



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

SALA PRIMERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Armenia, veintitrés (23) de enero de dos mil veinte (2020)

ASUNTO: ADMITE DEMANDA - DECIDE
SUSPENSIÓN PROVISIONAL -
REQUISITOS PARA DECRETAR LA
SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS
ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL
NUEVO ORDENAMIENTO PROCESAL -
PRUEBA SUFICIENTE DE LA CAUSAL
INVOCADA - INEXISTENCIA

INSTANCIA: PRIMERA¹

Auto I. No. 032

Decide la Sala de Decisión² sobre la admisibilidad de la demanda de la referencia y la solicitud de suspensión provisional.

1. ADMISIÓN DE LA DEMANDA

Una vez estudiada la demanda presentada en ejercicio del medio de control de NULIDAD ELECTORAL, de primera instancia, que promueve el señor MARCO ANTONIO CARO CASTELLANOS en contra de la elección de ULISES URIBE PUENTES como Concejal del Municipio de Armenia para el

¹ Artículo 152 numeral 8 del C.P.A.C.A.

² Artículo 277 inciso final Ley 1437 de 2011.



periodo 2020-2023, y una vez subsanados³ en término⁴ los requisitos formales de los que se echaron de menos a través del auto de 13 de enero de 2020⁵, por lo que se observa que la misma cumple con los requisitos exigidos, por lo tanto, presentada dentro del término de oportuno⁶, se admitirá en el aparte resolutive del presente auto, con las demás decisiones conforme lo consagra el artículo 277 del C.P.A.C.A.

2. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL⁷:

Solicita el actor como medida cautelar “... la suspensión de la declaratoria de la elección hecha por los *DELEGADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL* que declaró electo como concejal del Municipio de Armenia, (Formulario E-27 CA) periodo constitucional 2020 – 2023 a la persona natural señor *ULISES URIBE PUENTES*, mayor de edad, domiciliado y residente en la ciudad de Armenia, Quindío inscrito por aval del partido político *CAMBIO RADICAL*, por haber quebrantado el acto acusado, normas de carácter constitucional y legal, que prima facie se evidencia, como se explicará seguidamente.”.

2.1. FUNDAMENTOS DE LA MEDIDA CAUTELAR.

Argumenta que el ULISES URIBE PUENTES incurrió en la inhabilidad para ser elegido Concejal de Armenia, consagrada en el numeral 3 del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, en concordancia con el numeral 5 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, toda vez que, dentro del año anterior a la elección intervino en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos

³ Memorial presentado en término visible a fol. 308 a 343.

Fol. ⁴ 344

⁵ Fol. 303 y 304.

⁶ Comoquiera, que entre la elección que se cuestiona y la presentación de la demanda transcurrieron menos de 30 días, se concluye que la misma fue presentada en oportunidad por lo que el término de treinta (30) días señalados en el literal A) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, se vencían el día 17 de diciembre de 2019, y la demanda fue radicada en la Oficina Judicial el día 16 de diciembre de 2019 (fol. 32); en tanto, el 02 noviembre de 2019 se declaró electo al demandado como Concejal Municipal para el periodo constitucional 2020-2023, según Acta Parcial de Escrutinio General Concejo del Municipio de Armenia, contenido en el E-26CON (fol. 97 a 111) y la credencial E-27 (fol. 112) suscritas por la Comisión Escrutadora Municipal allegadas con la demanda en copia y que fueron entregadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil en ejercicio del derecho de petición (fl. 94 a 96).

⁷ Folio 25 a 42.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

con entidades públicas de cualquier nivel en interés de terceros, ejecutándose y cumpliéndose en el municipio de Armenia Quindío y en el Departamento del Quindío, a través de la sociedad contratista ASSERVI S.A.S. o ASSERVI LTDA., dado que el demandado en su condición de Supervisor de dicha sociedad, era la persona encargada de expedir aperturas de cuentas en el Banco AV VILLAS – BANCA PERSONAL a favor de las personas que laboraban para esta sociedad, de la misma manera era quien supervisaba a las personas que sostuvieron una relación laboral envuelta por contratos de trabajo y participaba en actos públicos de carácter deportivo en nombre y representación de la sociedad.

Refiere que, la inhabilidad aparece en el momento en que se produce la vocación a la inscripción de la candidatura y a la elección por lo que la inhabilidad hay que mirarla entre el 27 de julio de 2018 y el 27 de julio de 2019, fecha para la cual se produce la elección.

Sostiene que, el acto de elección demandado es contrario a la normatividad vigente y a la jurisprudencia, citando un aparte de la sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado de fecha 16 de mayo de 2019 con ponencia de la Consejera Nubia Margoth Peña Garzón, dentro del radicado 81001233900020160005601.

Sustenta la solicitud de suspensión de los efectos del acto de elección en las siguientes pruebas:

- Derecho de petición del 18 de noviembre de 2019 enviado a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, a través de correo certificado con envío N°. RA207212787CO, solicitando copia de los actos que declararon la elección de ULISES URIBE PUENTES como Concejal de Armenia Quindío, para el periodo 2020 a 2023, por el partido Cambio Radical (fol. 33 a 40 y 94 a 96).
- Derecho de petición del 18 de noviembre de 2019 enviado a ASOPAGOS S.A. mediante correo certificado SERVICIOS POSTALES NACIONAL S.A. con certificado de prueba de entrega, a través de correo certificado con envío N°. RA207212813CO, solicitando copias de las planillas e históricos de aportes al sistema de seguridad social realizados por ULISES URIBE PUENTES. (fol. 41 a 48).
- Respuesta proferida el 09 de diciembre de 2019 por ASOPAGOS S.A.,



manifestando reserva legal (fol. 49 a 50).

