



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
TRASLADO DE CONTESTACION DE LA DEMANDA –
EDICTO ART. 289 C.P.A.CA.**

SGC

EDICTO N° 001 (ORALIDAD)

REFERENCIA: NULIDAD ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: Dra. CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

RADICADO: 13-001-23-33-000-2015-00789-00

DEMANDANTE: NESTOR FABIAN RAMOS MARTINEZ

DEMANDADO: ACTO DE ELECCION DE LA SEÑORA CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO COMO CONCEJAL DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO – BOLIVAR, PERIODO 2016-2019

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA SENTENCIA DE DOS (2) DE MARZO DE DOS MIL DIECISESIS (2016), SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN LA PAGINA WEB DE LA RAMA JUDICIAL Y EN LA SECRETARIA GENERAL DE ESTA CORPORACION, POR EL TERMINO LEGAL DE TRES (3) DIAS, HOY, SIETE (7) DE MARZO DE DOS MIL DIECISEIS (2016), A LAS OCHO DE LA MAÑANA (8:00 A.M.).

**JUAN CARLOS GALVIZ BARRIOS
SECRETARIO GENERAL**

EN LA FECHA VENCE EL TERMINO DE TRES (3) DÍAS QUE PERMANECIO FIJADO EL PRESENTE EDICTO; HOY, NUEVE (9) DE MARZO DE DOS MIL DIECISEIS (2016), SIENDO LAS CINCO (5:00) DE LA TARDE.

**JUAN CARLOS GALVIZ BARRIOS
SECRETARIO GENERAL**

*Centro Avenida Venezuela, Calle 33 No. 8-25 Edificio Nacional-Primer Piso
E-Mail: stadcgena@cendoj.ramajudicial.gov.co
Teléfono: 6642718*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1

SIGCMA

132
/ic

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

Cartagena de Indias D T C, dos (2) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Medio de control:	ELECTORAL
Radicado:	13001-23-33-000-2015-00789-00
Demandante:	NESTOR FABIAN RAMOS MARTINEZ
Demandado:	ACTO DE ELECCION DE LA SEÑORA CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO COMO CONCEJAL DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO-BOLÍVAR, PERIODO 2016-2019 (Formulario E-26 CON del 29 de octubre de 2015).
Tema:	INHABILIDAD DE CONCEJAL - Celebración de contrato dentro del año anterior a la elección.
Magistrado Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

I. Sentencia electoral No. 01 dictada en audiencia inicial

1. Demanda

1.1 Hechos

El demandante relata los siguientes hechos relevantes:

1.1.1 Que el pasado 25 de octubre de 2015, se llevaron a cabo las elecciones para concejo municipal de San Pablo-Bolívar, en las cuales se eligió a la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO como Concejal del municipio, por el Partido de la U.

1.1.2 Que la mentada elección se declaró por la Comisión Escrutadora Municipal mediante Formulario o Acta de Escrutinio E-26 CON del 29 de octubre de 2015.

1.1.3 Que la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO se encontraba inhabilitada para ser elegida concejal del Municipio de San Pablo-Bolívar, de acuerdo con lo señalado en el numeral 3º del artículo 43 de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 617 de 2000, debido a que ésta celebró, dentro del año anterior a la elección, Contrato de Prestación de Servicios como Auxiliar de Laboratorio Clínico con una entidad pública del nivel municipal, esto es, con la ESE Hospital Local de San Pablo, contrato que se alega fue ejecutado en la mentada ESE municipal.

1.2 Pretensiones.

La demanda se dirige concretamente a que se declare la nulidad del acto administrativo de elección de la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO como CONCEJAL del Municipio de San Pablo-Bolívar, periodo 2016-2019, y



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1**

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

que se encuentra contenido en el formulario E-26 CON del 29 de octubre de 2015 expedido por la Comisión Escrutadora Municipal.

1.3 Normas violadas y cargos de violación.

En síntesis, el demandante invoca la violación del artículos 43, numeral 3º, de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000), en cuanto considera que la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO quedó incurso en la causal de inhabilidad prevista en esa disposición, por haber celebrado, en interés propio, contrato de prestación de servicios No. 061 de 2014 con la ESE Hospital Local de San Pablo (entidad pública del nivel municipal), durante los 12 meses anteriores a la elección, por lo que debe declararse la nulidad de su elección como Concejal del Municipio de San Pablo-Bolívar, elección contenida en el acto acusado.

