



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TREINTA Y UNO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
MEDELLÍN

Medellín, 16 de febrero de 2021

Sistema	Oral
Providencia	Auto Interlocutorio No. 102
Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó Oscar Augusto Ramírez Salazar (Primer vicepresidente de la mesa directiva del Concejo Municipal de Yolombó)
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda – Niega medida cautelar

Decide el Despacho sobre la admisibilidad de la demanda de la referencia y la solicitud de suspensión provisional.

1. Admisión de la demanda.

En auto de 5 de febrero de 2021 se inadmitió la demanda, para que la parte precisara si mantenía la pretensión de restablecimiento, o en cambio la resignaba para que se asumiera, realmente, como una demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral.

Así, en memorial de corrección, indicó que resignaba la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, inclinándose por el medio de control de nulidad electoral motivo por el cual corrigió el acápite de pretensiones, las cuales quedan así:

“PRIMERO: Se DECLARE la nulidad del acto de nombramiento del SEÑOR OSCAR AUGUSTO RAMÍREZ SALAZAR, identificado con C.C. No. 8.013.426 como primer vicepresidente de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Yolombó – Antioquia (periodo 2021), el cual fue nombrado el 30 de noviembre del 2020 en sesión ordinaria adelantada en el Concejo Municipal de Yolombó – Antioquia, por no cumplir con las calidades y requisitos

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

legales consagrados en el artículo 28 de la Ley 136 de 1994; artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 y artículos 18 y 26 de la Ley 1909 de 2018.

SEGUNDO: Se ORDENE al Concejo Municipal de Yolombó proceder de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 136 de 1994; artículo 22 de la Ley 1551 de 2012; artículos 18 y 26 de la Ley 1909 de 2018, a fin que la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Yolombó – Antioquia (periodo 2021) se conforme bajo los parámetros legales y constitucionales establecidos.

TERCERO: Se condené en costas al demandado.”

Por lo anterior, y por reunir los requisitos formales de que tratan los artículos 161 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en armonía con el artículo 276 ídem, se admitirá la demanda presentada en ejercicio del medio de control de Nulidad Electoral, que promueve el Partido Social de Unidad Nacional en contra de la elección de Oscar Augusto Ramírez Salazar como Primer Vicepresidente de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Yolombó, para el período 2021; de igual forma se impartirán las ordenes que dispone el artículo 277 ídem.

2. Solicitud de suspensión provisional

Solicita el actor como medida cautelar “...la SUSPENSIÓN PROVISIONAL del Acta No. 18 del 30 de noviembre de 2020 expedida por el Concejo Municipal de Yolombó – Antioquia, por medio de la cual se llevó a cabo el nombramiento - irregular- del Señor Oscar Augusto Ramírez Salazar como Primer Vicepresidente de la mesa directiva del Concejo municipal de Yolombó – Antioquia, por la violación directa del artículo 28 de la Ley 136 de 1994; artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 y artículos 18 y 26 de la Ley 1909 de 2018”

Como sustento de la petición cautelar expone:

“La solicitud de suspensión provisional del acto mediante el cual fue designado el PRIMER VICEPRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONCEJO DE YOLOMBÓ – ANTIOQUIA, se sustenta en la flagrante violación del artículo 28 de la Ley 136 de 1994; artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 y artículos 18 y 26 de la Ley 1909 de 2018 como quiera que dicha violación genera en el ejercicio político de la bancada de concejales del Partido Social de Unidad Nacional -Partido de la U- en el municipio de Yolombó un perjuicio irremediable, como quiera que habiéndose declarados en oposición al gobierno del alcalde de dicha circunscripción tal como se advierte en la Resolución 1588 de 2020 emanada por el Consejo Nacional Electoral - CNE, no se les están brindando y respetando las garantías estipuladas en nuestro ordenamiento jurídico, tal como se advierte a continuación:

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

El artículo 26 del Estatuto de la Oposición -Ley 1909 de 2018-, se advierte que el Partido Alianza Verde, como organización política declarada como independiente frente al gobierno del alcalde de Yolombó Antioquía, solo podía postular a sus candidatos para ocupar un escaño en la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Yolombó – Antioquía, cuando hubiere ausencia en dicha corporación, de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por estas últimas, veamos:

“ARTÍCULO 26. ORGANIZACIONES POLÍTICAS INDEPENDIENTES. Las organizaciones políticas que cuentan con representación en las corporaciones públicas de elección popular, que no hacen parte del Gobierno, ni de la oposición, deberán declararse como independientes. Sin perjuicio de los que le asisten a toda organización política, tendrán los siguientes derechos:

(...)

b) Postular los candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados previstos en este Estatuto, en ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por estas últimas.