- Derecho de petición de 18 de noviembre de 2019 enviado a OPERADOR DE INFORMACIÓN - APORTES EN LÍNEA con certificado de prueba de entrega, a través de correo certificado con envió N°. RA207212773CO, solicitando copias de las planillas e históricos de aportes al sistema de seguridad social realizados por ULISES URIBE PUENTES. (fol. 51 a 53 y 57 a 60).
- Respuesta del OPERADOR DE INFORMACIÓN - APORTES EN LÍNEA al derecho de petición, manifestando reserva legal (fol. 54 a 56).
- Derecho de petición del 19 de noviembre de 2019 radicado ante el BANCO AV VILLAS - BANCA PERSONAL en la misma fecha (fol. 61 a 63).
- Respuesta del 26 de noviembre de 2019 por el BANCO AV VILLAS - BANCA PERSONAL al derecho de petición, manifestando reserva de la información (fol. 64).
- Derecho de petición de 19 de noviembre de 2019 radicado por la persona natural señor SIGIFREDO CHAVEZ ante el BANCO AV VILLAS - BANCA PERSONAL, solicitando copia auténtica de la apertura de cuenta durante los años 2013 a 2018, donde conste la autorización de ULISES URIBE PUENTES en su condición de representante legal de la sociedad ASSERVI S.A.S. y de los extractos bancarios del citado señor Uribe Puentes (fol. 65 a 67).
- Respuesta del BANCO AV VILLAS - BANCA PERSONAL al derecho de petición radicado el 19/11/2019 bajo N°. 9944481, manifestando reserva de la información (fol. 68).
- Derechos de petición del 18 y 25 de noviembre de 2019 enviados a ASSERVI S.A.S. con certificado de prueba de entrega; solicitando certificación laboral del señor ULISES URIBE PUENTES, copia de los contratos de trabajo, prorrogas o contratos de prestación de servicios suscritos con el citado señor y la relación de los pagos efectuados a favor del señor Ulises por concepto de salarios u honorarios entre los años 2015 a 2019 (fol. 69 a 76, 135 a 142 y 146 a 151).
- Derecho de petición del 18 de noviembre de 2019 enviado a COLPENSIONES - ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES mediante correo certificado SERVICIOS POSTALES NACIONAL S.A. con certificado de prueba de entrega, solicitando copia



de la historia laboral de ULISES URIBE PUENTES (fol. 77 a 84).

- Derecho de petición del 18 de noviembre del 2019 radicado ante PORVENIR S.A. - FONDO DE PENSIONES Y CENSANTÍAS en la misma fecha, solicitando copia de la historia laboral de ULISES URIBE PUENTES (fol. 85 a 87).
- Respuesta emanada por PORVENIR S.A. - FONDO DE PENSIONES Y CENSANTÍAS al derecho de petición, manifestando reserva de la información (fol. 88).
- Derecho de petición del 18 de noviembre del 2019 radicado ante PROTECCIÓN S.A. - FONDO DE PENSIONES Y CENSANTÍAS EN COLOMBIA, solicitando copia de la historia laboral de ULISES URIBE PUENTES (fol. 89 a 91).
- Respuesta proferida por PROTECCIÓN S.A. - FONDO DE PENSIONES Y CENSANTÍAS EN COLOMBIA al derecho de petición, manifestando que no presenta aportes cotizados como empleador (fol. 92).
- Certificado del FONDO DE PENSIONES OBLIGATORIAS PROTECCIÓN S.A., informando que ULISES URIBE PUENTES no se encuentra afiliado a dicho Fondo, ni pensionado (fol. 93).
- Respuesta emanada por la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL DELEGACIÓN QUINDÍO al derecho de petición radicado el 18/11/2019, remitiendo copia del Formulario E-26 CON - Acta de Escrutinio, firmada por la Comisión Escrutadora General para el Departamento del Quindío, por medio de la cual se declaró el Concejo Municipal de Armenia para el periodo constitucional 2020-2023 y copia del E-27 del señor ULISES URIBE PUENTES, ambas del 02 de noviembre de 2019 (fol. 97 a 112).
- Derecho de petición del 18 de noviembre del 2019 radicado ante el MUNICIPIO DE ARMENIA - QUINDÍO bajo correspondencia N°. 2019RE35272 asociado al PQRSA N°. 2019PQR559783, solicitando copia de los contratos de licitación pública o de prestación de servicios suscritos durante los años 2015 y 2019 con la sociedad ASSERVI S.A.S. Nit 816001215-1 representada legalmente por el señor SERGIO GUTIERREZ BUSTOS (fol. 113 a 115).
- Oficio DB-PGA-4336 del 27 de noviembre de 2019 de la Directora del Departamento Administrativo de Bienes y Suministros, requiriendo la complementación de petición (fol. 116).



Jurisdicción Contenciosa

Administrativa

- Oficio DB-PGA-4503 del 9 de diciembre de 2019 de la Directora del Departamento Administrativo de Bienes y Suministros, informando que los expedientes del contrato solicitado se encuentra en préstamo a la Fiscalía (fol. 117 y 118).
- Aclaración o modificación del derecho de petición de fecha el dieciocho (18) de noviembre del 2019 al MUNICIPIO DE ARMENIA - QUINDIO, radicada el 04 de diciembre del 2019, bajo correspondencia N°. 2019RE36954 asociada al PQRSA N°. 2Q19PQR809248 (fol. 119 a 122).
- Oficios DJ-PJU-SUB-1555 y -1562 del 26 y 28 de noviembre de 2019 de la Subdirectora del Departamento Administrativo Jurídico, informando el traslado de la petición al Departamento Administrativo de Bienes y Suministros (fol. 123 y 124).
- Derecho de petición de 18 de noviembre del 2019 radicado ante el DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO bajo radicado N°. R-30130, solicitando copia de los contratos de licitación pública o de prestación de servicios suscritos durante los años 2015 y 2019 con la sociedad ASSERVI S.A.S. Nit 816001215-1 representada legalmente por el señor SERGIO GUTIERREZ BUSTOS (fol. 125 a 127).
- Oficios S.J.30.98 y S.J.30.212.01-00757 del 27 de noviembre de 2019 de la Secretaria Jurídica y de Contratación del Departamento, informando el traslado de la petición (fol. 128 a 130).
- Aclaración o modificación del derecho de petición de fecha 18/11/2019 bajo radicado N°. R-30130 radicada ante la SECRETARÍA JURÍDICA Y DE CONTRATACIÓN del DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO el día dos (2) de diciembre de 2019 (fol. 131 a 134).
- Derecho de petición del 21 de noviembre del 2019 enviado a ASSERVI S.A.S. mediante correo certificado SERVICIOS POSTALES NACIONAL S.A. con certificado de prueba de entrega N°. RA209518552CO, solicitando copia de los contratos de trabajo y de sus respectivas prorrogas suscritas por GILLERMO TORO ARISTIZABAL, MIGUEL ANGEL UPEGUI SÁNCHEZ e ISMAEL CARVAJAL MARULANDA con la sociedad referenciada durante los años 2012 a 2018, así como las respectivas actas de liquidación de prestaciones sociales y salarios (fol. 135 a 142).
- Derecho de petición del día 25 de noviembre del 2019 radicado ante el BANCO AV VILLAS - BANCA PERSONAL, solicitando copia



Jurisdicción Contenciosa
Administrativa

auténtica de las aperturas de cuenta autorizadas por ULISES URIBE PUENTES en nombre y representación de la sociedad ASSERVI S.A.S. y de la apertura de cuenta de RAFAEL FERNANDO ESCOBAR MORALES autorizada por el citado señor Uribe Puentes (fol. 143 a 145).

