



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

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

**Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 68001-23-33-000-2024-00041-01  
**Demandante:** MAURICIO MEJÍA ABELLO  
**Demandado:** REYNALDO MATEUS BELTRÁN COMO CONTRALOR DEPARTAMENTAL DE SANTANDER, PARA EL PERIODO 2022-2025

**Temas:** Medida cautelar de suspensión provisional.

**AUTO DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el auto de 8 de febrero de 2024 expedido por el Tribunal Administrativo de Santander, en el que, entre otras decisiones, suspendió provisionalmente los efectos del acto de elección de Reynaldo Mateus Beltrán como contralor departamental de Santander, para el resto del período 2022 - 2025.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

El señor Mauricio Mejía Abello en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del CPACA, presentó demanda contra el Acta de Sesión Extraordinaria 82 del 19 de diciembre de 2023, por medio de la cual se eligió al señor Reynaldo Mateus Beltrán, como contralor departamental de Santander. Concretamente, formuló la siguiente pretensión:

Declarar la NULIDAD de la elección que se hizo del señor REYNALDO MATEUS BELTRÁN, identificado con la Cédula de Ciudadanía número 91.289.178, como Contralor General del Departamento de Santander, contenida en el acto administrativo identificado como: Acta de Sesión Extraordinaria No. 082 del 19.12.2023 de la Asamblea Departamental de Santander. (Sic a la cita)

**2. Hechos**

En la demanda se expusieron los siguientes fundamentos fácticos:



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

El demandante señaló que mediante Resolución 034 del 27 de agosto 2021 la Asamblea Departamental de Santander a través de su mesa directiva, efectuó la convocatoria pública dirigida a elegir el contralor departamental de Santander, periodo 2022-2025; mismo acto con el cual: a) se establecieron los parámetros para proveerlo y; b) se facultó a la mesa directiva de la Corporación para modificar o complementar en cualquier aspecto la mencionada convocatoria.

Manifestó que, agotado el trámite de elección, el 19 de octubre 2021 la Asamblea Departamental de Santander, aprobó la conformación de la terna de elegibles al cargo de contralor departamental Santander para el citado periodo constitucional, la cual quedó integrada de la siguiente manera:

Nombre	Puntaje
Freddy Antonio Anaya Martínez	81,25
Andrea Lizeth Buitrago Jiménez	77,65
Reynaldo Mateus Beltrán	74,4

Indicó que el 30 de noviembre 2021 la Asamblea Departamental de Santander eligió al señor Freddy Antonio Anaya Martínez como contralor departamental de Santander para el periodo Constitucional 2022-2025.

Precisó que la elección referida fue demandada a través del medio de control de nulidad electoral, proceso tramitado bajo el radicado 68001-23-33-000-2021-00846-00, en el que, con providencia de 14 de febrero 2023, se profirió sentencia de primera instancia en la que se declaró la nulidad de la elección del señor Anaya Martínez. Aclaró que esta decisión no fue recurrida, por lo que quedó ejecutoriada.

Explicó que la razón que condujo a la declaratoria de nulidad de la mentada elección, fue el no haber resuelto las recusaciones presentadas en contra de algunos de los diputados de la Asamblea Departamental de Santander que participaron en esta.

Por lo anterior, la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental de Santander, decidió, mediante la Resolución 33 del 23 de marzo de 2023, retomar el proceso de elección en la etapa de elección; remitir las recusaciones no resueltas a la Procuraduría Regional de Santander para que se les diera el trámite correspondiente y, suspender el trámite de elección hasta el momento en el que se adopte una decisión definitiva frente a las recusaciones.

Por su parte, la Procuraduría Regional, con decisiones del 22 de junio y 8 de noviembre de 2023, declaró infundadas las recusaciones presentadas por los señores Sergio Andrés Dávila Higuera, Carlos Alberto Durán, José Nectolio



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

Agualimpia, Cristian Danilo Avendaño Fino y Fabián Díaz Plata contra todos los diputados de la Asamblea de Santander.

Con la Resolución 143 del 21 de noviembre de 2023, la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental decidió: «reanudar el proceso de elección del Contralor Departamental de Santander 2022-2023, tras las decisiones proferidas por las recusaciones planteadas y descritas» y dispuso lo siguiente:

- a. Convocar a la plenaria de la Asamblea Departamental de Santander para la reconfiguración de la terna de elegibles al cargo varias veces referido, la cual quedó así<sup>1</sup>:

Nombre	Puntaje
Freddy Antonio Anaya Martínez	81,25
Reynaldo Mateus Beltrán	74,4
Carmen Teresa Castañeda Villamizar	73

- b. Modificar el numeral quinto del artículo tercero de la Resolución 34 del 2021, referente al cronograma para la elección del contralor general de Santander, periodo 2022-2025.

Manifestó que el 30 de noviembre 2023 el señor Fredy Antonio Anaya, ante la asamblea, renunció a integrar la terna para elegir contralor departamental de Santander.

Por lo que, en sesión del mismo 30 de noviembre de 2023, siendo las 5:00 p.m., el diputado Jonathan Alejandro Duarte Rojas, presentó la proposición 74, con la que pretendía: «Autorizar a la Mesa Directiva de la H. Asamblea Deptal de S/der para aceptar la renuncia de uno de los ternados en el proceso de elección de Contralor Deptal Gral de S/der y acto seguido reconfigurar la terna con el siguiente integrante en la lista de elegibles», la cual fue aceptada.

En consecuencia, mediante la Resolución 146 del 30 de noviembre de 2023, la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental de Santander, aceptó la renuncia presentada por el señor Fredy Antonio Anaya a conformar la lista de elegibles para la elección del plurimencionado cargo y, reconfiguró la terna, así:

<sup>1</sup> La candidata Andrea Lizeth Buitrago presentó renuncia a la lista de elegibles el 29 de junio de 2023, la que fue aceptada por la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental de Santander, en Resolución No. 85 del 04.07.2023.