(...)” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Del anterior precepto normativo, encontramos que el nombramiento realizado por el Concejo Municipal de Yolombó- Antioquía el pasado 30 de noviembre del 2020 al señor OSCAR AUGUSTO RAMÍREZ SALAZAR como PRIMER VICEPRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE YOLOMBÓ – ANTIOQUIA, no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 26 del Estatuto de la Oposición -Ley 1909 de 2018, cómo quiera que mediante Resolución No. 1588 del 2020 emanada por el Consejo Nacional Electoral – CNE "Por medio de la cual se ORDENA INSCRIBIR en el Registro único de Partidos, Movimientos Políticos y Agrupaciones Políticas las DECLARACIONES POLÍTICAS emitidas por el PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL – PARTIDO DE LA U, frente a algunos gobiernos locales y se adoptan otras decisiones”, se inscribió la declaración política de OPOSICIÓN del Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la “U” al gobierno del alcalde del Municipio de Yolombó – Antioquia.

Es decir, que el Partido Alianza Verde, al haberse declarado como independiente frente al gobierno del Alcalde del Municipio de Yolombó Antioquía, solo podía postular a sus candidatos para ocupar un escaño en la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Yolombó – Antioquía, cuando hubiere ausencia en dicha corporación, de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de ausencia de postulaciones realizadas por estas últimas, circunstancia que no se acredita puesto que fue postulados para ocupar el cargo de primer Vicepresidente de la Mesa Directiva de los Concejos Municipales fueron los Señores Pablo Emilio Avendaño Arredondo (concejal del Partido de la U, cuya bancada se declaró en oposición al gobierno del Alcalde de Yolombó), tal como se lee a folio del 2 del acta No. 18 del 30 de noviembre del 2020.

Se hace evidente entonces, que, al impedir ocupación alguna en la mesa directiva del Concejo municipal de Yolombó, al Partido de la U -como partido declarado en oposición al gobierno del alcalde- se está impidiendo acceder a la participación de qué trata el artículo citado,

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

máxime, si se tiene en cuenta que hubo postulación para la plaza que le corresponde al Partido.

En atención a lo anterior, tenemos que uno de los derechos que les asiste por ser de oposición, es la participación en al menos una dignidad en la mesa directiva de la respectiva corporación a la que pertenezcan, tal como se advierte en el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, norma que a su tenor literal reza lo siguiente

(...)

En concordancia con lo anterior, la dignidad que podrían ocupar al ser de oposición es la primera Vicepresidencia del concejo, tal como se dispone en la LEY 1551 DE 2012:

(...)

Se reitera, que uno de los requisitos para hacer efectivo este derecho, es la postulación por parte de la organización política a la que se pertenezca, en el caso que nos ocupa, tenemos que nuestro militante concejal Pablo Emilio Avendaño Arredondo, fue postulado por el concejal Juan Diego Cardona Tobón (Militante del Partido de la U), para ocupar el cargo de Vicepresidente Primero en el Concejo Municipal de Yolombó – Antioquia; es decir, que se cumplió con el requisito de postulación.

No obstante, de lo anterior, también fue postulado para ocupar el cargo de Vicepresidente Primero el señor Oscar Augusto Ramírez Salazar, concejal de un partido (Alianza Verde) que se declaró como INDEPENDIENTE frente al gobierno del alcalde municipal de Yolombó, quien -irregularmente- resultó elegido como miembro de la mesa directiva, en el cargo para el cual fue postulado, como quiera que la designación del señor Oscar Augusto Ramírez Salazar como Vicepresidente primero del Concejo municipal de Yolombó, debe ser suspendida, toda vez que habiendo una postulación para ocupar ese cargo por parte de un representante del Partido de la U -Declarado en OPOSICIÓN al gobierno municipal-, no se cumplieron los preceptos normativos de los artículos 22 de la Ley 1551 de 2012 y 18 de la Ley 1909 de 2018, más aún, cuando se hace evidente que ningún miembro del Partido de la U, tendrá participación en la mesa directiva de dicha corporación para el año 2021.”

