TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrado Ponente: Iván Fernando Prada Macías

Bucaramanga, ocho (8) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado	680012333000-2024-00041-00
Medio de control	Nulidad Electoral
Demandante	Mauricio Mejía Abello mmejia7831@hotmail.com
Demandado	Acto electoral del señor Reynaldo Mateus Beltrán como Contralor General del Departamento de Santander 2022-2025 – Acta de Sesión Extraordinaria No. 82 del 19 de diciembre de 2023 contralor@contraloriasantander.gov.co jcastayala@gmail.com Asamblea Departamental de Santander juridica@asambleadesantander.gov.co
Ministerio Público	Procuraduría 159 Judicial II para Asuntos Administrativos nmgonzalez@procuraduria.gov.co
Tema	Auto admite demanda y decide medida cautelar de suspensión provisional

Procede la Sala a decidir respecto de la admisión de la demanda electoral y de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo electoral demandado; con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de nulidad electoral.

El ciudadano Mauricio Mejía Abello, actuando en nombre propio presenta demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral dispuesto en el artículo 139 del CPACA, con el fin de obtener 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"*.

Como hechos relevantes 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.

Como **concepto de violación,** la **parte actora** 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 General Departamental y reconformar 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 No. 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 General 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 No. 034 de 2021 modificada por la Resolución No. 123 de 2023.

1.3. Por no habérsele dado trámite a la recusación que se presentó en contra de los 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,** aduciendo para ello que la elección del Contralor General Departamental fue realizada en sesiones extraordinarias, sin que las mismas fueran convocadas por el Gobernador para tal fin; para ello explicó, que a través del Decreto Departamental 651 y 670 del 06 de diciembre de 2023, el Gobernador de Santander convocó a sesiones extraordinarias a la Asamblea Departamental, a llevarse a cabo entre el 07 y el 12 de diciembre de 2023, las cuales fueron extendidas hasta el día 22 de diciembre de 2022 por el Decreto 725 de 2023, con el objeto de tratar el estudio y aprobación de 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>>…"

Aclarando, 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 General 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"*.

Finalmente, solicita la **parte actora** se declare, como **medida cautelar**, la suspensión provisional la *"elección del señor REYNALDO MATEUS BELTRÁN, identificado con la Cédula de Ciudadanía número 91.289.178, como Contralor General del Departamento de Santander periodo 2022-2025, contenida en el Acta de Sesión Extraordinaria No. 082 del 19.12.2023 de la Asamblea Departamental de Santander".*

2. Del trámite procesal.

Mediante providencia de fecha diecisiete (17) de enero de dos mil veinticuatro (2024), se corrió traslado de la medida cautelar de suspensión provisional; actuación respecto de la cual se presentaron las siguientes intervenciones:

2.1. De la parte demandada.

A través de apoderado legalmente constituido, el señor Reynaldo Mateus Beltrán se opuso a la prosperidad de la medida cautelar, para tal efecto indicó que la medida cautelar de suspensión 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 prejuzgamiento, 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 cautelar debe hacer un juicio de ponderación, donde se debe tener en cuenta el interés general y, como quiera que no existe ningún argumento en la demanda dirigido a demostrar la ausencia de requisitos del demandado para ser Contralor *"no existe perjuicio irremediable alguno que sanear:*

en este momento sin lugar a dudas el cargo de Contralor General de Santander está siendo desempeñado por una persona natural dotada de la formación y experiencia profesional idónea para ello".

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

2.2. De la Asamblea Departamental de Santander.

De manera preliminar sostiene, 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 fomus boni iuris o apariencia de buen derecho"*; razón por la cual, ante la falta de acreditación de los requisitos de procedencia, solicita 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, manifiesta 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, indica, con fundamento en la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado [radicado 66001-23-33-000-2022-00076-01 y 11001-03-28-000-2022-00022-00], que la aceptación de la renuncia voluntaria de un candidato de no continuar en el proceso eleccionario 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, indica que la Mesa Directiva fue autorizada a través de la proposición 074 del 30 de noviembre de 2023 para la reconformación de la lista de elegibles, aspecto que además encuentra fundamento en el artículo 3 numeral 3 de la Resolución No. 034 de 2021 *"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"*, 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 al no trámite de la recusación que, a juicio de la parte demandante, desconoció la Asamblea Departamental, se opone afirmando, 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@asambleadesantander.gov.co indicando en la Resolución 143 de 2023; de igual manera cuestiona la aseveración 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. Asevera, que la asignación de la recusación a la Asamblea Departamental se efectuó el 20 de diciembre de 2023 a las 04:05 pm.

Finalmente, se opone al cargo de nulidad por falta de competencia temporal sustentado en que la elección del Contralor al no haber sido convocado por el Gobernador de Santander para sesiones extraordinarias, para lo cual se argumenta que no fue aportado con la demanda el Decreto 725 de 2023 por el cual se convocó a la Corporación a sesiones extraordinarias, a pesar de ello, aduce, 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. Así mismo, manifiesta, que de conformidad con el artículo 23 de la Ley 2200 de 2022, que 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".*

2.3. Del Departamento de Santander.

El Departamento de Santander alega la falta de legitimación en la causa por pasiva, señalando para ello que la elección del Contralor General Departamental es una competencia de las Asambleas Departamentales conforme al Acto Legislativo 04 de 2019 y la Ley 1904 2018. Finalmente, aduce, que la solicitud de la medida cautelar no cumple los requisitos del artículo 231 del CPACA.

2.4. Del concepto de fondo.

La Procuradora 159 Judicial II para asuntos administrativos con funciones de intervención ante el Despacho del Magistrado Ponente, se pronunció respecto de la medida cautelar solicitando se acceda a la suspensión provisional del acto de elección, en tanto que *"el material probatorio aportado por el demandante, y la ausencia de facultades expresas del gobernador de Santander para sesionar de forma extraordinaria en orden a realizar la elección del Contralor del Departamento de Santander el día 19 de diciembre de 2023 permite a la Corporación declarar con el grado de certeza necesario los argumentos de ilegalidad formulados por la parte actora para solicitar la suspensión del acto demandado, pues emerge con claridad la violación del marco jurídico que informa el asunto en controversia".*

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Esta Corporación es competente para tramitar la presente demanda, conforme a lo preceptuado en los artículos 152 numeral 7 literal a) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así mismo, la Sala de Decisión es competente para resolver sobre la admisión de la demanda y la petición de medida cautelar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 numeral 2 literal f), norma modificada por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 y el último inciso del artículo 277 *ejusdem*.

