



Demandante: Libardo Bolívar Petro
Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín
Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

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

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 05001-23-33-000-2023-00205-01
Demandante: Libardo Bolívar Petro
Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín

Tema: Apelación – auto que niega decreto de suspensión provisional.

AUTO QUE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante contra la providencia del 24 de febrero de 2023, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia negó la solicitud de suspensión provisional contra la elección de Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales como vicepresidentes primero y segunda, respectivamente, del Concejo Municipal de Medellín.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1. Libardo Bolívar Petro presentó demanda en ejercicio del medio de control establecido en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011¹, a fin de obtener la nulidad parcial del acta de sesión plenaria ordinaria nro. 555 del 30 de noviembre de 2022, en la que el Concejo Distrital de Medellín eligió a Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales como vicepresidentes primero y segunda, respectivamente, de la corporación.

1.1. Fundamento fáctico

2. Como sustento de sus pretensiones, el accionante indicó que el 27 de noviembre de 2022 la bancada del partido Centro Democrático, único declarado en oposición al gobierno en el Concejo Distrital de Medellín, sostuvo una reunión en la que definió que su candidata para ocupar la primera vicepresidencia de dicha corporación sería la concejal Leticia Orrego Pérez. En tal sentido, otro miembro de la mencionada colectividad postuló a la cabildante Orrego Pérez para ocupar la primera vicepresidencia.

¹ En adelante CPACA.





Demandante: Libardo Bolívar Petro

Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín

Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

3. Por otra parte, el concejal Juan Felipe Betancur Corrales de la coalición integrada por los partidos Cambio Radical y MIRA, y la cabildante Dora Cecilia Saldarriaga Grisales del movimiento Estamos Listas se postularon para la misma dignidad.

4. Durante la sesión del 30 de noviembre de 2022 se presentó una discusión relativa a si, para la elección de la primera vicepresidencia del Concejo de Medellín, debía aplicarse lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018² o lo establecido en el artículo 28 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012³. Tras haberse emitido concepto por parte de una abogada de la corporación, su presidente decidió decantarse por la aplicación de la primera disposición, por lo que los tres candidatos en mención participaron, obteniéndose los siguientes resultados:

- Juan Felipe Betancur Corrales un total de 11 votos.
- Leticia Orrego Pérez un total de 9 votos.
- Dora Cecilia Saldarriaga Grisales, 1 voto.

5. Tras haberse efectuado dicha elección, se procedió a abrir postulaciones para la correspondiente a la segunda vicepresidencia del Concejo Distrital de Medellín, con la advertencia de que dicha posición correspondía por derecho propio a la oposición, por parte del presidente del Concejo.

6. Posteriormente, los concejales Alfredo Ramos Maya y Leticia Orrego Pérez del Centro Democrático intervinieron en la sesión y, tras manifestar su inconformidad por la elección correspondiente a la primera vicepresidencia, la bancada de dicha organización política se retiró del recinto.

7. Así, la única postulación para ocupar la segunda vicepresidencia de la corporación fue la de la concejal Dora Cecilia Saldarriaga Grisales del movimiento Estamos Listas, el cual no es formalmente un partido de oposición y carece de personería jurídica.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

8. La parte accionante adujo el desconocimiento de los artículos 28 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 112

² **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. (...)

³ **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.(...)





Demandante: Libardo Bolívar Petro

Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín

Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 6 y 9 de la Ley 1909 de 2018.

9. En cuanto a la primera de las disposiciones mencionadas, señaló que el Centro Democrático, único partido de oposición con representación en el Concejo Distrital de Medellín, vio cercenado su derecho al ejercicio de la oposición y al control político de la administración distrital, como consecuencia de la inaplicación del artículo 28 de la Ley 136 de 1994, toda vez que allí se establece que «[e]l o los partidos que se declaren en oposición al alcalde, tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo». En criterio del accionante, dicha norma debe interpretarse como complementaria de lo señalado en la Ley 1909 de 2018, pues la disposición no ha sido derogada de manera expresa y la Corte Constitucional, en sentencia C-699 de 2013 indicó que la misma no requería de un trámite legislativo estatutario para su adopción.

10. Así, en su criterio, debió aplicarse la disposición legal en mención, pues, «aunque se trate de leyes ordinarias regulan la materia de una manera especial y como una mayor garantía para los movimientos y partidos políticos declarados en oposición». Igualmente, porque la norma en mención fue recogida en el artículo 29, letra a), ordinal 1, del Decreto 089 de 2018⁴ y en atención a su carácter de norma especial.