Como pruebas para sustentar la medida cautelar aportó:

1. Copia simple del acta No. 018 del 30 de noviembre de 2020 donde consta el nombramiento irregular del Primer vicepresidente de la mesa directiva del concejo municipal de Yolombó – Antioquia.
2. Copia simple de certificación del 10 de diciembre de 2020, emitida por el saliente presidente del concejo de Yolombó, en la que acredita la elección de la mesa directiva de la corporación.

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

3. Copia simple del acta de declaratoria política de los concejales del Partido de la U - del 29 de enero de 2020-, en la que ponen de manifiesto que su postura es de OPOSICIÓN al gobierno del alcalde del municipio de Yolombó – Antioquia.

4. Copia de la Resolución 1588 de 2020 expedida por el Consejo Nacional Electoral – CNE “Por medio de la cual se ORDENA INSCRIBIR en el Registro único de Partidos, Movimientos Políticos y Agrupaciones Políticas las DECLARACIONES POLÍTICAS emitidas por el PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL – PARTIDO DE LA U, frente a algunos gobiernos locales y se adoptan otras decisiones.

3. Consideraciones

A efectos de establecer la prosperidad o no de la medida de suspensión provisional solicitada, se abordarán los siguientes temas: i) Generalidades de las medidas cautelares y en el proceso de contenido electoral; ii) Requisitos para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo como medida cautelar; iii) La conformación de las mesas directivas de los concejos municipales; y iv) Caso concreto.

3.1. Generalidades de las medidas cautelares y particularmente en el proceso de contenido electoral.

El nuevo sistema procesal contencioso administrativo, atendiendo los estándares internacionales de justicia y con el fin de materializar el derecho fundamental al acceso efectivo a la administración de justicia, ha consagrado una serie de medidas cautelares amplias y ha modificado los requisitos para el decreto de la tradicional medida de la suspensión provisional, en aras de garantizar, desde los inicios del proceso, la materialización de una decisión efectiva de justicia.

El CPACA en dos importantes normas, establece la procedencia y requisitos de las medidas en general y de la suspensión provisional en particular, así:

“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.”

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

“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 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.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

...”

Así pues, de las anteriores normas se puede extractar los siguientes requisitos o condiciones para el decreto de la medida:

1. La medida debe buscar proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, es decir, de este aparte se desprende lo discutido en el proceso debe estar en juego o poner en peligro el derecho, no de forma hipotética, sino con fundamentos razonables de donde se puedan inferir. En este punto, es igualmente necesario resaltar que las medidas posean relación directa con las pretensiones de la demanda, pues en alguna medida, garantizan su materialización de fondo y el objeto del proceso.
2. En tratándose de suspensión provisional, la confrontación entre el acto administrativo y la norma superior, debe realizarse de una forma amplia, eliminándose en este punto el requisito consagrado en las normas anteriores de la violación flagrante o evidente, por lo que el juez en este punto, cuenta con un mayor margen de interpretación y valoración de la violación pretendida¹.
3. Igualmente, cuando se pida la suspensión provisional y en el proceso se introduzcan pretensiones de restablecimiento o indemnización, el aparte final del inciso 1° del artículo 231 es claro en imponer una carga a quien solicita la medida, de probar sumariamente la existencia del perjuicio o del derecho vulnerado que se pretende restablecer, caso que no es el estudiado, pues se está en presencia del contencioso objetivo de nulidad electoral.

En cuanto al procedimiento electoral dada su especial naturaleza, en virtud de la legalidad del acto que se cuestiona, y la celeridad que lo caracteriza, las medidas

¹ En este sentido la jurisprudencia Contenciosa expresa que, en este punto, se ha dado una *“una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que (...) habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto”*. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

cautelares igualmente gozan de aspectos propios que procuran garantizar los principios que sustentan el medio de control, así lo ha enseñado el Consejo de Estado en providencia del 13 de agosto de 2014², la cual se trae a colación:

*“En materia de medidas cautelares, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo electoral corresponde al único mecanismo cautelar que puede formularse de cara a **“proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”**. Así se desprende del contenido del inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A. A diferencia del trámite ordinario que impone el estudio y decisión de las medidas cautelares propuestas en el curso de los otros medios de control, en el de nulidad electoral la medida de suspensión provisional solo puede solicitarse en la demanda; no está sujeta a correr traslado previo de la misma al demandado; no requiere de otorgamiento de caución para su decreto y se decide en el mismo auto admisorio, no en auto separado. Lo anterior en consideración a que **el trámite para resolver la medida cautelar de suspensión provisional del acto electoral, está en consonancia con la celeridad que caracteriza este proceso, tal y como lo establece el artículo 296 del C.P.A.C.A., según el cual, únicamente le caben al contencioso electoral las regulaciones del proceso ordinario, en tanto sean compatibles con la naturaleza de éste.**”*

Sin embargo, en decisión más reciente, la Sección Quinta del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo aclaró su posición frente al traslado de la medida cautelar bajo los principios de independencia y autonomía del juez, señalando que:

“Como puede observarse, a diferencia del proceso ordinario, el legislador no previó, al menos no de manera explícita, que en los procesos electorales debiera correrse traslado de los fundamentos de la medida cautelar a la parte contraria, toda vez que la norma se limita a definir la competencia para proferir la decisión y regular lo relacionado con el recurso procedente. Por ello podría concluirse, en principio, que dicho trámite está proscrito de los procesos electorales.

No obstante, no puede perderse de vista que las normas especiales del proceso electoral en su artículo 296 del CPACA también ordenaron que: “En lo no regulado en este título se aplicarán las disposiciones del proceso ordinario en tanto sean compatibles con la naturaleza del proceso electoral.”

De hecho, del análisis de esta disposición, podría arribarse a la conclusión totalmente contraria, esto es, que el traslado de la medida cautelar sí es posible en los procesos electorales, debido a que aquella es plenamente compatible con su naturaleza.

Bajo esta disyuntiva fueron dos las posiciones que se acuñaron en el órgano de cierre en materia electoral, una que abogaba por interpretar exegéticamente el artículo 277 del CPACA y, por ende, sostenía que no era posible dar traslado de la medida cautelar y otra que propendía por dar aplicación al artículo 233 ibídem, toda vez que esté en nada riñe con la naturaleza del medio de control previsto en el artículo 139 ejusdem. De lo anterior dan cuenta

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Auto admisorio y suspensión provisional. Rad. 11001-03-28-000-2014-00057-00. Actor: Yorgin Harvey Cely Ovalle. Demandada: Johana Chaves García.

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

las providencias proferidas en los años 2012 a 2014 y sus respectivas aclaraciones de voto en las que se defendía una u otra posición³.

*Sin embargo, en la actualidad la Sección Quinta entiende que dicho trámite **no es obligatorio, ni imperioso** y que, por consiguiente, corresponde a cada autoridad judicial decidir si da aplicación al artículo 233 del CPACA cuando le corresponda resolver sobre una medida cautelar solicitada en un proceso electoral o, si por el contrario, resuelve de plano esta solicitud⁴.*”

En este orden de ideas, se advierte que en el título VIII –Disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral- no hay norma que regule el tema de los requisitos para la procedencia y el decreto de las medidas cautelares, por lo que, ante la ausencia de regulación especial, se debe acudir a las disposiciones del proceso ordinario, en aquello que sea compatible, como lo establece el artículo 296 del CPACA⁵, del que se destaca que las medidas cautelares pueden ejercitarse sólo a petición de la parte que le interese, y su finalidad no es otra que la preservación del objeto del proceso como la eficacia en la protección del ordenamiento jurídico cuando se evidencie su transgresión, para lo cual, la tantas veces mencionada Ley introdujo cambios que radican en las amplias facultades que tiene el juez administrativo⁶ para su decreto.

Respecto el tema de los requisitos para la procedencia de dicha medida cautelar, la Sección Tercera - Subsección “A” del Consejo de Estado explicó que del artículo 230 se deducen los siguientes: i) sea solicitada por el demandante, ii) exista una violación que “*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*”; y iii) si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se acrediten, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados por los actores⁷.