2. Contestación de la demanda.

2.1 CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO (Fl. 79-83).

La concejal electa, a través de apoderado, contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la misma, por cuanto carecen de fundamento fáctico y jurídico. En ese sentido, centra su defensa argumentando que si bien es cierto que celebró contrato de prestación de servicios con la ESE Hospital Local de San Pablo, dicho contrato tiene como fecha de suscripción el 23 de octubre de 2014 y la elección se llevó a cabo el 25 de octubre de 2015, es decir, que la celebración del contrato no se efectuó dentro del año que contempla la prohibición, descartando por ello la estructuración de la causal de inhabilidad alegada. Precizando además que, conforme a la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, la etapa de ejecución del contrato no debe ser considerada para efectos de estructurar la inhabilidad alegada, sino solo la celebración o suscripción del mismo, debiendo acudirse a una interpretación restrictiva de la norma inhabilitante tratándose de demandas de nulidad electoral como la presente. De allí que deba negarse las pretensiones de la demanda.

2.2 Registraduría Nacional del Estado Civil-RNEC (Fl. 90-110).

En escrito radicado el 15 de febrero de 2016, el apoderado judicial de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, solicitando se desestimen las mismas frente a esa entidad, por no reunir las formalidades legales establecidas por el legislador y por carecer de soporte jurídico y probatorio que demuestre que la Registraduría Nacional de Estado Civil es la autoridad competente para establecer si una persona se encuentra incurso en causales de inhabilidad.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1**

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

En ese sentido, solicitó la desvinculación del proceso de su representada, al proponer la excepción de "falta de legitimación en la causa por pasiva", y argumentar además, imposibilidad de cumplimiento de un eventual fallo de nulidad.

Señaló como función del Registrador Nacional del Estado Civil la de verificar el cumplimiento de los requisitos legales para la inscripción de las candidaturas de conformidad con el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011, sin que sea procedente entrar a conocer o determinar si un candidato se encuentra inhabilitado. Transcribió el artículo 5 del Decreto 1010 de 2000 que establece las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, enfatizando que tal autoridad es la encargada solo del montaje de toda la estructura y organización electoral, la cual se realiza en varias etapas.

Agregó que la entidad vinculada, no tiene injerencia en la realización de escrutinios ni en los resultados de los mismos y sólo cumple una labor de secretaría, razón por la cual no puede pronunciarse sobre inhabilidades de candidatos.

3. Alegatos de conclusión.

Se deja constancia que el apoderado de la Registraduría Nacional de Estado Civil manifestó en audiencia que se abstiene de presentar alegatos de conclusión, así mismo la representante del Ministerio Público presentó su concepto de fondo, actos procesales que se encuentran grabados en audio y video. La parte demandante y la apoderada de la Concejal electa con el acto acusado, no presentaron alegatos de conclusión al no asistir a la audiencia inicial donde se recepcionaron los mismos.

II. CONTROL DE LEGALIDAD.

De conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció control de legalidad de las mismas, sin presentarse manifestación alguna por las partes y el Ministerio Público u observarse por el Tribunal vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso y/o impidan proferir sentencia de fondo.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala tiene competencia para decidir, en única instancia, la presente demanda de nulidad electoral, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9º del artículo 151 del CPACA, y en atención a que se trata de la



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

nulidad de un acto de elección de un miembro de una corporación pública (Concejal) de un municipio con menos de setenta mil (70.000) habitantes¹, que además no es capital del Departamento.

2. Excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC -.

Como asunto previo debe establecerse si ha de prosperar o no, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la RNEC.

En torno a tal excepción, se tiene que la RNEC consideró que debía ser desvinculada del proceso por cuanto los actos de Declaratoria de Elección no fueron expedidos por esa entidad, y que sus funciones con respecto a las elecciones son netamente secretariales, y de montaje de toda la infraestructura y organización del proceso electoral en sus varias etapas.

Pues bien, para resolver tal excepción se hace necesario recordar, las diferencias que existen entre la *legitmatio ad processum* y la *legitmatio ad causam*. La primera atañe a la posibilidad de intervenir en juicio y ejercer todos los actos procesales permitidos. En cambio, la legitimación en la causa está directamente relacionada con el objeto de la Litis; se trata de un elemento sustancial de la pretensión, por lo que no constituye un presupuesto procesal, como sí lo es la legitimación para el proceso, sino una condición para proferir sentencia de fondo.

Así, la relación sustancial se determina en cuanto el demandado está objetiva e inexorablemente llamado a cumplir con la obligación o derecho que se le impone y se pretende por parte del demandante, una vez probados los hechos en el proceso y demostrada y comprometida su intervención en la configuración del acto, hecho, operación, etc. Contrario *sensu*, de no determinarse su actuación, no está llamado a ser responsable. Por ello, de encontrarse *ab initio* demostrada ausencia total de relación con la actuación cuestionada, procede declarar la excepción de falta de legitimación en la causa.