11. De igual forma, indicó que la concejal Dora Cecilia Saldarriaga Grisales no podía postularse para ocupar la primera vicepresidencia, en atención a que la organización política que avaló su candidatura al concejo se declaró abruptamente como de oposición y carecía de personería jurídica, por lo que haberle permitido tal aspiración constituye una irregularidad que afecta la elección del primer vicepresidente de la corporación.

12. Frente al desconocimiento del artículo 112 superior, indicó que dicha norma constitucional prevé que «los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación», por lo que la postulación de la demandada Dora Cecilia Saldarriaga Grisales por parte de un partido sin personería jurídica desconoció las exigencias mínimas establecidas para ocupar el cargo de segunda vicepresidente. En tal sentido, afirmó que se configuró también la causal de nulidad prevista en el artículo 275, ordinal 5, del CPACA.

2. La solicitud de medida cautelar de urgencia

13. El demandante incluyó en su escrito inicial una solicitud de suspensión provisional respecto de la elección de los demandados como vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín, como medida cautelar de urgencia, en los términos del artículo 234 del CPACA.

⁴ Contentivo del reglamento del Concejo Distrital de Medellín.



Demandante: Libardo Bolívar Petro

Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín

Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

14. Lo anterior, esgrimiendo como argumentos la presunta transgresión de los artículos 28 de la Ley 136 de 1994 y 112 superior, con argumentos similares a los expuestos previamente en relación con tales disposiciones.

15. Así mismo, indicó que la adopción de la medida se requería de manera urgente, por cuanto: *i)* constituye un mecanismo necesario para evitar la expedición de actos ilegales por parte de la mesa directiva del Concejo Distrital de Medellín y, por tanto, para proteger la moralidad administrativa y el interés general; y *ii)* se deben proteger de manera inmediata los derechos del Centro Democrático como único partido de oposición con asiento en la corporación, en especial el derecho al ejercicio del control político.

3. Admisión de la demanda y trámite de la solicitud de suspensión provisional

16. Inicialmente, la demanda fue repartida al Juzgado 21 Administrativo del Circuito de Medellín que, por medio de auto del 6 de febrero de 2023, declaró su falta de competencia para conocer del proceso y ordenó su remisión al Tribunal Administrativo de Antioquia.

17. Mediante providencia del 9 de febrero de 2023, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda y ordenó las correspondientes notificaciones.

18. En auto del 9 de febrero de 2023, se corrió traslado de la medida cautelar solicitada al Concejo Distrital de Medellín y a los accionados, conforme lo señalado en el artículo 233 del CPACA.

19. Dentro de la oportunidad correspondiente, se manifestaron:

20. El **Concejo Distrital de Medellín**, que se opuso al decreto de la medida cautelar solicitada, por cuanto, en su criterio, la aplicación del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 fue adecuada, toda vez que *i)* es una norma de rango estatutario; *ii)* en su texto se hace referencia expresa a los concejos distritales y de capitales de departamento; *iii)* la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Antioquia y un concepto del Consejo Nacional Electoral han indicado que el artículo 28 de la Ley 136 de 1994 ha de aplicarse únicamente a los concejos de municipios, no distritos, que no tengan la condición de capital de departamento⁵.

21. Por otra parte, sostuvo que, en el presente caso, «la garantía del derecho de la oposición contenido en el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 era ocupar la vicepresidencia segunda» por lo que el presidente de la corporación indicó de manera reiterada que era la oposición la que tenía derecho a postular candidatos para dicha posición en la mesa directiva. Adujo que solo cuando hubo constancia

⁵ Se hace referencia a la sentencia del 15 de septiembre de 2021 (rad. 05001-23-33-000-2021-00001-00) y al concepto nro. 1825-20 del 2 de julio de 2020, respectivamente.





Demandante: Libardo Bolívar Petro

Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín

Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

de la renuncia de la oposición a su derecho a integrar la mesa directiva, se abrieron las postulaciones a otras fuerzas políticas.