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

Nombre	Puntaje
Reynaldo Mateus Beltrán	74,4
Carmen Teresa Castañeda Villamizar	73
Walter Mayger Duarte Gómez	72,15

Aclaró que, el último periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea de Santander, finalizó el 30 de noviembre de 2023, por lo que, el gobernador a través de los decretos departamentales 651, 670 y 725 del 2023 convocó a sesiones extraordinarias, desde el 6 hasta el 22 de diciembre de 2023, a fin de tratar los siguientes temas:

- a. Por medio de la cual se adiciona el presupuesto de ingresos y gastos del Departamento de Santander vigencia fiscal 2023
- b. Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento de Santander a enajenar el bien inmueble con matrícula inmobiliaria 319-187 conocido como Hotel Bella Isla, predio de propiedad del departamento de Santander
- c. Por medio de la cual se adicional el presupuesto general de ingresos y gastos del departamento de Santander – Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander – IDESAN, vigencia fiscal 2023
- d. Por medio de la cual se autoriza al gobernador de Santander para comprometer vigencias futuras excepcionales vigencia fiscal 2024 y se dictan otras disposiciones
- e. Por medio de la cual se establece el calendario tributario y estímulos fiscales por pronto pago del impuesto sobre vehículos automotores en el departamento de Santander durante el periodo gravamen año 2024
- f. Por medio de la cual se adiciona al presupuesto general de ingresos y gastos del departamento de Santander – Secretaría de Salud vigencia fiscal 2023
- g. Por medio de la cual se adopta la política pública de protección y bienestar animal del departamento de Santander y se dictan otras disposiciones
- h. Por medio de la cual se fija la escala de remuneración de las distintas categorías de empleos de la administración departamental y se dictan otras disposiciones
- i. Por medio de la cual se autoriza al gobernador de Santander para comprometer vigencias futuras ordinarias, vigencia fiscal 2024 y se deja sin efecto la ordenanza 007 del 2023 y se dicta otras disposiciones

Resaltó que el 14 de diciembre de 2023 la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental de Santander, expidió la Resolución 152 del 2023, con la que modificó de forma parcial la Resolución 143 del 2023 en lo que respecta al cronograma del proceso de elección ya mencionado y estableció que: a) la entrevista al nuevo integrante de la terna se llevaría a cabo el 15 de diciembre 2023 a las 5:00 p.m., y b) la elección se realizaría el 19 del mismo mes y año.

En sesión extraordinaria del 19 de diciembre 2023 se eligió al señor Reynaldo Mateus Beltrán como contralor departamental de Santander.



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

### 3. Concepto de la violación

Expone la parte actora que el acto de elección demandado debe ser declarado nulo por irregularidades en el procedimiento administrativo para la elección del cargo de contralor y presentó las siguientes causales de anulación:

1. Expedición irregular, para lo cual presentó los siguientes argumentos:

1.1. Sustentada en que la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental de Santander, al aceptar la renuncia del señor Fredy Antonio Anaya en su calidad de integrante de la terna para elegir contralor departamental y reconstituir la misma con el señor Walter Mayger Duarte Gómez, siguiente en la lista de elegibles, efectuó una votación ordinaria y no nominal como lo exige el artículo 56 de la Ordenanza 45 del 24 de octubre de 2022 «Por medio de la cual se establece el reglamento interno de la Asamblea Departamental de Santander».

1.2. Por cuanto la conformación de la terna para la elección del contralor departamental fue realizada por la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental y no por la corporación en pleno, como se dispuso en el artículo 3 de la Resolución 034 de 2021 modificada por la Resolución 143 de 2023.

1.3. Por no habersele dado trámite a la recusación presentada por el señor Juan Nicolás Gómez Herrera en contra de todos los miembros de la Asamblea Departamental de Santander, para lo cual adujo que el Consejo de Estado en providencia proferida dentro del radicado 680012333000-2021-00846-01 indicó, que:

El Art. 263 del Reglamento Interno de la Asamblea vigente a la fecha, hoy, el Art. 283 del Reglamento Interno aplicable, establece que, en caso de vacíos normativos se daría aplicación por analogía a la Ley 5ta de 1992. En ese sentido, dijo el máximo órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, lo que allí se regula frente a la solución de las recusaciones, es la remisión a la Comisión de Ética, empero, como quienes la componen son igualmente Diputados recusados, lo que procede es la remisión a la Procuraduría Regional de Santander para que allí se le dé el trámite previsto en el 12 del CPACA; debiéndose hasta entonces, suspender el proceso electoral.

2. Falta de competencia temporal. Adujo que la elección del contralor departamental fue realizada en sesiones extraordinarias, sin que las mismas fueran convocadas para tal fin por el gobernador; para ello explicó, que a través de los decretos departamentales 651 y 670 del 6 de diciembre de 2023, el gobernador de Santander convocó a sesiones extraordinarias a la asamblea departamental, a llevarse a cabo entre el 7 y el 12 de diciembre de 2023, las cuales fueron extendidas hasta el 22 de diciembre de 2022 por el Decreto 725 de 2023, con el objeto de tratar el estudio y aprobación de los siguientes temas:



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

- a. Por medio de la cual se adiciona el presupuesto de ingresos y gastos del Departamento de Santander vigencia fiscal 2023
- b. Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento de Santander a enajenar el bien inmueble con matrícula inmobiliaria 319-187 conocido como Hotel Bella Isla, predio de propiedad del departamento de Santander
- c. Por medio de la cual se adicional el presupuesto general de ingresos y gastos del departamento de Santander – Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander – IDESAN, vigencia fiscal 2023
- d. Por medio de la cual se autoriza al gobernador de Santander para comprometer vigencias futuras excepcionales vigencia fiscal 2024 y se dictan otras disposiciones
- e. Por medio de la cual se establece el calendario tributario y estímulos fiscales por pronto pago del impuesto sobre vehículos automotores en el departamento de Santander durante el periodo gravamen año 2024
- f. Por medio de la cual se adiciona al presupuesto general de ingresos y gastos del departamento de Santander – Secretaría de Salud vigencia fiscal 2023
- g. Por medio de la cual se adopta la política pública de protección y bienestar animal del departamento de Santander y se dictan otras disposiciones
- h. Por medio de la cual se fija la escala de remuneración de las distintas categorías de empleos de la administración departamental y se dictan otras disposiciones
- i. Por medio de la cual se autoriza al gobernador de Santander para comprometer vigencias futuras ordinarias, vigencia fiscal 2024 y se deja sin efecto la ordenanza 007 del 2023 y se dicta otras disposiciones

Aclaró que de conformidad con el artículo 6 de la Ley 5 de 1992 aplicable por remisión de los artículos 3 y 283 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental de Santander, la elección del contralor departamental no es una función administrativa, pues la misma está concebida para «establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes – esto es, para establecer la organización y funcionamiento de la Asamblea Departamental».

#### **4. La solicitud de suspensión provisional**

La parte actora solicitó que se declare, como medida cautelar, la suspensión provisional la elección del señor Reynaldo Mateus Beltrán como contralor del departamento de Santander periodo 2022-2025, contenida en el Acta de Sesión Extraordinaria 82 del 19 de diciembre 2023 de la Asamblea Departamental de Santander. Precisó que «los fundamentos de hecho y derechos (sic) que sustentan la presente solicitud, son los mismos en los que se basa la demanda y que se desarrollarán en los siguientes acápite».

