



**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO**  
**SECCIÓN C**

Barranquilla, veintiuno (21) de enero de dos mil veinte (2020)

<b>Radicado</b>	08-001-23-33-000-2019-00828-00
<b>Medio de control o Acción</b>	ELECTORAL
<b>Instancia</b>	PRIMERA
<b>Demandante</b>	WILLIAM ALFREDO DONADO GRAVINI
<b>Demandado</b>	MARCOS MIGUEL FLORIÁN BARRIOS
<b>Magistrado Ponente</b>	JAVIER EDUARDO BORNACELLY CAMPBELL

**I.- PRONUNCIAMIENTO**

Procede la Sala a resolver sobre la admisión de la demanda electoral contra el acto administrativo contenido en el Formulario E-26 CON proferido por la Registraduría Nacional del Estado Civil el 09 de noviembre de 2019, mediante el cual se declaró elegido al señor Marcos Miguel Florián Barrios, como concejal del municipio de Soledad-Atlántico, para el periodo 2020-2023 y, la solicitud de suspensión provisional del acto acusado.

**II.- ANTECEDENTES**

**La Demanda**

El ciudadano William Alfredo Donado Gravini, actuando en nombre propio, el 12 de diciembre de 2019, presentó demanda bajo el medio de control de Nulidad Electoral solicitando que se declare la nulidad parcial del Formulario E-26 CON proferido por la Registraduría Nacional del Estado Civil el 09 de noviembre de 2019, mediante el cual se declaró elegido al señor Marcos Miguel Florián Barrios, como concejal del municipio de Soledad-Atlántico, para el periodo 2020-2023, por estar incurso en inhabilidad.

La parte actora sustentó la demanda en los supuestos fácticos que se sintetizan así:



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

Narra el accionante que el señor Marcos Miguel Florián Barrios, celebró contrato de prestación de servicios identificado “CONTRATO DE SERVICIO No. 001/FEBRERO DE 2018”, con la Institución Educativa INEM “Miguel Antonio Caro”, ente de naturaleza pública de enseñanza de Soledad-Atlántico, el día 05 de febrero de 2018, con vigencia de 11 meses, contados a partir del 05 de febrero de 2018, hasta el 31 de diciembre de ese año.

Narra que el referido contrato, en su cláusula tercera, se acordó que se regiría en todas sus partes por la Ley 80 de 1993, y sus decretos reglamentarios, tratándose así de un contrato estatal de contratación directa y cuyo objeto era la prestación de servicios profesionales en el área contable, tributario, presupuestal e informes ante los organismos de control y el Ministerio de Educación Nacional.

Narra que el demandado cumplió a cabalidad con las obligaciones suscritas en el contrato de prestación de servicios, en el tiempo comprendido del 16 de febrero de 2018, hasta el 31 de diciembre de ese año, como consta en la certificación expedida por la institución contratante.

Narra que una vez terminado el contrato en mención, el demandado celebró un nuevo contrato de prestación de servicios, identificado “CONTRATO DE SERVICIO No. 001/ENERO 16 DE 2019”, con la Institución Educativa INEM “Miguel Antonio Caro”, el día 16 de enero de 2019, con vigencia de 12 meses contados a partir del 05 de enero de 2019, hasta el 31 de diciembre del mismo año, cuyo objeto es el mismo que el celebrado en el 2018, encontrándose en etapa de ejecución, continuando el demandado cumpliendo con sus obligaciones de asesoría contable, tributaria y presupuestal, conforme lo indica la certificación del 27 de noviembre de 2019.

Narra que el 06 de marzo de 2019, el señor Marcos Miguel Florián Barrios, celebraría otro contrato estatal de prestación de servicios identificado “ORDEN PRESTACIÓN SERVICIOS No 01”, con la Institución Educativa Josefa Donado, ubicado en Soledad-Atlántico, por vigencia de 9 meses desde el acta de inicio entre las partes y regulándose por lo establecido en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y demás normas concordantes y complementarias, cuyo objeto es suministrar



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

servicios profesionales por parte del contratista a cambio de una contraprestación económica.

Narra que el demandado laboró como contratista en la Institución Educativa Josefa Donado, en el tiempo comprendido del 06 de marzo de 2019, hasta el 30 de julio de ese año.

