



467

Radicado: 11001-03-28-000-2018-00090-00
Demandante: Diana Patricia Cárdenas Solera y otro

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2018-00090-00 (PRINCIPAL)
11001-03-28-000-2018-00110-00
Demandante: DIANA PATRICIA CÁRDENAS SOLERA Y OTRO
Demandado: CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA – SENADOR 2018-2022
Temas: Inhabilidad congresista

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

Surtido el trámite legal correspondiente, la Sala se dispone a proferir sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1. Demanda y sus pretensiones

De manera independiente y separada los ciudadanos Diana Patricia Cárdenas Solera y Romeo Edinson Pérez Ortiz interpusieron demanda de nulidad electoral contra el formulario E26SEN y la Resolución 1596 de 2018 que declararon la elección del señor Carlos Manuel Meisel Vergara como Senador de la República para el período constitucional 2018-2022.

Para el efecto, la señora Diana Patricia Cárdenas Solera presentó la siguiente pretensión:

“1- Que se declare la nulidad parcial del formulario E-26-SEN, acto de declaratoria de elección del Senado de la República, expedido el día 19 de julio de 2018, por el Consejo Nacional Electoral, referente a la elección del senador CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA, del partido Centro Democrático, periodo 2018-2022 por estar incurso en inhabilidad o prohibición supraconstitucional, conforme a los cargos formulados y se decreten las ordenaciones de ley.”

Por su parte, el señor Romeo Edinson Pérez Ortiz como pretensiones solicitó:

*1. Se declare la **NULIDAD PARCIAL DE LA RESOLUCIÓN No. 1596 de 2018**, expedida por el **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL** que declaró elegido al sr. **CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA**, Senador de la República para periodo (sic) 2018-2022, en las*





elecciones del 11 de marzo de 2018, avalado por PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO (sic), suscrita por los Miembros del Consejo Nacional Electoral, presidente IDARYRIS YOLIMA CARRILLO PÉREZ, por los Magistrados: BERNARDO FRANCO RAMÍREZ, FELIPE GARCÍA ECHEVERRI, GLORIA INÉS GÓMEZ RAMÍREZ, ÁNGELA HERNÁNDEZ SANDOVAL, ARMANDO NOVOA GARCÍA, EMILIANO RIVERA BRAVO, HÉCTOR ELÍ ROJAS JIMÉNEZ Y ALEXANDER VEGA ROCHA y el Registrador Nacional del Estado Civil (e) ORLANDO BELTRÁN CAMACHO, plasmado en el formulario E-26, quien optuvo (sic) una votación de 28.494 votos, por no reunir las calidades y requisitos constitucionales de elegibilidad por hallarse incurso en causal de inhabilidad, conforme al numeral 5 del artículo 275 de la LEY 1437 de 2011, y no podrá ser congresista por estar incurso en inhabilidad e incompatibilidad señaladas en la causal 8 del artículo 179 de la Constitución Nacional.

2. Que se ordene la cancelación de la credencial correspondiente al sr. CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA, plasmado en el ACTO DE PARCIAL (sic) DE LA RESOLUCIÓN No. 1596 de 2018, expedida por el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL que lo declaró electo en la elecciones (sic) del 11 de marzo de 2018, avalado por PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO, suscrita por los Miembros del Consejo Nacional Electoral, presidente IDARYRIS YOLIMA CARRILLO PÉREZ, por los Magistrados: BERNARDO FRANCO RAMÍREZ, FELIPE GARCÍA ECHEVERRI, GLORIA INÉS GÓMEZ RAMÍREZ, ÁNGELA HERNÁNDEZ SANDOVAL, ARMANDO NOVOA GARCÍA, EMILIANO RIVERA BRAVO, HÉCTOR ELÍ ROJAS JIMÉNEZ Y ALEXANDER VEGA ROCHA y el Registrador Nacional del Estado Civil (e) ORLANDO BELTRÁN CAMACHO, plasmado en el formulario E-26, quien optuvo (sic) una votación de 28.494 votos.

3. Se declare la nulidad el (sic) acta de posesión del señor CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA, quien se posesionó el 20 de julio de 2018, como Senador de la República para periodo (sic) 2018-2022, en las elecciones del 11 de marzo de 2018.

4. Que se OFISIESE (sic) al REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, para notificar las desiones (sic) tomadas por el CONSEJO DE ESTADO y cítese a la PROCURADURÍA que viene actuando en el proceso”.

1.2 Hechos

Aunque las demandas se presentaron de manera separada, ambos demandantes fundamentaron su escrito introductorio en supuestos fácticos similares, los cuales la Sala sintetiza de la siguiente manera:

1.2.1 El señor Carlos Manuel Meisel Vergara resultó electo como concejal de Barranquilla para el periodo 2016-2019 con el aval del partido Centro Democrático.

1.2.2 Según la parte actora, el 11 de diciembre de 2017, el señor Meisel Vergara presentó renuncia a la curul que ocupaba en el concejo distrital.

1.2.3 El demandado se inscribió como candidato al Senado para el periodo 2018-2022, también con el aval del partido Centro Democrático.

1.2.4. El demandado es hijo “legítimo” del señor Carlos Manuel Meisel de Castro,





Radicado: 11001-03-28-000-2018-00090-00
Demandante: Diana Patricia Cárdenas Solera y otro

quien se inscribió como candidato al Senado por el partido Centro Democrático, hizo proselitismo político y luego renunció a su inscripción para darle paso a su hijo.

1.2.5. Surtida la jornada electoral, los delegados del Consejo Nacional Electoral declararon la elección del señor Carlos Manuel Meisel Vergara como Senador de la República para el periodo constitucional 2018-2022.

1.3. Las normas violadas y el concepto de violación

1.3.1 Expediente 2018-110

A juicio del señor Pérez Ortiz se materializó la causal de nulidad prevista en el numeral 5º del artículo 275 del CPACA, debido a que el demandado está incurso en la inhabilidad consagrada en el numeral 8º del artículo 179 Superior, esto es, la conocida como “coincidencia de periodos”.

En este sentido, el señor Pérez Ortiz explicó que el periodo de concejal para el cual el demandado fue electo en el año 2015 coincidía parcialmente en el tiempo con el de congresista, sin que la renuncia presentada modificara esta situación, pues la Constitución no plantea ninguna excepción.

Adicionalmente, el demandante referenció la sentencia proferida por la Sección Quinta dentro del radicado 11001-03-28-000-2015-00051-00 en la que se declaró la nulidad de la elección de la gobernadora de La Guajira la cual, según su criterio, era aplicable al caso concreto, para concluir que la renuncia presentada al cargo de concejal no generaba ningún efecto.

1.3.2 Expediente 2018-90

La señora Cárdenas Solera sostuvo que se materializó la causal de nulidad prevista en el numeral 5º del artículo 275 del CPACA, debido a que, según su criterio, el demandado está incurso en las siguientes inhabilidades: i) coincidencia de periodos -numeral 8º artículo 179 Superior-; ii) gestión de negocios y celebración de contratos -numeral 3º artículo 179 Constitucional y iii) coincidencia de inscripciones -numeral 6º artículo 179 de la Constitución-.

I) Coincidencia de periodos: en los mismos términos del expediente 2018-110, la señora Cárdenas Solera adujo que esta inhabilidad se materializó, toda vez que el periodo de concejal que desempeñó el señor Meisel Vergara coincide en el tiempo con el de congresista.

Asimismo, para la actora la renuncia presentada a esa dignidad no podía tenerse como válida debido a que a esta no se le dio el trámite según el reglamento del





concejo, ni se aceptó conforme a lo exige la ley, puesto que: i) la dimisión se aceptó por el presidente del concejo y no por el plenario de esa corporación; ii) dicho asunto se sometió varias veces a consideración del concejo y iii) la renuncia se aceptó en una sesión extraordinaria en la cual no era posible abordar un tema de esa naturaleza.

Finalmente, para la demandante el término “periodo” al que alude la inhabilidad debía entenderse de manera objetiva tal y como lo concluyó la Sección Quinta en la sentencia que resolvió la demanda contra la gobernadora de La Guajira.

En este sentido, formuló la excepción de inconstitucionalidad respecto del inciso segundo del numeral 8º del artículo 280 de la Ley 5ª de 1992 que contempla la renuncia como mecanismo valido para evitar la materialización de la inhabilidad, puesto que, según su criterio, dicha norma modifica y contradice el texto constitucional.