Con auto del 17 de enero del 2024 el Tribunal Administrativo de Santander corrió traslado de la solicitud cautelar y se presentaron las siguientes intervenciones:

**4.1.** El demandado, a través de apoderado, se opuso a la prosperidad de la medida cautelar, para tal efecto indicó que la medida cautelar de suspensión



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

provisional, al estar encaminada a cumplir con previsto en los artículos 230 y 231 del CPACA, no puede argumentarse, como lo hizo la parte demandante, en el concepto de violación expuesto en la demanda, pues ello equivaldría a un prejuizamiento, de ahí que, afirme, se incumplió con la carga argumentativa.

Así mismo manifestó, que conforme al artículo 231 del CPACA el fallador al momento de decidir la medida debe hacer un juicio de ponderación, donde se debe tener en cuenta el interés general y, al no existir ningún argumento en la demanda dirigido a demostrar la ausencia de requisitos del demandado para ser Contralor no existe perjuicio irremediable alguno que sanear.

Por otra parte, recalcó que la votación de la proposición que aceptó la renuncia del candidato Fredy Antonio Anaya debía ser nominal, pues la situación encaja en el artículo 56 o en el numeral 14 del parágrafo primero del reglamento de la Asamblea Departamental, de ahí que se permita la votación ordinaria.

Afirmó que, para el día de la elección del Contralor, la Asamblea Departamental de Santander no tenía conocimiento de ninguna recusación en atención a que el recusante la presentó a través del aplicativo «FOREST».

Respecto de los cargos de nulidad por falta de competencia, manifiesta que el artículo 23 de la Ley 2200 de 2022 permite que las Asambleas Departamentales sesionen de forma extraordinaria, además de los temas que establezca el Gobernador, para atender temas administrativos de la entidad.

**4.2.** La Asamblea Departamental de Santander consideró, que la solicitud de la medida cautelar no satisface los presupuestos sustanciales para su decreto, precisando que el demandante «no hizo referencia a los fundamentos de la proporcionalidad de la medida, esto es, si la misma se requería para proteger y garantizar el objeto del proceso y de la efectividad de la sentencia, ni tampoco indicó por qué se configuraba el perjuicio de la mora o periculum in mora, y el fomis boni iuris o apariencia de buen derecho»; razón por la cual, ante la falta de acreditación de los requisitos de procedencia, solicitó no se acceda a su decreto.

Por otra parte, en atención al cargo de nulidad por expedición irregular, procedió a pronunciarse de la siguiente manera:

Frente al tema de la votación ordinaria y no nominal en la aceptación de renuncia de uno de los ternados para la elección del Contralor, manifestó que no existen suficientes pruebas para determinar de qué manera se efectuó la votación, pues no se aportó el acta de la sesión ordinaria del 30 de noviembre de 2023. En todo caso, precisó que, con fundamento en la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, (radicados 66001-23-33-000-2022-00076-01 y 11001-03-28-000-2022-00022-00), la aceptación de la renuncia voluntaria de un candidato de



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

no continuar en el proceso electoral es una *mera* formalidad que no requiere aceptación de la Asamblea Departamental, pues no tendría un efecto distinto al que generó la presentación de la renuncia.

Respecto a que fue la Mesa Directiva y no la Corporación en pleno quien conformó la lista de elegibles de la elección del Contralor, indicó que la Mesa Directiva fue autorizada a través de la proposición 074 del 30 de noviembre de 2023 para la reconfirmación de la lista de elegibles, aspecto que además encuentra fundamento en el artículo 3 numeral 3 de la Resolución No. 034 de 2021<sup>2</sup>, en cuanto dispone que el «proceso de la convocatoria pública para la elección de Contralor General de Santander (...) estará bajo la responsabilidad de la Asamblea Departamental de Santander, a través de su Mesa Directiva».

Con relación a que no se tramitó una recusación, manifestó que el ciudadano Juan Nicolás Gómez Herrera presentó la recusación a través del aplicativo *FOREST* de la Gobernación de Santander y no al correo [juridica@assembleadesantander.gov.co](mailto:juridica@assembleadesantander.gov.co), el cual se destinó para tal fin en la Resolución 143 de 2023; de igual manera cuestionó la afirmación del demandante consistente en que todos los miembros de la Corporación tenían conocimiento de la recusación, pues si ello fue así, el demandante omitió referirse a la misma en la sesión plenaria. Precisó, que la recusación fue enviada a la Asamblea Departamental el 20 de diciembre de 2023 a las 04:05 pm, al día siguiente de la elección.

Así mismo, respecto a la falta de competencia temporal, recalcó que el Decreto 725 de 2023, por el cual se convocó a la Corporación a sesiones extraordinarias, no fue aportado con la demanda, a pesar de ello, adujo, que la elección del Contralor General de Santander es una función y competencia administrativa de la Asamblea Departamental, para lo cual, no se requiere de ninguna autorización.

Finalmente, manifestó que de conformidad con el artículo 23 de la Ley 2200 de 2022, las Asambleas Departamentales «podrán sesionar durante tres (3) meses al año de forma extraordinaria, previa convocatoria del gobernador. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse de los asuntos que el gobernador someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, así como los temas administrativos propios de la corporación».

**4.3.** El Departamento de Santander alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva, señaló que la elección del Contralor Departamental es una competencia de las Asambleas Departamentales conforme al Acto Legislativo 04 de 2019 y la Ley 1904 de 2018, en el que no interviene. Finalmente, precisó, que la solicitud de la medida cautelar no cumple los requisitos del artículo 231 del CPACA.

<sup>2</sup> “Por medio de la cual se efectúa convocatoria pública dirigida a la elección del Contralor General de Santander, periodo 2022-2025, y se adoptan otras determinaciones”



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

## 5. Auto apelado

Por auto del 8 de febrero de 2024, el Tribunal Administrativo de Santander, entre otras decisiones, decretó la suspensión provisional del acto demandado.

Luego de exponer las generalidades de la medida cautelar, encontró que el cargo de nulidad de expedición irregular, no tiene vocación de prosperar pues las pruebas valoradas en ese momento no eran lo suficientemente claras para demostrar la configuración de anomalías sustanciales que tengan la potencialidad de afectar de forma directa el resultado de la elección del contralor de Santander; lo anterior, sin perjuicio de lo que se establezca en la sentencia cuando se analice el cargo en confrontación con todas las pruebas que integren el expediente.