Narra que el señor Marcos Miguel Florián Barrios, siendo contratista de instituciones educativas ubicadas en la jurisdicción del municipio de Soledad, se inscribió como candidato al Concejo de Soledad-Atlántico, por el Partido Social de Unidad –Partido de la U-, y que el 27 de octubre de 2019, se realizaron las elecciones de autoridades territoriales, incluyendo los Concejos municipales y que el 09 de noviembre de ese año, se declaró electo al demandado.

Narra que el demandado estaba inhabilitado para inscribirse y ser elegido Concejal del municipio de Soledad-Atlántico, de conformidad con el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000.

### III. Solicitud de suspensión provisional

El demandante en el mismo escrito de la demanda, solicitó la suspensión provisional del acto declaratorio de la elección del señor Marcos Miguel Florián Barrios, como concejal del municipio de Soledad-Atlántico, para el periodo 2020-2023, al incurrir en la causal de inhabilitación contenida en el numeral 3 del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, en atención a que éste celebró dos contratos de prestación de servicios regidos por la Ley 80 de 1993, cuya ejecución es en el mismo municipio donde resultó electo y dentro de los 12 meses anteriores a su elección.

### Traslado de la solicitud de suspensión provisional

Por auto del 16 de diciembre de 2019<sup>1</sup>, el Ponente dispuso comunicar al demandado, al Presidente del Consejo Nacional Electoral, al Registrador Nacional del Estado Civil, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y a la Agente del Ministerio Público, la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto de

<sup>1</sup> Folios 49-50



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

elección del señor Marcos Miguel Florián Barrios, quienes intervinieron en el siguiente orden:

### **El demandado**

Mediante memorial del 16 de enero de 2020<sup>2</sup>, la parte demandada señaló en el acápite No. 4, que no era posible exponer sus consideraciones sobre los fundamentos de la citada medida, en atención a que la suspensión provisional está consignada en el texto de la demanda y esta no ha sido admitida y notificada. No obstante, en el numeral 5º del mismo memorial, se opuso a la prosperidad de la misma, con el argumento de que no se avizoraba la imposibilidad de ejecutar una eventual sentencia favorable a las pretensiones del actor, ni un perjuicio irremediable o peligro inminente, además, que adoptar la medida provisional en comento, que a su juicio no cumple con los requisitos de ley, podría estructurar una manifiesta violación de los derechos fundamentales de su poderdante, al debido proceso, defensa, contradicción, petición y aportación de medios probatorios, ser elegido y acceso a la administración de justicia, además que se vulnerarían los derechos de los electores que sufragaron a favor de su apadrinado.

### **Ministerio Público**

El agente del Ministerio Público delegado ante el Despacho del ponente estimó que “el accionante no cumplió con el estándar argumentativo y probatorio exigido para la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, en la medida que la pretendida violación de las disposiciones invocadas en la demanda no surge del simple análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, pues como se ha explicado en líneas anteriores, la simplista redacción no permite suponer que de entrada, sin un análisis juicio y profundo, sea acogida la tesis invocada en la solicitud de la medida”

Sostiene que el argumento central de la solicitud solo se soporta en la existencia de la violación del numeral 3 del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, sin demostrar siquiera sumariamente la afectación que pudiera tener la actividad como concejal

---

<sup>2</sup> Folios 62-67



91

Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

del señor Florián Barrios, que permita concluir la existencia de un perjuicio irremediable, así como no se han presentado pruebas referentes a la actividad contractual como actas de inicio, ejecución y pruebas que permitan determinar si los colegios donde se suscribieron los contratos están dentro del municipio de Soledad- Atlántico.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### Competencia

La Sala es competente para resolver sobre la admisión de la demanda y la solicitud de suspensión provisional del acto de elección, con fundamento en lo dispuesto en el inciso final del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, debiendo conocer de este proceso en primera instancia, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 152 de la misma norma, en atención a que el municipio de Soledad-Atlántico, tiene una población de 603.999<sup>3</sup>

##### Cuestión previa

El ponente, siguiendo el criterio expuesto por la Sección Quinta del Consejo de Estado en las providencias del 09 de diciembre de 2015<sup>4</sup>, 01 de febrero de 2017<sup>5</sup>, 10 de abril de 2018<sup>6</sup> y 10 de diciembre de 2018<sup>7</sup>, por auto del 16 de diciembre de 2019, ordenó comunicar al demandado, al Presidente del Consejo Nacional Electoral, al Registrador Nacional del Estado Civil, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y a la Agente del Ministerio Público, la solicitud de suspensión provisional presentada por el demandante.