³ *Al respecto consultar, entre otros: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto, radicación 2013-00021 CP. Susana Buitrago Valencia y aclaración de voto del Consejero Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 14 de julio de 2014 radicación 11001-03-28-000-2014-00039-00 CP. Susana Buitrago Valencia y aclaración de voto del Consejero Alberto Yepes Barreiro.*

⁴ *Salvo que se trate de una medida cautelar de urgencia, evento en el que no es posible dar traslado a la parte contraria de los fundamentos de la medida cautelar. Sobre el punto consultar: Consejo de estado, Sección Quinta, auto de Sala del 4 de febrero de 2016, radicación 11001-03-28-000-2015-00048-00 CP. Lucy Jeannette Bermúdez.*

⁵ *“En lo no regulado en este título se aplicarán las disposiciones del proceso ordinario en tanto sean compatibles con la naturaleza del proceso electoral”.*

⁶ Entiéndase como jueces tanto los unipersonales como los colegiados.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “A”, consejero ponente: Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera, providencia del 25 de noviembre de 2015, por medio de la cual se decidió los recursos de súplica contra el auto del 3 de septiembre de 2014, dictado por el magistrado conductor del proceso radicado al número 11001-03-26-000-2013-00162-00 (49150). Demandado: La Nación – Presidencia de la República – Ministerio de Minas y Energía.

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

El Tribunal de Cierre ha señalado que la reforma introducida con la implementación de la Ley 1437 de 2011, en relación con la medida de suspensión provisional, “*se habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto*”. Esto, por cuanto en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA, para la suspensión provisional se prescindió de la “*manifiesta infracción*” hasta allí vigente, lo cual se ha interpretado en el sentido que “*la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud*”.⁸

En ese mismo sentido, la Sección Cuarta del Tribunal Supremo, señaló que “*Sobre el particular, esta Corporación ha precisado que la nueva regulación de la suspensión provisional establecida en el C.P.A.C.A, prescinde de la “manifiesta infracción” exigida en la antigua legislación, y “presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”. Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez para realizar un estudio de una manera más amplia que la prevista en la legislación anterior*”⁹.

Esta intelección es consecuente con lo anotado por el Dr. Gustavo Gómez Aranguren en el capítulo de “*el régimen de las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011*”¹⁰,

⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, Radicación núm.: 11001 0324 000 2013 00442 00. Auto de ponente del 20 de marzo de 2014. Dr. Guillermo Vargas Ayala, que resuelve solicitud de suspensión provisional en medio de control de simple nulidad.

⁹ Consejo de Estado Sección Cuarta, providencia del 29 de enero de 2014. Radicación número: 11001-03-27-000-2013-00014-00(20066). C. P. Jorge Octavio Ramírez. Igualmente en providencia del 3 de diciembre de 2012, la Sección Primera del Consejo de Estado, proceso radicado No. 11001-03-24-000-2012-00290-00, con ponencia de Guillermo Vargas A, expuso: “La nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el *análisis* entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y *estudiar* las pruebas allegadas con la solicitud. Finalmente, el Despacho considera importante destacar que pese a que la nueva regulación le permite al Juez realizar un análisis de la sustentación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”.

¹⁰ “Este nuevo espectro de cautelas buscó empoderar al juez administrativo con amplias facultades tendientes a adoptar medidas provisionales que garanticen la efectividad y el cumplimiento de las sentencias, similares y, sin temor a equivocarme, superiores a las que tradicionalmente empleaba cuando actuaba como juez constitucional en sede de tutela o de acciones populares.

La experiencia judicial Colombiana indica que el tiempo requerido para sustanciar los procesos y adoptar decisiones de fondo es excesivo, lo que impone el robustecimiento de los poderes del juez, poniendo a su disposición mecanismos que de manera anticipada aseguren los derechos de los ciudadanos y la eficacia de las sentencias.

Ello no solo garantiza los derechos subjetivos de los demandantes, sino que propende por la defensa del interés general y del patrimonio público, puesto que una decisión cautelar adoptada oportunamente puede contribuir a la protección de las finanzas del Estado en aquellos eventos de sentencias estimatorias de las pretensiones.

Adicionalmente, las medidas cautelares oportuna y correctamente empleadas revisten de credibilidad la labor de los administradores de justicia, pues aseguran a los ciudadanos que, una vez superadas las etapas del proceso, sus derechos e intereses no serán burlados y que

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

del documento denominado “*Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código – Una Mirada a la Luz de la Ley 1437 de 2011*” y lo expuesto por el Consejo de Estado¹¹, en los siguientes términos:

“De esta manera, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine qua non que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales (sic) con (sic) la solicitud. Entonces (sic) ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que (sic) desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1°) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2°) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

“El Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), (sic) establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera manifiesta y apreciada por confrontación directa con el acto demandado, de esa manera, se impedía que el Juez pudiera realizar un estudio profundo del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

“Al respecto cabe resaltar que la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para (sic) realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

“Finalmente, el Despacho considera importante destacar que pese a que la nueva regulación le permite al Juez realizar un análisis de la sustentación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, lo que obliga al Juzgador a ser en extremo cauteloso al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional.” (Negrillas y subrayas del original).