- Derecho de petición del día veinticinco (25) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019) radicado ante ASSERVI LTDA. con sello de recibido de la misma fecha, solicitando copia del contrato de trabajo suscrito entre RAFAEL FERNANDO ESCOBAR MORALES y la mencionada sociedad (fol. 14 a 151).
- Respuesta de derecho de petición con fecha del cuatro (04) de diciembre del 2019 por parte del señor SERGIO GUTIERREZ BUSTOS, Gerente ASSERVI S.A.S. señalando que la copia de los contratos tiene el carácter de reservada (fol. 152 a 153).
- Derecho de petición del 25 de noviembre del 2019 radicado ante el DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO, solicitando copia de los contratos de licitación pública o de prestación de servicios suscritos durante los años 2015 a 2019 con la sociedad ASSERVI LTDA., representada por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS, y de las actuaciones administrativas ejercidas ante la administración pública directamente por el señor ULISES URIBE PUENTES o en representación de la referida sociedad (fol. 154a 156).
- Derecho de petición del 25 de noviembre del 2019 radicado ante el MUNICIPIO DE ARMENIA QUINDÍO, solicitando copia de los contratos de licitación pública o de prestación de servicios suscritos durante los años 2015 a 2019 con la sociedad ASSERVI LTDA., representada por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS, y de las actuaciones administrativas ejercidas ante la administración pública directamente por el señor ULISES URIBE PUENTES o en representación de la referida sociedad (fol. 157 a 159).
- Declaración extraprocesal de la persona natural señor ISMAEL CARVAJAL MARULANDA, identificado con cédula de ciudadanía N°. 15.895.909 de Chinchina (Caldas), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día veinte (20) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando que *"...me desempeñe como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el año 2012 hasta el año 2018; anualidad en la que fui vinculado a VIPCOL LTDA hasta el mes de marzo del año 2019, por lo anterior, me*



*Jurisdicción Contenciosa
Administrativa*

comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cedula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir ordenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío...” (fol. 160).

- Declaración extraprocesal de la persona natural señor SIGIFREDO CHAVEZ, identificado con cédula de ciudadanía N° 7.562.043 de Armenia (Quindío), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día veinte (20) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando que “...*me desempeñe como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el año 2013 hasta el mes de julio del año 2018; por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cedula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir ordenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío...”* (fol. 161).
- Declaración extraprocesal de la persona natural señor GUILLERMO TORO ARISTIZABAL, identificado con cédula de ciudadanía N°. 14.433.977 de Cali (Valle del Cauca), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día veinte (20) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando que “...*me desempeñe como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el mes de junio del año 2012 hasta el mes de diciembre del año 2015; por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cedula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir ordenes y directrices, asimismo era el delegado de*



*Jurisdicción Contenciosa
Administrativa*

la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío..." (fol. 162).

- Declaración extraprocesal de la persona natural señor MIGUEL ANGEL UPEGUI SANCHEZ, identificado con cédula de ciudadanía N°. 7.519.381 de Armenia (Quindío), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día veinte (20) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando que "...me desempeñe como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el año 2017 hasta el año 2018; anualidad en la que fui vinculado a VIPCOL LTDA hasta el mes de marzo del año 2019, por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cedula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir ordenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío..." (fol. 163).
- Declaración extraprocesal de la persona natural señor RAFAEL FERNANDO ESCOBAR MORALES, identificado con cédula de ciudadanía N°. 1.094.929.669 de Armenia (Quindío), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día veinte (20) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando que "...me desempeñe como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el mes de junio del año 2019 hasta mediados de Noviembre del presente año; por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cedula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir ordenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío..." (fol. 164).
- Declaración extraprocesal de la persona natural señor WILLIAM DUQUE



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

RIOS, identificado con cédula de ciudadanía N°. 7.545.155 de Armenia (Quindío), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día cuatro (04) del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando que *"...me desempeñe como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el mes de julio del año 2016 hasta mediados julio del año 2017; por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cedula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir ordenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío..."* (fol. 165).

- Declaración extraprocesal de la persona natural señor GILBERTO GARCIA OSPINA, identificado con cédula de ciudadanía N°. 7.510.570 de Armenia (Quindío), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día cuatro (04) del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando que *"...me desempeñe como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el mes de abril del año 2017 hasta el mes de septiembre del año 2017; por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cedula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir ordenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío..."* (fol. 166).
- Declaración extraprocesal de la persona natural señor HERNANDO ANTONIO CAMPEON GONGORA, identificado con cédula de ciudadanía N°. 7.523.795 de Armenia (Quindío), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día doce (12) del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando que *"...me desempeñe como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el mes de junio del año 2012 hasta el mes de*



Jurisdicción Contenciosa

Administrativa

octubre del año 2019 hasta la actualidad; por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cedula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante la relación de trabajo personal que aun preexiste fue el encargado de impartir ordenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío...” (fol. 167).

- Contratos de prestación de servicios Nos. 1005 del 2015, 1223 del 2016, 1146 del 2016, 249 del 2017, 1462 del 2017, 1536 del 2017, 933 del 2018 y 978 del 2018, celebrados entre el DEPARTAMENTO DEL QUINDIO y la sociedad ASSERVI, representada legalmente por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS, quien aparece suscribiendo los citados contratos (fol. 168 a 211).
- Contrato de prestación de servicios N° 2015-935 de 2015, celebrado entre el MUNICIPIO DE ARMENIA y la sociedad ASSERVI representada legalmente por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS, quien aparece suscribiendo el citado contrato (fol. 212 a 214).
- Informe de ejecución contractual del contrato de prestación de servicios N° 935 de 2015 suscrito por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS en calidad de contratista y como supervisores PAUL GIOVANNI CARDONA NUÑEZ y GUSTAVO MOPAN CORTES, donde se dejó constancia que “2. La empresa designó como supervisores a los señores Eulices Uribe Puentes y el señor Jaime Duran los cuales controlan en forma periódica y frecuente la prestación del servicio en las diferentes dependencias e instituciones Educativas.” (fol. 215 a 217).
- Inscripción de trabajador y personas a cargo expedida por la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO QUINDÍO con fecha de ingreso a la empresa ASSERVI LTDA. del 23 de mayo de 2012 (fol. 218).
- Informe histórico de pagos por empleado de Asopagos S.A. donde figura como aportante ASSERVI LTDA, y cotizante ULISES URIBE PUENTES (fol. 219).
- Contratos modificatorios Nos. 001 y 002 de 2015 y 003 de 2016 al contrato de prestación de servicios N° 935 del 2015, celebrados entre el



Jurisdicción Contenciosa

Administrativa

MUNICIPIO DE ARMENIA y la sociedad ASSERVI LTDA. representada legalmente por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS, quien aparece suscribiendo los citados contratos (fol. 220 a 227).