22. Adicionalmente, afirmó que el accionante parte de una interpretación errada del artículo 112 constitucional, pues el hecho de que en el mismo se haga referencia a la participación de partidos o movimientos minoritarios con personería jurídica no conlleva una exclusión del ejercicio de tal derecho a las organizaciones políticas que no cuentan con tal atributo, pues ello implicaría «imponer una carga o requisito que no existe en el ordenamiento jurídico colombiano a aquellas organizaciones políticas que aún no cuentan con personería jurídica pero que son reconocidas legalmente en el ámbito electoral». Así mismo, sostuvo que la postulación de la demandada se dio de conformidad con lo dispuesto en el reglamento del Concejo Distrital de Medellín y en el artículo 3 de la Ley 974 de 2005.

23. Sostuvo igualmente que los argumentos expuestos por el demandante no daban cuenta del cumplimiento de las condiciones previstas en el artículo 234 del CPACA para proceder al decreto de la suspensión provisional solicitada como medida cautelar de urgencia.

24. El accionado **Juan Felipe Betancur Corrales** se opuso al decreto de la suspensión provisional deprecada con argumentos similares a los expuestos por el Concejo Distrital de Medellín.

25. La demandada **Dora Cecilia Saldarriaga Grisales** se pronunció de manera específica sobre la alegada transgresión del artículo 112 superior e indicó que la Corte Constitucional, en sentencia C-018 de 2018, sostuvo que dicha norma «al referirse al estatuto de la oposición, se limitó a establecer unos derechos mínimos que debe reconocérsele a las organizaciones declaradas en oposición», por lo que su propósito dista de la interpretación restrictiva y limitante que le brinda el accionante.

26. Igualmente, sostuvo que en la sentencia C-122 de 2011 el Alto Tribunal indicó que el derecho a integrar mesas directivas en corporaciones públicas debe entenderse a partir de una lectura sistemática de las disposiciones constitucionales que le sirven de sustento.

27. Así, afirmó que su elección como segunda vicepresidenta «no se dio en razón a algún tipo de acción afirmativa o relacionada con el art. 112 de la Constitución Política, sino que se dio en el marco de un ejercicio de postulación y votación libre en el cual termine siendo electa por mayoría de votos y ante la decisión del partido Centro Democrático de no participar en la misma, tal como se verá a continuación».

28. Adicionalmente, indicó que debe tomarse en cuenta que «el vocero del partido Centro Democrático, el concejal Alfredo Ramos Maya manifestó la decisión del partido de no participar en la elección a la segunda vicepresidencia tal como consta en el acta de la sesión 555 del 30 de noviembre de 2022», por lo que, en ausencia de postulación de candidatos por parte de dicha fuerza política, nada impedía que presentara su nombre para ocupar la posición antes mencionada.





Demandante: Libardo Bolívar Petro

Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín

Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

4. Auto objeto del recurso

29. En providencia fechada el 24 de febrero de 2023, el Tribunal Administrativo de Antioquia negó el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional, por cuanto consideró que «en este momento procesal, no es posible establecer la contradicción entre los actos administrativos demandados y las normas que se señalan como violadas; pues para ello es necesario establecer de un lado, que el único partido en oposición al Gobierno Distrital es el Centro democrático; hecho sobre el cual no obra prueba en el expediente».

5. Recurso de apelación

30. La parte demandante apeló dicha decisión con fundamento en los siguientes argumentos:

- A la medida cautelar no se le dio el trámite de urgencia previsto en el artículo 234 del CPACA, no obstante que así se solicitó en la demanda y en un escrito presentado con posterioridad al traslado de la solicitud de suspensión provisional, aspectos que no fueron objeto de ningún pronunciamiento por parte del *a quo*.
- El juez de primera instancia no advirtió que la medida cautelar en comento procede cuando se constate la violación de las disposiciones invocadas en la demanda, aspecto que quedó demostrado con suficiencia en el escrito inicial, en relación con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012⁶. Para el efecto, afirmó que solo hacía falta comparar lo señalado en la norma y lo consignado en el acta 555 del 30 de noviembre de 2022, acto que, por su complejidad, ameritaba un estudio más detenido, sin que pueda advertirse ningún esfuerzo argumentativo para motivar la decisión.
- No es cierto que no exista prueba de que el Centro Democrático era el único partido de oposición con asiento en el Concejo Distrital de Medellín, pues en el expediente «obra la Resolución No. 2925 del 7 de octubre de 2020, expedida por el Consejo Nacional Electoral, mediante la cual se inscribió al partido Centro Democrático en el Registro Único de Partidos, Movimientos Políticos y Agrupaciones Políticas como bancada de oposición, condición de la que adolecen los dos representantes de las bancadas accionadas, pues, siendo su deber el de haber aportado la correspondiente prueba, si acaso hubiesen considerado que también ellos eran bancadas de oposición».
- El cargo relativo a la nulidad de la elección de la segunda vicepresidencia de la corporación no fue analizado en debida forma por el *a quo*, pues se limitó a decir que era un debate que debía absolverse en la sentencia. Al respecto, indica que la demandada admitió en su contestación que su

⁶ Modificatorio del artículo 28 de la Ley 136 de 1994.