2. Cuestión preliminar.

En atención a la manifestación realizada por el Departamento de Santander, en cuanto se configura su ausencia de legitimación en la causa por pasiva, advierte la Sala que este no es el momento procesal para decidir respecto de la excepción presentada; no obstante, se aclara que de conformidad con el artículo 277 del CPACA, intervienen en los juicios de nulidad electoral, además del elegido o nombrado, las autoridades que intervinieron en la adopción del acto acusado, que para el presente caso corresponde a la Asamblea Departamental de Santander, Corporación Política que si bien no tiene capacidad para ser parte por ausencia de personalidad jurídica debiendo ser representada por tanto por el Departamento de Santander conforme lo dispone el inciso final del artículo 159 del CPACA, si ostenta en estos procesos (de nulidad electoral) una capacidad procesal que le permite intervenir en el juicio en pro de la defensa de legalidad del acto administrativo; de ahí que, debe entender que el Departamento de Santander no funge como parte demandada, ello sin perjuicio de la coadyuvancia que puede ejercer.

3. Estudio sobre la admisión de la demanda.

En relación con el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en los artículos 162 – modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021 – y 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, encuentra el Despacho que la demanda se ajusta a las exigencias de forma allí establecidas, comoquiera que: (i) se designaron las partes debidamente; (ii) se expresó con precisión y claridad lo pretendido; (iii) se determinaron los hechos y omisiones que sustentan las pretensiones; (iv) se explicaron los fundamentos de derecho y su concepto de violación; (v) se aportaron las documentales en poder de la parte actora; (vi) se indicó el lugar y dirección de notificaciones de las partes y (vii) se acompañó la demanda con los anexos correspondientes.

Frente al término de caducidad de treinta (30) días del medio de control de nulidad electoral de que trata el numeral 2 literal a) del artículo 164 del CPACA; se advierte en el presente caso, que la demanda fue interpuesta en tiempo, pues, contando el término de caducidad desde el día siguiente a la declaratoria de la elección, la cual se produjo el 19 de diciembre de 2023 – tal como se advierte en el Acta No. 083 de

2023 de la Asamblea Departamental de Santander–, se tiene que el plazo previsto para incoarla vence el 21 de febrero de 2024, y el medio de control de nulidad electoral fue interpuesto el 12 de enero de 2024.

En relación con el extremo pasivo de la *litis*, vale la pena precisar que, en materia electoral, la legitimación en la causa por pasiva únicamente se predica de las personas que resultaron electas o nombradas, quienes como titulares del derecho subjetivo a ser elegido que deviene del acto electoral cuya validez se controvierte, les compete en forma exclusiva la defensa de aquel. Por consiguiente, se tendrá al señor Reynaldo Mateus Beltrán como demandado.

Lo anterior, sin perjuicio de la vinculación especial de las autoridades que intervinieron en la adopción del acto acusado, esto es, la Asamblea Departamental de Santander, quien integra la *litis* por mandado expreso del artículo 277 numeral 2 del CPACA y pueden actuar en defensa de su actuación en el marco de expedición del acto acusado si a bien lo tienen, teniendo en cuenta que se confiere capacidad procesal; deviniendo, por tanto, la carencia de legitimación en la causa por pasiva del Departamento de Santander.

4. Decisión de la medida cautelar de suspensión provisional.

Le corresponde a la Sala de Decisión determinar si se configuran los presupuestos sustanciales para decretar la suspensión provisional de los efectos de la designación como Contralor General de Santander del señor Reynaldo Mateus Beltrán, efectuada por la Asamblea Departamental de Santander a través el día diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintitrés (2023) y contenida en el Acta No. 083; análisis que se realizará en confrontación con los precisos cargos de nulidad invocados en la solicitud de la suspensión provisional.

Como metodología de la decisión que habrá de tomarse, la Sala revisará, como marco conceptual previo: i) las generalidades normativas de las medidas cautelares en específico de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, con el fin de establecer los presupuestos sustanciales para su procedencia; y ii) revisados los anteriores aspectos sustanciales, se analizará si procede o no, la declaratoria de la suspensión provisional invocada.

4.1. De la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

De acuerdo con el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene la prerrogativa, por los motivos y con los requisitos que establezca la Ley, de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean pasibles del control de legalidad.

En tal sentido, el legislador de la Ley 1437 de 2011 dispuso en el artículo 229, que las medidas cautelares tienen por finalidad *“proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”*; estableciéndose, en el artículo 231 *ejusdem*, que en tratándose de la suspensión provisional, dicha cautela procede *“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".

Respecto de los presupuestos para del decreto de la medida precautoria de suspensión provisional, la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia de fecha 27 de octubre de 2022 proferida dentro del radicado 11001-03-28-000-2022-00271-00, precisó que del artículo 231 del CPACA *"se colige respecto de la suspensión provisional del acto en materia electoral que: (I) la solicitud del accionante procede por violación de las disposiciones normativas constitucionales o legales invocadas en el escrito correspondiente; (II) dicha violación surge del análisis del acto demandado y su cotejo con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la misma"*. Precisando, además, que *"con la expedición de la Ley 1437 de 2011, basta que se presente una violación a las disposiciones señaladas como desconocidas, en la demanda o en escrito separado antes de la admisión de esta, contravención que debe surgir del análisis por parte del juez, del acto demandado con las normas esgrimidas como violadas o, del estudio de las pruebas aportadas por el accionante con su escrito de demanda para que sea procedente la medida cautelar"*.