En el caso *sub examine* sin embargo, ha de precisarse que la intervención en el proceso de la Registraduría Nacional del Estado Civil con fundamento en el numeral 2º del artículo 277 del C.P.A.C.A., no se hace en calidad de demandado, dada la especial naturaleza del proceso electoral, en el cual la posición de tal, la asume sólo el elegido o nombrado. Tampoco puede identificarse en *stricto sensu* como un litisconsorte por cuanto el análisis de

¹ Sobre población del municipio del San Pablo-Bolívar, se puede constatar que tiene menos de 70.000 habitantes, según lo consultado en la página web del DANE: <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/series-de-poblacion>.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

los cargos de nulidad endilgados y la consecuencia que se derive en caso de que prosperen, no necesariamente comprometen la actuación de la mencionada autoridad y la solución al litigio no es uniforme para quienes en él intervienen. De igual forma, no se puede considerar como tercero en los términos del artículo 228 del C.P.A.C.A. en la posición de impugnador o coadyuvante por cuanto su enfoque no apoya al demandante o al demandado y sus actuaciones no se reducen a respaldar tales posiciones²; ni apelar a las otras formas tradicionales de intervención consagradas en el Código General del Proceso. En efecto, no se podría hablar de una "intervención ad excludendum" porque no existe una pretensión de la entidad pública, contrapuesta al demandante y al demandado, ni de una "denuncia del pleito" o un "llamamiento en garantía" en atención a que en ninguno de los dos casos, tratándose de pleitos electorales, es posible atraer a otra persona o autoridad para que responda o apoye la demanda de nulidad instaurada; y finalmente, ni de un "llamamiento de poseedor o tenedor" porque no se trata de pretensiones sobre bienes en las que se ejerza derecho de dominio o posesión.

Como se observa, la vinculación de la Registraduría Nacional y su consecuente ubicación procesal en los juicios electorales, es ESPECIAL, si se considera y se comprueba desde cierta perspectiva, que pudo haber intervenido en la adopción del acto administrativo de elección demandado, situación que la pone en el predicamento de defender su actuación, más no la elección propiamente dicha, creándole un posible interés en el resultado del proceso. Sin embargo, de aparecer claramente que no intervino en la adopción del acto incoado, su intervención en el proceso resulta inocua, tal y como lo ha sostenido el H. Consejo de Estado³.

En el presente asunto, la Magistrada Ponente del proceso, ordenó la vinculación de la RNEC en el auto admisorio de la demanda por considerar que **había intervenido en la expedición del acto** demandado conforme lo consagra el numeral 2º del artículo 277 del C.P.A.C.A. (Fl. 59). Ahora bien, habrá entonces de establecerse, si en el acto que declaró la elección de CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO como Concejal del Municipio de San Pablo-Bolívar consignado en el formulario E-26 CON del 29 de octubre de 2015, intervino o no la entidad que propuso la excepción, ello, independientemente de si los cargos endilgados por la parte demandante giran o no, en torno a alguna actuación propia de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

² Ver artículo 224 inciso segundo del C.P.A.C.A.

³ Consejo de Estado Sección Quinta sentencia de 10 de mayo de 2013, Exp. 2012-00012- 01, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sobre el particular ver también sentencia de 1 de noviembre de 2012, Exp. 2010-00086-00, M.P. Mauricio Torres Cuervo.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

En el presente caso, advierte la Sala que el acto declaratorio de la elección de la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO, fue suscrito por dos (2) miembros de la Comisión Escrutadora Municipal de San Pablo y por **el Registrador Municipal de San Pablo-Bolívar**, como Delegado de la Registraduría Nacional del Estado Civil, quien actuó como secretario de la Comisión (fl. 48 a 57), de allí que atendiendo la composición legal de dicha Comisión (Art. 157⁴ Código Electoral), debe concluirse que la entidad excepcionante sí intervino en la adopción del acto administrativo de elección aquí acusado, por lo que la excepción planteada no está llamada a prosperar, en la medida en que no carece de legitimación en la causa para comparecer, bajo la especial posición referida, a la presente tramitación.

Despachada la excepción planteada por la RNEC, debe la Sala entrar al estudio de mérito dentro del presente asunto.

3. Problema jurídico

Atendiendo a la fijación del litigio, la Sala encuentra que el problema jurídico, se concreta en el siguiente cuestionamiento:

¿Incurrió la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, por haber sido elegida concejal del Municipio de San Pablo-Bolívar, siendo que conforme a la demanda, celebró dentro del año anterior a su elección, contrato con entidad pública del nivel municipal y que dicho contrato debía ejecutarse en ese mismo municipio?