Demandante: Libardo Bolívar Petro
Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín
Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

movimiento carecía de personería jurídica y que el artículo 112 superior sí establece condiciones taxativas para permitir el acceso a las mesas directivas de las corporaciones públicas de elección popular.

6. Auto que concede el recurso de apelación

31. Mediante auto del 7 de marzo de 2023, el Tribunal Administrativo de Antioquia concedió el recurso de apelación formulado por la parte demandante.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

32. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para tramitar, en segunda instancia, el presente proceso en virtud de lo establecido en los artículos 150 y 152.7 literal c) de la Ley 1437 de 2011, al igual que lo normado en el artículo 13 del Acuerdo nro. 80 de 2019 –Reglamento del Consejo de Estado–, expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

33. De igual manera, la Sala es competente para resolver la apelación de la medida cautelar en el marco de los procesos de nulidad electoral, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125.2 literal h de la Ley 1437 de 2011.

2. Objeto del recurso

34. Conforme lo señalado en la alzada interpuesta por los accionantes, la Sala resolverá si el auto que negó el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional debe revocarse por cuanto:

a) bastaba la contrastación entre lo señalado en el acta 555 del 30 de noviembre de 2022 contentiva de los actos electorales demandados, con lo señalado en los artículos 28 de la Ley 136 de 1994 -modificado por la Ley 1551 de 2012- y 122 superior, para advertir las transgresiones normativas con fundamento en las cuales se solicitó la medida cautelar

b) aun en caso contrario, existía prueba suficiente de que el Centro Democrático era el único partido de oposición con representación en el Concejo Distrital de Medellín;

c) no se motivó en debida forma la decisión relativa a la suspensión provisional de la elección de la accionada como segunda vicepresidente de dicha corporación, pues el artículo 112 de la Constitución Política sí establece requisitos taxativos para el acceso de las organizaciones políticas a las mesas directivas de las corporaciones públicas de elección popular.





Demandante: Libardo Bolívar Petro

Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín

Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

35. Adicionalmente, se estudiará como cuestión previa la inconformidad relativa al trámite de urgencia solicitado respecto de la medida cautelar de suspensión provisional.

3. Cuestión previa - trámite de urgencia de la medida cautelar de suspensión provisional

36. En atención a lo señalado por la parte demandante en su recurso de apelación, en el que indicó que el Tribunal Administrativo de Antioquia tramitó irregularmente la solicitud de suspensión provisional, toda vez que, aun cuando se indicó que la misma procedería como medida cautelar de urgencia, el *a quo* dio traslado de esta a los demandados y al Concejo Distrital de Medellín y no se pronunció de manera alguna respecto de la aplicabilidad del artículo 234 del CPACA al presente caso.

37. Sobre el particular, esta Sección se ha pronunciado en el sentido de señalar que lo previsto en dicha disposición -art 234- es compatible con el trámite del proceso de nulidad electoral, aspecto sobre el cual se ha indicado lo que sigue:

...[T]al norma es compatible con el proceso especial y abreviado de la nulidad electoral, porque en el trámite ordinario de las medidas cautelares cuando se corre traslado de la solicitud se persigue garantizar el derecho fundamental de contradicción y defensa del demandado; no obstante, en situaciones de urgencia que requieren atención inmediata, dicho trámite, previsto en el artículo 233 de la Ley 1437 del 2011, no debe agotarse. Tales situaciones están relacionadas con la (i) imposibilidad de ejecutar la sentencia si no se impone una medida provisional, (ii) el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable o (iii) de un peligro inminente. 26. Lo anterior no significa que en las medidas cautelares respecto de las cuales no se invoca el carácter urgente, no se esté frente situaciones que requieren la intervención expedita del juez a fin de garantizar materialmente los derechos e intereses en riesgo, es más, es usual que cuando se invocan se esté en el señalado contexto.