En igual sentido, la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia de fecha 29 de septiembre de 2022 proferida dentro del proceso radicado 68001-23-33-000-2021-00846-01, por medio de la cual se decretó la suspensión provisional de la designación del señor Fredy Antonio Anaya Martínez como Contralor General de Santander, reiteró que en el trámite de la medida cautelar de suspensión provisional se requiere de *"i) la solicitud fundamentada, que puede ser del mismo concepto de la violación de la demanda, mediante escrito separado -siempre que se encuentre dentro del término de caducidad de la acción- o, incluso, puede estar integrada en la misma demanda, para lo cual será cuestión que el actor señale con precisión el soporte argumentativo de su petición e ii) indicar si la violación de las disposiciones invocadas surge de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores alegadas como vulneradas o del estudio de las pruebas allegadas"*.

Así las cosas la medida cautelar de suspensión provisional, por voluntad del legislador, exige para su decreto un análisis o examen de constitucionalidad o de legalidad, que debe hacerse para anticipar de alguna manera un caso de violación de la norma superior por parte del acto acusado. De suerte que, contrario a lo que reclama tanto la parte demandada como la Asamblea Departamental de Santander en la intervención procesal contenida en el traslado de la medida cautelar, los requisitos enmarcados en los numerales 1 a 4 del artículo 231 del CPACA, entre los que se determinan la *"apariencia de buen derecho"* o *"fumus boni iuris", "periculum in mora"* o peligro en la demora que tiene que ver con el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda y el juicio de ponderación de intereses; son presupuestos sustanciales para las demás medidas cautelares y no así para la suspensión provisional, la cual, se insiste, surge del análisis previo del contenido del acto acusado, de las normas invocadas como vulneradas y de los elementos probatorios allegados con la solicitud de medida cautelar, aspectos que facultan al Juez de la

administración para determinar si la decisión enjuiciada desconoce el ordenamiento jurídico y, en caso afirmativo, suspender el acto para que no produzca efectos.

Ahora bien, debe aclararse que la decisión de la medida cautelar corresponde a un estudio o análisis preliminar que, como lo ha considerado el Consejo de Estado versa *"sobre los planteamientos y pruebas que fundamenten la solicitud de la medida, es decir, se trata de una percepción previa y sumaria que, por regla general, se adopta en una etapa inicial del proceso. Entonces, la decisión sobre la medida comporta un primer acercamiento al debate, en el que se realizan interpretaciones normativas y valoraciones, pero sin que ello afecte o comprometa el contenido de la sentencia que debe poner fin a la cuestión litigiosa. En efecto, el artículo 229 del CPACA dispone que la decisión sobre la medida cautelar «no implica prejuzgamiento»"*[1].

En consecuencia, la Sala debe efectuar un estudio de las normas invocadas por el demandante y confrontarlas con los argumentos y pruebas presentadas en esta etapa del proceso.

4.2. Análisis y decisión de caso concreto.

Efectuadas las anteriores consideraciones, le corresponde a la Sala decidir si procede o no la suspensión provisional de los efectos del Acta No. 083 de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), en cuanto a la designación del señor Reynaldo Mateus Beltrán como Contralor General de Santander; análisis que se realizará en confrontación con las causales genéricas de nulidad de los actos administrativos de *"Expedición Irregular"* y *"Falta de competencia temporal o ratione temporis"*; previstas en el artículo 137 del CPACA, norma a la que se llega por remisión que realiza el artículo 275 del CPACA, en virtud del principio de integración.

4.2.1. Análisis de legalidad del acto de elección en confrontación con la causal de nulidad de *"Expedición Irregular"*.

La expedición irregular es un vicio de nulidad de los actos administrativos que se materializa cuando se vulnera en forma sustancial el procedimiento administrativo dispuesto en la Ley para formación y expedición del acto administrativo; esto es, cuando la actuación administrativa se realiza con anomalías en el trámite de creación del acto administrativo o, lo que es lo mismo, cuando el acto se expide omitiendo las formalidades y trámites del caso que resulten determinantes en la decisión definitiva, con lo cual se afecta el núcleo esencial de toda decisión administrativa.

Empero, según lo ha dejado claro la jurisprudencia del Consejo de Estado[2], al tratar el tema de la formalidad del acto administrativo y la nulidad proveniente de su desconocimiento, no cualquier defecto puede tener la virtualidad de invalidar una decisión de la administración, puesto que no todas las formas tienen un mismo

---

[1] Consejo de Estado. Sección Segunda- Subsección A, providencia de fecha 27 octubre de 2022, radicación No. 19001 23 33 000 2021 00128 01 (3069-2022).
[2] Cfr. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA. Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832).

alcance o valor, y ellas van desde las sustanciales hasta las meramente accesorias, siendo únicamente las primeras las que realmente inciden en la existencia del acto y su surgimiento a la vida jurídica y por lo tanto, la omisión de las mismas sí afecta su validez, entendiéndose por aquellas, la que es *"capaz de alterar, con la suficiente gravedad, la transparencia del proceso de selección o electoral de que se trate, en cuanto afecta de manera determinante el resultado del mismo"*[3].

De donde puede concluirse, como una verdad de perogrullo, que en los actos de elección o de nombramiento no se altera su juridicidad porque en su formación la administración haya podido incurrir en cualquier irregularidad [como se indicó, solo las sustanciales conllevan la invalidez], pues lo cierto es que el errar o la condición de ser falible es inherente a la naturaleza humana (*errare humanum est*), de ahí que la jurisprudencia del Consejo de Estado[4] sea enfática en admitir *"cierto grado razonable de tolerancia frente a los desaciertos procedimentales que se lleguen a presentar, en tanto no se traspase el límite que marca "…un principio constitucional o legal de suma importancia para la transparencia del procedimiento de escogencia…"*, con lo cual se hace prevalecer el principio de conservación del derecho que inspira a realizar una interpretación positiva o de efecto útil de los actos de la administración en tratándose de los vicios de su formación, o, como lo dijo la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia de fecha 22 de junio de 2023[5]:

> *"…no cualquier irregularidad puede afectar la validez del acto administrativo, pues las formas no son un fin en sí mismo, sino un medio para materializar el derecho objetivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 228 de la Constitución Política, que consagra la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal u objetivo[6].*
>
> *En consecuencia, el vicio de expedición irregular se estructura cuando las irregularidades en el proceso de formación del acto tengan carácter sustancial que puedan afectar el sentido de la decisión o que generen una lesión a los derechos fundamentales de los intervinientes en la respectiva actuación…"*