Por lo anterior, cumplida la comunicación a la que hace referencia la Alta Corporación, corresponde a la Sala, en este momento procesal, entrar a decidir

<sup>3</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá, D.C., nueve (09) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación: 11001-03-28-000-2015-00045-00

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejero ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Bogotá, D.C., primero (01) de febrero de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-28-000-2016-00082-00

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejero ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Bogotá, D.C., diez (10) de abril de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00008-00

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejero ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00627-00



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

sobre la admisión de la demanda y una vez constatado que la misma cumple con los requisitos formales, ordenar su notificación y consecuente traslado.

### **Problemas jurídicos**

Corresponde a la Sala determinar: i) si la demanda cumple con los requisitos formales para ser admitida y, ii) si se encuentran acreditados los presupuestos para decretar la suspensión provisional del Formularios E26 CON proferido por la Registraduría Nacional del Estado Civil el 09 de noviembre de 2019, mediante el cual se declaró elegido al señor Marcos Miguel Florián Barrios, como concejal del municipio de Soledad-Atlántico, para el periodo 2020-2023

### **Tesis**

La Sala sostendrá la tesis que la demanda cumple con los requisitos formales para su admisión, y accederá a la solicitud de suspensión provisional de los Formulario E26 CON mediante el cual se declaró elegido al señor Marcos Miguel Florián Barrios, como concejal del municipio de Soledad-Atlántico, para el periodo 2020-2023, por las razones que pasan a exponerse.

### **Sobre la admisión de la demanda**

Revisada la demanda, encuentra la Sala que se ajusta formalmente a las exigencias de los referidos artículos 162 a 169 de la Ley 1437 de 2011, en razón a que: i) están debidamente designadas las partes; ii) las pretensiones están debidamente individualizadas; iii) se narran los hechos en que se fundamenta; iv) se identificaron las normas que se consideran violadas; se desarrolló el concepto de la violación y se explicó por qué, según criterio del demandante, debe declararse la nulidad del acto administrativo que declaró la elección del señor Marcos Miguel Florián Barrios, como concejal del municipio de Soledad-Atlántico, por presuntamente infringir el numeral 3º del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, por consiguiente, fundamenta su demanda en la causal de anulación electoral prevista en el numeral 5º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011; v) con la demanda se anexaron las pruebas; vi) se suministraron las direcciones para las notificaciones personales de las partes; vii) obra en el expediente el formulario E-26 CON proferido por la Registraduría



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

Nacional del Estado Civil el 09 de noviembre de 2019, mediante el cual se declaró elegido al señor Marcos Miguel Florián Barrios, como concejal del municipio de Soledad-Atlántico, para el periodo 2020-2023 y, viii) teniendo en cuenta que la demanda se presentó el día 12 de diciembre del año que corre, se hizo dentro del término previsto en el literal a) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, por ende se concluye que la demanda debe admitirse.

### **Sobre la suspensión provisional de los efectos del acto demandado**

El inciso final del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, dispone que en el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, se resolverá en el mismo auto admisorio, siendo proferido por el juez, la sala o sección.

Respecto al trámite que debe surtir la solicitud de la medida cautelar, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado, que dentro de tales medidas, se encuentra consagrada entre otras, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de acuerdo con las voces del numeral 3º del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011.

Los requisitos para decretar esta medida cautelar, fueron consagrados expresamente por el legislador en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

*"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. (...)"*

La referida Corporación ha sostenido que "a partir de las normas citadas, 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



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; (iii) dicha solicitud debe resolverse en el mismo auto admisorio de la demanda”.<sup>8</sup>

De igual manera, en providencia del 30 de agosto de 2018, expresó<sup>9</sup>:

“Al respecto, la doctrina ha destacado que con la antigua codificación, -Código Contencioso Administrativo-, se requería para la procedencia de la suspensión provisional, la existencia de una manifiesta infracción de las disposiciones invocadas como violadas, esto es, infracción grosera, de bulto, observada prima facie. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, basta que se presente una violación a las disposiciones señaladas como desconocidas, contravención que debe surgir del análisis por parte del juez, del acto demandado con las normas esgrimidas como violadas o, del estudio de las pruebas aportadas por el accionante con su escrito de demanda para que sea procedente la medida precautelar.

