó mediante la figura del voto secreto, 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 actuarán en grupo y coordinadamente, lo cual es complementado por el artículo 5 de la precitada norma donde se contempla la exención cuando se haga de tipo individual por razones de conciencia.

Indica que si bien el artículo 37 de la Ley 136 de 1994, establece que los concejos elegirán al Secretario General, no es el caso que este se elija vulnerando las disposiciones Constitucionales y demás reglas de orden nacional como en el presente caso, dado que la elección del Secretario se llevó a cabo según lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, la cual se encarga de expedir el reglamento del Congreso de la Republica, mas no regula lo atinente a la actividad de las corporaciones públicas de los entes territoriales.

Estima que el proceder del Concejo Municipal está vulnerando 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 al Secretario General de dicha Corporación.

## **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

---

<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.*"

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 resolver 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"*.

Dada la clase de medida cautelar solicitada de suspensión provisional, resulta pertinente traer a colación lo señalado por la Sección Quinta del Consejo de Estado en auto del 28 de enero 2016<sup>2</sup>:

### **2.3 De la medida de suspensión provisional solicitada**

*Como un aspecto novedoso, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 consagró la facultad, en cabeza del juez de lo contencioso administrativo, para decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.*

*A diferencia del Decreto-Ley 01 de 1984 derogado, la nueva normatividad establece expresamente la finalidad de tales medidas cautelares, cuales son, la necesidad de garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, superando de esta forma la concepción tradicional de mera garantía de control de la legalidad de las actuaciones de la Administración, tal y como se circunscribió en su momento la única de aquéllas: la suspensión provisional. Ello, sin duda alguna, repercute favorablemente en la búsqueda de la materialización del denominado derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.*

*Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que:*

*(...) Era apenas natural que el ordenamiento de las medidas cautelares evolucionara con el tiempo en esa dirección, pues como ha dicho la jurisprudencia constitucional la inevitable duración de los procesos judiciales en ocasiones puede implicar la afectación del derecho a una administración de justicia pronta y eficaz, ya que si bien la justicia llega, lo hace en esos casos demasiado tarde, cuando han tenido lugar "daños irreversibles, o difícilmente reparables, en el derecho pretendido por un demandante".<sup>(7)</sup> Resultaba entonces necesario ampliar el catálogo de medidas cautelares, con el fin de asegurar instrumentos efectivos de protección provisional que pudieran usarse en las controversias contenciosas no originadas en un acto administrativo, sino por ejemplo en una omisión o un hecho de la administración. También era imperativo morigerar la radical*

<sup>2</sup> Auto 2016-00004 de enero 28 de 2016, CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, Rad. 11001-03-28-000-2016-0004-00, Consejera Ponente: Dra. Rocío Araújo Oñate. Demandante: Breiner Andrés Caicedo Hurtado, Demandado: Claudia Marcela Amaya García – Gobernadora del Meta.

*limitación de la suspensión provisional, con el fin de asegurar una protección previa a la sentencia frente a actos administrativos, que garantizara el derecho a una justicia pronta y efectiva* <sup>(8)</sup> (...)

*Dentro de tales medidas, se encuentra la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de acuerdo con las voces del numeral 3° del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011* <sup>(9)</sup>. Esta institución se configura además como una de las causales de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, teniendo incidencia particularmente respecto de su carácter ejecutorio <sup>(10)</sup>.

*Los requisitos para decretar esta medida cautelar, fueron consagrados expresamente por el legislador en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:*

*“Artículo 231.- Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas.”*

### **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. 24 del 28 de febrero de 2017**, expedida por la Junta Directiva del Concejo Municipal de Ocaña, la cual obra del folio 12 al 18 del cuaderno principal.

### **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 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:

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. 24 se vulneró tal norma por falta de aplicación, ya que la elección del Secretario General del Concejo se llevó a cabo mediante voto secreto, 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 nominal y 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 en los Concejos Municipales.