II) Gestión de negocios y/o celebración de contratos: para la demandante el senador electo, dentro del término inhabilitante y en su condición de concejal: i) intervino en la celebración de contratos para sus asesores en la Unidad de Apoyo Normativo ya que aquel podía, conforme a lo establecido en el acuerdo distrital, postular a los contratistas y ii) contaba con un cupo de contratos.

III) Coincidencia de inscripciones: la señora Cárdenas Solera sostuvo que se configuró la causal prevista en el numeral 6º del artículo 179 de la CP., que dispone que no podrán ser congresistas *“quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.”*

Para sustentar esta censura, la demandante indicó que el senador electo Carlos Manuel Meisel Vergara es hijo “legítimo” del señor Carlos Hernando Meisel de Castro, quien a su vez se inscribió como candidato al Senado por el partido Centro Democrático y, por ende, se mantuvo como aspirante e hizo proselitismo político. En este orden, para la accionante el demandado renunció a su curul como concejal en el Distrito de Barranquilla y su padre renunció a la inscripción para permitir que aquel se inscribiera como candidato, en su reemplazo.

La actora resaltó que el verbo rector de la norma es “inscribir” estando claro que para las elecciones 2018-2022, padre e hijo se inscribieron por el mismo partido político para ocupar el cargo de Senador de la República, lo que materializaba la inhabilidad antes citada.





1.4. Trámite Procesal

1.4.1 En el expediente 2018-90, la demanda fue inadmitida por auto de 23 de agosto de 2018. Una vez subsanada fue admitida mediante providencia de 4 de septiembre de 2018 en la cual se ordenaron, además, las notificaciones de las que trata el artículo 277 del CPACA.

1.4.2 Por su parte, en el proceso 2018-110 la demanda fue inadmitida por auto de 7 de septiembre de 2018. Corregido el escrito introductorio, el Consejero Ponente lo admitió por auto de 18 de septiembre de 2018 en el que también se ordenaron las notificaciones en los términos del artículo 277 del CPACA.

1.4.3 Mediante auto de 7 de diciembre de 2018, la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez decidió acumular los procesos identificados con los N° 11001-03-28-000-2018-00090-00 y el N° 11001-03-28-000-2018-00110-00, ambos dirigidos contra la elección del señor Carlos Manuel Meisel Vergara como Senador de la República.

1.4.4 En diligencia de 11 de enero de 2019, resultó sorteado como magistrado ponente de los procesos de la referencia el doctor Alberto Yepes Barreiro.

1.5. Contestaciones de la demanda

Aunque las contestaciones de la demanda se presentaron de manera independiente para cada uno de los procesos acumulados; por efectos metodológicos y atendiendo a que los argumentos planteados son idénticos estos se reseñarán de manera conjunta, así:

1.5.1. El demandado

- **Frente a inhabilidad por coincidencia de periodos:** el senador demandado precisó, de un lado, que la renuncia al cargo de concejal se presentó el 28 de noviembre de 2017 y no el 11 de diciembre como se aseguró en la demanda y, de otro, que ese era un acto que estaba amparado bajo el principio de “presunción de legalidad”.

En este contexto señaló que por Resolución N° 205 de 9 de diciembre de 2017 el concejo aceptó la renuncia, acto que se aprobó en la sesión de 14 de diciembre de ese mismo año. Igualmente, manifestó que no era posible cuestionar la aceptación de la renuncia, pues aquella consta en un acto administrativo que goza de presunción de legalidad.

Sostuvo que no era cierto que los periodos de los cargos de concejal y congresista coincidieran en el tiempo, comoquiera que el 28 de noviembre de





2017 renunció a la dignidad de concejal para la cual fue previamente elegido y presentó la dimisión cuando la citada corporación aún se encontraba en sesiones ordinarias.

Explicó, que una vez aceptada la renuncia se dieron todos los supuestos para que la inscripción de la candidatura al Senado fuera totalmente válida pues, previo a ello, renunció a la curul en el concejo evitando la superposición de los períodos.

El demandado se opuso a la aplicabilidad de la sentencia de 7 de junio de 2016, que resolvió la demanda contra la gobernadora de La Guajira, habida cuenta que en dicha providencia quedó claro que la tesis ahí plasmada solo era aplicable a alcaldes y gobernadores.

- **Gestión de negocios y celebración de contratos:** el demandado indicó que la parte actora no demostró que fuera beneficiario de algún cupo de contratos, ni que los suscribiera, postulara o gestionara en favor de alguien en particular.

Precisó que en el concejo, los negocios jurídicos no son signados directamente por los concejales, sino por una oficina de personal o por el Director Administrativo de esa corporación. Añadió que el hecho de que los concejales decidieran quienes serían las personas que constituirán parte de su respectiva Unidad de Apoyo no podía entenderse como una gestión de negocios o una celebración de contratos.

- **Violación al numeral 6º del artículo 179 de la CP:** Aceptó que: i) el señor Carlos Manuel Meisel Vergara es hijo del señor Carlos Hernando Meisel de Castro; ii) el señor Meisel Castro se inscribió como candidato al Senado pero renunció a dicha candidatura y iii) en su reemplazo, se inscribió al hoy demandado.

Sin embargo, para el demandado la prohibición endilgada no se materializó, toda vez que al momento de la elección -11 de marzo de 2018- únicamente estaba inscrito el señor Meisel Vergara, quien se inscribió durante el término fijado en la ley para corregir o modificar la inscripción de listas de candidatos al senado.

1.5.2 Consejo Nacional Electoral -en adelante CNE-: Frente la inhabilidad de coincidencia de periodos, indicó que el demandado renunció a su calidad de concejal de Barranquilla el 9 de diciembre de 2017 y se inscribió como candidato al Senado el 14 ese mismo mes y año, razón por la que, a su juicio, no podía entenderse configurada la inhabilidad.

Frente a la gestión de negocios y celebración de contratos, el CNE concluyó que,





en el caso concreto, la parte actora no especificó cómo se configuró la causal debido a que no determinó si el congresista demandado, en los seis meses anteriores a la elección, celebró contratos vinculados a algún asesor para su unidad de apoyo.

Finalmente, señaló que tampoco se configuró la causal establecida en el numeral 6° del artículo 179 Superior, en la medida en que al momento en que se presentó la lista definitiva de candidatos al Senado de la República por el partido del Centro Democrático los señores Carlos Hernando Meisel de Castro y Carlos Manuel Meisel Vergara no estaban inscritos de forma concomitante, ya que el primero estuvo inscrito como candidato hasta el 18 de diciembre de 2017, en tanto el hoy demandado se inscribió el 19 de ese mismo mes y año lo que, según la autoridad electoral, evidencia que no existió coincidencia de inscripciones.

1.5.3 Registraduría Nacional del Estado Civil: propuso la excepción de “Falta de legitimación en la causa por pasiva”, la cual se declaró probada en la audiencia inicial.

1.6. La Audiencia Inicial

El día 6 de febrero de 2019 se celebró la audiencia inicial en la cual se decidió sobre las excepciones previas y mixtas propuestas, se saneó el proceso, se fijó el objeto del litigio en los términos que se expondrán más adelante y se decretaron pruebas.

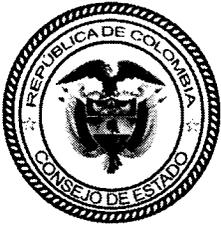
En efecto, en dicha diligencia se resolvió la excepción mixta de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y se concluyó que estaba probada, ya que según la postura de esta Sección, la participación de dicha entidad no es necesaria en el proceso si la causal de nulidad alegada en la demanda no tiene conexidad con la labor de la Registraduría, como ocurre en el presente caso.

La anterior decisión fue notificada en estrados, sin que las partes hicieran manifestación alguna, razón por la que quedó en firme.

A continuación, el Ponente saneó el proceso y fijó el litigio conforme a los hechos aceptados, el concepto de la violación y las contestaciones de la demanda.

Respecto a los medios de convicción se concedió a los documentos aportados por las partes el valor que les asigne la ley y se decretaron algunas de las pruebas solicitadas por las partes, mientras que otras fueron negadas. En este mismo momento, se decidió prescindir de la audiencia de pruebas y de conformidad con el artículo 181 del CPACA, se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión, una vez se allegaran las pruebas decretadas.





De todas estas decisiones se corrió traslado a los asistentes, los cuales no interpusieron recurso alguno, por lo que las mismas quedaron en firme.