4. Tesis de la Sala

La Sala sustentará que en el presente caso, a la luz de la jurisprudencia imperante, no se encuentran reunidos los presupuestos para afirmar que la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO, incurrió en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, como se expone seguidamente.

⁴ ARTÍCULO 157. Diez (10) días antes de las correspondientes elecciones, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial deberán designar, en Sala Plena, las comisiones escrutadoras distritales y municipales formadas por dos (2) ciudadanos de distinta filiación política, que sean jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos en el respectivo distrito judicial.

Los términos se suspenderán en los despachos de los jueces designados durante el tiempo en que cumplan su comisión de escrutadores.

Si fueren insuficientes los jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos para integrar las comisiones escrutadoras, los Tribunales Superiores las complementarán con personas de reconocida honorabilidad.

Los Registradores Distritales y Municipales actuarán como secretarios de las comisiones escrutadoras.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

5. Marco normativo y jurisprudencial.

Con el fin de desarrollar el marco normativo a aplicar en el presente asunto, debe primeramente la Sala precisar que, en términos generales, las inhabilidades son restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas y, en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo a quienes ya se encuentran vinculados. Es más, la Corte Constitucional en su amplia jurisprudencia ha dicho de ellas, que se trata de aquellos requisitos negativos para acceder a la función pública, que buscan rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso y la permanencia en el servicio público⁵.

Ahora, en lo que se refiere a las inhabilidades para ser concejal, dispone el artículo 312 de la Constitución Política, que "(...) *La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.*"⁶

En lo pertinente el artículo 40, numeral 3º de la Ley 617 de 2000, que modificó el artículo 43 de la Ley 136 de 1994, señala:

*"ARTICULO 40. DE LAS INHABILIDADES DE LOS CONCEJALES. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así: **Inhabilidades: No podrá ser inscrito** como candidato **ni elegido** concejal municipal o distrital:*

(...)

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 distrito...**" (Resaltado extraño al texto original).

El Honorable Consejo de Estado en jurisprudencia reiterada⁷, precisó la

⁵ Sentencia C-546 de 1993, MP Dr. Carlos Gaviria Díaz. En igual sentido se pueden consultar las sentencias C-380-97, MP Dr. Hernando Herrera Vergara; C-200-01, MP Dr. Eduardo Montealegre Lynett, y C-1212-01, MP Dr. Jaime Araujo Rentería, por mencionar algunas.

⁶ Valga decir que, si bien los concejales no tienen la condición de empleados públicos, como miembros de una Corporación Pública se consideran servidores públicos (Inciso 1º del artículo 123 Superior).

⁷ Sentencias de 6 de octubre de 2005 dentro del Expediente: 2004-00013, Actor: ALBERTO LIZARDO GÓMEZ REVOLLO, M.P. Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, y de treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013)-CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION PRIMERA-Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO-Bogotá, D.C., Radicación número: 08001-23-31-000-2012-00048-01 (PI)-Actor: LEONARDO FABIO REALES CHACON-Demandado: AISSAR ALBERTO CASTRO REYES-Referencia: APELACION SENTENCIA – PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

finalidad de esta prohibición y sostuvo que cuando el legislador estableció la celebración de contratos con entidades públicas como fuente de inhabilidad e incompatibilidad, necesariamente tuvo como finalidad evitar que por dicho medio los aspirantes a cargos de elección popular tuvieran ventajas en relación con los demás candidatos pues, a no dudarlo, por tal medio fácilmente se pueden deducir beneficios electorales; y también impedir que quienes estén ya en ejercicio de sus funciones, prevalidos de su condición, se lucraran con la celebración de los referidos contratos, pues obviamente de permitirse dicha práctica tendrían más opción de ser adjudicatarios de los mismos los funcionarios públicos frente a cualquier particular.

Así las cosas, la norma, en el aparte subrayado, prevé una sola hipótesis de inhabilidad: la intervención en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o en el de terceros, siempre y cuando la ejecución o cumplimiento del contrato deba darse en la circunscripción del municipio o distrito en el cual se efectúe la respectiva elección y dentro del año anterior a ésta.

La simple lectura de la norma transcrita en precedencia muestra que para que se configure esa causal de inhabilidad es necesario demostrar cinco supuestos: **i)** la elección, es decir, que el demandado ha sido elegido concejal; **ii)** que existe un contrato en cuya celebración el elegido hubiere intervenido, ya sea en interés propio o en interés de terceros; **iii)** la naturaleza del contrato, puesto que se debe probar que éste se celebró con entidades públicas de cualquier nivel; **iv)** el tiempo en que fue celebrado, es decir, que el contrato se haya celebrado dentro del año anterior a la elección; y **v)** el lugar, pues se exige que el contrato deba ejecutarse en el mismo municipio o distrito donde resultó electo el demandado.