Por otro lado, el tribunal precisó que resulta evidente que la elección del señor Reynaldo Mateus Beltrán como contralor de Santander, al haberse realizado en período de sesiones extraordinarias sin que mediara convocatoria para tal efecto por el gobernador de Santander, conlleva a que se estructure el vicio de nulidad por falta de competencia en razón del tiempo o *ratione temporis*; de donde resulta, conforme al artículo 25 de la Ley 2200 de 2022, que la realizada el día 19 de diciembre de 2023 no tenga validez y, «que de igual manera, la decisión que se profirió en ella, esto es, el acto de elección del contralor general de Santander, tampoco tenga efectos»; pues como lo ha considerado la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>3</sup>, el referido postulado es claro al establecer las consecuencias de «la realización de reuniones sin el cumplimiento de los parámetros ya anotados, en el sentido de quitarle validez a las decisiones que se adopten en el marco de dichas deliberaciones, razón por la cual al juez no le es dable asignarle a esa irregularidad un efecto distinto al impuesto por el propio legislador».

En relación con los argumentos presentados por el demandado y la asamblea departamental en el traslado de la medida cautelar, consistente en que no hay impedimento para que se efectuara la elección del contralor de Santander en el período extraordinario de sesiones porque se trataba de un asunto administrativo propio de la Corporación y no del debate de proyectos de acuerdo; precisó que, «la elección de Contralores Departamentales corresponde a una función propia de la Corporación, cuyo ejercicio debe enmarcarse en los parámetros de la Ley 2200 de 2022, y su inobservancia tendrá como consecuencia la carencia de validez de las decisiones que se profieran; de ahí que, la designación del

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de dos mil veintitrés (2023). Referencia: nulidad electoral. Radicación: 15-001-23-33-000-2022-00600-02.



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

Contralor debía ser en sesiones ordinarias, o ser convocada por el Gobernador a sesiones extraordinarias para que se ocupe de esa precisa función».

## 6. Recurso de reposición, y en subsidio de apelación

El señor Reynaldo Mateus Beltrán formuló recurso de reposición, y en subsidio de apelación. En cuanto a las consideraciones del tribunal para decretar la suspensión provisional del acto demandado señaló que:

- i) La decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado citada en la parte motiva de la providencia recurrida no constituye precedente judicial válido para el sub júdice.

Al respecto precisó:

(...) dentro de la parte motiva del auto que decreta la suspensión provisional de mi mandante se tiene que en el pie de página **17 se cita una sentencia del 22 de junio del 2023 con ponencia de Carlos Enrique Moreno Rubio**<sup>4</sup>.

6. Aquella decisión versa sobre la elección del personero Municipal de Sogamoso por parte de aquella duma, realizada también en sesiones extraordinarias de dicha corporación.

7. La Asamblea Departamental y el Concejo Municipal como corporaciones públicas con jurisdicciones distintas poseen regulaciones especiales en normatividad distinta.

8. En cuanto al tópico particular de relevancia para el sub lite del periodo de sesiones ordinarias y de la manera para convocar a sesiones extraordinarias de ambas corporaciones, este se establece por el legislador para los Concejos en el artículo 23 de la ley 136 de 1994 y para las Asambleas Departamentales en el artículo 23 de la ley 2200 de 2022.

Precisó que, si bien los periodos de sesiones ordinarias son idénticos, no ocurre lo mismo con la forma en que se convocan a las sesiones extraordinarias. Resaltó que, el parágrafo 2 del artículo 23 de la Ley 136 de 1994 condiciona directamente la viabilidad de que las dumas municipales sesionen de forma extraordinaria únicamente a iniciativa del burgomaestre municipal.

Sin embargo, no es así para el caso de la asamblea departamental, a quien el legislador le permite sesionar de forma extraordinaria sin que sea necesaria la iniciativa del gobernador para determinadas situaciones fijadas también por la propia ley.

Consideró que el problema jurídico resuelto por el Consejo de Estado en el caso del personero de Sogamoso no es equiparable al del *sub lite*, pues la convocatoria a sesiones extraordinarias de un concejo municipal requiere de

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de dos mil veintitrés (2023). Radicación: 15- 001-23-33-000-2022-00600-02.



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

formalidades que no le asisten necesariamente a las citaciones a extraordinarias de una asamblea departamental.

Recalcó que tampoco se está ante una elección equiparable en cuanto a normatividad, porque la de un personero municipal está regulada expresamente en el título 30 del Decreto 1083 de 2015 y el plazo que la propia normatividad y el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 son los 10 primeros días del inicio del periodo constitucional del concejo electo.

Indicó que la asamblea departamental obró amparada en el entendido que, la elección del contralor para efectos del *sub júdice* era un tema administrativo propio de la entidad, razón por la cual no requerían que estuviera incluido en la convocatoria del gobernador de Santander. Alegó que, dado lo reciente de la Ley 2200 de 2022, no existe precedente jurisprudencial exactamente aplicable al *sub lite*.

ii) La elección demandada, dadas las circunstancias particulares del *sub júdice*, sí es un tema administrativo propio de la asamblea departamental

Señaló que, como el propio demandante lo ilustra dentro de su solicitud, dentro del *sub lite* debe tenerse en cuenta que la elección extraordinaria del demandado se dio por la declaratoria de nulidad del señor Fredy Antonio Anaya Martínez como contralor departamental de Santander.

Manifestó que el obrar de la Asamblea de Santander se dio exclusivamente en cumplimiento de una orden judicial ejecutoriada y por tanto vinculante, haciendo que la elección del demandado sea atípica y por ello no se pueda cumplir a rajatabla con la normatividad en cuanto a no elegir al contralor territorial durante el primer periodo de sesiones ordinarias.

Precisó que el tribunal declaró la nulidad de la elección del señor Fredy Antonio Anaya Martínez como contralor departamental de Santander al encontrar que la asamblea departamental no tramitó, de acuerdo al artículo 12 de la ley 1437 de 2011, un escrito de recusación. Aclaró que esta decisión es relevante para efectos del *sub júdice* pues, si esta no se hubiere producido, tampoco se habría dado la elección del demandado en aquellas circunstancias.

Resaltó que la declaratoria de nulidad de la elección no vició todo el proceso de selección del contralor territorial, conservando validez gran parte del proceso, inclusive, la terna de candidatos entre los cuales la asamblea debía escoger al nuevo contralor. Por lo que, la asamblea al elegir al demandado no realizó una nueva convocatoria, con lo cual, no ejerció la función electoral que enrostra el tribunal, y recalcó que:



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

8. Si la Asamblea Departamental hubiese querido iniciar de 0 la elección del Contralor territorial dentro el periodo de Sesiones extraordinarias, allí sí que habría sido totalmente necesario que el gobernador a su iniciativa los hubiere convocado para ello.