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

Además, la apreciación jurídica que se hace al decidir sobre la medida cautelar, que por supuesto es provisional, **no constituye prejuzgamiento** ni impide que al fallar el caso, el operador judicial asuma una posición distinta, dado que con el transcurrir de la actuación procesal es factible que el arribo de nuevas pruebas o la presentación de nuevos argumentos, persuadan al juez de resolver en sentido contrario al que *ab initio* se adoptó.”

### **Análisis de la suspensión provisional deprecada**

La parte demandante sustentó la procedencia de la medida cautelar en el hecho de que el acto de elección del señor Marcos Miguel Florián Barrios, infringe, presuntamente, el 3º del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, situación que impondría la suspensión provisional de los efectos de dicho acto.

### **Marco jurídico de las inhabilidades para ser Concejal**

La Sección Quinta del Consejo de Estado ha reconocido que “el proceso de nulidad electoral tiene como principal objetivo salvaguardar la legalidad de los actos de elección frente a los eventos taxativos que señala la ley<sup>10</sup>, que pueden guardar

<sup>8</sup> Sobre el particular ver entre otros: auto de 4 de mayo de 2017 Rad. 11001-03-28-000-2017-00011-00, C.P. Rocío Araujo Oñate, auto de 30 de junio de 2016 Rad. 85001-23-33-000-2016-00063-01 Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; auto de 25 de abril de 2016 Rad 11001-03-28-000-2015-00005-00 C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio; auto de 4 de febrero de 2016 Rad. 1001-03-28-000-2015-00048-00 C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; auto de 21 de abril de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2016-00023-00 C.P. Rocío Araujo Oñate.

<sup>9</sup> Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00008-00

<sup>10</sup> Entendida en su más amplia acepción, esto es, como norma jurídica.



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

relación con el proceso de elección mismo o con las calidades que debe reunir el funcionario nombrado o electo"<sup>11</sup>.

En ese sentido, ha sostenido que dentro de las exigencias negativas predicables del servidor designado se encuentran las que versan sobre el régimen de inhabilidades del cargo ocupado o a ocupar.

La Corte Constitucional ha señalado que las inhabilidades son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público... y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.<sup>12</sup>

Claramente, se trata de exigencias que limitan o condicionan la garantía constitucional de acceso a cargos públicos por motivos inspirados en el bien común y el interés general.

Bajo esa óptica, nuestro órgano de cierre ha establecido que "esa connotación excluyente impone que cualquier pretensión hermenéutica que sobre ellas recaiga se oriente por el principio de interpretación restrictiva, que demanda que ante la dualidad o multiplicidad de intelecciones frente al precepto que las consagra, se prefiera la más benigna y, al mismo tiempo, conlleva la proscripción de razonamientos basados en la extensión y la analogía"<sup>13</sup>.

Dentro de estas limitantes, encontramos aquellas que se predicán para ser electo concejal de un municipio o distrito, las cuales se encuentran normativamente establecidas en el artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 617 de 2000.

### **Causal invocada por el demandante**

La parte actora consideró que el señor Marcos Miguel Florián Barrios se encuentra inhabilitado para ser concejal del municipio de Soledad-Atlántico, por la causal 3ª

<sup>11</sup> Sentencia del 10 de marzo de 2016; C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; radicado No. 54001-23-31-000-2012-00001-03; actor: Santiago Liñan Nariño, demandado: Don Amaris Ramírez París Lobo

<sup>12</sup> Sentencia C-903 de 2008, M. P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>13</sup> *Ibidem*



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

del artículo 43 de la ley antes mencionada, esto es, “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 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”, toda vez que el demandado celebró dos (02) contratos de prestación de servicios regidos por la Ley 80 de 1993, dentro del año anterior a las elecciones, cuya ejecución se hizo en el mismo municipio donde resultó electo.