Teniendo en cuenta las anteriores precisiones, se adentra la Sala en el estudio de las imputaciones presentadas por el demandante. De esta manera, para demostrar la formación irregular del acto de elección, obran hasta este momento procesal las siguientes pruebas[7], de las cuales puede Sala tener como acreditados los siguientes **hechos relevantes**:

1. Que por medio de la Resolución No. 034 del 27 de agosto de 2021, la Asamblea Departamental de Santander efectuó la *"Convocatoria pública dirigida a la elección del Contralor General de Santander período 2022-2025"*, acto administrativo que fue modificado por la Resolución No. 143 del 21 de noviembre de 2023, por medio de la cual *"reanuda el proceso de elección del Contralor General de Santander para el período 2022-2025",* en atención a la declaración de nulidad de elección del señor Fredy Antonio Anaya Martínez, dispuesta por

---

[3] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCION QUINTA. Consejero ponente: DARIO QUIÑONES PINILLA. Bogotá, D. C., veintitrés (23) de marzo de dos mil siete (2007). Radicación número: 11001-03-28-000-2006-00172-01(4120).

[4] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA. Consejera ponente: MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON. Bogotá D.C., seis (6) de mayo de dos mil diez (2010). Radicación número: 11001-03-28-000-2009-00021-00.

[5] Radicación 15001-23-33-000-2022-00600-02.

[6] Consejo de Estado, Sección Quinta; sentencia del 4 de noviembre de 2021, exp. 11001-03-28-000-2019-00059-00, MP Luis Alberto Álvarez Parra.

[7] Ver los registros de SAMAI contenidos en el índice 00003.

el Tribunal Administrativo de Santander en sentencia de fecha 14 de febrero de 2023 dentro del proceso 6800012333000-2021-00846-00.

Por su parte, a través de la Resolución No. 143 del 21 de noviembre de 2023 se reanudó el procedimiento de elección del Contralor General de Santander, para lo cual, en el artículo 3, se convocó a la plenaria de la Asamblea Departamental de Santander con el fin de informar la reconformación de la terna de elegibles, la cual quedó así:

NO.	NÚMERO DE CÉDULA	NOMBRES Y APELLIDOS	PUNTAJE FINAL
1	91.227.424	FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ	81.25
2	91.289.178	REYNALDO MATEUS BELTRÁN	74.4
3	63.341.944	CARMEN TERESA CASTAÑEDA VILLAMIZAR	73

Finalmente, para lo que interesa en esta decisión, el artículo 4 de la Resolución en cita, dispuso que la elección del Contralor General de Santander se realizaría el día 30 de noviembre de 2023.

2. El demandante aportó copia de lo que corresponde a la proposición No. 074 de fecha 30 de noviembre de 2023, con la cual se solicitaba autorizar a la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental de Santander *"para aceptar la renuncia de uno de los ternados en el proceso de elección del Contralor General de Santander y acto seguido reconformar la terna con el siguiente integrante de la lista de elegibles".*

3. A través de la Resolución No. 146 de fecha 30 de noviembre de 2023, la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental de Santander, aceptó la renuncia a la conformación de la terna para elección del Contralor General de Santander del señor Fredy Antonio Anaya Martínez y, en su lugar, ordenó la reconformación de la terna de elegibles, así:

NO.	NÚMERO DE CÉDULA	NOMBRES Y APELLIDOS	PUNTAJE FINAL
1	91.289.178	REYNALDO MATEUS BELTRÁN	74.4
2	63.341.944	CARMEN TERESA CASTAÑEDA VILLAMIZAR	73
3	91.511.660	WALTHER MAYGER DUARTE GOMEZ	72.15

4. Conforme al Acta No. 079, se tiene que la Asamblea Departamental de Santander, en sesión extraordinaria de fecha 15 de diciembre de 2023, llevó a cabo la entrevista al señor Walther Mayger Duarte Gómez – nuevo integrante de la terna para elección del Contralor General de Santander.

5. El día 19 de diciembre de 2023[8] la Asamblea Departamental de Santander, en sesiones extraordinarias, elige al señor Reynaldo Mateus Beltrán como Contralor General de Santander; decisión que quedó condensada en el Acta No. 082 de 2023.

6. Se aportó copia de la recusación presentada el día 18 de diciembre de 2023, por el señor Juan Nicolás Gómez Herrera en contra de los miembros de la Asamblea Departamental de Santander:

GOBERNACION DE SANTANDER Folios: 1 ANEXOS: Si
AL RESPONDER CITE ESTE NUMERO
Radicacion # 20230217511 Fecha: 2023-12-18 09:55 PRO 2413077
Tercero: (91474672) JUAN NICOLAS GOMEZ HERRERA
Dependencia: ASAMBLEA DE SANTANDER Cod Postal:68190000
Tramite: DE INFORMACIÓN

JUAN NICOLAS GOMEZ HERRERA
ABOGADO

Bucaramanga, 18 de diciembre de 2023

Honorables:
DIPUTADOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER
AT. ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER
BUCARAMANGA

ASUNTO: RECUSACIÓN

JUAN NICOLAS GOMEZ HERRERA, mayor de edad, vecino de Bucaramanga, identificado con la cédula de ciudadanía No 91.474.672 expedida en Bucaramanga, ciudadano en ejercicio, residente del departamento de Santander, y luego de observar a través de la página Facebook de la asamblea de Santander, la sesión realizada el pasado viernes 15 de diciembre, y teniendo en cuenta que todos los diputados manifestaron que la Contraloría Departamental de Santander abrió investigación fiscal, llego a la digna corporación para conocer cuáles diputados manifestaron impedimento o en su defecto formularon por escrito declaración de impedimento, para participar de la sesión de elección de contralor a realizarse el día martes 19 de diciembre de 2023. Situación de la cual no se observa en el registro digital.