9. En periodo de Sesiones extraordinarias lo que hizo la asamblea fue. - Modificar la convocatoria específicamente en cuanto al cronograma de elección para establecer nuevas fechas para entrevista. - Aceptar la renuncia del ternado Fredy Anaya - Conformar una nueva terna y entrevistar al nuevo ternado.

9.1. Nótese entonces cómo por ejemplo mi mandante no fue entrevistado de nuevo, con lo que gran parte del concurso para la elección del contralor territorial conservó plena validez.

10. Es entonces que se hace relevante la premisa exhibida por el suscrito: realmente el obrar de la Asamblea Departamental se ciñó en todo momento al acatamiento de una providencia judicial ejecutoriada.

11. Como ya lo exploramos, dentro del fallo no se emite orden alguna contra el Departamento de Santander y su representante legal, con lo que, de contera se colige que para cumplir dicha providencia no se requiere la iniciativa del Gobernador.

12. Es que cada entidad pública debe estar capacitada por sus propios medios y condiciones para acatar las órdenes devenidas de los miembros del poder público judicial de la república de Colombia, sin que para ello sea necesario que medie la intención de otra autoridad.

Hizo hincapié en el artículo 13 de la Resolución 0728 de 2019 expedida por la Contraloría General de la República que señaló que: «Las corporaciones públicas deberán adoptar cronogramas que garanticen la elección oportuna de los contralores territoriales». La cual pone de presente que es facultad exclusiva de la corporación pública departamental el fijar un cronograma para el proceso de selección del contralor territorial, desterrando la posibilidad de que para ello deba mediar la iniciativa de, por ejemplo, el gobernador.

Por lo anterior, concluyó que la elección del demandado sí se erige como un tema administrativo propio de la asamblea departamental, pues no se usó el periodo de sesiones extraordinarias para iniciar y llevar hasta su culminación el proceso de elección del contralor, sino para acatar una orden judicial ejecutoriada y por tanto vinculante. Por lo que, no se está frente al uso de una potestad de elección conferida por la ley, sino ante el acatamiento y respeto íntegro de la distribución tripartita del poder público en Colombia. Y finalizó:

Siendo entonces la elección de mi mandante realizada de forma atípica y rodeada de los asuntos particulares ya expuestos, se tiene que (al menos) en esta fase de resolución de medida cautelar no se llenan los presupuestos requeridos para afirmar que se configure un vicio con la potencialidad de impugnar de legalidad la elección del contralor territorial de Santander.

No se presentaron intervenciones en el traslado del recurso de apelación.



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

## 7. Auto que resuelve el recurso de reposición y concede la apelación

El tribunal profirió auto el 4 de marzo de 2024, a través del cual decidió rechazar por improcedente el recurso de reposición al tener en cuenta que en proceso de la referencia se le impartió el trámite de primera instancia en los términos del artículo 152 numeral 7 literal b) del CPACA, por lo que, en consonancia con el artículo 277 del CPACA, sólo procede el recurso de apelación.

Finalmente, al encontrar que el recurso de apelación fue presentado dentro de los dos días siguientes a la notificación de la providencia cuestionada, lo concedió en el efecto devolutivo.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el auto del 8 de febrero de 2024 expedido por el Tribunal Administrativo de Santander, en el que, entre otras decisiones, se suspendió provisionalmente los efectos del acto de elección del Reynaldo Mateus Beltrán como contralor departamental de Santander, período 2022 - 2025, conforme a lo establecido en los artículos 125, numeral 2º, literal h)<sup>5</sup>, 277, inciso final<sup>6</sup> y 152, numeral 7º, literal b)<sup>7</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así como lo preceptuado en el artículo 13 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019 – Reglamento del Consejo de Estado.

<sup>5</sup> “**Artículo 125. De la expedición de providencias.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021.> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...) 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

(...)

h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.”

<sup>6</sup> “**Artículo 277** (...) En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación.”

<sup>7</sup> ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:

(...)

b) De la nulidad de la elección de los contralores departamentales, y la de los personeros y contralores distritales y municipales de municipios con setenta mil (70.000) habitantes o más, o de aquellos que sean capital de departamento.



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

## **2 Oportunidad, procedencia y trámite del recurso de apelación contra el auto que resuelve la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto en el contencioso electoral**

Tratándose del contencioso de nulidad electoral, regulado en forma especial en los artículos 275 y siguientes del CPACA, se tiene que en el inciso final del artículo 277 se establece la procedencia del recurso de apelación en contra de las decisiones que se adopten en el curso de la primera instancia en relación con la providencia que resuelva la solicitud de suspensión provisional del acto. Sin embargo, el legislador no se ocupó de la oportunidad y el trámite de dicho mecanismo de impugnación para este tipo de procesos, por lo que, en virtud de la cláusula remisoria del artículo 296 del citado estatuto, debe acudir a la regla prevista para el procedimiento general, en el cual se contempla:

**ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS.**  
<Artículo modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.
2. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente a continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición. De inmediato, el juez o magistrado dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales, con el fin de que se pronuncien, y a continuación, resolverá si lo concede o no, de todo lo cual quedará constancia en el acta.
3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.

De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron. Este traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente a despacho y el juez o magistrado ponente concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

4. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

De acuerdo con la norma transcrita, la oportunidad y el trámite del recurso de apelación varía, según si la providencia se profiere en audiencia o por fuera de ella así: **i)** si el auto se dicta en esta, una vez notificado en estrados, debe



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

interponerse y sustentarse de forma oral; **ii)** si el auto se expide por fuera de aquella y se notifica por estado, el recurso debe interponerse y sustentarse por escrito dentro de los 3 días siguientes a su notificación, sin embargo, para el trámite electoral el legislador dispuso un término más corto de 2 días.

Hechas las anteriores precisiones, se advierte que el auto del 8 de febrero de 2024, por medio del cual, el Tribunal Administrativo de Santander, accedió a la suspensión provisional de los efectos del acto acusado, se notificó por estado<sup>8</sup> el 14 de febrero de 2024. En este orden, como el demandado interpuso el recurso de apelación el 16 de febrero del mismo año<sup>9</sup>, se tiene que este último fue presentado oportunamente.

### **3. Problema jurídico.**

Conforme con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar si se debe revocar, confirmar o modificar la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Santander en el auto del 8 de febrero de 2024, mediante el cual, entre otras decisiones, suspendió provisionalmente de los efectos de la elección del señor Reynaldo Mateus Beltrán como contralor departamental de Santander.

Para tal efecto, a continuación, se abordarán los siguientes aspectos: **(i)** presupuestos para ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto demandado y **(ii)** el caso concreto.