Sobre esta causal de inhabilidad, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado que “su finalidad es evitar una confusión entre los intereses privados de quienes han intervenido en nombre propio o de terceros en la celebración de un contrato con la administración y el interés que compete al elegido de preservar los intereses públicos; igualmente, impedir que quien tiene acceso a los beneficios de la contratación estatal pueda utilizarlos rompiendo el equilibrio frente a quienes compiten por el acceso a los cargos públicos<sup>14</sup>”

La jurisprudencia de la Sección Quinta ha definido la intervención en la celebración de contratos, así:

“La intervención en la celebración de contratos implica la ejecución de conductas que revelen una participación personal y activa en actos previos a la celebración de un contrato o en la celebración o suscripción del mismo.

(...) se trata de actividades desarrolladas una vez la entidad pública contratante ha manifestado a los particulares contratistas, su deseo de contar con su colaboración, previo un acuerdo de voluntades, para el cumplimiento de sus cometidos específicos y, finalmente, de los del Estado<sup>15</sup>.”

En otras de las providencias de la Sección en mención, se ha entendido por *intervención en la celebración de contratos* “aquellas gestiones o actuaciones que indiquen una participación personal y activa en los actos conducentes a la celebración del mismo y permitan develar un claro interés sobre el particular<sup>16</sup>. De

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 19 de febrero de 2000. Rad. 2007-00700

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 18 de febrero de 2010. Rad. 2007-01129.

<sup>16</sup> Sentencia del 28 de septiembre de 2001, expediente 2674.



11

Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

*esta manera, la intervención en la celebración de contratos comprende un concepto amplio que no solamente involucra a terceros que participan personal y activamente en las actividades precontractuales, sino también a las partes del contrato, en donde la participación personal se entiende directa<sup>17</sup>.*"

La referida Corporación, en providencia del veintiuno (21) de marzo de dos mil trece (2013), proferida dentro del proceso número: 15001-23-31-000-2011-00650-01, señaló que la inhabilidad con ocasión a la intervención o por la celebración efectiva del contrato estatal implica:

"1) La ejecución de conductas que revelen una participación personal y activa en actos previos a la celebración de un contrato estatal – operación administrativa contractual - o la celebración o suscripción del mismo, en beneficio particular de quien interviene o de un tercero.

No configuran intervención en la celebración de contratos aquellas actividades efectuadas antes de que inicie la operación contractual; aquellas que se verifican luego de que se ha suscrito el respectivo negocio jurídico, ni las que se cumplen por fuera del trámite administrativo contractual.

2) Además, que el respectivo acuerdo de voluntades se ejecute en el territorio del municipio o distrito.

Ello por cuanto la causal de inhabilidad que se comenta busca enervar los efectos que la ejecución de un contrato estatal genera en los electores, quienes asocian los beneficios del bien o servicio que por virtud del acuerdo de voluntades se presta o se provee, con la persona que interviene en la celebración o con el contratista y,

3) Finalmente, que se dé dentro del término de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección."

La Alta Corporación en comento, al analizar esta misma causal de inhabilidad, pero para el caso de la elección de un alcalde, señaló los elementos o características que deben concurrir para estructurarse la misma<sup>18</sup>:

"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 hacia atrás.

ii) Un **elemento material u objetivo** consistente en intervenir en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel, siempre y cuando el contrato deba ejecutarse o cumpla en el municipio o distrito para el cual resultó electo (**elemento territorial**).

<sup>17</sup> Sentencia del 19 de octubre de 2001, expediente 2654.

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN QUINTA. Consejero Ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. Bogotá, D.C., dos (02) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 13001-23-33-000-2018-00394-01. Actor: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Demandado: ANTONIO QUINTO GUERRA -ALCALDE DE CARTAGENA- PERÍODO 2016-2019



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

De acuerdo con la jurisprudencia vigente hasta el momento, la cual constituye precedente<sup>19</sup> para resolver esta situación, la conducta que materializa la inhabilidad objeto de estudio, es la de intervenir en la celebración de contratos, razón por la que se ha entendido que aquella se configura con la **celebración efectiva**<sup>20</sup> del respectivo contrato estatal<sup>21</sup> dentro del lapso contemplado por la norma, independiente del momento de su ejecución o liquidación. Cosa distinta es, según los parámetros actuales, que tratándose de la ejecución se requiera, además, un elemento territorial.