1.7. Alegatos de conclusión

Durante el lapso concedido para alegar de conclusión se presentaron los siguientes escritos:

1.7.1 La parte demandante

a) La señora Diana Patricia Cárdenas Solera

Mediante escrito visible a folios 459 a 466, la demandante presentó alegatos de conclusión en los que solicitó que se declarara la nulidad de la elección demandada. Se pronunció frente a los cargos endilgados así:

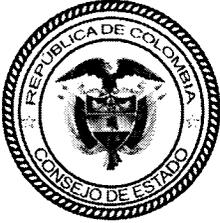
- **Concomitancia de inscripción entre padre e hijo en un mismo proceso electoral:** sostuvo la demandante que la norma constitucional, artículo 176-6, se refiere a *“quienes entre pariente (sic) se INSCRIBAN en un mismo partido en un mismo proceso electoral, solamente basta que se dé la inscripción concomitante para que se tipifique el quebrantamiento de la norma constitucional, y mucho peor cuando se utiliza el mecanismo del carrusel, para hacerle un esquince a la constitución y recibir beneficios, como así, que yo te guardo el puesto en la inscripción y recibes beneficio del estado y después vienes renuncia (sic) a la condición de concejal y te inscribes el último día de modificaciones, eso es fraude a la constitución”*.

Luego de transcribir apartes de la sentencia de 9 de octubre de 2008, dictada por esta Sección dentro del proceso 07001-23-31-00-2007-00084-01, concluyó que el cargo en comento está probado pues en la contestación, el demandado aceptó que padre e hijo se inscribieron por el Partido Centro Democrático para la contienda electoral para el Senado y señaló que el padre renunció para que fuera inscrito el hijo que era concejal de Barranquilla recibiendo beneficios del poder político en detrimento del derecho a la igualdad de los otros contendores.

- **Gestión y participación de negocios estatal, actuando como postulante y supervisor de contrato dentro del término prohibitivo que señala la Constitución:** la señora Cárdenas Solera adujo que en el proceso constan los contratos suscritos entre el Presidente del Concejo de Barranquilla y 3 contratistas, en el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 16 de diciembre de 2017. En la cláusula tercera se lee que el concejal Meisel debía ejercer las funciones de supervisor, las cuales son una forma de intervenir en gestión de negocios.

Añadió que haber sido supervisor dentro de los 6 meses antes de la elección *“nos coloca frente a una a otra (sic) causal de inhabilidad que señala la constitución”*, e hizo





referencia al artículo 179-3.

Trascribió apartes de la sentencia de 12 de mayo de 2016, dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado en el trámite de tutela promovida por Ana María Rincón Herrera contra la Sección Quinta, expediente 11001-03-15-000-2015-02793-00.

- Irregularidad en la renuncia como concejal para aspirar al Senado: según la demandante la renuncia *“no se tipifica como justificativa de acuerdo a la jurisprudencia expuesta en la demanda”* y no fue tramitada ni aceptada conforme lo ordena la ley.

Manifestó que el Concejal Carlos Meisel presentó renuncia ante el Presidente del Concejo de Barranquilla con una justificación alejada del ordenamiento jurídico, pues con ella se desconocerían los artículos 13, 125, 133, 179-3 y 8; y 312.

La renuncia fue aceptada mediante Resolución 205 de 9 de diciembre de 2017 proferida por el Presidente del Concejo, con lo cual se contravinieron disposiciones constitucionales porque ello correspondía a la plenaria.

Indicó que el acto administrativo de aceptación de renuncia tenía presunción de legalidad y *“ya no se podía poner a consideración nuevamente ante la corporación, ya que la competencia se encontraba agotada, con la expedición de la resolución, la autoridad competente para conocer la legalidad de un acto administrativo es la jurisdicción contenciosa y no un concejo municipal, y menos someter varias veces a consideración un tema definido”*.

Afirmó que la sesión del concejo de 14 de diciembre de 2018 fue extraordinaria y por ende, los únicos asuntos a tratar eran los señalados por el alcalde, de modo que no podía incluirse la aceptación de la renuncia del demandado.

b) El señor Romeo Edinson Pérez Ortíz

No se pronunció.

1.7.2 La parte demandada

El apoderado judicial del demandado dijo que se remitía a los argumentos de las contestaciones de las demandas y además precisó:

- i) En cuanto a los contratos de prestación de servicios de quienes integraron la Unidad de Apoyo Normativo del concejal Meisel Vergara durante el año 2017, señaló que la prueba acredita que quienes hicieron parte de aquélla celebraron los contratos con el Concejo Distrital, precisamente, con su Presidente como ordenador del gasto.

Respecto a la postulación por parte del señor Meisel de las personas a contratar,





afirmó que ello es apenas lógico por tratarse de su equipo de apoyo normativo conforme lo prevé el reglamento de dicha corporación, esto es, el Acuerdo 0014 de julio de 2016.

Añadió que la afirmación de la demandante referente al supuesto cupo de contratos asignados al señor Meisel Vergara, no fue demostrada.

ii) Sostuvo que, en cuanto a la inscripción de candidaturas al Senado por parte de los señores Carlos Hernando Meisel de Castro y Carlos Manuel Meisel Vergara, se demostró que ese hecho se dio en forma sucesiva y no simultánea y medió entre la primera y la segunda, la renuncia del señor Meisel de Castro a su candidatura al Senado.

Afirmó que la inscripción de candidaturas de parientes cercanos no está prevista como causal de nulidad de la elección de congresistas y, por tanto, no se desconoció el artículo 179-6 de la Constitución.

El nombre del señor Meisel de Castro fue retirado de la correspondiente lista cuando aún corría el término para su modificación de acuerdo con el calendario establecido por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

iii) Frente a la coincidencia de periodos, el apoderado del demandado señaló que las pruebas demuestran que:

- El señor Meisel Vergara renunció a la investidura de concejal de Barranquilla el 28 de noviembre de 2017, cuando por mandato legal, la corporación estaba en sesiones ordinarias.
- La renuncia fue presentada ante el Presidente del Concejo en atención a lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley 136 de 1994 y aceptada por aquél mediante Resolución 205 de 9 de diciembre de 2017. No obstante, el 14 de diciembre de 2017, el Concejo en pleno ratificó lo decidido por el Presidente en cuanto a la aceptación de la renuncia.

Adujo que, si bien existe una restricción legal a las competencias del Concejo, según la cual en sesiones extraordinarias solo puede ocuparse de las materias para las que ha sido convocado, aquélla se refiere a los asuntos que se deciden mediante Acuerdos y no, a los temas administrativos para el funcionamiento de la Corporación, razón por la que puede válidamente aceptar renuncias y llamar a quienes deben ocupar las vacantes.

Indicó que, contrario a lo dicho en las demandas, el acta de la sesión de 14 de diciembre de 2017 fue aprobada por el cabildo de Barranquilla en





sesión de 30 de abril de 2018, como lo certificó el Secretario de dicha corporación.

- La renuncia aceptada el 14 de diciembre de 2017 habilitó al señor Meisel Vergara para inscribirse en la lista que el Partido Centro Democrático presentó para el Senado de la República 2018-2022 por cuanto el término para hacerlo válidamente culminó el día 18 de ese mes.
- El criterio fijado en la sentencia de unificación de 7 de junio de 2018, expediente 2015-00051-00, no es aplicable a diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales, por cuanto la elección para estas corporaciones no es programática, como sí lo es la de alcaldes y gobernadores.

8. Concepto del Ministerio Público

La Procuradora 7° Delegada ante el Consejo de Estado, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda. Luego de referirse al marco conceptual de las causales de nulidad alegadas en el presente proceso, el Ministerio Público se pronunció respecto de cada una de ellas en el caso concreto, en los términos que a continuación se resumen:

8.1 La gestión y la celebración o suscripción de contratos como causal de nulidad del acto electoral:

Sostuvo que está probado que el señor Meisel Vergara se desempeñó como concejal de Barranquilla hasta el momento en que presentó renuncia para inscribir su candidatura al Senado de la República. Para el Ministerio Público no puede hablarse de suscripción de contratos por las siguientes razones:

Según el artículo 38 de la Ley 617 de 2000, las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden contar con unidades de apoyo normativo, asignadas a cada concejal. En desarrollo de dicha norma, el Concejo de Barranquilla señaló, en el Acuerdo 015 de 2008, que las unidades se componen de las personas que señale o postule el concejal ante la mesa directiva.

Dicho acuerdo fue modificado por el Acuerdo 014 de 2016 en el que se mantuvo la selección y postulación por parte del concejal. Sin embargo, los contratos de quienes integren la unidad, deben suscribirse con ordenador del gasto y no con el concejal.

En consecuencia, los concejales no suscriben contrato alguno con los miembros de las unidades de apoyo normativo.