- Contrato de prestación de servicios N°. 1269 del 2017 de fecha veintisiete (27) de abril del año dos mil diecisiete (2017), celebrado entre el MUNICIPIO DE ARMENIA y la sociedad ASSERVI S.A.S. representada legalmente por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS, quien aparece suscribiendo los citados contratos (fol. 228 a 232).
- Contratos modificatorios Nos. 001, 002 y 003 del 2017 al contrato de prestación de servicios N°. 2017-1269 del 2017, celebrado entre el MUNICIPIO DE ARMENIA y la sociedad ASSERVI S.A.S. suscritos por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS en calidad de contratista (fol. 233 a 240).
- Contrato de prestación de servicios N°. 1122 del 2017 de fecha diecisiete (17) de abril del año dos mil diecisiete (2017), celebrado entre el MUNICIPIO DE ARMENIA y la sociedad ASSERVI S.A.S. representada legalmente por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS, quien aparece suscribiendo el citado contrato (fol. 241 a 244).
- Informe de ejecución contractual del contrato de prestación de servicios N°. 1122 del 2017, celebrado entre el MUNICIPIO DE ARMENIA y la sociedad ASSERVI S.A.S. suscrito por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS en calidad de contratista y como supervisor PAUL GIOVANNI CARDONA NUÑEZ donde se dejó constancia que *"2. La empresa designó como supervisores de la empresa a los señores Eulices Uribe Puentes y el señor Jaime Duran los cuales controlan en forma periódica y frecuente la prestación del servicio en las diferentes dependencias e instituciones Educativas."* (fol. 245 a 247).
- Contratos modificatorios N°. 001, 002 del 2017 y 003 del 2018 al contrato de prestación de servicios N°. 1122 del 2017, suscrito por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS en calidad de contratista y como contratante el Alcalde de Armenia para la fecha (fol. 248 a 253 y 260 a 261).
- Adenda No. 1 del trece (13) de marzo del año dos mil quince (2015) a la Licitación pública N°. DAJ-LP-004 emitida por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO JURÍDICO del MUNICIPIO DE ARMENIA (fol. 254 a 256).
- Contrato modificatorio N°. 004 del 2018 de fecha veintidós (22) de febrero del año dos mil dieciocho (2018) al contrato de prestación de servicios N°.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

1269 del 2017, celebrado entre el MUNICIPIO DE ARMENIA y la sociedad ASSERVI S.A.S. representada legalmente por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS, quien aparece suscribiendo los citados contratos (fol. 257 a 259).

- Informe de ejecución del contrato de prestación de servicios No. 2018-1602, del diecisiete de mayo de dos mil dieciocho (2018) celebrado entre el MUNICIPIO DE ARMENIA y la sociedad ASSERVI S.A.S. representada legalmente por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS, quien aparece suscribiendo los citados contratos (fol. 262 a 264).
- Comunicación de aceptación del MUNICIPIO DE ARMENIA a la sociedad ASSERVI S.A.S. que constituye junto con la oferta el contrato de prestación de servicios No. 2018-1602 del diecisiete (17) de mayo de 2018, de selección de mínima cuantía (fol. 265 a 268).
- Contrato de prestación de servicios N°. 2074 del 2019 de fecha siete (07) de mayo del año dos mil diecinueve (2019), celebrado entre el MUNICIPIO DE ARMENIA y la sociedad ASSERVI S.A.S. representada legalmente por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS, quien aparece suscribiendo el citado contrato (fol. 269 a 273).
- Contrato modificadorio N°. 001 del 2019 de fecha once (11) de octubre del año dos mil diecinueve (2019) al contrato de prestación de servicios N°. 2074 del 2019, suscrito por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS en calidad de contratista y como contratante el Alcalde de Armenia para la fecha (fol. 274 a 276).
- Informe de ejecución contractual del contrato de prestación de servicios N°. 2074 del 2019 del periodo 01 de junio al 30 de junio de 2019, suscrito por SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS en calidad de contratista como representante de la sociedad ASSERVI S.A.S. y como Supervisores MARÍA HESLITH RESTREPO FRANCO y MARÍA CRISTINA MARULANDA PÉREZ, donde se informa que "1. Se nombró a ULISES URIBE PUENTES como encargado de realizar labores de supervisión por parte de la empresa." (fol. 277 a 279).
- Contratos modificadorios N°. 001 y 002 del 2019 al contrato de prestación de servicios N°. 2074 del 2019, suscrito por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS en calidad de contratista y como contratante el Alcalde de Armenia para la fecha (fol. 280 a 285).
- Informe de actividades de contrato de prestación de servicios No. 2074 de



2019 presentado por SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS como representante de la sociedad ASSERVI S.A.S contratista del Municipio de Armenia, en la se que se informa que *“Para el periodo del 9 al 31 de mayo de 2.019, los supervisores de nuestra empresa realizaron visitas a cada uno de los puntos donde los operarios de la empresa prestaron sus servicios, ...”*; así como, *“... se realizaron reuniones entre la Interventora del Contrato por parte del Municipio y la persona encargada por la empresa para el manejo de este contrato. // La persona encargada de realizar las labores de supervisión por parte de nuestra empresa fue el señor ULISES URIBE PUENTES.”* (fol. 286 a 290).

- Noticias de LA CRÓNICA DEL QUINDÍO del 28 de enero, 2 de marzo, 6, 13 y 27 de abril, y 30 de junio de 2019, 27 de noviembre, 1º de diciembre y 1º de julio de 2018, y 19 de marzo de 2017 (fol. 291 a 300).

3. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

A efectos de establecer la prosperidad o no de la medida de suspensión provisional solicitada, se abordará el siguiente hilo temático: (i) Generalidades de las medidas cautelares y en el proceso de contenido electoral; (ii) requisitos para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo como medida cautelar; (iii) la inhabilidad prevista en el numeral 3º del artículo 40 de la ley 617 de 2000; y (iv) caso concreto.

3.1. GENERALIDADES DE LAS MEDIDAS CAUTELARES Y EN EL PROCESO DE CONTENIDO ELECTORAL.

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



Jurisdicción Contenciosa

Administrativa

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

“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.”