En efecto, no basta con corroborar que se celebró un contrato, sino que además es menester que se compruebe que la ejecución o cumplimiento del mismo se realizó o debió ejecutarse en la respectiva circunscripción electoral en la cual el candidato resultó elegido, pues *"lo importante para esta inhabilidad es que el lugar de ejecución del contrato sea el mismo del de la elección, no interesa si se celebró en otro sitio"*<sup>22</sup>.

iii) Un **elemento subjetivo** relacionado con el interés propio o de terceros.

Ahora bien, conforme a la jurisprudencia, no es suficiente con que se pruebe el elemento temporal, material y territorial de la inhabilidad, sino que además es necesario que se acredite que la intervención en el contrato estatal aportó beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales a sí mismo, es decir, al candidato o a terceros<sup>23</sup>.

Finalmente, es de anotar que para que se materialice la inhabilidad alegada, es necesaria la **concurrencia de todos y cada uno** de los elementos descritos, de forma tal que la ausencia de algunos de ellos derivara en que la inhabilidad no se configure."

## Caso concreto

Conforme se ha señalado, el actor solicitó la nulidad de los actos administrativos que declararon al señor Marcos Miguel Florián Barrios, como Concejal del municipio de Soledad - Atlántico.

<sup>19</sup> Según esta Sala de decisión, precedente *"...es la decisión, o el conjunto de decisiones, que sirve(n) de referente al juez que debe pronunciarse respecto de un asunto determinado, por guardar una similitud en sus presupuestos fácticos y jurídicos, y respecto de los cuales la ratio decidendi constituye la regla que obliga al operador jurídico a fallar en determinado sentido"*.

<sup>20</sup> En este sentido la Sección Quinta del Consejo de Estado en Sentencia del 9 de julio de 2009 radicación 110010328000200600115-00 (acumulado), N° interno 4056 CP Susana Buitrago Valencia, determinó al estudiar la norma análoga prevista en la Constitución respecto la celebración de contratos que: *"La tipificación de la conducta que prohíbe el numeral 3 del artículo 179 superior exige para su configuración la existencia de los siguientes supuestos: 1) Sujeto pasivo de la prohibición: Candidato al Congreso (Senador - Representante a la Cámara). 2) Conducta: Celebración de contrato. 3) Naturaleza del contrato: La parte con quien el candidato celebra el contrato debe tener el carácter de entidad de naturaleza pública. 4) Móvil de la actuación prohibida: En interés propio o de un tercero. 5) Circunstancia de tiempo: Celebración dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección. 6) Circunstancia de lugar: Celebrado en la circunscripción en la que debe efectuarse la respectiva elección."* (Negritas fuera de texto)

En el mismo sentido, la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 19 de enero de 2010 proferida en el marco de la pérdida de investidura de la entonces senadora Martha Lucía Ramírez radicado 11001-03-15-000-2009-00708-00 CP. Gerardo Arenas Monsalve determinó que para que la conducta prohibitiva de dicha inhabilidad era la "Celebración" de contratos con entidades públicas.

<sup>21</sup> Es decir, en el que al menos una de las partes sea estatal.

<sup>22</sup> Osorio Calderín, ob. Cit. Pág.159.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección quinta, Sentencia del 3 de agosto de 2015, radicación 11001032800020140005100. CP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

Se fundamenta la demanda y la solicitud de suspensión provisional, en que el demandado celebró dos contratos estatales dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección, cuya ejecución se realizó en el mismo municipio donde resultó electo.

A efectos de estudiar el cumplimiento de los requisitos para decretar la suspensión provisional, se consignarán las pruebas aportadas con la referida solicitud, así:

- El día 05 de febrero de 2018, el señor Marcos Miguel Florián Barrios suscribió con el rector de la Institución Educativa Miguel Antonio Caro-INEM, el contrato de prestación de servicios, denominado "CONTRATO DE SERVICIO No. 001/FEBRERO DE 2018", cuyo objeto era la "Prestación de Servicio (sic) profesionales en el área contable, tributaria, presupuestal, informes antes los organismos de control y al Ministerio de Educación Nacional SIFSE"; se estableció como valor del contrato la suma de \$13.200.000, pagaderos mensualmente, con un plazo de ejecución de 11 meses y dejándose consignado que "del presente contrato se rigen en todas sus partes por la Ley 80 de 1993 y sus decretos Reglamentarios" (fls 24-25)