En cuanto a la alegada gestión de negocios por la selección y postulación de quienes integrarían la unidad normativa del señor Meisel Vergara, la Procuradora Delegada señaló que dicha atribución que se reconoce a los concejales no puede encajar en la definición de gestión de negocios.

Lo anterior, por cuanto se trata del desarrollo de una competencia legal y administrativa que le permite a los miembros de las corporaciones administrativas de elección popular, integrar su unidad de apoyo con el fin de contar con personal que les posibilite cumplir de forma más eficiente y efectiva la función para la que fueron electos.

Adujo que no se trata de tratativas en las que el concejal busque convencer sobre la necesidad de que se celebre un determinado contrato, sino que actúa ante el ordenador del gasto, en ejercicio del derecho que le asiste a tener un conjunto de personas a su servicio que le colaboren en su quehacer diario.

Según la Procuradora Delegada, la gestión parte de la posibilidad que tiene la persona de ofrecer ante el público sus servicios para la ejecución de una actividad o tarea determinada y tiene esos acercamientos necesarios para lograr la concreción del negocio.

Concluyó que los concejales y diputados, por el hecho de su función, tienen el derecho a una unidad de apoyo que, como sucede en general con los "nominadores", hacen la selección y corresponde a la respectiva entidad hacer su vinculación, sin que ello pueda entenderse como gestión de negocios en los términos de la causal de inhabilidad consagrada en la norma constitucional.

8.2 Inscripción por el mismo partido:

El Ministerio Público puso de presente que en proceso se demostró que el señor Carlos Hernando Meisel de Castro es el padre del demandado y que se inscribió como candidato al Senado por el partido Centro Democrático según se advierte en el formulario E-6SN, renglón 30. También se acreditó que, dentro de las fechas que los partidos tenían para modificar la lista de candidatos, se registró en el formulario E-7SN la renuncia a la candidatura del señor Meisel de Castro y se inscribió en su reemplazo al demandado.

En ese orden, estaría configurada la inhabilidad alegada, puesto que están demostrados sus elementos: i) la relación de consanguinidad entre los inscritos; ii) la inscripción se hizo para la misma corporación -Senado-, por el mismo partido -Centro Democrático-; y iii) la elección se realizaría el mismo día.

Sin embargo, la renuncia presentada por el padre del demandado a su candidatura enervó la configuración de dicha causal, pues hizo que desapareciera el fundamento de la inhabilidad, en tanto se evitó que se produjera





lo que el constituyente quiso prever, es decir, que dos parientes o consanguíneos entraran a la contienda electoral con el aval de una misma organización política.

Explicó que se requiere que los parientes o consanguíneos estén inscritos por el mismo partido en un momento determinado para la elección para que se configure la causal. En el presente caso, la renuncia que presentó el señor Meisel de Castro, antes de la inscripción de su hijo, impidió que se pudiera afirmar que padre e hijo estuvieron en un mismo momento habilitados para participar en la elección para el Senado de la República.

8.3 La coincidencia de periodos:

Sostuvo la Procuradora Delegada que podrá ser electo al Congreso, incluso si los periodos se traslapan en el tiempo, quien, con anterioridad a la elección correspondiente, haya presentado renuncia a la dignidad que venía desempeñando. Es decir, la renuncia formalmente aceptada enerva los efectos de la inhabilidad del artículo 178-8 de la Constitución. Añadió que dicha norma debe interpretarse en armonía con el artículo 280-8 de la Ley 5 de 1992.

En cuanto al momento en que la renuncia debe ser presentada por el quien aspira a ocupar una curul en el Congreso, para que no se configure la inhabilidad, advirtió que la Constitución nada dijo al respecto. Por su parte, el artículo 280-8 de la Ley 5 de 1992 indicó que la renuncia al cargo o dignidad debía presentarse antes de la elección correspondiente, mientras que el artículo 44 de la Ley 136 de 1994 dispone que debe ser antes de la inscripción.

Aseguró que debe aplicarse la ley especial, lo que significa que la ley orgánica prima sobre la ley ordinaria, por lo que debe entenderse que, en los términos del artículo 280 de la Ley 5ª de 1992, la renuncia que impide la configuración de la mencionada inhabilidad es aquella que se presenta antes de la respectiva elección.

Además, porque el legislador orgánico generó la excepción a la inhabilidad por coincidencia de periodos y señaló expresamente el extremo temporal en que la renuncia debía presentarse, es decir, antes de la elección. Por tanto, con independencia del cargo que ocupe quien aspira al Congreso, la renuncia al cargo o función pública, la renuncia debe presentarse en los plazos indicados por el legislador orgánico.

Señaló que, no obstante lo anterior, en sentencia C-093 de 1994, la Corte Constitucional declaró constitucional el artículo 280-8 de la Ley 5 de 1992 sin ningún condicionamiento, pero en la parte considerativa de dicho fallo, aludió a que la renuncia antes de la *inscripción* de la candidatura impedía la configuración de la prohibición del numeral 8 del artículo 179 de la Constitución pese a que la





norma examinada se refería a la *elección*.

Puso de presente que esta Sección ha considerado que prima el criterio de la Corte Constitucional, esto es, que el criterio es *antes de la inscripción*.

Agregó que ese es el criterio que de mejor manera permite cumplir la finalidad de las inhabilidades.

De otra parte, la Procuradora Delegada dijo que la sentencia de unificación de 7 de junio de 2016 se refiere solo a alcaldes y gobernadores, cargos que no ejercía el demandado, por consiguiente, no se desconoció el precedente. Asimismo, manifestó que el juez electoral no podría, a partir de una interpretación de las inhabilidades consagradas para otros servidores, hacerlas extensibles a los miembros del Congreso de la República.

Frente al caso concreto, el Ministerio Público sostuvo que, de las pruebas obrantes en el expediente, se podía afirmar que el señor Carlos Manuel Meisel Vergara presentó renuncia, la cual fue aceptada antes de su inscripción como candidato al Senado de la República.

Recordó que los demandantes cuestionaron la aceptación de la renuncia. Al respecto, la Procuradora Delegada aseguró que la renuncia debe ser formalmente aceptada, es decir, no es suficiente la sola presentación. En este sentido, indicó que la Ley 136 de 1994, artículo 53, expresamente señala que la renuncia de un concejal se produce cuando manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad de hacer dejación definitiva de su investidura. Debe presentarse ante el presidente del concejo y en ella se determinará la fecha a partir de la cual se quiere hacer.

La función de aceptar la renuncia, por disposición del Acto Legislativo 03 de 1992, artículo 2, corresponde al plenario de la corporación. Dicha norma fue reproducida por el Concejo de Barranquilla en el Acuerdo 04 de 2016, artículo 17, numeral 16.

La plenaria, en los términos del acta de la sesión de 14 de diciembre de 2017, aceptó la renuncia con el voto favorable de 13 concejales. Si bien la sesión fue extraordinaria y el acta se aprobó en abril de 2018, lo cierto es que la renuncia se presentó ante la instancia correspondiente y fue aceptada por el concejo 5 días antes de la inscripción del demandado, con lo cual se demostró que no se configuró la inhabilidad alegada.

Por último, resaltó que *“si bien la sesión en que la renuncia fue aprobada, lo fue en una extraordinaria, lo que, en términos de los demandantes, haría nula esa decisión, este es un asunto que no se puede discutir en el marco del medio de control de nulidad electoral y, por tanto, ha de presumirse su legalidad, mientras el juez natural no desvirtúe esa presunción”*.





Concluyó que el señor Meisel Vergara renunció a la dignidad de concejal de Barranquilla antes de su inscripción como candidato al Senado, renuncia que impidió que se configurara la causal consagrada en el numeral 8 del artículo 179 de la Carta Política.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 3° del artículo 149 del CPACA y en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sala es competente para conocer en única instancia del proceso de la referencia, toda vez que, las demandas atacan la legalidad del acto a través del cual se eligió al señor Carlos Manuel Meisel Vergara como Senador de la República para el periodo 2018-2022.

2.2. El acto acusado

Se tiene como tal el formulario E-26SEN y la Resolución N° 1596 de 2018 visibles a folios 58 a 81 y 42 a 99, respectivamente, del expediente 2018-110.