### **4. La suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.**

El artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 establece una fórmula innominada para la adopción de medidas cautelares, clasificándolas en preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, admitiendo en esta tipología cualquier clase de medida que el juez encuentre necesaria para garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso, la efectividad de la sentencia e impedir que el ejercicio del medio de control respectivo pierda su finalidad.

En este amplio catálogo, se contempló en el artículo 230, numeral 3<sup>o</sup><sup>10</sup>, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, como herencia

<sup>8</sup> Al demandado se le notificó personalmente el mismo 14 de febrero. Visible en el Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 16 a la 18 del proceso de primera instancia

<sup>9</sup> Visible en el Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 20 del proceso de primera instancia

<sup>10</sup> Ley 1437 de 2011. "Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

del anterior estatuto, esto es, el Decreto 01 de 1984, el cual dedicaba el título XVII a regular esta figura, como la única cautela posible. Así las cosas, al coexistir en la actualidad, diferentes modalidades de medidas cautelares, concurren también distintos presupuestos para ordenarlas, teniendo siempre presente que la interpretación de los requisitos procesales para su procedencia, debe hacerse a la luz de la garantía de la tutela judicial efectiva, que parte de reconocer que no solo las personas tienen derecho de acudir a los órganos judiciales para formular su demanda, sino que el objeto del litigio se le protege desde el inicio, a fin de asegurar la justicia material.

Según el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se pretenda la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, el actor debe cumplir los requisitos señalados en el inciso primero de dicha norma que dispone:

**“Art. 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. (...).”

Sobre el particular, esta Corporación ha destacado, que la actual regulación de la medida no exige la *manifiesta infracción* de la norma superior, como lo ordenaba la legislación anterior, por lo que se advierte una variación significativa para su decreto. En efecto, en el régimen previo, para el decreto de la suspensión provisional del acto acusado, la jurisprudencia de esta corporación exigía que la contrariedad con el ordenamiento superior debía ser ostensible, clara, manifiesta, flagrante o grosera, lo cual promovió que, en no pocas ocasiones, esta circunstancia hiciera casi imposible su viabilidad, afectando sustancialmente el propósito de la medida cautelar y la tutela judicial efectiva.

Esta Sala, en providencia de 12 de diciembre de 2019<sup>11</sup>, sobre el particular indicó:

“30. Al respecto, la doctrina ha destacado<sup>12</sup> que, con la antigua codificación, - Código Contencioso Administrativo-, se requería para la procedencia de la suspensión provisional, la existencia de una manifiesta infracción de las disposiciones invocadas, esto es, infracción grosera, de bulto, observada prima

(...)

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (...).”

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Radicación número: 05001-23-33-000-2019-02852-01, M.P Doctora Rocío Araujo Oñate.

<sup>12</sup> Nota del original: “BENAVIDES José Luis. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo comentado y concordado*. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2013 pg. 496”.



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

facie. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, basta que se presente una violación a las disposiciones señaladas como desconocidas, contravención que debe surgir del análisis por parte del juez, del acto demandado con las normas esgrimidas como transgredidas o, del estudio de las pruebas aportadas por el accionante con su escrito introductorio para que sea procedente la medida cautelar.

31. Así las cosas, el juez de lo contencioso administrativo debe efectuar un estudio y análisis de los argumentos expuestos por el demandante y confrontarlos junto con los elementos de prueba arrimados a esta etapa del proceso para efectos de proteger la efectividad de la sentencia, basado en los requisitos y en los criterios de admisibilidad de la medida cautelar de la cual se trata.”.

De esta manera, en la actualidad, según el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, el juez administrativo está habilitado para confrontar el acto demandado y las normas invocadas como transgredidas, a partir de la ley y la jurisprudencia y el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, lo que significa hacer un análisis profundo, detallado y razonado, para verificar si se vulnera el ordenamiento jurídico, sin perder de vista que, en todo caso, se trata de una decisión provisional, que no implica prejuzgamiento, según las voces del artículo 229 *ibidem*<sup>13</sup>. Así mismo, aunque este presupuesto, puede coincidir con el examen del fondo de la *litis*, debe precisarse que, por tratarse de un juicio preliminar, no tiene un carácter definitivo, pues, de conformidad con el artículo 235 del mismo estatuto procesal, existe la posibilidad de modificar o revocar la medida y aún de dictar un fallo desestimatorio de las pretensiones.

De otro lado, en el contencioso electoral, para que proceda la medida de suspensión provisional, debe constatar que el acto acusado es violatorio de alguna de las disposiciones que se consideran infringidas en la demanda o en el acápite correspondiente del escrito introductorio, según lo dispone el artículo 231, aplicable a la nulidad electoral por remisión del artículo 296 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior en tanto, el artículo 277 *ejusdem*, norma especial para este tipo de procesos, establece que la solicitud de la medida de suspensión provisional debe estar contenida en el mismo escrito de demanda, razón por la cual, resulta apenas lógico y razonable, acorde con la tutela judicial efectiva, que su decreto bien pueda fundarse en las razones invocadas tanto en la demanda como en el acápite del escrito contentivo de la medida<sup>14</sup>.

## 5. Caso concreto

En este punto, recuerda la Sala que al tenor de lo previsto en el artículo 320 del

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 29 de enero de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Rad. 11001-03-27-000-2013-00014-00 (20066).

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto de rectificación jurisprudencial del 27 de febrero de 2020, Radicación No. 17001-23-33-000-2019-00551-01, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

Código General del Proceso<sup>15</sup>, «[e]l recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.», disposición que debe interpretarse en concordancia con lo señalado en el artículo 328 *Ibidem*, según el cual «[e]l juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley».

De lo anterior se infiere que la competencia del superior para pronunciarse sobre el fundamento de la apelación está circunscrita a los motivos de inconformidad expuestos por el apelante, lo que descarta el análisis de cualquier otro aspecto que no haya sido materia de alzada<sup>16</sup>.

Sobre este asunto, la Sala Electoral del Consejo de Estado precisó lo siguiente:

(...) es de la esencia del recurso de apelación la sustentación con razones claras y sobre todo concretas, por las cuales la decisión judicial de primera instancia es revocable o reformable, a tal punto que el análisis que emprenderá el juez de segunda instancia “únicamente” se circunscribe a los reproches efectuados por el apelante, salvo en los asuntos que en virtud de la ley puede ejercer su facultad de oficio.

(...) De la pretensión principal del recurso de apelación, que no es otra que la revocatoria o reforma de una decisión judicial dictada en primera instancia, se desprende la exigencia de formular reparos concretos, motivos de inconformidad y razones específicas por las que se considera que aquella es incorrecta, que no está total o parcialmente en consonancia con el ordenamiento jurídico, pues en el evento de no contar con la debida sustentación, de no formularse reparos determinados, en estricto sentido no hay asuntos que ameriten el pronunciamiento del superior funcional, de allí que incluso se brinde la posibilidad de declarar desierta la impugnación<sup>17</sup>.