De la apreciación material de los elementos probatorios reseñados, en aplicación de las reglas de la sana crítica[9], se develan[10] en la Sala de Decisión criterios racionales y objetivos que permiten considerar, que en este momento procesal no se encuentran configuradas irregularidades de tipo sustancial en la formación del acto de elección del señor Reynaldo Mateus Beltrán como Contralor General de Santander, que permitan declarar su suspensión provisional, esto es, de la probanza

---

[8] Registro videográfico de la elección del Contralor General de Santander, link aportado por el demandante: Sesión Plenaria. | ELECCIÓN DEL CONTRALOR GENERAL DE SANTANDER DE TERNA CONFORMADA POR LOS ASPIRANTES: * REYNALDO MATEUS BELTRÁN. * CARMEN TERESA CASTAÑEDA VILLAMIZAR. *... | By Asamblea Santander | Facebook

[9] *"…La valoración de las pruebas, en suma, se da en dos momentos procesales, a saber: i) al hacer el juez el juicio de admisibilidad de los medios de prueba mediante la verificación de los requisitos extrínsecos de licitud y legalidad (decreto, incorporación y práctica), y el juicio de relevancia a través de la comprobación de los requisitos intrínsecos (conducencia, pertinencia notoria y utilidad manifiesta); en cuyo caso las pautas de valoración formal están dadas de antemano por la ley y el sentenciador se limita a su aplicación, pues si llegare a separarse del mandato legal incurriría en violación del debido proceso. ii) al apreciar la prueba en su materialidad, mediante la asignación del valor que cada una de ellas posee según su contenido de verdad, y al estimarlas en conjunto y contexto según las reglas de la 'sana crítica'.* ***En este caso la valoración no está dada de manera a priori por la ley, sino que se determina a partir de la justificación (externa e interna) o motivación razonada que el juez hace de las decisiones que toma sobre los hechos con base en su recto raciocinio, experiencia, habilidades perceptivas e interpretativas, y preconcepciones hermenéuticas que le permiten contar con un trasfondo de referencia o contexto que imprime sentido a los datos arrojados por los medios de prueba****…".* – Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Civil, sentencia de fecha veintiocho (28) de junio de dos mil diecisiete (2017), radicación No. 110013103039 2011 00108 01. SC9193-2017.

[10] *"…o, lo que es lo mismo, a lo que la prueba dice respecto de su objeto, o a su correspondencia con los hechos, que es lo que determina la calidad de la prueba y el contenido de verdad de la decisión judicial…".* – Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Civil, sentencia de fecha veintiocho (28) de junio de dos mil diecisiete (2017), radicación No. 110013103039 2011 00108 01. SC9193-2017.

analizada no se concreta un estado de convicción que, más allá de cualquier duda razonable, permita tener por acreditadas las anomalías en el trámite de creación del acto administrativo; como pasa a explicarse:

1. En el caso concreto se controvierte la elección realizada por la Asamblea Departamental de Santander del Contralor General de Santander, aduciendo vicios o irregularidades sustancias en el sistema de votación; concretamente la parte demandante expone, que la aceptación de la renuncia de uno de los integrantes de la terna para la elección del Contralor General de Santander y, su posterior conformación con el siguiente de la lista de elegibles, exigía una votación nominal y no ordinaria, como lo dispone el artículo 56 de la Ordenanza No. 45 del 24 de octubre de 2022 *"Por medio de la cual se establece el reglamento interno de la Asamblea Departamental de Santander"* y, por cuanto la mesa directiva no tenía competencia para reconformar la lista siendo ello una atribución de la Asamblea Departamental en pleno, conforme al artículo 3 numeral de la Resolución No. 034 de 2021 modificada por la Resolución No. 123 de 2023.

   Pues bien, respecto de las modalidades de votación, la Ordenanza Departamental No. 045 del 24 de octubre de 2022[11] *"por medio de la cual se establece el reglamento interno de la Asamblea Departamental de Santander"*, en el artículo 56 dispuso que la votación será ordinaria, nominal y secreta. Precisando, respecto de la modalidad de **votación ordinaria**, que ella *"se efectúa realizando los Diputados, con las manos, un golpe sobre el pupitre"* y procede, entre otros, para los *"asuntos de mero trámite, entendidos como aquellos qué, haciendo o no parte de la creación de actos administrativos, no corresponden al debate y votación de los textos de los Proyectos de Ordenanzas y los no prescritos que puedan considerarse de similar naturaleza"*; en tanto en la **votación nominal**, el *"Diputado expresa verbalmente su intención de voto de manera pública",* siendo esta la regla general; y, finalmente, la **votación secreta** *"no permite identificar la forma como vota el Diputado"*, siendo la modalidad a la que se acude por expreso mandato legal.

   Así las cosas, puede considerar preliminarmente la Sala de Decisión, que la modalidad de votación en el específico evento de la aceptación de renuncia de un ternado en la elección del cargo de Contralor General de Santander, no es un asunto que requiera de la votación nominal; ello en consideración a que se trataría de un trámite o impulso para la formalización de la elección encomendada en el artículo 272 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 4 de 2019 y, la Ley 2200 de 2019; esto es, el adelantamiento propio de las etapas del concurso público de méritos. De manera que, en los precisos eventos que señala el demandante, la votación no tiene que ser obligatoriamente nominal, de lo que se desprende que puede ser ordinaria.

   Aclarado que la modalidad de votación ordinaria para la aceptación de la renuncia no es determinante en la validez del acto de elección; debe la Sala determinar si se configura la expedición irregular por el hecho que fue la Mesa

[11] https://asambleadesantander.gov.co/wp-content/uploads/2023/09/ORDENANZA-045-DE-OCTUBRE-24-DE-2022-REGLAMENTO-INTERNO.pdf

Directiva de la Asamblea Departamental y no la Corporación en pleno, quien realizó la reconformación de la terna con el siguiente de la lista elaborada en estricto orden de méritos.