Sin embargo, el propósito del artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 al incluir las medidas cautelares de urgencia, es hacerle frente de manera efectiva y eficaz a circunstancias de tal inminencia y gravedad que hacen imperativa e impostergable la intervención del juez, al punto que debe prescindirse del traslado previo de las mismas, so pena que por el transcurso del tiempo y las particularidades de los casos sub judice, se torne inane cualquier actuación tendiente a proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Entonces para la adopción de una medida cautelar de urgencia deben existir los suficientes elementos fácticos y probatorios que acrediten su inminencia, de forma tal que se ponga en evidencia que de no otorgar la suspensión provisional en forma urgente está en peligro el objeto del proceso y, por ello, los efectos de la sentencia serán nugatorios, si no se adopta la medida cautelar en forma urgente⁷.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto del 15 de noviembre de 2022. Rad. 11001-03-28-000-2022-00306-00. M.P: Rocío Araújo Oñate. En dicha providencia se hace referencia a lo indicado en: Auto de unificación del 26 de noviembre de 2020. Rad. 44001-23-33-000- 2020-00022-01. M.P. Rocío Araújo Oñate.





Demandante: Libardo Bolívar Petro

Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín

Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

38. Ahora bien, el trámite de urgencia de la solicitud de medida cautelar se encuentra supeditado a la acreditación de alguno de los supuestos referidos en la providencia citada, por lo que no basta con que la parte accionante invoque la norma en comento para proceder en tal sentido.

39. Si bien en el presente caso se echa de menos un pronunciamiento por parte del Tribunal Administrativo de Antioquia frente a lo expresado por la parte demandante como sustento para omitir el traslado⁸ de la solicitud de suspensión provisional a los demandados y a la autoridad que expidió los actos de elección cuestionados, la Sala encuentra que lo indicado en el aparte correspondiente de la demanda no permite advertir de manera alguna la existencia de una justificación que hiciera viable omitir dicho traslado.

40. En efecto, se advierte que el trámite previsto en el artículo 233 no cuenta con una extensión que ponga en riesgo la efectividad de una sentencia anulatoria, en caso de que esta proceda, pues lo que señala el demandante es que la medida debe adoptarse de manera expedita para garantizar la defensa de la legalidad y los derechos del partido Centro Democrático al interior del Concejo Distrital de Medellín, objetivos que pueden cumplirse a cabalidad brindado un trámite ordinario a la solicitud en comento.

41. De igual forma, no existe ninguna manifestación o prueba que permita a esta Sección advertir la posible concreción de un perjuicio irremediable o un peligro inminente que justificara de modo alguno omitir el traslado de la solicitud de medida cautelar, pues ni siquiera se expuso la manera en que estos acaecerían como consecuencia de desplegar plenamente las garantías previstas para asegurar el derecho de defensa de los accionados dentro del trámite de decisión de dicha solicitud.

42. Adicionalmente, la sala encuentra que el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda y resolvió la solicitud de medida cautelar en dos providencias diferentes, no obstante que el artículo 277 del CPACA indica que ambas decisiones deben incorporarse al auto admisorio de la demanda de nulidad electoral, por lo que se exhorta a la referida corporación judicial a proceder en adelante en tal sentido.

4. Caso concreto

4.1. Desconocimiento del artículo 28 de la Ley 136 de 1994

43. Con el objeto de abordar el estudio del primer argumento en el cual la parte accionante sustenta su disenso respecto del auto del 24 de febrero de 2023, la

⁸ El cual debía preceder a la orden de correr traslado de la solicitud a los sujetos procesales referidos. En tal sentido, véanse, entre otros: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Autos del 17 de enero de 2022. Rad. 11001-03-28-000-2022-00003-00, y del 1 de febrero de 2023. Rad. 11001-03-28-000-2023-00001-00. M.P: Pedro Pablo Vanegas Gil.





Demandante: Libardo Bolívar Petro

Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín

Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

Sala considera pertinente establecer la aplicabilidad del artículo 28 de la Ley 136 de 1994 - modificado por el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 - a la elección de mesas directivas en el Concejo Distrital de Medellín.

44. Al respecto, debe advertirse que dicha disposición establece que los concejos municipales tendrán una mesa directiva integrada por un presidente y dos vicepresidentes. Así mismo, en su inciso segundo, la norma prevé que «[e]l o los partidos que se declaren en oposición al alcalde, tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo».