2.3. Problema jurídico

Conforme con la fijación del litigio corresponde a esta Sala de decisión establecer si:

1. *¿Se materializó en el caso concreto la causal de nulidad contenida en el numeral 5° del artículo 275 del CPACA, por la supuesta transgresión al numeral 3° del artículo 179 Superior, esto es, la inhabilidad conocida como “gestión de negocios o intervención en la celebración de contratos estatales” toda vez que, el señor Carlos Manuel Meisel Vergara, al desempeñarse como Concejal del Distrito de Barranquilla, gestionó o celebró contratos en beneficio de su personal de apoyo en esa corporación?*
2. *¿Se materializó en el caso concreto la causal de nulidad contenida en el numeral 5° del artículo 275 del CPACA, por la supuesta transgresión al numeral 6° del artículo 179 Superior, esto es, la inhabilidad conocida como “coexistencia de inscripciones” toda vez que, el señor Carlos Manuel Meisel Vergara se inscribió para el Senado de la República para las mismas elecciones y por el mismo partido o movimiento político para las que se inscribió su padre, el señor Carlos Hernando Meisel de Castro?*
3. *¿Se configuró la inhabilidad establecida en el numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política, denominada “coincidencia de periodos”, para ser elegido como Senador de la República, teniendo en cuenta la excepción a la inhabilidad que establece el numeral 8° del artículo 280 de la Ley 5ª de 1992 y los supuestos fácticos relacionados con la renuncia del señor Carlos Manuel Meisel Vergara al cargo de concejal Distrital de Barranquilla para el período 2016-2019?*





Para absolver estos cuestionamientos se analizarán los elementos constitutivos de las inhabilidades objeto de estudio, para con fundamento en ellos examinar el caso concreto.

2.4. Inhabilidad de intervención en gestión de negocios ante entidades públicas o celebración de contratos estatales

El artículo 179-3 de la C.P. establece como causales de inhabilidad para ser elegido como Congresista las siguientes:

“ARTICULO 179. No podrán ser congresistas: (...)

3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. (...)”

Dicha norma consagra varias circunstancias fácticas que pueden conllevar su configuración, dentro de las cuales, cabe mencionar: i) la gestión de negocios ante entidades públicas; ii) la celebración de contratos en interés propio o de terceros y; iii) el haber desempeñado la representación legal de entidades que administren tributos y contribuciones parafiscales. Para el presente caso son relevantes las dos primeras.

De otra parte, la Sala advierte que el argumento propuesto por la señora Cárdenas Solera en sus alegaciones finales, según el cual la gestión de negocios se configuró porque el demandado fue el supervisor de unos contratos, no será estudiado, toda vez que se trata de un hecho nuevo respecto del cual el demandado no tuvo oportunidad de pronunciarse y, por ende, escapa a la fijación del litigio efectuada en la audiencia inicial.

2.4.1. Elementos de la causal de inhabilidad de gestión de negocios

De acuerdo con la disposición constitucional, para que se configura la causal de inhabilidad en comento se requiere la materialización de los siguientes elementos¹: (i) elemento material: participar en trámites negociales ante autoridades públicas en interés propio o de terceros; (ii) elemento temporal: que dicha conducta prohibida se realice dentro de los seis meses anteriores a la elección; (iii) elemento espacial: que la situación haya acaecido en la

¹ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00029-00. Sentencia de 13 de diciembre de 2018. C.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00018-00. Sentencia de 25 de octubre de 2018. C.P.: Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2014-00021-00. Sentencia de 15 de abril de 2015. C.P.: Dra. Susana Buitrago Valencia.





circunscripción en la cual debe efectuarse la elección y (iv) un elemento modal o de propósito, es decir, que la gestión comporte un beneficio propio o para terceros. En este aspecto, es importante poner de presente que la Sección ha concluido que los beneficios extra patrimoniales también pueden dar lugar a la materialización de la inhabilidad².

2.4.1.2. Caso concreto

Se adujo que el demandado, al desempeñarse como Concejal del Distrito de Barranquilla, gestionó contratos en beneficio de su personal de apoyo en esa corporación.

Al respecto obran en el expediente los contratos del personal de la citada unidad así: en los contratos suscritos para la vinculación de Clara Quiroz Sánchez, Daniela Manotas Llinás, María Elena Castillo y Mirley Zamira Ditta, que obran en el cd obrante a folio 427, se acordó como el objeto el siguiente: “...la Prestación de Servicios Profesionales / Técnicos de Apoyo en el área que le asigne el Concejal Postulante y las desarrollará bajo las reglas del acuerdo 0015 de 2008, Artículo 14 y siguientes”.

Asimismo, se lee que el concejal postulante fue el señor Carlos Manuel Meisel Vergara.

En dichos documentos se advierte también que se tuvo como consideración “Que el concejo Distrital de Barranquilla mediante Acuerdo 0015 de Agosto 22 de 2008, en su Artículo 14 y siguientes y su modificación, el Acuerdo 0014 del 14 de Julio de 2016 Artículo 1º y demás reglamentó con base en la Ley 617 de 2000 las Unidades de Apoyo Normativo para cada uno de los Concejales, así como su composición, asignación y cuantía, así mismo establece que su vinculación será por Contrato de Prestación de Servicios”.

El artículo 78 de la Ley 617 de 2000 señala que “Las asambleas y concejos podrán contar con unidades de apoyo normativo, siempre que se observen los límites de gastos a que se refieren los artículos 8º, 10, 11, 54 y 55”.

Por su parte, el Acuerdo Distrital 0015 de 2008 “Por medio del cual se adiciona al Acuerdo 001 de Enero 6 de 1995 y se ajusta el reglamento interno del Concejo Distrital de Barranquilla, a los parámetros normativos contenidos en la Ley 974 del 23005 y del Acto Legislativo 01 del 2007” se ocupó de las unidades de apoyo normativo, para señalar que son conformadas con el propósito de cumplir con sus responsabilidades misionales y asignadas a cada concejal (artículo 14).

También dispuso que su conformación se realiza por postulación que el concejal haga ante la mesa directiva de la Corporación (artículo 14) y que las personas que las integran son vinculadas únicamente mediante contrato de prestación de

² 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 Jimenez Ochoa.





servicios (artículo 18). Además se establecieron sus funciones (artículo 19) y los requisitos para ser miembro de aquellas (artículo 18).

El Acuerdo Distrital 14 de 2016 *“Por medio del cual se modifica el Acuerdo 001 de enero 6 de 1995, (Reglamento Interno del Concejo Distrital de Barranquilla) y en especial el Acuerdo 015 de 2008, adicional (sic) y se dictan otras disposiciones”, dispuso en su artículo 1º lo siguiente:*

“ARTÍCULO PRIMERO: Artículo 1º. El Artículo 14º del Acuerdo 015 de 2008, Modificadorio del Acuerdo 001 de Enero 6 de 1995, quedará así:

ARTÍCULO PRIMERO. Modifíquese el Artículo 14º del Acuerdo 015 de 2008, Modificadorio del Acuerdo 001 de Enero 6 de 1995, Reglamento Interno del Concejo Distrital de Barranquilla, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 78 de la Ley 617 de 2000 el cual quedará así:

ARTÍCULO 14º. De conformidad con lo establecido en el Artículo 78 de la Ley 617 de 2000 y para cumplir con sus responsabilidades misionales, la Corporación Concejo Distrital, contará con Unidades de Apoyo Normativo asignadas a cada Concejal. La Unidad de Apoyo Normativo de cada Concejal, será conformada por postulación de las personas, Profesionales o Técnicos, de manera continua, ininterrumpida y sucesiva, que este haga ante la Mesa Directiva de la Corporación a efecto de su contratación...”

Además, el párrafo segundo del artículo 18 modificado por el acuerdo en mención, claramente establece que la postulación de quienes integran las unidades, está a cargo de cada concejal: *“La selección y postulación de la Unidad de Apoyo Normativo, la hará el respectivo Concejal, y de conformidad a lo solicitado por el Honorable Concejal postulante los respectivos Contrato (sic) de Prestación de Servicios Profesionales o Técnicos, deberán de manera general ser firmado (sic) por el Ordenador del Gasto del Concejo Distrital o por quien este delegue...”*

Conforme lo expuesto, es claro que la postulación de las personas que integran las unidades de apoyo normativo del Concejo de Barranquilla, la efectúan los concejales y que aquéllas son vinculadas mediante contrato de prestación de servicios.

Ahora bien, en este caso, está demostrado que el demandado, en condición de concejal, postuló a varias personas para que integraran su unidad de apoyo normativo, quienes fueron vinculadas por el Presidente del cabildo distrital mediante sendos contratos de prestación de servicios.