En este sentido, la Resolución No. 034 del 27 de agosto de 2021, por la cual se efectuó la *"Convocatoria pública dirigida a la elección del Contralor General de Santander período 2022-2025",* en el artículo 3 numeral 21 en lo pertinente a la conformación de la terna para la elección del Contralor General de Santander, si bien no consagró una modalidad de votación específica, si radicó la competencia en la Asamblea en pleno y no así en la Mesa Directiva:

> **21. PUBLICACIÓN DE LISTA ELEGIBLES:** La decisión de conformación de la terna por parte de la Asamblea en pleno para la elección del Contralor General de Santander será insertada en los tiempos establecidos en el cronograma de la Convocatoria, en la página web Asamblea Departamental de Santander, www.asambleadesantander.gov.co Banner Convocatoria Contralor General de Santander 2021.
>
> El Consejo de Estado, aclaró que esta selección final no aplica un orden específico de elegibilidad entre los que queden seleccionados por tratarse de una Convocatoria pública

Aspecto anterior que devendría en una carencia de competencia de la Mesa Directiva para la reconformación de la terna, lo que conllevaría a la configuración del vicio de nulidad por expedición irregular; sin embargo, encuentra la Sala que la atribución de competencia que se arrogó la Mesa Directiva para ello tuvo por causa la aceptación de la proposición No. 074 de fecha 30 de noviembre de 2023, con la cual se solicitaba autorizar a la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental de Santander *"para aceptar la renuncia de uno de los ternados en el proceso de elección del Contralor General de Santander y acto seguido reconformar la terna con el siguiente integrante de la lista de elegibles",* la cual fue aceptada en la sesión plenaria de fecha 30 de noviembre de 2023.

Situación que impone a la Sala analizar si la reconformación de la lista por la Mesa Directiva comporta una irregularidad de tal magnitud, que es *"capaz de alterar, con la suficiente gravedad, la transparencia del proceso de selección o electoral de que se trate, en cuanto afecta de manera determinante el resultado del mismo"*[12]; siendo ello un asunto que deberá ser dilucidado en la decisión final.

2. De igual manera controvierte el demandante la elección del Contralor General de Santander, por cuanto en su sentir la Asamblea Departamental de Santander no dio trámite a la recusación que se presentó en contra de los todos los miembros de la Asamblea Departamental de Santander que participó en la elección del Contralor General de Santander.

   No obstante, advierte la Sala del análisis de las pruebas con las cuales el demandante acompaña la solicitud de la medida cautelar, que si bien está

[12] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCION QUINTA. Consejero ponente: DARIO QUIÑONES PINILLA. Bogotá, D. C., veintitrés (23) de marzo de dos mil siete (2007). Radicación número: 11001-03-28-000-2006-00172-01(4120).

demostrada la presentación de la recusación en contra de los miembros de la Asamblea Departamental de Santander, la misma tiene recibido el día 18 de diciembre de 2018 por la Gobernación de Santander, sin que este demostrado que la Corporación Política tuvo o no conocimiento con fecha anterior a la elección del Contralor General de Santander; razón por la cual, no puede la Sala determinar, en este estadio del proceso, si se presentó un vicio sustancial en la formación del acto administrativo.

Razón por la cual, la Sala negará la medida cautelar de suspensión provisional solicitada bajo el cargo de nulidad de expedición irregular, pues las pruebas valoradas en este momento no son diáfanas en demostrar la configuración irregularidades sustanciales que tengan la potencialidad de afectar de forma directa el resultado de la elección del Contralor General de Santander; lo anterior, sin perjuicio de lo que se establezca en la sentencia cuando se analice el cargo de la nulidad en confrontación con las pruebas que integren el expediente.

4.2.2. Análisis de legalidad del acto de elección en confrontación con la causal de nulidad de *"Falta de competencia en razón del tiempo – ratione temporis"*.

La doctrina y la jurisprudencia han considerado que la competencia es un concepto que se refiere a la titularidad de una determinada potestad, así la Sección Quinta del Consejo de Estado[13] indicó, que aquella es *"fijada por el ordenamiento jurídico, toda vez que es el propio derecho el que prescribe el modo, forma y condiciones de producción de las normas jurídicas y su ejercicio por parte de los órganos públicos. De lo anterior deviene que la competencia es expresa, por lo que debe estar prescrita en la ley, lo que implica que no se presume, ni puede deducirse por analogía; es improrrogable, esto es, que no puede ser renunciada ni extendida, sea por acuerdo entre particulares o entre ellos y la administración, y es indelegable, lo que significa que las autoridades no pueden despojarse de una atribución, sino por autorización expresa de la ley. De observarse lo anterior, se tendrá que la competencia ejercida o atribuida se cumplió de forma adecuada; en caso contrario, el acto jurídico producido estaría afectado de un vicio invalidante que acarrea su nulidad"*.

Descendiendo al núcleo fáctico y jurídico del caso, la Sala observa que la alegada la falta de competencia de la Asamblea Departamental de Santander en la elección del señor Reynaldo Mateus Beltrán, el demandante la fundamenta en el factor temporal; considerando para ello, que la elección fue realizada en sesiones extraordinarias, sin que estas fueran convocadas por el Gobernador de Santander para tal fin, pues así no fue dispuesto en los Decretos Departamentales 651 y 670 de 2023.

En este sentido debe precisarse, que por expreso mandato constitucional, contenido en el artículo 272 norma que fue modificada por el Acto Legislativo 4 de 2019, le corresponde a la Asamblea Departamental la elección del Contralor del Departamento; para lo cual, el artículo 19 numeral 9 de la Ley 2200 de 2019,

[13] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintidós (2022). Radicación: 11001--03--28--000--2020--00091--00

establece que dicha función de elección se desarrollará *“mediante convocatoria pública”*.