45. De tal modo, a la luz de la norma en comento, siempre que exista cuando menos un partido que se haya declarado en oposición al alcalde municipal, el correspondiente concejo deberá brindar a dicha fuerza política la oportunidad de presentar candidatos para asegurar su representación en la mesa directiva de la corporación. Por supuesto, esta norma debe analizarse de manera conjunta con lo señalado en el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, que indica que «[l]os candidatos para ocupar la plaza que le corresponda a la oposición solo podrán ser postulados por dichas organizaciones».

46. Ahora bien, esta última disposición, de orden estatutario, contiene una regla especial que impide aplicar el artículo 28 de la Ley 136 de 1994 a todos los concejos del país, pues allí se indica que «[l]as 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 (...) los concejos distritales y de capitales departamentales»⁹.

47. Así, en este estado del proceso y sin que lo aquí señalado implique prejuzgamiento, la sala entiende que la aplicación del artículo 28 de la Ley 136 de 1994 ha de limitarse únicamente a aquellos concejos municipales, excluyendo a las corporaciones pertenecientes a los distritos, que no pertenezcan a municipios que sean capital de departamento.

48. Aun cuando la parte demandante considera que esta última disposición debe aplicarse de manera preferente al caso concreto en atención al criterio de especialidad, la Sala encuentra que la conclusión derivada de este es la opuesta, pues la referencia incluida en el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 es más específica al referirse de manera puntual a los concejos distritales y a los municipales correspondientes a capitales de departamento, en contraposición a la mención amplia de los concejos municipales de la Ley 136 de 1994¹⁰.

⁹ Esta Sección se refirió a la aplicabilidad del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 a los concejos distritales y municipales de capitales departamentales en sentencia del 3 de febrero de 2022, rad. 11001-03-28-000-2021-00048-00. M.P: Pedro Pablo Vanegas Gil, en los siguientes términos: «Al respecto, el artículo 18 señala que las organizaciones 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».

¹⁰ Modificada por el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012.





Demandante: Libardo Bolívar Petro

Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín

Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

49. Así las cosas, la garantía de participación de las fuerzas políticas declaradas en oposición en las mesas directivas de los concejos se concreta en la posibilidad con que cuentan estas de postular candidatos a integrar la primera vicepresidencia de la corporación, debiendo elegirse entre los aspirantes presentados por los partidos que hayan adoptado tal postura frente al gobierno municipal correspondiente.

50. Lo anterior, salvo que se trate de las corporaciones administrativas pertenecientes a los distritos o municipios capitales de departamento, en los cuales este derecho se satisface ocupando cualquiera de las posiciones integrantes de dichas mesas, es decir, cuando se postule y elija a su candidato a ocupar la presidencia, la primera o la segunda vicepresidencia del concejo correspondiente.

51. Cabe igualmente señalar que el ejercicio de este derecho es de carácter potestativo, pues no existe norma alguna que imponga a las organizaciones políticas opositoras la obligación de postular candidatos, por lo que estas cuentan con la libertad de abstenerse de hacerlo si a bien lo tienen¹¹.

52. En el caso bajo examen, se tiene que Medellín, además de ser la capital del departamento de Antioquia, es un distrito especial de ciencia, tecnología e innovación, conforme lo dispuesto en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2021, que adicionó un inciso al artículo 356 de la Constitución Política en los siguientes términos:

La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.

53. Por lo expuesto, los integrantes del Concejo Distrital de Medellín contaban con la posibilidad de elegir a un candidato de cualquier fuerza política para ocupar la primera vicepresidencia de la corporación, siempre que se garantizara a aquella o aquellas declaradas en oposición, otra posición dentro de su mesa directiva, en el evento en que presentaran candidatos para el efecto.

54. Ahora bien, aun cuando en la demanda se aduce que el reglamento del Concejo Distrital de Medellín, adoptado el 14 de septiembre de 2018, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1909 de 2018¹², recogió textualmente lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 136 de 1994, la sala advierte que el referido reglamento es una norma de alcance distrital por lo que su existencia y contenido debía probarse conforme lo señalado en el artículo 177 del Código

¹¹ La prerrogativa relacionada con la postulación de candidatos por parte de las bancadas se encuentra prevista, entre otras, en el artículo 3 de la Ley 974 de 2005.

¹² Que de acuerdo con su artículo 32 empezó a regir el 20 de julio de 2018.



Demandante: Libardo Bolívar Petro

Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín

Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

General del Proceso¹³, sin que se haya aportado ningún elemento de convicción que dé cuenta sobre el particular.