No obstante, la Sala concuerda con Ministerio Público y concluye que dicha postulación no puede considerarse gestión de negocios y, por tanto, no se configura la inhabilidad endilgada por cuanto esta supone la realización de trámites negociales y, en este evento, la conformación de la unidad de apoyo normativo del demandado, cuando fue concejal de Barranquilla, obedeció al ejercicio de un derecho.





Como se vio anteriormente, la facultad de los concejales de Barranquilla de proponer nombres de quienes integrarán su unidad de apoyo normativo, está prevista en el reglamento del Concejo. En ese orden, los concejales al postular los nombres de quienes integran su unidad no llevan a cabo tratativas o trámites negociales con el propósito de obtener un beneficio para sí o para terceros. Por el contrario, cuando postulan, ejercen su derecho a contar con personal de apoyo y confianza para el ejercicio de sus funciones.

En este contexto, la inhabilidad endilgada por gestión de negocios no está llamada a prosperar.

2.4.2. Elementos de la causal de inhabilidad de celebración de contratos

En los términos de la norma constitucional, se requieren los siguientes elementos para la configuración de esta inhabilidad: **a)** la celebración de contratos ante entidades públicas; **b)** En interés propio o de terceros; **c)** Dentro de los 6 meses anteriores a la elección y; **d)** En la misma circunscripción de la elección. Los supuestos enunciados son concurrentes, de modo que si falta alguno de ellos no se configura la inhabilidad³.

2.4.2.1 Caso concreto

En el presente asunto, se endilgó al demandado esta inhabilidad por la celebración de contratos en beneficio de su personal de apoyo en el Concejo de Barranquilla.

Al respecto, está demostrado que el personal de las Unidades de Apoyo Normativo, se vincula mediante contratos de prestación de servicios en el que el contratante es el Concejo Distrital de Barranquilla, representado legalmente por su Presidente. Así las cosas, se concluye que el demandado no suscribió los contratos, de modo que el primero de los elementos de la causal de inhabilidad en estudio, no se configuró; aspecto suficiente para detener el estudio y concluir que la conducta endilgada en esta modalidad tampoco se configuró.

2.5. La inhabilidad de coexistencia de inscripciones

El artículo 179-6 de la C.P. consagra como causal de inhabilidad para ser elegido como Congresista la siguiente:

***“ARTICULO 179.** No podrán ser congresistas: (...)*

6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, o movimiento o grupo para elección de cargos, o de

³ Consejo de estado. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2014-00065-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 12 de marzo de 2015.



miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha. (...)

Para que se estructure esta inhabilidad se requiere que⁴:

- i) Entre los inscritos exista el vínculo que estable la norma: matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.
- ii) La inscripción al cargo o como miembro de corporación pública de elección popular por parte de los parientes se haga por el mismo partido o movimiento político.
- iii) La elección en la que participen se realice en la misma fecha y para la misma corporación pública.

2.5.1 Caso concreto

Como se estableció en la audiencia inicial, no existe discusión en este caso frente al vínculo de consanguinidad existente entre los señores Carlos Hernando Meisel de Castro y Carlos Manuel Meisel Vergara, padre e hijo respectivamente. Tampoco existe duda frente al hecho de que el señor Meisel de Castro se inscribió como candidato al Senado por el Partido Centro Democrático pero renunció a dicha candidatura y que en su reemplazo se inscribió al hoy demandado.

Ello supone, como es obvio, que padre e hijo no fueron candidatos de manera simultánea, pues como se aprecia en el formulario E-7SN⁵ de 18 de diciembre de 2017, en el que consta la modificación de los candidatos y constancia de aceptación del partido Centro Democrático, se retiró el nombre del señor Meisel de Castro para en su lugar, incluir el del demandado.

Como bien lo señaló el Ministerio Público, con esta inhabilidad el constituyente quiso impedir las dinastías electorales en las familias, de modo que era necesario proscribir que la fuerza electoral de uno de los parientes se utilizara para favorecer al otro, según lo sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia C-373 de 1995.

Cabe mencionar que en sentencia de 6 de mayo de 2013⁶, esta Sala analizó la inhabilidad de coexistencia de inscripciones del numeral 5º del artículo 33 de la

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2014-00095-00. Sentencia de 7 de septiembre de 2015. C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁵ Folios 50 a 54 del expediente 2018-110.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 50001-23-31-000-2011-00691-01. Sentencia de 6 de mayo de 2013. C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.





Ley 617 de 2000, para los diputados, cuya redacción es similar a la del numeral 6 del artículo 179 constitucional, por lo que resultan pertinentes algunas de sus consideraciones.

En efecto, en dicha providencia se sostuvo que *“En cuanto a su finalidad, ésta no es otra que la de evitar el nepotismo electoral y la violación del principio de igualdad respecto de los candidatos que no cuentan con la referida ventaja del parentesco”*.

Se indicó, además, que:

*“...de la misma literalidad de la causal de inhabilidad de coexistencia de inscripciones se desprende que para su configuración se requiere de una inscripción previa, veamos: “quien esté **vinculado** entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el **mismo** departamento en la **misma** fecha”. Las expresiones “vínculo”, “mismo” y “misma” evidencian que quien primero se inscribe no puede ser sujeto de la inhabilidad toda vez que a su inscripción no le “coexiste” ninguna otra.” (Negrilla del texto original, subrayas añadidas).*

Ahora bien, debe ponerse de presente que el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011 habilita a los partidos y movimientos políticos para modificar los candidatos inscritos por renuncia y no aceptación, dentro de los 5 días hábiles siguientes al cierre de inscripciones. De acuerdo con el calendario electoral fijado en la Resolución 2201 de 2017, por la Registraduría Nacional del Estado Civil para los comicios del 11 de marzo de 2018 -congreso de la República-, dicho plazo venció el 18 de diciembre de 2017.

Ello significa que la inscripción inicial del señor Meisel de Castro estaba sujeta a modificación en el evento previsto por la ley, esto es, su renuncia. De modo que el partido Centro Democrático, en la oportunidad establecida al efecto, ejerció el derecho que le asistía de modificar la lista de sus candidatos.

En ese orden, solo al vencerse dicho plazo, podría tenerse la lista definitiva de los inscritos para participar en la contienda electoral por dicha organización política. Y, vencido dicho término, se tiene que el señor Meisel de Castro no fue inscrito y, por ende, no adquirió la calidad de candidato al haber renunciado.

Recuérdese que la finalidad de la inhabilidad en estudio es evitar que parientes participen en las elecciones, esto es, que sean candidatos, pues se proscribió *“la violación del principio de igualdad respecto de los **candidatos** que no cuentan con la referida ventaja del parentesco”*.

Por último, frente a la aseveración de la parte actora según la cual, la renuncia del padre se llevó a cabo para favorecer al hijo -demandado-, lo cierto es que carece de sustento probatorio.





Conforme lo expuesto, para la Sala, el demandado no puede ser sujeto de la inhabilidad que se estudia, toda vez que su inscripción no “coexistió” con la de su padre.

2.6. Inhabilidad de coincidencia de periodos

El artículo 179-8 de la C.P. consagra como causal de inhabilidad para ser elegido como Congresista la siguiente:

“ARTICULO 179. No podrán ser congresistas: (...)

8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente. (...)”

De la interpretación que ha dado la Sala a dicho precepto⁷, es dable afirmar que son elementos constitutivos de la causal de inhabilidad los siguientes: **(i)** que se elija de forma simultánea a una persona para ser miembro de dos corporaciones, para desempeñar dos cargos, o para ser miembro de una corporación y a la vez desempeñar un cargo público; **(ii)** que se escoja a una persona para desempeñar un cargo o para ser miembro de una corporación pública y que, estando en ejercicio del mismo, aspire a ser elegida para otra corporación o cargo; **(iii)** que los periodos, en cualquiera de los eventos descritos, coincidan en el tiempo así sea de manera parcial.

Asimismo, esta Sala ha afirmado⁸ que la finalidad de la norma en estudio persigue múltiples propósitos, en la medida en que pretende i) conminar a los elegidos por voto popular a cumplir con los compromisos adquiridos con los votantes, esto es, a respetar el mandato que el elector depositó en sus manos; ii) evitar que se confundan los intereses del cargo que se desempeña con los intereses personales de una nueva postulación y, finalmente, iii) hacer efectiva la restricción establecida en el artículo 128⁹ constitucional.

⁷ Sobre el particular ver: Sentencia del 8 de octubre de 2014, dictada en el expediente No. Interno 2014-00032. Demandante: Mónica Adriana Segura González contra Juan Carlos Rivera Peña, Representante a la Cámara por el Departamento de Risaralda.

⁸ Ibidem.