En este orden, resulta claro que el operador judicial de segundo grado está limitado por lo que se plantea en el escrito de apelación, de modo que solo puede estudiar los argumentos allí esbozados o, lo que es lo mismo, tiene vedado abordar aspectos que no fueron objeto de reproche en el recurso de apelación. De acuerdo con lo expuesto, la Sala realizará el análisis de la providencia impugnada con base en los dos cargos formulados por el recurrente en su contra, i) «la decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado utilizada en la parte motiva de la providencia recurrida no constituye precedente judicial válido para el

<sup>15</sup> Aplicable al trámite del recurso de apelación en los aspectos no regulados en la Ley 1437 de 2011, por la remisión prevista en su artículo 306.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de junio de 2021, expediente: 68001-23-33-000-2019-00896-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 28 de julio de 2022, Rad. 76001-23-33-000-2021-01205-01.



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

sub juez» y ii) «la elección demandada, dadas las circunstancias particulares del sub juez, sí es un tema administrativo propio de la asamblea departamental»

### **5.1. La decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado utilizada en la parte motiva de la providencia recurrida no constituye precedente judicial válido para el sub juez**

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de señalar que los jueces pueden, válidamente, adoptar una postura diferente a la definida en el precedente, siempre que advierta diferencias jurídicamente relevantes<sup>18</sup>:

En ese sentido, el juez por regla general debe seguir el mismo principio de decisión previamente establecido; aplicar la misma regla de conducta a situaciones de hecho similares en lo relevante; **o adoptar un nuevo rumbo de decisión si, a pesar de existir elementos comunes entre el caso previamente decidido y el actual también se evidencian aspectos que los diferencian de forma relevante (siempre desde un punto de vista jurídicamente relevante)**, o si existen razones de especial fuerza constitucional para modificar el rumbo trazado, caso en que es válido que se aparte del principio o regla de decisión contenida en la sentencia previa. Por eso, la doctrina autorizada explica que el respeto por el precedente comprende tanto su seguimiento como su abandono justificado.

De ahí que los elementos comunes entre lo resuelto y lo que se va a decidir no son el único parámetro de vinculación con el precedente, pues las diferencias relevantes desde la óptica jurídica permiten resolver el asunto de cara a las premisas del caso concreto.

Ahora bien, conviene abordar si la sentencia del 22 de junio de 2023, dictada por esta Sección<sup>19</sup> es vinculante para efectos de resolver la apelación con la decisión de suspender provisionalmente el acto demandado, de manera que es necesario revisar el contexto fáctico y jurídico que rodea tanto esta cuestión como la resuelta en la providencia antecedente.

Los hechos de este caso indican que el 30 de noviembre 2021 la Asamblea Departamental de Santander eligió al señor Freddy Antonio Anaya Martínez como contralor departamental de Santander para el periodo Constitucional 2022-2025. La elección referida fue declarada nula el 14 de febrero 2023<sup>20</sup> por el Tribunal Administrativo de Santander, el cual encontró que no se resolvieron las recusaciones presentadas en contra de algunos de los diputados de la Asamblea Departamental de Santander que participaron en esta.

<sup>18</sup> Sentencia SU380 de 2021.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de dos mil veintitrés (2023). Radicación: 15-001-23-33-000-2022-00600-02. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>20</sup> radicado 68001-23-33-000-2021-00846-00



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

Por lo anterior, la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental de Santander, decidió, mediante la Resolución 33 del 23 de marzo de 2023, retomar el proceso de elección; y en sesión extraordinaria del 19 de diciembre 2023 eligió al señor Reynaldo Mateus Beltrán como contralor departamental de Santander.

Ahora bien, en el entorno fáctico del asunto resuelto por esta Sección, en la sentencia de 22 de junio de 2023<sup>21</sup>, se circunscribe a decidir la demanda de nulidad de la elección del personero municipal de Sogamoso. En dicho proceso se tuvo como irregular que el alcalde del municipio de Sogamoso no convocó al concejo a sesiones extraordinarias con el propósito de que efectuara la prueba de entrevista a los aspirantes al cargo de personero, y que la consecuencia de dicha omisión implicó la expedición irregular del acto porque la corporación edilicia no podía reunirse informalmente y evacuar la prueba.

Se pone de presente que, además de la exigencia de convocatoria a sesiones extraordinarias contemplada en el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, en el artículo 3 de la Resolución 052 del 12 de agosto de 2022, por la cual se reglamentó la presentación de la prueba de entrevista, quedó consignado que el presidente del concejo municipal debía citar a los concejales a la sesión plenaria extraordinaria con el fin de realizar la entrevista a los candidatos. De acuerdo con lo narrado, esta Sección evidenció que el incumplimiento de ese formalismo constituyó una anomalía trascendental que impactó en forma directa en el resultado del concurso de méritos para la elección del cargo de personero.

No obstante, aunque se puede advertir cierta similitud fáctica, hay lugar a concluir que la providencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado de 22 de junio de 2023 no constituye antecedente para el caso concreto, por cuanto el asunto resuelto en ese entonces y el presente no guardan identidad jurídica.

Aunque en ambos casos se realizó en sesiones extraordinarias alguna etapa del proceso de elección, esto es, la entrevista y la elección, no obstante, no se debe perder de vista que el fundamento legal para la elección en sesiones extraordinarias de personeros realizada por los Concejo Municipal es diferente a la de contralores efectuada por las Asambleas Departamentales, como vemos a continuación:

<b>ARTÍCULO 23 LEY 136 DE 1994, PERIODO DE SESIONES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES</b>	<b>ARTÍCULO 23 DE LA LEY 2200 DE 2022</b>
<b>ARTÍCULO 23. PERIODO DE SESIONES.</b> Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda,	<b>ARTÍCULO 23. PERÍODO DE SESIONES.</b> Las Asambleas Departamentales sesionarán de

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de dos mil veintitrés (2023). Radicación: 15- 001-23-33-000-2022-00600-02. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