55. En todo caso, debe advertirse que el artículo 31 de la Ley 136 de 1994 prevé que los concejos deben adoptar un reglamento interno para su funcionamiento, el cual debe integrarse por, «entre otras, las normas referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales y la validez de las convocatorias y de las sesiones», aspectos relativos a la operatividad de las actividades de la corporación y no al alcance y ejercicio de los derechos de las organizaciones políticas que tienen asiento en ella.

56. Por otra parte, el artículo 112, inciso tercero, de la Constitución Política de 1991 prevé que las materias relativas a los derechos reconocidos a las organizaciones políticas declaradas en oposición están sometidas a reserva de ley estatutaria, por lo que no podrían ser objeto de regulación por una fuente de inferior jerarquía, incluyendo los acuerdos de los concejos municipales o distritales.

57. Así las cosas, la Sala no accederá a la solicitud de suspensión provisional presentada por el accionante respecto de la elección de Juan Felipe Betancur Corrales como primer vicepresidente del Concejo Distrital de Medellín, por lo que confirmará la decisión emitida por el *a quo* sobre el particular, pero por los motivos expuestos en esta providencia.

4.2. Violación del artículo 112 superior

58. Para la parte demandante, la disposición contenida en el inciso segundo del artículo 112 de la Constitución Política de 1991, que indica que «[l]os partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos», comporta una limitación en virtud de la cual aquellas organizaciones políticas que obtienen representación en corporaciones públicas, pero sin haber cumplido los presupuestos para el reconocimiento de personería jurídica, carecen del derecho a ocupar un asiento en las mesas directivas de dicho ente.

59. Al respecto, la Sala recuerda que el artículo 112 constitucional responde a la necesidad de ofrecer garantías especiales a aquellas organizaciones políticas que cuentan con participación en este tipo de corporaciones, pero que, en atención a la proporción de su representación en estas o como consecuencia de su postura política contraria al gobierno nacional, departamental, distrital o municipal, se han visto tradicionalmente en desventaja frente a las fuerzas políticas con mayores niveles de representación política o que han manifestado

¹³ Artículo 177. Prueba de las normas jurídicas. El texto de normas jurídicas que no tengan alcance nacional y el de las leyes extranjeras, se aducirá en copia al proceso, de oficio o a solicitud de parte.





Demandante: Libardo Bolívar Petro

Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Consejo Distrital de Medellín

Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

apoyar el programa del gobierno correspondiente, con el objeto de asegurar la vigencia material del principio democrático, participativo y pluralista¹⁴.

60. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional¹⁵ al estudiar el contenido y propósito de dicha norma superior, aspecto sobre el cual indicó lo siguiente:

Descendiendo al contenido y finalidades de la oposición política en la Constitución de 1991, y recordando que el deseo del constituyente fue crear un nuevo andamiaje institucional que profundizara la democracia, en esa medida el pluralismo político y la competencia electoral, el artículo 112 constitucional, ubicado dentro del capítulo III del título IV de la Constitución (sobre los partidos políticos y los mecanismos de participación), dispone que son funciones de la oposición **(i)** criticar y fiscalizar el gobierno – esta se debe comprender como una función crítica y de evaluación al ejercicio del poder- ; y **(ii)** ofrecer alternativas a la ciudadanía en relación con las soluciones que ofrecen los partidos de gobierno. Asimismo, precisa que, para desarrollar estas tareas, cuenta con los siguientes derechos: **(i)** acceder a información oficial; **(ii)** acceder a los medios de comunicación sociales del Estado y aquellos que hacen uso del espectro electromagnético; **(iii)** acceder a información oficial; y **(iv)** ejercer el derecho de réplica en los medios de comunicación.

En el inciso siguiente, el constituyente usó el término “minoritarios” para indicar que estos partidos y movimientos políticos tienen derecho a acceder a cargos de representación en las mesas directivas de los cuerpos colegiados. Finalmente, el acto legislativo 02 de 2015 estableció que aquellos candidatos que siguen en número de votos a la persona electa como Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernador y Alcalde, tendrán el derecho personal a ejercer como Senador de la República, Representante a la Cámara, Diputado y Concejal, a la manera de un líder de la oposición en los cuerpos de representación popular^[71] dentro de la bancada de oposición de cada corporación pública (Art. 25 Ley 1909 de 2018).

(...)