⁹ Dispone el artículo 128 de la Constitución Nacional que: “Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.”





Radicado: 11001-03-28-000-2018-00090-00
Demandante: Diana Patricia Cárdenas Solera y otro

Ahora bien, esta Sección ha explicado¹⁰ que la inhabilidad objeto de estudio tuvo su desarrollo en la Ley 5ª de 1992, la cual en el numeral 8º del artículo 280 previó que no podrán ser congresistas:

“Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente. Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.”

Esta Sala, con fundamento en los argumentos que a continuación se exponen, ha considerado que la inhabilidad no se configura si previo a las elecciones se ha presentado renuncia al cargo que se venía ejerciendo:

(i) La ley estableció, de manera expresa, que, en el caso de los congresistas, la presentación y aceptación de la renuncia impide la configuración de la inhabilidad denominada “coincidencia de períodos”.

En efecto, el numeral 8º del artículo 280 de la Ley 5ª de 1992 establece:

“ARTÍCULO 280. CASOS DE INHABILIDAD. No podrán ser elegidos Congresistas:

(...)

8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente. Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.” (Subraya fuera de texto)

Y si bien la ley replica lo dispuesto por la Constitución Política en el numeral 8º del artículo 179, estableció de forma adicional una excepción a la configuración de dicha inhabilidad, según la cual está plenamente facultado para ejercer un cargo público o desempeñarse en una corporación pública, incluso si los períodos se traslapan en el tiempo, quien con anterioridad a la elección correspondiente haya presentado renuncia a la dignidad que venía desempeñando.

(ii) Porque, incluso, si se considerara que el legislador desbordó su potestad al añadir una excepción que la Constitución no determinó, el medio idóneo para denunciar el exceso es la acción pública de inconstitucionalidad, mecanismo que ya se encuentra plenamente agotado desde que la Corte Constitucional, al conocer de la demanda¹¹ contra el

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expedientes 11001-03-28-000-2018-00016-00 (acumulados). Sentencia de 18 de octubre de 2018. C.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro.

¹¹ En efecto, con similares argumentos a los expuestos por la parte demandante en este proceso, los promotores de la acción de inconstitucionalidad contra el numeral 8º del art. 280 de la Ley 5ª de 1992 señalaron que la inhabilidad contenida en el numeral 8º del artículo 179 Constitucional, no admite interpretaciones ni adiciones por parte del legislador, debido a que es una norma clara y concisa, y que por lo tanto la expresión “salvo que” contenida en el artículo acusado, es contraria



numeral 8° del artículo 280 de la Ley 5ª de 1992, declaró, mediante sentencia C-093 de 1994, la exequibilidad de tal precepto.

No está de más resaltar que dicha providencia es una decisión de control *concreto* de constitucionalidad, que se caracteriza por i) hacer tránsito a cosa juzgada absoluta y ii) tener efecto *erga omnes*, en la medida en que la decisión allí contenida tiene efectos generales y vincula a todos los poderes públicos.

De ahí que por las características de este fallo, este sea de imperioso cumplimiento tanto para los ciudadanos como para el poder judicial.

(iii) Porque atendiendo al carácter de “*ley orgánica*” de la Ley 5ª de 1992¹², debe preferirse una interpretación sistemática y armónica entre la Constitución y la ley y no una interpretación literal y exegética del artículo 179 Superior.

Este argumento adquiere mayor fuerza si se tiene en cuenta que las leyes orgánicas conforman el “*bloque de constitucionalidad en sentido lato*” y, en esa medida, sirven como “*parámetro de interpretación de la Constitución*”.¹³ De ahí que la inhabilidad contenida en el texto constitucional se deba entender en armonía, con la salvedad establecida por el constituyente derivado en la Ley 5ª de 1992, por lo que no puede la Sala optar por una interpretación que desconozca las prescripciones que trae dicha normativa, en lo que atañe a la inhabilidad por “*coincidencia de períodos*”.

(iv) Porque si bien la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 1994 sostuvo que la renuncia no sana o elimina la inhabilidad, al variar su postura en lo que respecta a la interpretación del numeral 8° del artículo 179 Superior, el cambio jurisprudencial se aplicó a un caso muy concreto.

En efecto, la aseveración de la Corte se realizó en el marco del estudio de constitucionalidad del artículo 22 de la Ley 84 de 1993, que establecía en su parte final que: “*el texto del numeral 8o. del artículo 179 de la Constitución es inaplicable a Senadores y Representantes que resulten elegidos Presidente o Vicepresidente de la Nación*”, la que se realizó en un contexto específico, en el que, además, se aseguró que le estaba

a la Carta Política. Asimismo, afirmaron que la salvedad establecida por el legislador hace nugatoria la inhabilidad consagrada por el Constituyente.

¹² Según el artículo 151 de la Constitución, por medio de las leyes orgánicas “*se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras*”. En efecto la Ley 5ª de 1992 se dictó para expedir “*el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”.

¹³ Quinche Ramírez Manuel. Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y de sus Reformas. Editorial Universidad del Rosario. Tercera Edición. 2009. Pág. 120





vedado al legislador establecer discriminaciones a favor de los Senadores o Representantes que aspirasen a la Presidencia o Vicepresidencia de la República.

Pese a lo anterior, como se expuso al inicio de esta providencia, el asunto *sub examine* está orientando a que el juez electoral determine si un **concej**al que resultó electo como **Senador** podía acceder legítimamente a este cargo, y no a establecer si un congresista podía aspirar, sin estar inhabilitado, al cargo de presidente o vicepresidente de la República. Por consiguiente, mal podría esta Corporación aplicar una tesis proferida en un contexto determinado a uno en que no tiene esas particularidades.

(v) Finalmente, porque es evidente que el asunto materia de estudio tiene más puntos de contacto con la sentencia C-093 de 1994, toda vez que en ella se examinó si la renuncia impedía la configuración de la inhabilidad de “*coincidencia de períodos*” en el caso de los congresistas. Por ello, el análisis ahí realizado se compagina plenamente con el problema jurídico que debe resolver la Sala en esta oportunidad.

En consecuencia, en atención a los criterios de racionalidad y congruencia, es evidente que bajo la óptica adoptada en ese fallo es que debe analizarse la situación particular del señor Carlos Meisel Vergara.

Es por lo anterior que esta Sala no puede desconocer ni la ley, ni la cosa juzgada constitucional –que avalaron la postura según la cual la renuncia a la dignidad de la persona que venía desempeñando impide la configuración de la inhabilidad contenida en el numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política–.

Tampoco es ajeno al estudio del caso que la Asamblea Nacional Constituyente pretendió formular un régimen de inhabilidades estricto y rígido para las personas que aspiraran a conformar el Congreso de la República, pues su objetivo era materializar los principios de transparencia, moralidad, probidad e idoneidad.

Y si bien es válido el argumento según el cual la renuncia al cargo previamente desempeñado no garantiza la finalidad que el constituyente previó para esta inhabilidad, se reitera que, en el caso concreto **la Sala debe acatar la interpretación vigente de la inhabilidad contenida en la Ley 5ª de 1992**, esto es, debe someterse a la cosa juzgada constitucional contenida en la sentencia C-093 de 1994 inclusive hasta que el máximo tribunal constitucional analice, con nuevos argumentos a los ya juzgados, si amerita acuñar una nueva interpretación en lo que atañe a la prohibición de “*coincidencia de períodos*”.

Finalmente, debe resaltarse la imposibilidad de aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto de la salvedad contemplada en el numeral 8° del





artículo 280 de la Ley 5ª de 1992 tal y como lo solicita la demandante, no solo porque, como se explicó, dicho análisis ya lo efectuó la autoridad judicial guardiana de la Constitución, sino porque, además, el uso de dicha prerrogativa desquiciaría el ordenamiento jurídico, pues a la larga se propiciaría, de un lado, un desconocimiento de las sentencias de constitucionalidad, y de otro, la invasión de competencias que el ordenamiento jurídico asignó a otra autoridad judicial, esto es, a la Corte Constitucional.

En suma, se debe concluir que, tal y como se encuentra conformado en la actualidad el ordenamiento jurídico en lo que respecta a la inhabilidad por “*coincidencia de períodos*”, que la renuncia impide la configuración de la inhabilidad que establece el numeral 8º del artículo 179 de la Constitución.