Ahora bien, el ejercicio de las competencias que se le confiere a la Asamblea Departamental, entre las que se incluye la titularidad de la elección del Contralor, está determinado por el período en el cual la Corporación Política se reúne para deliberar; sesiones que fueron reguladas en el artículo 23 de la Ley 2200 de 2019, así:

> *“…Las Asambleas Departamentales sesionarán de manera ordinaria durante seis (6) meses al año, así:*
>
> *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.*
>
> *El segundo, tercer y cuarto año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de abril.*
>
> *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.*
>
> ***Podrán sesionar durante tres (3) meses al año de forma extraordinaria, previa convocatoria del Gobernador. 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.***
>
> *Las sesiones extraordinarias que convoque el Gobernador podrán realizarse en oportunidades diferentes siempre y cuando no se exceda el límite establecido en este artículo…”* (énfasis de la Sala)

Así las cosas, de la interpretación sistemática de las anteriores disposiciones normativas, es claro que la elección del Contralor del Departamento es una **función propia** de la Corporación Política y no así un asunto administrativo propio de la Corporación como lo argumenta la parte demandada y la Asamblea Departamental de Santander, cuyo ejercicio no se limita exclusivamente a la expedición del acto de elección, sino que comprende el desarrollo de cada una de las fases del concurso de méritos, de modo que si para el cumplimiento de dicha competencia los miembros de la Asamblea requieren reunirse para deliberar, deberán hacerlo en el período de sesiones ordinarias y, en caso de no se encontrarse en ellas, por expreso mandato legal, podrán hacerlo en sesiones extraordinarias con el propósito de agotar el respectivo trámite, siempre y cuando haya mediado convocatoria previa para tal fin por el Gobernador, *conditio sine qua non* que conlleva a que la reunión carezca de validez y que los actos que se realicen en ella no tengan efecto alguno, tal como lo prevé el artículo 25 de la Ley 2200 de 2019, veamos:

> *“ARTÍCULO 25. INVALIDEZ DE LAS SESIONES Y DECISIONES. Carecerá de validez, toda sesión de miembros de las Asambleas que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Corporación, se efectúe por fuera de las condiciones legales o reglamentarias vigentes. Los actos que se expidan en estas circunstancias, no producirán efectos jurídicos y quienes participen en las deliberaciones, incurrirán en causal de mala conducta y serán sancionados conforme a las leyes disciplinarias vigentes”.*

Con la claridad expuesta, en el caso objeto de debate se tiene que la elección del señor Reynaldo Mateus Beltrán se realizó el día 19 de diciembre de 2023, lo que de suyo implica que se surtió por fuera del período ordinario en el cual la Asamblea Departamental debe sesionar, aspecto que conlleva a establecer si existió previa convocatoria del Gobernador de Santander para que la Asamblea Departamental de Santander detentará la titularidad de proferir el acto de elección en dicha fecha.

Al respecto, debe aclararse que si bien el demandante no aportó junto con la presentación de la demanda los Decretos por medio de los cuales el Gobernador de Santander convocó a la Asamblea Departamental de Santander a las sesiones extraordinarias, ni tampoco indicó el sitio de internet correspondiente donde se puede consultar las citadas normas de carácter local en los términos del artículo 167 del CPACA; la Sala puede examinar dichas disposiciones en la medida que se encuentran alojadas en el repositorio digital del sitio web oficial de la Gobernación de Santander, el cual se trata de un almacenamiento de acceso público; de no hacerlo así, se configuraría un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto en perjuicio del control de legalidad que se le confiere al Juez de la administración con el fin de materializar el interés el general y la vigencia de un orden justo.

Así las cosas, la Sala advierte que el Gobernador de Santander convocó a la Asamblea Departamental de Santander a las siguientes sesiones extraordinarias:

- A través del Decreto 651 del 6 de diciembre de 2023[14], se convocó a sesiones extraordinarias que se llevarían a cabo entre los días 7 y 12 de diciembre de 2023 inclusive, con la finalidad de estudiar la aprobación de los siguientes temas:

  ARTICULO SEGUNDO: Durante el periodo de convocatoria la Asamblea Departamental se ocupará del estudio y aprobación de los siguientes temas:

  -"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER VIGENCIA FISCAL 2023"

  -" POR MEDIO DE LA CUAL SE AUTORIZA AL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER PARA ENAJENAR EL BIEN INMUEBLE CON MATRÍCULA INMOBILIARIA 319-187 CONOCIDO COMO HOTEL BELLA ISLA, PREDIO DE PROPIEDAD DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER"

- A través del Decreto 670 del 12 de diciembre de 2023[15], se convocó a sesiones extraordinarias que se llevarían a cabo entre los días 13 y 22 de diciembre de

[14] https://santander.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=visorpdf&file=https%3A%2F%2Fsantander.gov.co%2Floader.php%3FlServicio%3DTools2%26lTipo%3Ddescargas%26lFuncion%3DexposeDocument%26idFile%3D44452%26tmp%3D1e84a0eebf81ab553fe46407d2f6c209%26urlDeleteFunction%3Dhttps%253A%252F%252Fsantander.gov.co%252Floader.php%253FlServicio%253DTools2%2526lTipo%253Ddescargas%2526lFuncion%253DdeleteTemporalFile%2526tmp%253D1e84a0eebf81ab553fe46407d2f6c209&pdf=1&tmp=1e84a0eebf81ab553fe46407d2f6c209&fileItem=44452

[15] https://santander.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=visorpdf&file=https%3A%2F%2Fsantander.gov.co%2Floader.php%3FlServicio%3DTools2%26lTipo%3Ddescargas%26lFuncion%3DexposeDocument%26idFile%3D44948%26tmp%3D07752a089873dbf8048bd999b886cc11%26urlDeleteFunction%3Dhttps%253A%252F%252Fsantander.gov.co%252Floader.php%253FlServicio%253DTools2%2526lTipo%253Ddescargas%2526lFuncion%253DdeleteTemporalFile%2526tmp%253D07752a089873dbf8048bd999b886cc11&pdf=1&tmp=07752a089873dbf8048bd999b886cc11&fileItem=44948

2023 inclusive, con la finalidad de estudiar la aprobación de los siguientes temas:

ARTICULO SEGUNDO: Durante el periodo de convocatoria la Asamblea Departamental se ocupará del estudio y aprobación de los siguientes temas:

- "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA AL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER – INSTITUTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE SANTANDER- IDESAN VIGENCA FISCAL 2023".

- "POR MEDIO DE LA CUAL SE AUTORIZA AL GOBERNADOR DE SANTANDER PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES VIGENCIA FISCAL 2024 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

- "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL CALENDARIO TRIBUTARIO Y ESTIMULOS FISCALES POR PRONTO PAGO DEL IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER DURANTE EL PERIODO GRAVAMEN AÑO 2024."