Ahora, respecto del cuarto presupuesto resulta pertinente hacer algunas aclaraciones que de antaño ha hecho el H. Consejo de Estado⁸. En efecto, ocurre que dicha norma toma como referencia las fechas de la inscripción y de la celebración del contrato, toda vez que solamente se configura la inhabilidad cuando entre los dos momentos jurídicos no hubiere transcurrido un término igual o inferior a un año. Eso muestra, entonces, que si bien es cierto la nulidad del acto administrativo que declara la elección de un concejal, puede originarse por irregularidades en la elección o en la inscripción como candidato, no lo es menos que la inhabilidad objeto de

⁸ CONSEJO DE ESTADO -SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION QUINTA-Consejero ponente: DARIO QUIÑONES PINILLA-Bogotá, D. C., veintinueve (29) de abril de dos mil cinco (2005).- Radicación número: 05001-23-31-000-2003-04269-01 (3558) -Actor: PROCURADORA DELEGADA ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA. Demandado: CONCEJAL DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

estudio parte de la comparación de esas dos fechas claramente determinadas.

En ese sentido, aunque el encabezamiento de la norma dispone que "No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital" –aspecto general aplicable a las inhabilidades de concejales–, lo cierto es que la causal de inhabilidad objeto de estudio es clara en señalar el período inhabilitante a partir de la elección, pues dispone: "quien dentro del año anterior a la elección". Dicho de otro modo, si un candidato se inscribe para aspirar al cargo de concejal y dentro del año anterior a la fecha en que se lleva a cabo la elección ha celebrado un contrato en las condiciones señaladas en la norma, resulta claro que se encuentra inhabilitado para ser elegido concejal.

De hecho, cuando una persona se inscribe para aspirar a un cargo de elección popular no sólo tiene claridad de la fecha exacta en la que se efectuará la elección, sino también de si celebró contratos con entidades públicas de cualquier nivel que deban ejecutarse en la respectiva circunscripción electoral. Precisamente por ello, la norma objeto de estudio es diáfana en señalar que la inhabilidad debe contabilizarse dentro del año anterior a la elección. Entonces, si dentro del año anterior a la fecha de la elección una persona ha celebrado contrato en los términos señalados en el artículo 43, numeral 3º, de la Ley 136 de 1994, con la modificación que a esa norma introdujo el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, no debe inscribirse como candidato a concejal, pues si lo hace y resulta elegido como tal incurre en inhabilidad. **Pero, no es la fecha de la inscripción la que resulta relevante para determinar el término inhabilitante, pues éste, como ya se anotó, está dado por la fecha de la elección.**

En síntesis, el período inhabilitante en la causal de celebración de contratos objeto de estudio está limitado al año anterior a la elección y no a la inscripción del candidato ni a la ejecución del contrato.

Aclarado lo anterior, se tiene entonces que para efectos de la decisión a adoptarse en este fallo, es del caso advertir que para que se configure la causal de inhabilidad endilgada es requisito *sine qua non* que las conductas prohibitivas que constituyen su supuesto fáctico, se hayan realizado **dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección. Contrario sensu, las que se remontan a fecha anterior no se subsumen en la condición de temporalidad en que debe tener lugar el supuesto fáctico de la causal**, dados los claros términos en que la norma *sub-examine* delimita la extensión del período inhabilitante⁹.

⁹ Al respecto ver: CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION PRIMERA-Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO-Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014)-Radicación número: 70001-23-33-000-2012-00094-01(PI)-Actor: LEONEL DE JESUS GONZALEZ PACHECO-Demandado: OSCAR LUIS MARTINEZ MARTINEZ-Referencia: APELACION SENTENCIA – PERDIDA DE INVESTIDURA.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

Por otro lado, el H. Consejo de Estado en jurisprudencia reiterada, ha resaltado que al momento de estudiar la configuración de la mentada inhabilidad, debe separarse: **i) la celebración del contrato con ii) su ejecución**, ello, teniendo en cuenta que **para efectos de la inhabilidad ha de tenerse en cuenta sólo su celebración porque así lo dispuso la ley, además las normas referentes a la nulidad electoral se interpretan de manera restrictiva¹⁰.**

Sobre el tema, se cita las siguientes decisiones:

*La causal de inhabilidad transcrita se configura por tres diferentes hechos realizados dentro del año anterior a la elección: (i) intervenir en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal; (ii) intervenir en la celebración de contratos o la celebración de éstos en interés propio o de terceros con entidades públicas de cualquier nivel, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio y; (iii) haber sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado. **La Sala no entrará a examinar si los contratos están o no vigentes porque ello no tiene trascendencia para el asunto en estudio puesto que el legislador definió en forma clara el momento constitutivo de la inhabilidad -intervención en la celebración o la propia celebración del contrato-, no en las etapas subsiguientes como su ejecución, cumplimiento o su liquidación. Asumir una posición contraria es hacer una interpretación extensiva de la norma, a partir de la cual se crean nuevos hechos para su configuración que la disposición no prevé. Al respecto debe recordarse, que en materia de inhabilidades no le es dable al operador jurídico, la aplicación analógica o extensiva, conforme al principio de la taxatividad que rige estas normas¹¹** (Negrillas fuera de texto).*

¹⁰ "Ha expresado el Consejo de Estado que las inhabilidades, y por ende las incompatibilidades, tienen como objetivo principal lograr la moralización, idoneidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos. Que los hechos que el constituyente o el legislador tipifican como causales son de distinta índole, algunas son de carácter general ya que operan para toda clase de servidores públicos, mientras que otras sólo se establecen para determinada entidad o rama del poder público.

Dado su carácter prohibitivo, su consagración debe ser expresa, al tiempo que su interpretación estricta y por ende no es posible su aplicación analógica, esto es, que su deducción y aplicación siempre debe estar ajustada a los presupuestos que para cada causal haya señalado el constituyente o el legislador. Se quiere evitar que los candidatos y los concejales que son autoridades administrativas influyan en las decisiones que en el municipio se tomen dentro de este ámbito."

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Rad.: 2008 – 0042. Magistrado Ponente: Dr. Mauricio Torres Cuervo.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

- **"INHABILIDAD POR INTERVENCIÓN EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS**
 - **Presupuestos que la configuran. Finalidad. No comprende la ejecución del contrato**

La jurisprudencia de la Sección ha entendido por intervención en la celebración de contratos la participación personal y activa del demandado en actos conducentes a consolidar un contrato que efectivamente se celebró, participación ya como parte o ya como tercero, siempre que devalen un claro interés en tal sentido. **Ha señalado igualmente que lo que constituye causal de inhabilidad es la intervención en la "celebración" del contrato y no su ejecución, que dicha causal se configura aunque el objeto contractual no se cumpla o ejecute** y 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"¹². (Negrillas fuera de texto).

Finalmente, tal posición del Consejo de Estado fue reiterada mediante la sentencia de 23 de octubre de 2014, Rad.: 2014 – 1853. Magistrado Ponente: Dr. Guillermo Vargas Ayala, dentro del proceso de acción de tutela interpuesta por Alfonso Rafael Mercado Lastra contra la Sección Quinta de esa Corporación con ocasión de la decisión adoptada en sentencia del 19 de junio de 2014, dentro del proceso de Nulidad Electoral Radicado 882 de 2013, en relación precisamente con la causal de inhabilidad establecida en el artículo 43 de la Ley 136 de 1994, en dicha oportunidad se dijo¹³:

*"De igual forma la jurisprudencia de la Sección Quinta de esta Corporación ha reiterado que esta causal de inhabilidad **se configura por la sola celebración del contrato y no por su ejecución**. Así señaló que:*

"(...) lo que constituye causal de inhabilidad es la intervención en la "celebración" del contrato y no su ejecución , que dicha causal se configura aunque el objeto contractual no se cumpla o ejecute y 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,

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 19 de febrero de 2009. Rad.: 2007 – 0700. Magistrada Ponente: Dra. Susana Buitrago de Valencia.

¹³ Citando también en fallo reciente: CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION PRIMERA-Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO-Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil quince (2015)-Radicación número: 08001-23-31-000-2013-00340-01(PI)-Actor: EDWING JABETH ARTEAGA PADILLA-Demandado: LAO HERRERA IRANZO – CONCEJAL DE BARRANQUILLA-Referencia: APELACION SENTENCIA – PERDIDA DE INVESTIDURA.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

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". (Negrilla fuera del texto).

(...)