Finalmente, es relevante añadir que esta Sala, en sentencia de 15 de noviembre de 2018 precisó que “*la inhabilidad consagrada en el artículo 179.8 de la Constitución Política, se materializa en el caso que un ciudadano resulte electo para más de una corporación o cargo público, cuando los respectivos períodos coincidan en el tiempo, así sea parcialmente y no obre renuncia previa, que en este caso en concreto, debe ser con anterioridad a la inscripción de la candidatura*”¹⁴. (Negrilla añadida).

2.6.1. Caso concreto

En el presente caso no cabe duda de que el señor Carlos Manuel Meisel Vergara fue elegido concejal del Distrito de Barranquilla para el periodo 2016-2019 y como Senador de la República para el periodo 2018-2022, de modo que se advierte una coincidencia parcial entre ambos.

Sin embargo, el demandado presentó renuncia “*formal, oficial e irrevocable*” a su investidura de concejal por el partido Centro Democrático, el 28 de noviembre de 2017 ante el Presidente de la corporación, “*con el fin de no inhabilitarme y quedar en libertad de materializar mi aspiración de presentarme como Candidato al Congreso de la República en el próximo Debate Electoral*”¹⁵.

Dicha renuncia fue aceptada por Resolución 205 de 9 de diciembre de 2017 “*por la cual se acepta la renuncia irrevocable a la credencial de concejal del distrito de Barranquilla del doctor Carlos Manuel Meisel Vergara a partir del 9 de diciembre de 2017*”¹⁶, expedida por el Presidente del cabildo distrital.

Asimismo, se tiene que según el acta¹⁷ de la sesión extraordinaria de la plenaria del Concejo de Barranquilla de 14 de diciembre de 2017, se trató el asunto

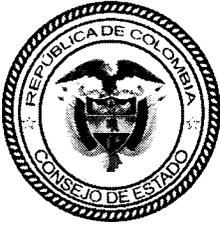
¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00075-00. Sentencia de 15 de noviembre de 2018. C.P.: Dra. Rocío Araújo Oñate.

¹⁵ Folio 202.

¹⁶ Folio 41 expediente 2018-90.

¹⁷ Folios 43 a 53 del expediente 2018-90.





referido a la renuncia presentada por el señor Meisel Vergara, de la cual se dio lectura. Seguidamente el Secretario informó que son funciones constitucionales del concejo (artículo 313 de la Constitución Nacional) aceptar la renuncia a los concejales, cuando la corporación esté sesionando, pues en receso dicha atribución le corresponde al Alcalde (Acto Legislativo 03 de 1993, artículo 91 y ss) A continuación, a petición del Presidente del cabildo, se dio lectura a la Resolución 205 de 2017 y se sometió a consideración de los concejales. Fue aprobada con 13 votos.

De otra parte, obra en el expediente¹⁸ la modificación del acto de inscripción del partido Centro Democrático, de 18 de diciembre de 2017, en el sentido de retirar al candidato Carlos Hernando Meisel para ser reemplazado por el señor Carlos Manuel Meisel Vergara. Igualmente, obra el formulario E-7SN¹⁹ de 18 de diciembre de 2017, en el que consta la modificación de los candidatos y constancia de aceptación del partido Centro Democrático, en el que se lee que se realizó dicho cambio.

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que el demandado renunció a su condición de concejal de Barranquilla el 28 de noviembre de 2017, esto es, antes de su inscripción como candidato al Senado de la República, que ocurrió el 18 de diciembre de 2017 y que la aceptación de su dimisión también se produjo con anterioridad -14 de diciembre de 2017-.

Si bien los demandantes sostienen que la renuncia no es válida porque no fue aceptada en debida forma, para la Sala sus reproches no son de recibo, como pasa a explicarse.

i) En cuanto a que dicha atribución no corresponde al Presidente del concejo: de acuerdo con el artículo 53 de la Ley 136 de 1994 la dimisión debe presentarse ante dicho servidor, sin embargo, la aceptación, por mandato del artículo 2º del Acto Legislativo 03 de 1993, corresponde a la plenaria.

Como se vio, el señor Meisel Vergara presentó la renuncia ante el Presidente del Concejo de Barranquilla, quien profirió la Resolución 205 de 9 de diciembre de 2017 para aceptarla. No obstante, la aceptación fue sometida a consideración de la plenaria del día 14 de ese mismo mes y año.

En ese orden, la autoridad competente para aceptar la dimisión, esto es la plenaria, en efecto la aprobó con 13 votos. Y ello ocurrió antes de la inscripción del demandado como candidato al Senado.

ii) Frente a que la aceptación por parte de la plenaria ocurrió en una sesión

¹⁸ Folios 275 y 276 del expediente 2018-90.

¹⁹ Folios 50 a 54 del expediente 2018-110





extraordinaria en la que solo se pueden someter a su consideración aquellos asuntos para los que el concejo es convocado por el Alcalde: la Sala advierte que la renuncia fue aceptada mediante un acto administrativo que goza de presunción de legalidad²⁰ y que está encaminado a producir todos los efectos jurídicos que de él se derivan, de modo que este no es el escenario para debatir su legalidad.

Conforme lo expuesto, es evidente que en el presente caso no se configuró la causal de inhabilidad de coincidencia de periodos.

2.6.1.1. Teniendo en cuenta que los demandantes consideraron que debe darse aplicación la sentencia de unificación proferida en la sentencia que resolvió la demanda contra la gobernadora de La Guajira, la Sala estima necesario reiterar²¹ en su integridad las siguientes consideraciones que evidencian su inaplicación en el presente asunto:

(i) Los supuestos normativos y los presupuestos jurídicos que motivaron la sentencia de unificación cuya aplicación pide la parte demandante se encaminaron a explicar si se materializó la causal de nulidad del artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, por la supuesta transgresión del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, en razón a que la demandada, Oneida Pinto, previa elección como gobernadora del Departamento de La Guajira (2016-2019), se desempeñó como alcaldesa del Municipio de Albania (La Guajira) en el período 2012-2015.

En dicha oportunidad, la Sala decidió, con base en la normativa vigente y la jurisprudencia que preceptúa que los alcaldes no pueden, mientras ostenten tal calidad, ni 12 meses después, inscribirse como candidatos para ocupar otro cargo de elección popular en la misma circunscripción electoral, anular la elección de Oneida Pinto como gobernadora de La Guajira, por cuanto, “entre el 21 de julio de 2014 -extremo temporal inicial aplicable al caso concreto- y el 25 de junio de 2015 -extremo temporal final aplicable al caso concreto-, ciertamente, transcurrieron menos de los 12 meses que exigen los artículos 38.7 y 39 de la Ley 617 de 2000, en consonancia con la modificación de la Ley 1475 de 2011”.

(ii) La sentencia de unificación precisó que su aplicación se limitaba a los alcaldes y gobernadores, es decir las máximas autoridades en el orden territorial.

(iii) Las circunstancias antes explicadas no impiden que el elegido pueda renunciar, por el contrario, es un derecho que naturalmente le asiste, sin

²⁰ Así lo ha reconocido la Sección en la sentencia de 18 de octubre de 2018 antes citada y en la sentencia de 19 de septiembre de 2018, expediente 11001-03-28-000-2018-00025-00, C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expedientes 11001-03-28-000-2018-00016-00 (acumulados). Sentencia de 18 de octubre de 2018. C.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro.





Radicado: 11001-03-28-000-2018-00090-00
Demandante: Diana Patricia Cárdenas Solera y otro

embargo, no puede presentarse para acceder a otro cargo de elección popular, pues iría en contra de voluntad popular que inicialmente lo eligió, pues así se dejó claro en la sentencia.

Por ende, la alusión de la parte demandante, referente al desconocimiento de la sentencia de unificación con radicado No. 2015-00051-00 de esta Sala Electoral no es concordante con el caso materia de estudio, pues ya la Corte Constitucional, en la sentencia C-093 de 1994, sentó su posición, en la que explicó que la renuncia impide la materialización de la que ahora se trata, postura de la que es respetuosa la Sala, como ya se dijo.

3. DECISIÓN

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

FALLA:

PRIMERO. NEGAR las pretensiones de las demandas de nulidad electoral promovidas por los señores Diana Patricia Cárdenas Solera y Romeo Edison Pérez Ortiz contra la elección del señor Carlos Manuel Meisel Vergara como Senador de la República para el periodo 2018-2022.

SEGUNDO. ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada
En comisión





Radicado: 11001-03-28-000-2018-00090-00
Demandante: Diana Patricia Cárdenas Solera y otro

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

ALBERTO YEPES BARREIRO
Magistrado

CONSEJO DE ESTADO

2018 MAR 19 10:44:47

BLANCA CECILIA SÁNCHEZ NIETO

Escribiente