La Constitución colombiana prevé un estatuto de la oposición. Nótese que a los regímenes políticos que salen de periodos de guerra interna o dictadura les resulta difícil crear nuevos partidos políticos, alternativos a los tradicionales, y que los mismos cuentan con condiciones para competir en condiciones de igualdad con los partidos políticos más grandes. Fue por ello, y siguiendo el ejemplo de regímenes políticos más competitivos y en los que existe mayor alternancia en el gobierno entre partidos políticos, que el constituyente de 1991 introdujo el artículo 112 con el objetivo de reconocer derechos especiales a los partidos políticos de oposición, en atención a las funciones especiales que cumplen.

61. De tal modo, en esta etapa preliminar del proceso, esta Sección encuentra desproporcionado pretender que el reconocimiento de prerrogativas especiales que tienden a garantizar una participación equilibrada y en condiciones de igualdad de las organizaciones políticas opositoras o minoritarias, se entienda como una imposición de requisitos mínimos que habiliten a las fuerzas políticas a realizar actividades y a participar de escenarios que son connaturales al propio ejercicio de la labor de las corporaciones públicas de elección popular.

¹⁴ En tal sentido, véase la Sentencia C-122 de 2011. M.P: Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-073 de 2021. M.P: Alberto Rojas Ríos.





Demandante: Libardo Bolívar Petro

Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín

Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

62. Así, la Sala encuentra que la disposición conforme con la cual «[l]os 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», no puede entenderse como una norma que limite el derecho de los partidos afines al gobierno correspondiente o independientes de este de pronunciarse de manera crítica o de plantear alternativas políticas a las propuestas de dicho gobierno, pues ello cercenaría un elemento estructural del sistema constitucional, diseñado justamente para garantizar el pluralismo y la libre expresión democrática en el seno de los cuerpos colegiados en comento.

63. En efecto, si bien es claro que el artículo 112, inciso segundo, superior incorpora una garantía especial del derecho a la participación de las minorías representadas en corporaciones públicas de elección popular que solo pueden exigir aquellas que cuentan con personería jurídica, ello no implica una limitación para las demás organizaciones políticas de acceder a las mesas directivas de tales cuerpos colegiados, en la medida en que todas las fuerzas que logran obtener un asiento en ellos cuentan con la posibilidad de postular candidatos para integrar dichas mesas.

64. No obstante, el derecho contemplado en la norma constitucional mencionada busca garantizar que a las organizaciones minoritarias se les garantice la participación en una de las posiciones que integran las mesas directivas, por lo que aceptar que lo previsto en el inciso segundo de la norma superior referida constituye una restricción para aquellos partidos o movimientos que no reúnen las condiciones de ser minoritarios o de contar con el reconocimiento de su personería jurídica para integrar las mesas directivas de las corporaciones públicas en que participan, impediría, por ejemplo, que los partidos mayoritariamente representados cuenten con representación en tales mesas.

65. Por lo señalado, la Sala encuentra que la disposición constitucional examinada no contiene un catálogo de requisitos para acceder a un asiento en las mesas directivas de las corporaciones públicas, sino que prevé un derecho especialmente reconocido a las organizaciones políticas minoritarias representadas en estas.

66. Así, aun cuando le asiste razón a la parte demandante respecto de la insuficiencia de la motivación expuesta por el *a quo* para resolver el cargo bajo estudio, la Sala confirmará la decisión que negó el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional, pero por las razones expuestas en esta providencia, decisión que no implica prejuzgamiento, en los términos del artículo 229 del CPACA.

67. Finalmente, la sala advierte que la renuncia del partido Centro Democrático a su derecho a postular candidato para ocupar la segunda vicepresidencia de la corporación en comento, deberá ser analizada al momento de emitir la sentencia, con miras a establecer el efecto que tiene dicha circunstancia respecto de la





Demandante: Libardo Bolívar Petro
Demandados: Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales – vicepresidentes primero y segunda del Concejo Distrital de Medellín
Rad: 05001-23-33-000-2023-00205-01

posibilidad con que contaban otras fuerzas políticas no declaradas en oposición al gobierno distrital, para presentar a sus aspirantes a integrar dicho espacio de la mesa directiva de la corporación.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en uso de facultades constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 24 de febrero de 2023, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia negó la solicitud de suspensión provisional contra la elección de Juan Felipe Betancur Corrales y Dora Cecilia Saldarriaga Grisales como vicepresidentes primero y segunda, respectivamente, del Concejo Municipal de Medellín, por los motivos expuestos en esta providencia

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>