-"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA AL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER – SECRETARIA DE SALUD VIGENCIA FISCAL 2023"

-" POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLITICA PUBLICA DE PROTECCION Y BIENESTAR ANIMAL DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

-"POR MEDIO DE LA CUAL SE FIJA LA ESCALA DE REMUNERACION DE LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE EMPLEOS DE LA ADMINISTRACION DEPARTAMENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

-"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 DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

- A través del Decreto 725 del 21 de diciembre de 2023[16], se modificó en tiempo los Decretos 651 y 670 de 2023, por los cuales se convocó a sesiones extraordinarias a la Asamblea Departamental de Santander:

ARTÍCULO PRIMERO: modificar los decretos 651 y 670 del año 2023 que convoco a sesiones extras a la asamblea del departamento, adicionando en tiempo así:

- Del sábado 23 de diciembre del año 2023 al jueves 28 de diciembre del 2023

De acuerdo con lo anterior, para la Sala resulta evidente que la elección del señor Reynaldo Mateus Beltrán como Contralor General de Santander, al haberse realizado en período de sesiones extraordinarias sin que mediara convocatoria para

[16] https://santander.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=visorpdf&file=https%3A%2F%2Fsantander.gov.co%2Floader.php%3FlServicio%3DTools2%26lTipo%3Ddescargas%26lFuncion%3DexposeDocument%26idFile%3D46147%26tmp%3Dd1ecf7b15f721bd8713039fa27b150a7%26urlDeleteFunction%3Dhttps%253A%252F%252Fsantander.gov.co%252Floader.php%253FlServicio%253DTools2%2526lTipo%253Ddescargas%2526lFuncion%253DdeleteTemporalFile%2526tmp%253Dd1ecf7b15f721bd8713039fa27b150a7&pdf=1&tmp=d1ecf7b15f721bd8713039fa27b150a7&fileItem=46147

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 2019, que la sesión 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 tengan efectos; pues como lo ha considerado la Sección Quinta del Consejo de Estado[17], 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 apoderado especial del demandado y la apoderada especial de la Asamblea Departamental en cursos de sus manifestaciones frente a la medida cautelar, consistente en que no hay impedimento para que se efectuara la elección del Contralor General de Santander en el período extraordinario de sesiones por tratarse de un asunto administrativo propio de la Corporación Política y no del debate de proyectos de acuerdo; se tiene que, como fue explicado *ad supra*, 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 2019, y su inobservancia tendrá como consecuencia la carencia de validez de las decisiones que se profieran; de ahí que, la designación del Contralor debía ser en sesiones ordinarias, o ser convocada por el Gobernador a sesiones extraordinarias para que se ocupe de esa precisa función.

Por lo expuesto, esta Sala de Decisión accederá a la suspensión provisional del acto de elección del señor Reynaldo Mateus Beltrán de conformidad con los argumentos anteriormente descritos.

La anterior decisión, por supuesto es provisional y no constituye prejuzgamiento, ni impide que al fallarse el caso se asuma una posición distinta, pues lo cierto es que en el escenario procesal, con el transcurrir de la actuación, es factible que se incorporen al proceso nuevas pruebas o que se presenten argumentos adicionales que persuadan al Juez de resolver en sentido contrario al que *ab initio* se adopta.

Por lo expuesto, la Sala de Decisión

RESUELVE

PRIMERO. ADMITIR la demanda de nulidad electoral instaurada por el ciudadano Mauricio Mejía Abello, actuando en nombre propio presenta demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral dispuesto en el artículo 139 del CPACA, con el fin de obtener 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*

[17] 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.

administrativo identificado como: Acta de Sesión Extraordinaria No. 082 del 19.12.2023 de la Asamblea Departamental de Santander".

Para tal efecto se **DISPONE**:

1. Notificar personalmente al señor Reynaldo Mateus Beltrán, en la forma prevista en el numeral 2 literal a) del artículo 277 del CPACA, en concordancia con el numeral 1 del artículo 205 del CPACA; esto es, enviando copia digital de la presente providencia a la dirección electrónica suministrada por la parte actora. En caso de no poder efectuarse dicha diligencia, continúese con el trámite establecido en los literales b) y c) del numeral 1 del artículo 277 del CPACA.

2. Notificar personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales, conforme a lo establecido en los artículos 197 y 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, al presidente de la Asamblea Departamental de Santander y a la representante del Ministerio Público.

3. Notificar por estado a la parte actora, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo 277 del CPACA.

4. Requerir a la Asamblea Departamental de Santander, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 175 del CPACA, para que dentro del término para contestar la demanda alleguen los antecedentes administrativos del acto de elección.

5. Informar a la comunidad sobre la existencia del proceso por medio de la página web de esta Corporación, como lo ordena el numeral 5 del artículo 277 del CPACA.

6. Remitir al buzón de correo electrónico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado copia electrónica de la presente providencia, en conjunto con la demanda y sus anexos, en cumplimiento al mandato del artículo 199, inciso final del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

SEGUNDO. ACCEDER a la solicitud de la suspensión provisional de los efectos del acto de elección del señor Reynaldo Mateus Beltrán; de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa.

TERCERO. RECONOCER personerías, así:

Al abogado José David Castaño Ayala, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.101.694.912 y tarjeta profesional No. 326.215 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado del señor Reynaldo Mateus Beltrán, conforme con el poder conferido para tal efecto.

A la abogada Juana Yolanda Bazán Achury, identificada con la cédula de ciudadanía No. 37.828.959 y tarjeta profesional No. 38.060 del Consejo Superior de

la Judicatura, como apoderada de la Asamblea Departamental de Santander, conforme con el poder conferido para tal efecto.

La Sala advierte, que se abstendrá de reconocer personería al abogado Octavio Andrés Hernández Mendivelso, identificado con la cédula de ciudadanía No. 91.520.239 y tarjeta profesional No. 183.497 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado del Departamento de Santander; lo anterior teniendo en cuenta que, como se aclaró en el numeral 2 de la parte considerativa de esta providencia, el Departamento de Santander no funge como parte demandada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

[Firma electrónica]
IVAN FERNANDO PRADA MACÍAS
Magistrado

[Firma electrónica]
JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado

Salva voto
[Firma electrónica]
CLAUDIA XIMENA ARDILA PÉREZ
Magistrada