<p>sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:</p> <p>a) El primer periodo será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.</p> <p>El Segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;</p> <p>b) El Segundo período será del primero de junio al último día de julio;</p> <p>c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.</p> <p>Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.</p> <p>Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo Concejo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.</p>	<p>manera ordinaria durante seis (6) meses al año, así:</p> <p>El primer período del primer año de sesiones, estará comprendido entre el 1 de enero posterior a su elección al último día del mes de febrero del respectivo año.</p> <p>El segundo, tercer y cuarto año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de abril.</p> <p>El segundo período será del 1 de junio al 30 de julio, y el tercer período, será del 1 de octubre al 30 de noviembre.</p> <p>Podrán sesionar durante tres (3) meses al año de forma extraordinaria, previa convocatoria del Gobernador. <b>En el curso de ellas solo podrá ocuparse de los asuntos que el Gobernador someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, así como los temas administrativos propios de la Corporación.</b></p> <p>Las sesiones extraordinarias que convoque el Gobernador podrán realizarse en oportunidades diferentes siempre y cuando no se exceda el límite establecido en este artículo.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Si por cualquier causa debidamente justificada por la Mesa Directiva, las Asambleas no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del periodo correspondiente.</p>
--	---

En efecto, la Ley 2200 de 2022 trajo consigo dos excepciones, consistentes en que, en las sesiones extraordinarias convocadas por el gobernador, la asamblea podrá tratar temas de «la función de control político que le es propia, así como los temas administrativos propios de la Corporación» sin que tales asuntos se encuentren enlistados en las citaciones hechas por el primer mandatario.



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

Entonces, existe una diferencia jurídica relevante en ambos casos, a saber, la posibilidad de que la asamblea departamental trate temas administrativos o de control político en las sesiones extraordinarias que fueron citadas por el gobernador, mientras que en el caso del artículo 23 de la Ley 136 de 1994, el concejo no puede desbordar el tópico a estudiar en las reuniones extraordinarias convocadas por el alcalde. Ante dicha diferencia, es claro que la sentencia del 22 de junio de 2023, dictada por esta Sección<sup>22</sup> no es aplicables en este caso en concreto.

En este punto, se recuerda que el gobernador de Santander a través de los decretos departamentales 651, 670 y 725 del 2023 convocó a sesiones extraordinarias, desde el 6 hasta el 22 de diciembre de 2023, y que el demandado fue elegido el 19 de diciembre de 2023, es decir dentro del periodo extraordinario. Por lo que, el tema a dilucidar es si la asamblea podía realizar la elección a pesar de no haber estado incluida en los temas a tratar en la convocatoria.

Para la Sala, este es un tema que deberá estudiarse en la sentencia, con el fin de determinar, con más elementos de juicio si, la elección del señor Reynaldo Mateus Beltrán realizada ante la falta absoluta por la declaratoria de nulidad de la elección del señor Freddy Antonio Anaya Martínez, correspondía a un tema administrativo propio de la entidad y, por ende, se encontraba en la previsión del artículo 23 de la Ley 2200 de 2022 y si, en efecto, dicha normativa resulta aplicable al caso concreto.

Debe resaltarse que, el tribunal de primera instancia consideró que la elección del contralor comporta el ejercicio de “una **función propia** de la Corporación, cuyo ejercicio debe enmarcarse en los parámetros de la Ley 2200 de 2019 (sic), y su inobservancia tendrá como consecuencia la carencia de validez de las decisiones que se profieran”. Así, el *a quo* calificó la función electoral de la asamblea departamental, como “propia” y no como un asunto administrativo, diferencia que resulta relevante determinar para efectos de establecer si, con fundamento en el artículo 23 de la Ley 2200 de 2022, era posible continuar con la designación del contralor en el periodo de sesiones extraordinarias convocadas por el gobernador.

Sin embargo, se insiste, en este momento procesal no se cuentan con los elementos de juicio y probatorios suficientes para derivar la irregularidad que advirtió el *a quo*; sobre todo porque el tribunal no ahondó sobre las diferencias que existen entre una y otra función, sino que simplemente se limitó a afirmar categóricamente que son distintas.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de dos mil veintitrés (2023). Radicación: 15-001-23-33-000-2022-00600-02. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

En consecuencia, no se advierte preliminarmente la irregularidad invocada, pues requiere de un estudio mucho más profundo sobre las normas aplicables a la elección de los contralores territoriales de cara a la situación atípica que se presentó frente a la designación del contralor de Santander, ante la decisión judicial que declaró la nulidad de la elección del señor Anaya Martínez.

## **5.2 La elección demandada, dadas las circunstancias particulares del *sub júdice*, sí es un tema administrativo propio de la asamblea departamental**

El apelante manifestó que el obrar de la Asamblea de Santander se dio exclusivamente en cumplimiento de una orden judicial ejecutoriada y por tanto vinculante, haciendo que la elección del demandado sea atípica y por ello no se pueda cumplir a rajatabla con la normatividad en cuanto a no elegir al Contralor Departamental durante el primer periodo de sesiones ordinarias.

Resaltó que la declaratoria de nulidad de la elección del señor Fredy Antonio Anaya Martínez como contralor departamental de Santander no vició absolutamente todo el proceso de selección del contralor territorial, conservando validez gran parte del proceso, inclusive, la terna de candidatos entre los cuales la asamblea debía escoger al nuevo contralor. Por lo que, la asamblea para elegir al demandado no realizó una nueva convocatoria, con lo cual, no ejerció la función electoral.

Como se mencionó en líneas anteriores, para la Sala, no es claro, en esta etapa del proceso, si la asamblea podía o no ampararse en la salvedad que realiza el artículo 23 de la Ley 2200 de 2022 o incluso si dicha normativa aplica o no a la elección cuestionada. Por lo que, deberá ser en la sentencia, cuando se hayan agotado todas las etapas del proceso que se concluya si se desconoció o no dicho articulado.

Visto así el asunto, la Sala no cuenta con los elementos suficientes, en esta etapa procesal, para acceder a la medida de suspensión provisional de los efectos del acto de elección del demandado; por lo tanto, será en el curso del proceso y con el recaudo de todo el material probatorio que podrá determinarse con certeza si se desconoció el artículo 23 de la Ley 2200 de 2022. En consecuencia, se impone revocar el auto del 8 de febrero de 2024 expedido por el Tribunal Administrativo de Santander, con el que suspendió provisionalmente los efectos del acto de elección del Reynaldo Mateus Beltrán como contralor departamental de Santander, período 2022 - 2025, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



Demandante: Mauricio Mejía Abello  
Demandado: Reynaldo Mateus Beltrán  
Contralor departamental de Santander  
Radicado: 68001-23-33-000-2024-00041-01

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

### III. RESUELVE:

**PRIMERO REVÓCASE** el numeral segundo de la parte resolutive del auto del 8 de febrero de 2024 expedido por el Tribunal Administrativo de Santander, y en su lugar, deniégase la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto de elección del señor Reynaldo Mateus Beltrán como contralor departamental de Santander, período 2022 – 2025.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este auto, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Magistrada

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>»