En sentencia del 12 de septiembre de 2013, la Sección Quinta del H. Consejo de Estado<sup>3</sup>, analizó el caso de una demanda de nulidad por la elección de un Personero 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 deben efectuar dichos cuerpos colegiados por disposición constitucional y legal.**

Así las cosas la Sala, conforme al ordenamiento jurídico citado y siguiendo la jurisprudencia de la Sección Quinta del H. Consejo de Estado, estima que bajo el régimen de bancadas la votación de los integrantes del Concejo Municipal de Ocaña para la elección de Secretario General del concejo, que sí es una de las

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

funciones legales de dicha Corporación, bien podía darse en forma secreta, tal como se hizo en el caso que se analiza.

En efecto, en el Acta No. 24 del 28 de febrero de 2017, se registra lo acontecido en el Concejo Municipal de Ocaña en la sesión de tal fecha. Dentro del orden del día se tenía como cuarto punto la elección de secretario general. Al desarrollarse este punto el Presidente de la Corporación señaló que la votación sería de forma secreta y se procedió a votar por los candidatos que eran nueve. Luego de la votación y escrutinio resultó elegido el señor Camilo Andrés Contreras Navarro con 8 votos.

No se configura, entonces, ilegalidad en el acto demandado por el hecho de que la elección del secretario se haya dado en forma secreta, pues ésta forma de votación sí corresponde a una de las formas de votación bajo el régimen de bancadas, conforme lo expuesto anteriormente.

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 cuanto la votación que se hizo por los concejales lo fue de manera secreta, tal como se dispone en la ley 1431 de 2011, sin que se encuentre configura la vulneración de las normas superiores que cita la actora.

**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, el Concejo Municipal de Ocaña y el señor Camilo Andrés Contreras Navarro en su calidad de Secretario General del Concejo Municipal de Ocaña.

**2.- Téngase** como acto administrativo demandado el **Acta No. 24 del 28 de febrero de 2017**, mediante la cual se eligió Secretario General del Concejo Municipal de Ocaña, suscrita por la mesa directiva del referido Concejo.

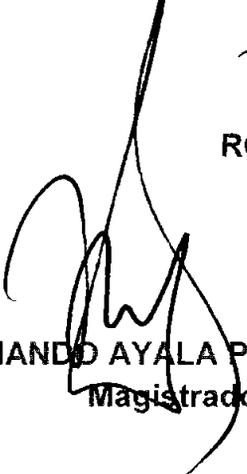
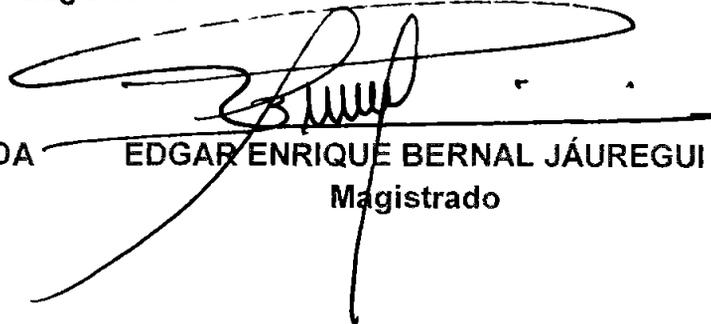
**3.- Notifíquese** personalmente esta providencia al señor alcalde del Municipio de Ocaña, al señor presidente del Concejo Municipal de Ocaña y al señor Camilo Andrés Contreras Navarro.

Las notificaciones al señor alcalde del Municipio de Ocaña y al señor Presidente del Concejo Municipal de Ocaña se realizarán de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del artículo 277 del CPACA.

La notificación personal al señor Camilo Andrés Contreras Navarro se realizará mediante despacho comisorio. Para tal efecto, por Secretaría librese despacho comisorio al señor Juez Civil del Circuito de Ocaña (Reparto), con los insertos del caso. Una vez practicada la notificación personal deberá devolverse el despacho comisorio a este Tribunal.

- 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, para contestar la demanda.
- 8.- **Niéguese** la Medida Cautelar de suspensión provisional del Acta No. 24 del 28 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)

 <b>HERNANDO AYALA PEÑARANDA</b> Magistrado	 <b>ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ</b> Magistrado	 <b>EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI</b> Magistrado
--	--	--


**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**CONSTANCIA SECRETADA**  
 Por anotación en expediente, notifícase a las partes la providencia anterior, a las 5:00 pm.  
 Day 06 ABR 2017  
**Secretaría General**