Así las cosas, la regla actual le permite al juez resolver con mayor amplitud –en relación con el análisis de la solicitud- respecto de la forma como operaba la figura de la suspensión provisional en el Código Contencioso Administrativo; sin que al resolverla se traduzca en el desafuero del juez¹², por lo que resulta necesario “*que el*

la sentencia proferida en su favor podrá hacerse efectiva. Esto genera un efecto colateral en los usuarios de confianza en las decisiones de los jueces, que ahora cuentan con instrumentos apropiados para garantizarles adecuadamente sus derechos.” Ver página web Consejo de Estado.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012, Exp. 11001-03-24-000-2012-00290-00; M.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “A”, consejero ponente: Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera, providencia del 25 de noviembre de 2015, por medio de la cual se decidió los recursos de súplica contra el auto del 3 de septiembre de 2014, dictado por el magistrado conductor del

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto”¹³.

3.2. Requisitos para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto demandado como medida preliminar.

Sobre este punto particular, es necesario precisar que por la especialidad que predica el estudio y análisis de la suspensión provisional de los actos acusados cuando su pretensión principal es declarar la nulidad de éstos, **se deben acreditar los presupuestos enunciados taxativamente para esta medida, los cuales se reflejan en el inciso 1º de la citada norma**, lo que significa, que en tratándose de los demás requisitos que se señalan en el artículo 231 CPACA, no son de la naturaleza de la pretensión electoral y recaen para las demás que se incorporaron en el nuevo estatuto de lo contencioso administrativo.

Este raciocinio guarda consonancia con las providencias de la Sección Quinta, Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado que han desatado solicitudes de suspensión provisional de actos administrativos dentro del medio de control de nulidad electoral¹⁴, como también con el citado capítulo de “*el régimen de las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011*”, del documento denominado “*Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código – Una Mirada a la Luz de la Ley 1437 de 2011*”¹⁵.

En este orden, para proceder a decretar la petición referida a la suspensión provisional de un acto, elevado dentro del medio de control cuya pretensión es la nulidad de un acto administrativo, es indispensable acreditar la violación de las disposiciones invocadas cuando surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las

proceso radicado al número 11001-03-26-000-2013-00162-00 (49150). Demandado: La Nación – Presidencia de la República – Ministerio de Minas y Energía.

¹³ Auto del 13 de septiembre de 2012, proferido dentro del proceso radicado 11001-03-28-000-2012-00042-00, M. P. Dra. Susana Buitrago Valencia

¹⁴ Ver Auto del 13 de septiembre de 2012, proferido dentro del proceso radicado 11001-03-28-000-2012-00042-00, M. P. Dra. Susana Buitrago Valencia, y el auto de 4 de octubre del mismo año, expedido en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2012-00043-00 de la misma consejera.

¹⁵ “(...) Los requisitos para decretar las medidas cautelares fueron señalados en el artículo 231 del CPA y CA, estableciendo diferencias dependiendo de si se trata de demandas en las que se pretenda la nulidad de los actos administrativos o de las que se promuevan en ejercicio de los demás medios de control de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud se exige: (i) Que la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación directa con las normas superiores invocadas como vulneradas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y (ii) tratándose de demandas de nulidad con restablecimiento del derecho, deberá probarse, al menos sumariamente, la existencia de los perjuicios cuya indemnización se reclama.

(...)”(Subrayas y negrillas fuera de texto)

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

normas superiores aducidas como violadas *-primer evento-* o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud *-segundo evento-*, es decir, bajo estos parámetros debe centrarse el estudio de tal pedimento.

3.3. La conformación de las mesas directivas de los concejos municipales

El artículo 112 de la Constitución Política, establece que los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos; indica la norma:

“Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.”

Por su parte, el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 consagra que los partidos que se declaren en oposición al alcalde, tienen participación en la primera vicepresidencia del Concejo; así:

“ARTÍCULO 22. Sustitúyase el inciso 2o del artículo 28 de la Ley 136 de 1994, así:

El o los partidos que se declaren en oposición al alcalde, tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo.”