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

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

...”

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

1. La medida debe buscar proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, es decir, de este aparte se desprende lo discutido en el proceso debe estar en juego o poner en peligro el derecho, no de forma hipotética, sino con fundamentos razonables de donde se puedan inferir. En este punto, es igualmente necesario resaltar que las medidas posean relación directa con las pretensiones de la demanda, pues en alguna medida, garantizan su materialización de fondo y el objeto del proceso.
2. En tratándose de suspensión provisional, la confrontación entre el acto administrativo y la norma superior, debe realizarse de una forma amplia,



eliminándose en este punto el requisito consagrado en las normas anteriores de la violación flagrante o evidente, por lo que el juez en este punto, cuenta con un mayor margen de interpretación y valoración de la violación pretendida⁸.

3. Igualmente, cuando se pida la suspensión provisional y en el proceso se introduzcan pretensiones de restablecimiento o indemnización, el aparte final del inciso 1 del artículo 231 es claro en imponer una carga a quien solicita la medida, de probar sumariamente la existencia del perjuicio o del derecho vulnerado que se pretende restablecer, caso que no es el estudiado, pues estamos en presencia del contencioso objetivo de nulidad electoral.

En cuanto al procedimiento electoral dada su especial naturaleza, en virtud de la legalidad del acto que se cuestiona, y la celeridad que lo caracteriza, las medidas cautelares igualmente gozan de aspectos propios que procuran garantizar los principios que sustentan el medio de control, así lo ha enseñado el Honorable Consejo de Estado en providencia del 13 de agosto de 2014⁹, la cual se trae a colación:

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

⁸ En este sentido la jurisprudencia Contenciosa expresa que, en este punto, se ha dado una “una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que (...) habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto”⁸. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Auto admisorio y suspensión provisional. Rad. 11001-03-28-000-2014-00057-00. Actor: Yorgin Harvey Cely Ovalle. Demandada: Johana Chaves García.



electoral las regulaciones del proceso ordinario, en tanto sean compatibles con la naturaleza de éste.”

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

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

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

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

Bajo esta disyuntiva fueron dos las posiciones que se acuñaron en el órgano de cierre en materia electoral, una que abogaba por interpretar exegeticamente el artículo 277 del CPACA y, por ende, sostenía que no era posible dar traslado de la medida cautelar y otra que propendía por dar aplicación al artículo 233 ibídem, toda vez que esté en nada riñe con la naturaleza del medio de control previsto en el artículo 139 ejusdem. De lo anterior dan cuenta las providencias proferidas en los años 2012 a 2014 y sus respectivas aclaraciones de voto en las que se defendía una u otra posición¹⁰.

Sin embargo, en la actualidad la Sección Quinta entiende que dicho trámite no es obligatorio, ni imperioso y que, por consiguiente, corresponde a cada autoridad judicial decidir si da aplicación al artículo 233 del CPACA cuando le corresponda resolver sobre una medida cautelar solicitada en un proceso electoral o, si por el contrario, resuelve de plano esta solicitud¹¹.”

¹⁰ Al respecto consultar, entre otros: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto, radicación 2013-00021 CP. Susana Buitrago Valencia y aclaración de voto del Consejero Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 14 de julio de 2014 radicación 11001-03-28-000-2014-00039-00 CP. Susana Buitrago Valencia y aclaración de voto del Consejero Alberto Yepes Barreiro.

¹¹ Salvo que se trate de una medida cautelar de urgencia, evento en el que no es posible dar traslado a la parte contraria de los fundamentos de la medida cautelar. Sobre el punto consultar: Consejo de estado, Sección Quinta, auto de Sala del 4 de febrero de 2016, radicación 11001-03-28-000-2015-00048-00 CP. Lucy Jeannette Bermúdez.



En este orden de ideas, se advierte que en el título VIII -Disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral- no hay norma que regule el tema de los requisitos para la procedencia y el decreto de las medidas cautelares, por lo que, ante la ausencia de regulación especial, se debe acudir a las disposiciones del proceso ordinario, en aquello que sea compatible, como lo establece el artículo 296 del CPACA¹², del que se destaca que las medidas cautelativas pueden ejercitarse sólo a petición de la parte que le interese, y su finalidad no es otra que la preservación del objeto del proceso como la eficacia en la protección del ordenamiento jurídico cuando se evidencie su transgresión, para lo cual, la tantas veces mencionada Ley introdujo cambios que radican en las amplias facultades que tiene el juez administrativo¹³ para su decreto.

Respecto el tema de los requisitos para la procedencia de dicha medida cautelar, la Sección Tercera - Subsección "A" del Consejo de Estado explicó que del artículo 230 se deducen los siguientes: i) sea solicitada por el demandante, ii) exista una violación que *"surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud"* y iii) si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se acrediten, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados por los actores¹⁴.

El Tribunal de Cierre ha señalado que la reforma introducida con la implementación de la Ley 1437 de 2011, en relación con la medida de suspensión provisional, *"se habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto"*. Esto, por cuanto en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA, para la suspensión provisional se prescindió de la

¹² "En lo no regulado en este título se aplicarán las disposiciones del proceso ordinario en tanto sean compatibles con la naturaleza del proceso electoral".

¹³ Entiéndase como jueces tanto los unipersonales como los colegiados.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección "A", consejero ponente: Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera, providencia del 25 de noviembre de 2015, por medio de la cual se decidió los recursos de súplica contra el auto del 3 de septiembre de 2014, dictado por el magistrado conductor del proceso radicado al número 11001-03-26-000-2013-00162-00 (49150). Demandado: La Nación - Presidencia de la República - Ministerio de Minas y Energía.



*Jurisdicción Contenciosa
Administrativa*

“manifiesta infracción” hasta allí vigente, lo cual se ha interpretado en el sentido que “la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”.¹⁵

En ese mismo sentido, la Sección Cuarta del Tribunal Supremo, señaló que *“Sobre el particular, esta Corporación ha precisado que la nueva regulación de la suspensión provisional establecida en el C.P.A.C.A, prescinde de la “manifiesta infracción” exigida en la antigua legislación, y “presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”. Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez para realizar un estudio de una manera más amplia que la prevista en la legislación anterior”¹⁶.*

Esta intelección es consecuente con lo anotado por el Dr. Gustavo Gómez Aranguren en el capítulo de *“el régimen de las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011”¹⁷*, del documento denominado *“Instituciones del Derecho*

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, Radicación núm.: 11001 0324 000 2013 00442 00. Auto de ponente del 20 de marzo de 2014. Dr. Guillermo Vargas Ayala, que resuelve solicitud de suspensión provisional en medio de control de simple nulidad.