- El día 6 de enero de 2019, entre las partes antes mencionadas, se celebró un contrato de prestación de servicios denominado "CONTRATO DE SERVICIO No 001ENERO 16 DE 2019", con objeto igual al celebrado con anterioridad, por valor de \$13.800.000, con una vigencia de 12 meses calendarios "contados a partir del 05 de enero de 2019, hasta el 31 de diciembre de 2019", consignándose igualmente que el contrato se regía en todas sus partes por la Ley 80 de 1993. (fls 26-27)

- El día 06 de marzo de 2019, el señor Marcos Miguel Florián Barrios suscribió con el rector de la Institución Educativa Josefa Donado, un contrato denominado "ORDEN PRESTACIÓN DE SERVICIOS N° 01", cuyo objeto era la prestación de los servicios profesionales, por valor de \$7.000.000, dejándose consignado que la orden de servicios se regula por lo establecido en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y demás normas concordantes y complementarias. (fls 22-23)

- Mediante escritos del 22 y 29 de noviembre de 2019, aportados en original, el Líder de la División de Inspección y Vigilancia de la Alcaldía de Soledad, certificó que las



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

Instituciones Educativas Miguel Antonio Caro y Josefa Donado, se encuentran ubicadas en el municipio de Soledad-Atlántico y que tienen el carácter de oficiales. (fls 28-29)

- El día 2 de diciembre de 2019, el rector de la Institución Educativa Josefa Donado certificó que el señor Marcos Florián Barrios laboró en esa institución como contratista (Asesoría contable y tributarias y presupuestal), "En el tiempo comprendido de Marzo 6 de 2019 hasta Julio 30 2019 (sic)". (fl 30)

- El día 27 de noviembre de 2019, el rector de la Institución Educativa Miguel Antonio Caro certificó que el demandado laboró en esa institución "contratista (asesoría contable Tributaria y Presupuestal (sic). En el tiempo comprendido de 16 de Febrero de 2018 hasta el 31 Diciembre de 2018 y Enero de 2019 hasta la fecha". (fl 31)

- Que fueron canceladas las estampillas pro cultura, pro anciano, estampilla departamental, con ocasión de los contratos de prestación de servicios y orden de servicio. (fls 32-37)

- Que el demandado presentó el informe de actividades del contrato de servicios profesionales 001 de febrero de 2018 y presentó la cuenta de cobro correspondiente a los meses de febrero a septiembre de 2018. (fls 43-46)

### **Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico**

Teniendo en cuenta los elementos que deben concurrir para estructurar la causal de inhabilidad en cuestión, para la Sala, de acuerdo con las pruebas antes relacionadas, se encuentra acreditado que: i) el señor Marcos Miguel Florián Barrios, celebró dos contratos estatales con los rectores de las Instituciones Educativas oficiales Miguel Antonio Caro y Josefa Donado, dentro del año anterior a la elección como concejal, esto es, dentro del lapso del 27 de octubre de 2018, al 27 de octubre de 2019, pues los mismos datan del 16 de enero y 06 de marzo de 2019, respectivamente; ii) que los establecimientos oficiales antes mencionados quedan ubicados en el municipio de Soledad-Atlántico y, iii) que en virtud de tales contratos, obtuvo un provecho patrimonial por la suma de \$20.800.000.



96

Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

Así las cosas, del estudio de las pruebas allegadas a la solicitud de suspensión provisional se puede evidenciar la vulneración de las normas que se señalan como violadas, esto es, el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 136 de 1993, que consagra que no podrán ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital, 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 distrito, encontrándose acreditada la concurrencia de los elementos temporal (contratos celebrados dentro del periodo del 27 de octubre de 2018 y 27 de octubre de 2019); material u objetivo, al celebrarse dos contratos estatales con los rectores de las instituciones de educación oficiales Miguel Antonio Caro y Josefa Donado; el territorial, al quedar acreditado que la ejecución de los contratos serían en el mismo municipio donde resultó electo, esto es, en el municipio de Soledad-Atlántico y, el subjetivo, en atención a que los referidos contratos se hicieron en interés propio, que le aportó beneficios patrimoniales por valor de \$20.800.000.