Por su parte, se recuerda que el artículo 28 de la Ley 136 de 1994, frente a la composición de la Mesa Directiva de los Concejos Municipales, dispone:

“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.

El o los partidos que se declaren en oposición al alcalde, tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo.

Ningún concejal podrá ser reelegido en dos períodos consecutivos en la respectiva mesa directiva.”

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

Finalmente es pertinente citar lo dispuesto en la Ley 1909 de 2018, Estatuto de la Oposición, referente a la participación en las mesas directivas y los partidos independientes, así:

“ARTÍCULO 18. PARTICIPACIÓN EN MESAS DIRECTIVAS DE PLENARIAS DE CORPORACIONES PÚBLICAS DE ELECCIÓN POPULAR. Las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública, tendrán participación a través de al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las Plenarias del Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos distritales y de capitales departamentales. Los candidatos para ocupar la plaza que le corresponda a la oposición solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

La organización política que hubiese ocupado este lugar en las mesas directivas no podrá volver a ocuparlo hasta tanto no lo hagan las demás declaradas en oposición, salvo que por unanimidad así lo decidan.

Esta representación debe alternarse en períodos sucesivos entre hombres y mujeres.”

(...)

ARTÍCULO 26. ORGANIZACIONES POLÍTICAS INDEPENDIENTES. Las organizaciones políticas que cuentan con representación en las corporaciones públicas de elección popular, que no hacen parte del Gobierno, ni de la oposición, deberán declararse como independientes. Sin perjuicio de los que le asisten a toda organización política, tendrán los siguientes derechos:

a) Participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.

b) Postular los candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados previstos en este Estatuto, en ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por estas últimas.

c) Para la selección de los miembros de la Cámara de Representantes en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se elegirá al menos un principal y un suplente de las organizaciones políticas declaradas como independientes y con representación en dicha cámara, de los cuales uno será mujer. Los candidatos solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

Si la organización modifica su declaración política, las corporaciones públicas de elección popular elegirán nuevo miembro de la mesa directiva y se remplazará la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, en caso de ser procedente.”

3.4. El caso concreto

Bajo las consideraciones antes efectuadas se procede a resolver la medida preventiva solicitada por el actor, fundada en la inhabilidad en cabeza del señor Oscar Augusto

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

Ramírez Salazar, así como la vulneración de las normas en las que debía fundarse el acto de nombramiento, para lo cual citó el artículo 112 superior, así como el artículo 28 de la Ley 136 de 1994, y los artículos 22 de la Ley 1551 de 2012, 18 y 26 de la Ley 1909 de 2018.

Al respecto debe resaltarse que, de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, se encuentra acreditado que mediante el Acta No. 018 del 30 de noviembre de 2020 del concejo municipal de Yolombó, Antioquia, se realizó la elección de la Mesa Directiva de dicha corporación para el período 2021, y en la que, en particular, se eligió al señor Oscar Augusto Ramírez Salazar como Primer Vicepresidente, quien se encuentra vinculado al partido Verde, declarado como independiente, según se lee en el acto demandado.

También se acreditó lo relativo a la postulación para el mismo cargo, de otro miembro del concejo municipal, perteneciente a un partido declarado en oposición.

Conforme lo anterior, el análisis de legalidad gira en torno a determinar el trámite dispuesto para la elección de la Mesa Directiva del concejo municipal, en particular del cargo de Primer Vicepresidente, cuando para el mismo se encuentran postulados concejales de partidos en oposición e independientes.

Sobre el particular el Consejo de Estado¹⁶ ha recurrido a la interpretación armónica del artículo 112 superior con las demás regulaciones legales, en el sentido de otorgar a los partidos minoritarios el derecho a la participación en las mesas directivas, tal como expresamente se le ha reconocido a la oposición.

Ahora bien, al plenario se aportó, como se dijo, constancia de existir un postulado al cargo de primer vicepresidente, perteneciente al partido que ahora funge como demandante, de quien también se aportó constancia de haberse declarado en oposición a la administración municipal de Yolombó; por otro lado, respecto de quien fuere elegido para el cargo de primer vicepresidente de la Mesa Directiva del concejo municipal de Yolombó, se dijo en el acto demandado que pertenece a un partido declarado como independiente; esta última circunstancia se debatió en la sesión del 30 de noviembre de 2020 del concejo municipal de Yolombó, sin que quedase constancia de la acreditación de ello.