¹⁶ Consejo de Estado Sección Cuarta, providencia del 29 de enero de 2014. Radicación número: 11001-03-27-000-2013-00014-00(20066). C. P. Jorge Octavio Ramírez. Igualmente en providencia del 3 de diciembre de 2012, la Sección Primera del Consejo de Estado, proceso radicado No. 11001-03-24-000-2012-00290-00, con ponencia de Guillermo Vargas A, expuso: “La nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el *análisis* entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y *estudiar* las pruebas allegadas con la solicitud. Finalmente, el Despacho considera importante destacar que pese a que la nueva regulación le permite al Juez realizar un análisis de la sustentación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”.

¹⁷ “Este nuevo espectro de cautelas buscó empoderar al juez administrativo con amplias facultades tendientes a adoptar medidas provisionales que garanticen la efectividad y el cumplimiento de las sentencias, similares y, sin temor a equivocarme, superiores a las que tradicionalmente empleaba cuando actuaba como juez constitucional en sede de tutela o de acciones populares.

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

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



Administrativo en el Nuevo Código – Una Mirada a la Luz de la Ley 1437 de 2011” y lo expuesto por el Consejo de Estado¹⁸, en los siguientes términos:

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

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

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

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

Adicionalmente, las medidas cautelares oportuna y correctamente empleadas revisten de credibilidad la labor de los administradores de justicia, pues aseguran a los ciudadanos que, una vez superadas las etapas del proceso, sus derechos e intereses no serán burlados y que la sentencia proferida en su favor podrá hacerse efectiva. Esto genera un efecto colateral en los usuarios de confianza en las decisiones de los jueces, que ahora cuentan con instrumentos apropiados para garantizarles adecuadamente sus derechos.” Ver página web Consejo de Estado.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012, Exp. 11001-03-24-000-2012-00290-00; M.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala.



Así las cosas, la regla actual le permite al juez resolver con mayor amplitud –en relación con el análisis de la solicitud– respecto de la forma como operaba la figura de la suspensión provisional en el Código Contencioso Administrativo; sin que al resolverla se traduzca en el desafuero del juez¹⁹, por lo que resulta necesario “*que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto*”²⁰.

3.2. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DEL ACTO DEMANDADO COMO MEDIDA PRELIMINAR.

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

Este raciocinio guarda consonancia con las providencias de la Sección Quinta, Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado que han desatado solicitudes de suspensión provisional de actos administrativos dentro del medio de control de nulidad electoral²¹, como también con el citado capítulo de “*el régimen de las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011*”, del documento

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “A”, consejero ponente: Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera, providencia del 25 de noviembre de 2015, por medio de la cual se decidió los recursos de súplica contra el auto del 3 de septiembre de 2014, dictado por el magistrado conductor del proceso radicado al número 11001-03-26-000-2013-00162-00 (49150). Demandado: La Nación – Presidencia de la República – Ministerio de Minas y Energía.

²⁰ Auto del 13 de septiembre de 2012, proferido dentro del proceso radicado 11001-03-28-000-2012-00042-00, M. P. Dra. Susana Buitrago Valencia

²¹ Ver Auto del 13 de septiembre de 2012, proferido dentro del proceso radicado 11001-03-28-000-2012-00042-00, M. P. Dra. Susana Buitrago Valencia, y el auto de 4 de octubre del mismo año, expedido en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2012-00043-00 de la misma consejera.



denominado “*Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código – Una Mirada a la Luz de la Ley 1437 de 2011*”²².

En este orden, para proceder a decretar la petición referida a la suspensión provisional de un acto, elevado dentro del medio de control cuya pretensión es la nulidad de un acto administrativo, es indispensable acreditar la violación de las disposiciones invocadas cuando surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores aducidas como violadas [primer evento] o del estudio de las pruebas allegas con la solicitud [segundo evento], es decir, bajo estos parámetros debe centrarse el estudio de tal pedimento.

En el caso concreto, nos encontramos en el segundo de los eventos previstos por la norma, toda vez que para determinar si en este momento procesal se encuentra acreditado que el señor Uribe Puentes está incurso en la inhabilidad endilgada es necesario no solo analizar la norma contentiva de la prohibición sino, además, valorar las pruebas allegadas con la solicitud.

3.3. LA INHABILIDAD PREVISTA EN EL NUMERAL 3º DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY 617 DE 2000

Según el numeral 3º del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, que modificó el artículo 43 de la Ley 136 de 1994, no podrá ser elegido concejal

“3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o

²² “(...) Los requisitos para decretar las medidas cautelares fueron señalados en el artículo 231 del CPA y CA, estableciendo diferencias dependiendo de si se trata de demandas en las que se pretenda la nulidad de los actos administrativos o de las que se promuevan en ejercicio de los demás medios de control de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

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

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



Jurisdicción Contenciosa

Administrativa

distrito. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.”

Como puede observarse, dicha causal contiene en su redacción tres prohibiciones de forma tal que, inhabilitan para ser elegidos concejales municipales a quienes:

- i) Hayan intervenido durante el año anterior a la elección en la **gestión** de negocios en interés propio o favor de terceros en entidades públicas del nivel municipal.
- ii) Durante ese mismo lapso [el año anterior a la elección] hayan **celebrado**, con un interés propio o en favor de terceros, contratos con entidades públicas de cualquier orden siempre que el contrato deba ejecutarse en el respectivo territorio.
- iii) Hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas y contribución o entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio.

De acuerdo al escrito de demanda y solicitud de la medida, para la Sala es evidente que en el caso concreto, la inhabilidad que se considera materializada es la relativa a la intervención en la gestión de negocios que, ha sido entendida por el Consejo de Estado²³ “...*como la realización de diligencias, actividades y demás acciones tendientes a concretar una relación con el Estado.*”²⁴; cuya finalidad es prevenir el desequilibrio que podría generar las ventajas de las que goza quienes tienen “*esa posibilidad de tratativas negociales con determinados actores del sector público.*”²⁵, dado que puede otorgar notoriedad al candidato frente al electorado. En efecto, nos encontramos en presencia de hechos ocurrido antes de la celebración del contrato.

²³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C, veinticinco (25) de agosto dos mil dieciséis (2016). Radicación: 66001-23-33-000-2015-00475-01. Actores: Gerardo Bernal Montenegro y John Harold Gómez Giraldo. Demandado: Carolina Giraldo Botero – Concejal de Pereira. Proceso Electoral – Fallo de Segunda instancia.