*Frente a tal panorama evidencia la Sala que al fallar la demanda de nulidad interpuesta por el Señor MERCADO LASTRA en dicho sentido y con dicha fundamentación la Sección Quinta del Consejo de Estado se apartó de forma ilegítima del precedente horizontal establecido por ella misma según el cual la intervención en la celebración del contrato configura la causal de inhabilidad y no su ejecución. **Como se evidenció de manera precedente en este fallo, la reiterada aplicación de la regla según la cual la sola celebración del contrato estatal da lugar a que se configure la inhabilidad establecida por la ley, con independencia de lo que suceda posteriormente con su ejecución, vincula al juez administrativo; quien en principio, salvo que se aparte legítimamente de él, está llamado a seguir el precedente.**" (Negrillas nuestras).*

Aclarado lo anterior, se ocupará la Sala de la verificación, en el caso concreto, de los supuestos fácticos necesarios para que se configure la causal de inhabilidad alegada en la presente demanda.

6. El caso concreto.

6.1. Hechos relevantes probados.

6.1.1 **El 23 de octubre de 2014**, se celebró y suscribió contrato de prestación de servicios No. 061-2014, entre la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO y el Gerente de la ESE HOSPITAL LOCAL DE SAN PABLO (Fl. 86-87). Dicho contrato tenía por objeto la "**prestación de los servicios como Auxiliar de Laboratorio Clínico en los Componentes de Salud Pública en la Empresa Social del Estado Hospital Local San Pablo**", en el mismo se pactó como valor del contrato la suma de \$2.200.000 de pesos, y como término de duración un plazo dos (2) meses a partir de la fecha de la firma de contrato.

6.1.2 En Acta de Inicio del Contrato No. 061 de 2014 (Fl. 85), suscrita entre la Subgerente Científica de la ESE HOSPITAL LOCAL DE SAN PABLO, como supervisora del contrato, y la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO, se indicó que "**En San Pablo Bolívar, a los Veinte y Tres (23) días del mes de Octubre de 2014...**" se dejó "**constancia del inicio real y efectivo del presente contrato de prestación de servicios**", señalándose como fecha de terminación del contrato el día 23 de diciembre de 2014.

6.1.3 A folio 29, obra copia de Orden de Pago No. 828 de fecha 15 de diciembre de 2014, "**POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE ORDEN DE CALCELACION DE UNA CUENTA DE COBRO**", suscrita por el Gerente de la ESE Hospital Local San Pablo, en la cual se autoriza al pagador de la ESE,



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

cancelar a CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO la suma de \$1.100.000 pesos, correspondientes al periodo de noviembre de 2014, según contrato No. 061/2014.

6.1.4 A folio 31, obra copia de certificación suscrita por el Subgerente Científico de la ESE Hospital Local San Pablo, de fecha 27 de noviembre de 2014, por medio de la cual se certifica que la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO, prestó sus servicios como Auxiliar de laboratorio clínico en los componentes de Salud Pública Municipal que ejecuta la ESE, durante el mes de noviembre de 2014, según contrato No. 061 de 2014.

6.1.5 A folio 32, obra copia de certificación suscrita por la Coordinadora de Salud Pública de la ESE Hospital Local San Pablo, de fecha 25 de noviembre de 2014, por medio de la cual se certifica que la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO, prestó sus servicios como Auxiliar de Laboratorio Clínico en los componentes de Salud Pública que ejecuta la ESE, durante el mes de noviembre de 2014, y según contrato No. 061-2014.

6.1.6. A folios 38 a 41, obra copia información arrojada por el Sistema Electrónico Para la Contratación Pública-SECOP, respecto del contrato No. 061, cuyo objeto es "CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS COMO AUXILIAR DE LABORATORIO CLINICO EN LOS COMPONENTES DE SALUD PUBLICA EN LA ESE HOSPITAL LOCAL SAN PABLO", documento en el que se dice que el contratista es la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO, y **que el lugar de ejecución del contrato es "San Pablo Sur de Bolívar"**.

6.1.7 Mediante Formato E-26 CON del 29 de octubre de 2015, expedido la Comisión Escrutadora Municipal, dentro de las Elecciones de Concejo de San Pablo-Departamento de Bolívar, llevadas a cabo el **25 de octubre de 2015**, se declaró la elección de la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO como Concejal de ese Municipio, para el período 2016 a 2019 (Fl. 48 a 57).

6.2. Del análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y Jurisprudencial.

De una confrontación de los hechos probados de cara al marco normativo de esta providencia, surge claro que las pretensiones de la demanda deben ser denegadas, en tanto que no se configura la totalidad de los supuestos descritos en la causal de inhabilidad invocada, contemplada en el numeral 3° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000.