En vista de lo anterior, considera el Despacho que existen supuestos que deberán ser aclarados en el proceso, como la acreditación del partido a que pertenece el elegido,

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 30 de noviembre de 2010, Exp. No. 11001-03-28-000-2009.00039-00; sentencia del 19 de febrero de 2009, Exp. No. 05001-23-31-000-2008-00266-02.

Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

así como el estatus de dicho partido; igualmente lo atinente a la notificación de la declaración de oposición del partido accionante al concejo municipal de Yolombó; aspectos necesarios para proferir una decisión de fondo, y que impiden acceder a la solicitud de medida cautelar, puesto que sin las mismas no es posible realizar un adecuado análisis de legalidad del acto demandado.

Por consiguiente, se **DENEGARÁ** la solicitud de medida cautelar consistente en suspender provisionalmente los efectos “...del Acta No. 18 del 30 de noviembre de 2020 expedida por el Concejo Municipal de Yolombó – Antioquia, por medio de la cual se llevó a cabo el nombramiento - irregular- del Señor Oscar Augusto Ramírez Salazar como Primer Vicepresidente de la mesa directiva del Concejo municipal de Yolombó – Antioquia”.

Por lo expuesto, se **dispone**:

Primero: Admitir la demanda que, en ejercicio del medio de control de Nulidad Electoral, presenta el Partido Social de Unidad Nacional en contra de la elección de Oscar Augusto Ramírez Salazar como Primer vicepresidente de la mesa directiva del Consejo Municipal de Yolombó, para el período 2021.

Segundo: NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al señor Oscar Augusto Ramírez Salazar, en la forma prevista por el numeral 1, literal a. del artículo 277 del CPACA. En caso de no poderse realizar la notificación de la anterior forma dentro del plazo consagrado en la misma norma (2 días siguientes a la expedición del auto), **NOTIFÍQUESE** por aviso, tal como lo regulan los literales b. y c. del mismo numeral.

Tercero: NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al Presidente del concejo municipal de Yolombó, Antioquia, (en calidad de autoridad que expidió el acto administrativo demandado) y al Ministerio Público, en la forma establecida en el artículo 277 numerales 2 y 3 del CPACA, en concordancia con el artículo 199 *ibídem*.

Cuarto: NOTIFÍQUESE por estado al actor, de conformidad con el numeral 4 del artículo 277, *ídem*.

Quinto: Advertir a los notificados, que el término de traslado comienza a correr pasados dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje electrónico, de conformidad con el inciso 4° del artículo 199 del CPACA, modificado por el art. 48 de la Ley 2080 de 2021, y que cuentan con el término de quince (15) días para que

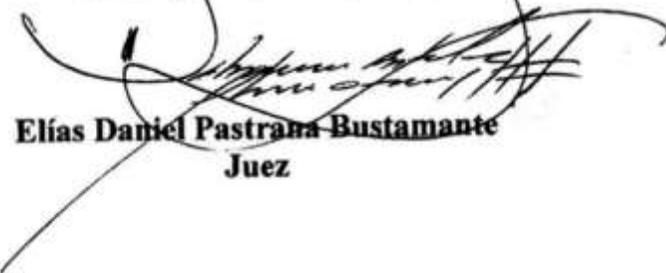
Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Partido Social de Unidad Nacional
Demandado	Concejo Municipal de Yolombó y otros
Expediente	05001-33-33-031-2021-00042-00
Decisión	Admite demanda - Niega medida cautelar

contesten y presenten las pruebas que pretendan hacer valer en defensa de sus intereses, conforme lo dispone el artículo 279 ídem.

Sexto: INFÓRMESE a la comunidad del municipio de Yolombó, Antioquia, sobre la existencia de este proceso en la página web de la Rama Judicial, enlace Avisos a la Comunidad - 2021, de este Despacho Judicial, de conformidad con el numeral 5 del artículo 277 ídem.

Séptimo: NIÉGUESE la solicitud de suspensión provisional de la elección demandada, conforme lo dicho en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese y Cúmplase,



Elias Daniel Pastrana Bustamante
Juez

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

**JUZGADO TREINTA Y UNO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
MEDELLÍN**

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO ELECTRÓNICO el auto anterior.

Medellín, 17 de febrero de 2021. Fijado a las 8:00 A.M.

VANESSA GARZÓN ZABALA
Secretaria