²⁴ Calderín Osario, Ana Carolina. *Manual de Inhabilidades Electorales*. Ed. Ibáñez. Bogotá. 2012. pág. 135

²⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 11 de agosto de 2016, radicación N° 50001-23-33-000-2015-00647-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez.



Al respecto, nuestro órgano de cierre²⁶ ha señalado que para la configuración de la inhabilidad que se le endilga al Concejal en el caso *sub examine*, es necesario que se pruebe la ocurrencia, de forma concomitante, de los siguientes elementos:

- i. Un **elemento temporal** limitado al año anterior a la fecha de la elección, es decir, se toma como punto de referencia el día de la elección y se cuenta un año hacía atrás.
- ii. Un **elemento material u objetivo** consistente en intervenir en la gestión de negocios, esto es, debe estar demostrado que se realizaron actos tendientes a la materialización de un negocio jurídico con entidades públicas del orden municipal o distrital, en otras palabras, actos anteriores a la celebración del contrato, es decir, en lo que contractualmente se conoce como la etapa precontractual, es decir, cuando el futuro contratista presenta su propuesta.

Respecto a este punto es oportuno recordar que la jurisprudencia²⁷ ha establecido que: i) el término “negocios” conlleva de suyo un fin lucrativo en las gestiones; ii) la gestión se materializa únicamente en la etapa pre negocial, de forma que los actos posteriores no inciden en la configuración de la inhabilidad y la materialización de la prohibición no está atada a que el negocio, efectivamente, se concrete, iii) la gestión debe ser determinante y directa, pues una diligencia inane en el negocio no materializa la inhabilidad. Es decir, se debe acreditar que el demandado participó “*en diligencias conducentes al logro de un negocio con entidad pública.*”

- iii. Un **elemento modal o de propósito** de forma que se acredite que la gestión se realizó en interés propio o en el de terceros. En este aspecto, es importante poner de presente que la Sección incluso ha concluido que

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 25 de agosto de 2016, radicación 6600123-33-000-2015-00475-01, Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro. Actores: Gerardo Bernal Montenegro y John Harold Gómez Giraldo. Demandado: Carolina Giraldo Botero – Concejal de Pereira.

²⁷ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 18 de noviembre de 2008. Radicación No. 11001-03-15-000-2008-00316-00 (PI). C.P: Mauricio Torres Cuervo; Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 11 de agosto de 2016, radicación N° 50001-23-33-000-2015-00647-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez.



beneficios extra patrimoniales también pueden dar lugar a la materialización de la inhabilidad²⁸.

Bajo este panorama, de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, se puede afirmar que, para que una persona este incurso en la inhabilidad por “*intervención por gestión de negocios*”, lo verdaderamente trascendental es la demostración del acto de gestión en los pluricitados negocios, en este caso en los contratos, dentro del término previsto y con un interés, siendo innecesario ahondar en los aspectos propios de su ejecución y liquidación toda vez que tales etapas contractuales escapan al radio de acción de la inhabilidad examinada.

Teniendo en cuenta lo anterior, pasa la Sala a estudiar si se encuentran acreditados los elementos temporal, material u objetivo, territorial y subjetivo, en los términos antes descritos:

3.5. EL CASO CONCRETO

Bajo las consideraciones antes efectuadas se procede a resolver la medida preventiva solicitada por el accionante, fundada en la causal de nulidad consagrada en el numeral 5° del artículo 275 del C.P.A.C.A., esto es, haber sido elegido candidato que se halle incurso en causales de inhabilidad, la cual se circunscribe, exclusivamente según lo expuesto en la demanda y en la solicitud de la medida, a la intervención en la gestión de negocios ante entidades públicas en interés de terceros, ejecutándose y cumpliéndose en el Municipio de Armenia Quindío y en el Departamento del Quindío, a través de la sociedad contratista ASSERVI S.A.S. o ASSERVI LTDA.

Respecto del primer elemento material u objetivo de esta causal consistente en intervenir en la gestión de negocios, como se dijo anteriormente, se debe estar demostrado que se realizaron actos tendientes a la materialización de un negocio jurídico con entidades públicas del orden municipal o distrital; teniendo en cuenta que: i) el término “negocios”, conlleva de suyo un fin

²⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de agosto de 2004, Radicación 3944-3957 y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de noviembre de 2008. Radicación 680012315000200700669 01 C.P Filemón Jiménez Ochoa.



Jurisdicción Contenciosa

Administrativa

lucrativo en las gestiones; ii) se **materializa únicamente en la etapa pre-negocial**, de forma que los actos posteriores no inciden en la configuración de la inhabilidad y la materialización de la prohibición no está atada a que el negocio, efectivamente, se concrete, iii) la gestión debe ser determinante y directa, pues una diligencia inane en el negocio no materializa la inhabilidad. Es decir, se debe acreditar que la persona que funge como demandada participó *“en diligencias conducentes al logro de un negocio con entidad pública.”*

En cuanto a este aspecto, si bien se tiene una vez analizada la demanda, la solitud y las pruebas allegadas, que el señor ULISES URIBE PUENTES electo Concejal del Municipio de Armenia el 2 de noviembre de 2019 por el partido Cambio Radical, fue nombrado como supervisor de los contratos de prestación de servicios N° 935 de 2015, N°. 1122 del 2017 y 2074 de 2019, por parte de la empresa ASSERVI representada legalmente por SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS quien suscribió dichos contratos con el Municipio de Armenia; dicha labor hace parte de la ejecución contractual y no de la precontractual, como se exige por la jurisprudencia.

Por otra parte, la forma de inscripción de trabajador y personas a cargo expedida por la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO QUINDÍO con fecha de ingreso a la empresa ASSERVI LTDA. del 23 de mayo de 2012 y el informe histórico de pagos por empleado de Asopagos S.A. donde figura como aportante ASSERVI LTDA, y cotizante ULISES URIBE PUENTES; acreditan que el demandado era empleado de la sociedad contratista, situación que concuerda con el nombramiento como supervisor de las labores realizadas por las personas encargadas de cumplir con el objeto contratado.

Ahora bien, se evidencia en las declaraciones extrajuicio que los comparecientes afirman que, el señor ULISES URIBE PUENTES fue el encargado de impartir órdenes y directrices, asimismo, era el delegado de la sociedad ASSERVI para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia y el Departamento del Quindío; sin embargo, se desconoce en esta etapa procesal en qué consistían dichas gestiones y actos, como el momento en que ocurrió, aspectos necesarios para calificar si los mismos eran determinantes, conducentes y directos a la materialización de un negocio



jurídico que tuviera un fin lucrativo dentro de la etapa pre comercial y si se produjo con anterioridad a la elección como concejal.