Así las cosas, la Sala concluye que de la confrontación del acto demandado y del análisis de las pruebas obrantes hasta este momento, se evidencia la vulneración de las normas superiores alegadas como transgredidas, por lo que habrá de acceder a la solicitud de suspensión provisional del Formulario E-26 CON, únicamente en lo que respecta a la declaratoria de la elección del señor Marcos Miguel Florián Barrios, como concejal del municipio de Soledad-Atlántico.

En razón y mérito de lo expuesto la Sección C del Tribunal Administrativo del Atlántico,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** para tramitar en primera instancia, la demanda de nulidad electoral presentada por el señor William Alfredo Donado Gravini contra el formulario E26 CON proferido por la Registraduría Nacional del Estado Civil el 09 de noviembre de 2019, mediante el cual se declaró elegido al señor Marcos Miguel Florián Barrios, como concejal del municipio de Soledad-Atlántico, para el periodo 2020-2023



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

**SEGUNDO:** Notifíquese personalmente esta providencia al demandado, esto es, al señor Marcos Miguel Florián Barrios, con sujeción a las reglas previstas en el artículo 277 del CPACA.

**TERCERO:** Notifíquese personalmente esta providencia al Consejo Nacional Electoral a través de su Presidente y al Registrador Nacional del Estado Civil como autoridades que adoptaron el acto y/o intervinieron en su adopción, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 277 ibídem.

**CUARTO:** Notifíquese personalmente a la agente del Ministerio Público delegado ante este Despacho.

**QUINTO:** Notifíquese por estado esta providencia al actor.

**SEXTO:** Por Secretaría, infórmese a la comunidad la existencia de este proceso en la forma prevista en el numeral 5º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

**SÉPTIMO:** Comuníquese esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio del buzón electrónico, la cual si así lo decide podrá intervenir en la oportunidad prevista en los artículos 277 y 279 de la Ley 1437 de 2011.

**OCTAVO:** Adviértase al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil que durante el término para contestar la demanda deberán allegar copia de los antecedentes del acto acusado que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

**NOVENO:** Suspéndase provisionalmente los efectos jurídicos del Formulario E-26 CON del 09 de noviembre de 2019, únicamente en lo que respecta a la declaratoria de la elección del señor Marcos Miguel Florián Barrios, como concejal del municipio de Soledad-Atlántico, para el periodo 2020-2023, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**DÉCIMO:** Comunicar al Presidente del Concejo municipal de Soledad-Atlántico, sobre la suspensión provisional del acto que declaró la elección del señor Marcos



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

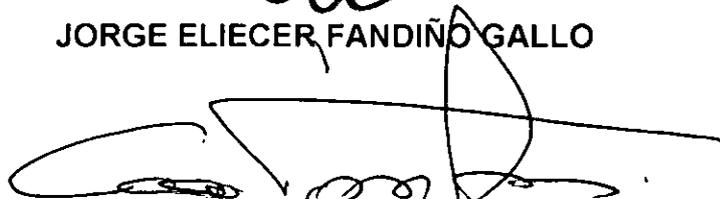
Miguel Florián Barrios, como concejal de ese municipio, conforme lo dispone el artículo 60 de la Ley 136 de 1994.

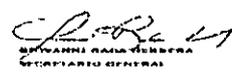
**UNDÉCIMO:** Reconózcase personería a la abogada Adela Luz Ramírez Castaño, para actuar como apoderada del señor Marcos Miguel Florián Barrios, en los términos y con las facultades del poder a ella conferido.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

  
JAVIER EDUARDO BORNACEELLY CAMPBELL

  
JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO

  
CÉSAR AUGUSTO TORRES ORMAZA

NOTIFICACIÓN POR ESTADO  
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE  
NOTIFICA POR ESTADO ELECTRÓNICO  
N° 05 DE HOY 23-01-2018  
08:00 am  
  
GIOVANNI RAMA HERRERA  
SECRETARIO GENERAL  
SE DEJA CONSTANCIA QUE SE LE DIO  
CUMPLIMIENTO AL ARTICULO 201 DEL  
CPACA