En efecto, de las probanzas allegadas a autos, valoradas a la luz de la sana crítica, se tiene por demostrado en el proceso que la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO fue elegida Concejal del Municipio de San Pablo-Bolívar, para el período 2016-2019; que contrató bajo la modalidad de prestación



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

de servicios con la ESE Hospital Local San Pablo, es decir, celebró contrato con entidad pública del nivel municipal en interés propio y que dicho contrato fue ejecutado en el territorio del Municipio de San Pablo-Bolívar. No obstante, el supuesto inhabilitante consistente en que dicho contrato hubiere sido celebrado **dentro del año anterior a la elección**, no se cumple, pues se acreditó que las elecciones en las cuales resultó elegida la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO, como Concejal del Municipio de San Pablo, para el período constitucional 2016-2019, se llevaron a cabo **el 25 de octubre de 2015**, mientras que el contrato de prestación de servicios en cuestión, se suscribió el **23 de octubre de 2014** (Fl. 87), es decir, por fuera del lapso inhabilitante, que era el comprendido **entre el 25 de octubre de 2014 y el 25 de octubre de 2015**.

Ahora bien, el hecho de que el contrato de prestación de servicios en comento estuviere vigente o se hubiere ejecutado dentro del período inhabilitante (estuvo vigente hasta el 23 de diciembre de 2014 y hasta esa fecha se extendió su ejecución), en manera alguna configura la causal de inhabilitación invocada, pues lo que la causal tipifica es que el contrato se hubiere celebrado durante ese período inhabilitante, sin que sea relevante aspecto diferente al de tal celebración, para el efecto de configurarse la restricción del derecho fundamental de acceso a cargo público.

En ese sentido, y como se indicó en el marco jurídico expuesto en esta providencia, el Consejo de Estado ha sido enfático en indicar que¹⁴, no queda comprendida dentro de la inhabilitación, la etapa de ejecución del contrato, al indicar que *"Dicha inhabilitación señala que su configuración depende, en parte, de que el demandado haya intervenido en la celebración de contratos, lo que a la luz del principio de la capacidad electoral y de la necesaria interpretación restrictiva que gobierna la hermenéutica sobre los regímenes restrictivos del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, lleva a afirmar que de las distintas etapas que rodean al contrato estatal (precontractual, contractual y poscontractual), no sería inhabilitante la última, esto es aquella que tenga lugar durante su ejecución o liquidación."*

Lo anterior, lleva la Sala a descartar la intervención de la Concejal demandada, en la celebración de contratos con la ESE Hospital Local San Pablo, dentro del período inhabilitante, siendo acertada la posición expuesta en su defensa, máxime si como lo ha sostenido la Jurisprudencia del Consejo de Estado, las actividades desplegadas para el cumplimiento

¹⁴ Sentencia de 17 de octubre de 2008, Expediente: 2007-00640, Actor: Manuel Roberto Larios Arrieta y otro, M.P. Dra. María Nohemí Hernández Pinzón. **Reiterada** en sentencia: CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION PRIMERA-Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO-Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013)-Radicación número: 08001-23-31-000-2012-00048-01(PI)-Actor: LEONARDO FABIO REALES CHACON-Demandado: AISSAR ALBERTO CASTRO REYES-Referencia: APELACION SENTENCIA – PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No 003
SENTENCIA No. 1

SIGCMA

Radicado 13001-23-33-000-2015-00789-00

de las prestaciones derivadas del acuerdo de voluntades no pueden tomarse como conductas inhabilitantes, como quiera que el fin último, que es la celebración del contrato, ya se obtuvo, restando tan solo el normal desarrollo de su cumplimiento.

En suma, no habiéndose demostrado uno de los supuestos de hecho necesarios para que se configure la causal de inhabilidad objeto de análisis (el temporal: celebración de contrato dentro del periodo inhabilitante), se impone negar las pretensiones de la demanda, por lo que en virtud del principio de economía, se releva la sala de efectuar análisis adicional.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR NO PRÓSPERA la excepción previa de "falta de legitimación en la causa por pasiva", propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil, según las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda en referencia, dirigidas a la declaratoria de nulidad del acto administrativo de elección de la señora CIELO NAYIBE VELASCO SOTELO como CONCEJAL del Municipio de San Pablo-Bolívar, periodo 2016-2019, contenido en el formulario E-26 CON del 29 de octubre de 2015 expedido por la Comisión Escrutadora Municipal, por las razones expuestas en la parte motiva.

TERCERO: Notifíquese esta sentencia con sujeción a lo dispuesto en el artículo 289 CPACA, norma que la Secretaría General de esta Corporación deberá cumplir remitiendo además las comunicaciones allí dispuestas.

CUARTO: Cumplido lo dispuesto en el artículo 289 ibídem, previas las anotaciones de Ley, archívese el expediente.

Se deja constancia que esta decisión fue aprobada por la Sala de Decisión 03 en curso de la audiencia inicial.


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
 Magistrada


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ
 Magistrado


JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO
 Magistrado