De acuerdo a lo expuesto, ha de concluirse que no se encuentra probado que el elemento material u objetivo se materializó, por lo cual, siendo necesario la ocurrencia concomitante de todos y cada uno de los elementos señalados, se hace innecesario analizar los demás.

Concluye la Sala del examen preliminar propio del escenario procesal de la suspensión provisional, que no se encuentra configurada la infracción a las normas jurídicas invocadas por el actor en la solicitud de suspensión provisional ni del estudio de las pruebas por éste aportadas; razón por la cual no están acreditados los presupuestos para la procedencia de la medida cautelar referida a la suspensión provisional de los efectos de la elección demandada con el acto objeto de control de legalidad.

Por consiguiente, se **DENEGARÁ** la solicitud de medida cautelar consistente en suspender provisionalmente los efectos de la *“declaratoria de la elección hecha por los DELEGADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL que declaró electo como concejal del Municipio de Armenia, (Formulario E-27 CA) periodo constitucional 2020 – 2023 a la persona natural señor ULISES URIBE PUENTES, mayor de edad, domiciliado y residente en la ciudad de Armenia, Quindío inscrito por aval del partido político CAMBIO RADICAL, por haber quebrantado el acto acusado, normas de carácter constitucional y legal”*.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío.

RESUELVE:

PRIMERO: ADMÍTASE, en primera instancia, la presente demanda de nulidad electoral promovida por MARCO ANTONIO CARO CASTELLANOS en contra de la elección de ULISES URIBE PUENTES como Concejal del Municipio de Armenia para el periodo 2020-2023, por lo referenciado con anterioridad. En consecuencia se dispone:



Jurisdicción Contenciosa

Administrativa

- a. **NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia al señor ULISES URIBE PUENTES, en la forma prevista por el numeral 1, literal a del artículo 277 del C.P.A.C.A. En caso de no poderse realizar la notificación de la anterior forma dentro del plazo consagrado en la misma norma (2 días siguientes a la expedición del auto), **NOTIFÍQUESE** por aviso, tal como lo regulan los literales b y c del mismo numeral.
- b. **NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia al REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (en calidad de cabeza de la autoridad electoral, como entidad que expidió el acto administrativo demandado) y al señor Agente del Ministerio Público, en la forma establecida en el artículo 277 numerales 2 y 3 del C.P.A.C.A., en concordancia con el artículo 199 *ibídem*.
- c. **NOTIFÍQUESE** por estado al actor, de conformidad con el numeral 4 del artículo 277, *ídem*.
- d. **CÓRRASE** traslado por el término de quince (15) días a la parte demandada y al Ministerio Público, para los fines a que se contrae el artículo 279 del *id*. Dicho término empezará a correr al día siguiente de la notificación personal del auto admisorio o del día de la publicación por aviso, según el caso. Por secretaria déjense las constancias.
- e. **INFÓRMESE** a la comunidad sobre la existencia de este proceso en la página web de la Rama Judicial, enlace Tribunales Administrativos – Quindío – Secretaría Tribunal Administrativo del Quindío – Avisos a la Comunidad - 2020, de conformidad con el numeral 5 del artículo 277 del *id*.; asimismo en la Secretaria de este Tribunal.
- f. **INFÓRMESE** al Presidente del Concejo Municipal de Armenia para que por su conducto se entere al demandado de la existencia del presente proceso, tal como lo consagra el numeral 6 del artículo 277 del *id*., utilizando para este fin las siguientes direcciones electrónicas encontradas en la página web del mencionado organismo:
contactenos@concejodearmenia.gov.co y
juridica@concejodearmenia.gov.co.

SEGUNDO: NIÉGUESE la solicitud de suspensión provisional de la elección demandada.



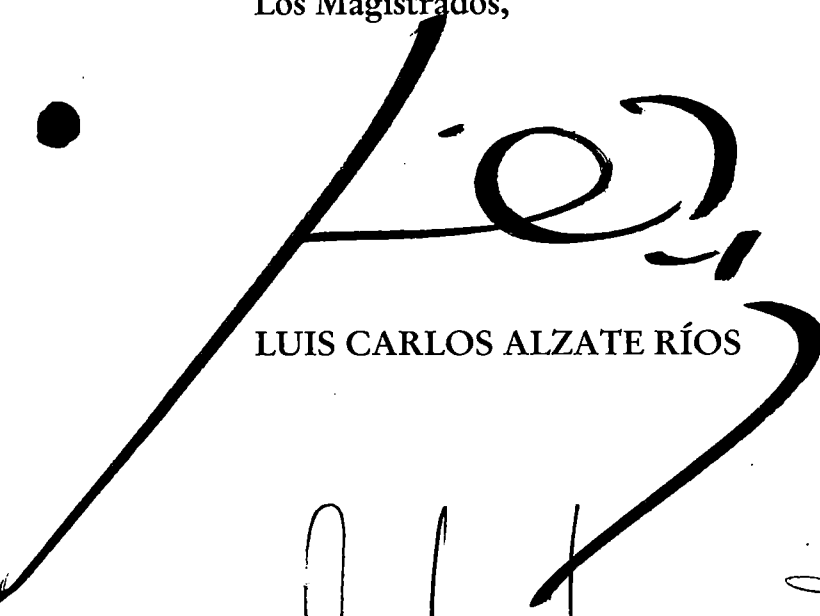
Jurisdicción Contenciosa

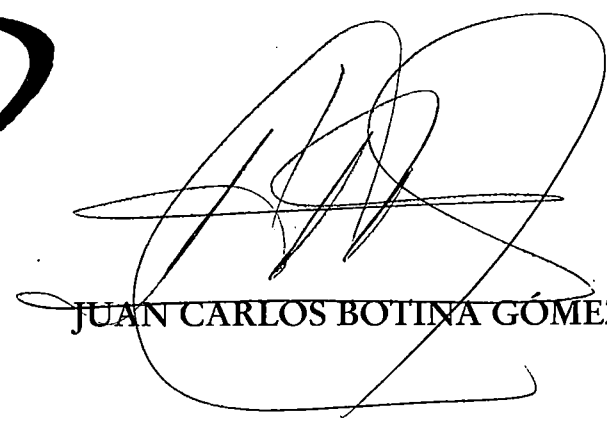
Administrativa

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° 02.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


LUIS CARLOS ALZATE RÍOS


JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ


ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO