



Radicado: 63001233300020190026003  
Demandante: Marco Antonio Caro Castellanos

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADA PONENTE: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 63001-23-33-000-2019-00260-03  
**Demandante:** MARCO ANTONIO CARO CASTELLANOS  
**Demandado:** **ULISES URIBE PUENTES** como Concejal de Armenia 2020-2023  
**Tema:** Nulidad por presunta inhabilidad derivada en gestión de negocios dentro de los 12 meses anteriores a la elección

**SENTENCIA - SEGUNDA INSTANCIA**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el fallo de 29 de octubre de 2020, proferido por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, mediante el cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

El señor **MARCO ANTONIO CARO CASTELLANOS**, actuando en nombre propio, presentó demanda<sup>1</sup> en ejercicio del medio de control de nulidad electoral contra el acto que declaró la elección del señor **ULISES URIBE PUENTES**, como concejal del municipio de Armenia para el período constitucional 2020-2023, contenido en el formulario E-26 CON, expedido el 2 de noviembre de 2019 por la comisión escrutadora municipal de Armenia, con sustento en los siguientes fundamentos fácticos que sintetiza la Sala:

**1.2. Hechos**

Que el demandado postuló su candidatura al concejo municipal de Armenia, por el partido Cambio Radical, para el período constitucional 2020-2023 y, conforme con el formulario E-26 CON del 4 de noviembre de 2019, resultó electo para dicha dignidad, en los comicios que se llevaron a cabo el 27 de octubre de 2019.

<sup>1</sup> Folios 1 a 32 del cuaderno 1.





### 1.3. Normas violadas y concepto de la violación

El actor invocó como causal de nulidad del acto acusado aquella contenida en el numeral 5º del artículo 275<sup>2</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante CPACA.–, al considerar que el demandado incurrió en la causal de inhabilidad contenida en el numeral 3º del artículo 40<sup>3</sup> de la Ley 617 de 2000.

Como sustento de esta censura, afirmó que el señor URIBE PUENTES ocupó el cargo de supervisor en la sociedad ASSERVI S.A.S. o LTDA<sup>4</sup>, en adelante, Asservi, como contratista del municipio de Armenia y del departamento del Quindío, desde el 25 de mayo de 2012 hasta el 31 de julio de 2019, tiempo en el cual, como delegado de la compañía contratista, supervisó el cumplimiento y la ejecución de algunos contratos<sup>5</sup>, firmados por Asservi, con los referidos municipio y departamento, por lo que, aduce su incursión en la mentada inhabilidad.

Manifestó que desde el 2013 hasta el 2019, desarrolló las actividades necesarias para el cumplimiento de los contratos estatales perfeccionados por la empresa Asservi, dentro de las cuales, autorizó la apertura de cuentas bancarias en el Banco AV VILLAS, en beneficio de los trabajadores de servicios generales, porteros y conserjes que, en representación de Asservi<sup>6</sup>, ejecutaban los objetos contractuales en las dependencias del municipio de Armenia y del departamento del Quindío.

Aseveró que el demandado participó en eventos públicos con equipos de fútbol que representaban a la sociedad Asservi, en los que también intervenían miembros del concejo municipal de Armenia, quienes conocían que el señor **URIBE PUENTES** fue el supervisor de dicha sociedad durante los 12 meses anteriores a su elección como concejal.

Adujo que el demandado, aprovechó “... su condición de Supervisor de ASSERVI S.A.S. o ASSERVI LTDA, para realizar promesas a los empleados, ofrecer vinculaciones a la

<sup>2</sup> “5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad.”

<sup>3</sup> “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.

<sup>4</sup> El demandante manifiesta que la compañía dispone de dos (2) razones sociales diferentes.

<sup>5</sup> Contratos Nos 935 de 2015, 1122 del 2017, 2074 del 2019 y 2074 de 2019, este último entre el 9 de mayo al 31 de mayo de 2019

<sup>6</sup> ASSERVI LTDA. o S.A.S.





*entidad que efectivamente se materializaron, generando un desequilibrio con los demás candidatos”.*<sup>7</sup>

Aseguró que el demandado gestionaba negocios jurídicos entre las entidades territoriales y Asservi.

#### **1.4.- Tramite de la demanda**

El magistrado ponente de la sala primera de decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, mediante providencia del 13 de enero de 2020 inadmitió la demanda y, una vez corregida dentro del término procesal establecido, fue admitida<sup>8</sup> por la Sala primera de Decisión del mismo Tribunal con auto del 23 de enero de 2020.

Posteriormente, a través de memorial del 29 de enero de 2020, el actor presentó solicitud de reforma de la demanda; no obstante, le fue rechazada por el magistrado ponente del Tribunal administrativo del Quindío por auto del 3 de febrero de 2020 respecto de las pruebas adicionadas y por la caducidad de nuevos hechos.

Contra la anterior decisión, el demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue conocido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que mediante auto del 23 de julio de 2020, resolvió revocar parcialmente la decisión recurrida y, en su lugar, admitir la reforma de la demanda, en lo que atañe a la ampliación y profundización de los hechos relacionados con *“la vinculación de ASSERVI del señor RAFAEL FERNANDO ESCOBAR MORALES”* y *“las ventajas electorales del demandado, así mismo admitió la reforma de la demanda en relación con la adición de [algunas] pruebas”* y la confirmó en todo lo demás.

#### **1.5.- Audiencia inicial**

En la audiencia inicial celebrada el 9 de septiembre de 2020 se estableció como problema jurídico, determinar si:

¿Se configura la causal de inhabilidad para candidatos a concejo municipal, contenida en el numeral 3°, artículo 40 de la Ley 617 de 2000, respecto de la elección del señor ULISES URIBE PUENTES, identificado con cédula No. 94.459.507 como concejal del municipio de Armenia para el período 2020-2023, por haber intervenido en la gestión de negocios y celebración de contratos suscritos entre ASSERVI S.A.S. con el departamento del Quindío, y entre la mencionada sociedad y el municipio de Armenia, en representación del señor Sergio Gutiérrez Bustos, y/o por presuntamente utilizar su posición como Supervisor en la sociedad ASSERVI S.A.S. para obtener una ventaja electoral a partir de promesas realizadas

<sup>7</sup> Folio 314 del cuaderno 3.

<sup>8</sup> En esta misma providencia, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, negó la solicitud de suspensión provisional solicitada por el actor.





a trabajadores vinculados a la sociedad ASSERVI S.A.S. o de nuevas vinculaciones a la misma sociedad?

### 1.6.- La sentencia recurrida

La Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, mediante providencia de 29 de octubre de 2020, negó las pretensiones de la demanda por considerar que no se configuraba la causal de nulidad invocada.

Como sustento de la decisión, el *a quo* determinó que se encontraban acreditados los siguientes hechos:

“1. En la Cámara de Comercio de Pereira se encuentra inscrita en el Registro Mercantil, la matrícula de la sociedad de nombre ASSERVI S.A.S, que con anterioridad figuraba como ASSERVI LTDA., cuya actividad principal es la limpieza de edificios e instalaciones industriales, y como actividad secundaria tiene registrada la limpieza general interior de edificios; la representación legal de la sociedad está a cargo de su Gerente, cargo que ostenta el señor SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS, identificado con cédula No. 10.117.27644.

2. El señor, identificado con cédula No. 94.459.507 laboró para la sociedad ASSERVI S.A.S., mediante contratos de trabajo, desde el 25 de mayo de 2012 y hasta el 31 de julio de 2019, tiempo durante el cual se desempeñó como supervisor, ULISES URIBE PUENTES conforme a certificación de fecha 29 de enero de 2020, suscrita por la Directora Administrativa de ASSERVI S.A.S. y copia de contratos de trabajo.

3. De acuerdo con el Manual de Funciones para el cargo de Supervisor en la sociedad ASSERVI S.A.S., al señor ULISES URIBE PUENTES le correspondía de modo general *“velar por la calidad en la prestación de los servicios y el buen desempeño de los empleados que tiene a cargo, de acuerdo a los requisitos del cliente y las directrices de la empresa”*; y en virtud de ello cumplía, entre otras funciones, las siguientes:

#### FUNCIONES

Reportar novedades de personal de cada centro de trabajo asignado cuando se requiera // realizar la solicitud de insumos para cada centro de trabajo asignado cuando se requiera // verificar el uso adecuado de los insumos y el control de los mismos diariamente // reportar al jefe inmediato la ruta de supervisión y demás novedades diariamente // solicitar capacitaciones a la empresa de acuerdo a las necesidades que evidencie cuando se requiera // asistir a las reuniones y comités y calidad planeados por la empresa o por el jefe inmediato cuando se requiera // velar por el buen manejo de la maquinaria o equipo asignado para cada punto diariamente // informar qué maquinaria se encuentra asignada a su cargo cuando se requiera // informar estado de maquinaria y solicitar mantenimientos correctivos cuando se requiera. // entregar el reporte de nómina cuando lo requiera nómina cuando se requiera. // informar al jefe inmediato cuando requiera personal adicional justificando los motivos cuando se requiera // velar por el cumplimiento de los trabajos eventuales y valores agregados e informar a jefe inmediato en qué fecha se





realizaron o si se tuvo algún inconveniente cuando se requiera // diligenciar listas de chequeo para detectar no conformidades y dar su respectivo tratamiento diariamente // entregar, revisar y controlar los diferentes registros de calidad que se lleven en cada punto, verificando el buen diligenciamiento de los mismos, así como efectuar en ellos las observaciones del caso diariamente // velar por la preservación de la propiedad del cliente y dar tratamiento a cualquier daño que se presente cuando se requiera // realizar llamados de atención a los funcionarios que tiene a su cargo cuando no estén cumpliendo con el reglamento de la empresa cuando se requiera // informar al personal a cargo cuando se de algún cambio en el manejo de los insumos cuando se requiera // si es coordinador de trabajos en alturas realizar seguimientos de estos y llenar los permisos de trabajo cuando se requiera // desempeñar las demás funciones inherentes al cargo que le sean asignadas por el jefe inmediato cuando se requiera.

4. Entre la sociedad ASSERVI S.A.S., representada por el señor SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS, identificado con cédula No. 10.117.276, y el Departamento del Quindío, representado por el Gobernador del Departamento, previo proceso de selección contractual, se celebraron varios contratos de prestación de servicios para los años 2015 (Contrato de Prestación de Servicios No. 1005), 2016 (Contrato de Prestación de Servicios No. 1223 y Contrato de Servicios de Mantenimiento Locativo Básico No. 1146), 2017 (Contrato de Prestación de Servicios No. 249, Contrato de Prestación de Servicios No. 1462 y Contrato de Prestación de Servicios No. 1536), y 2018 (Contrato de Prestación de Servicios No. 933 y Contrato de Prestación de Servicios No. 978), cuyos objetos estaban relacionados con la prestación del servicio de aseo a estructuras, edificaciones, y en particular a instituciones educativas oficiales.

5. Entre la sociedad ASSERVI S.A.S., representada por el señor Sergio Gutiérrez Bustos, identificado con cédula No. 10.117.276, y el Municipio de Armenia, representado por el Alcalde Municipal, previo proceso de selección contractual, se celebraron varios contratos de prestación de servicios para los años 2015 (Contrato de Prestación de Servicios No. 2015-935), 2017 (Contrato de Prestación de Servicios No. 2017- 1269 y Contrato de Prestación de Servicios No. 2017-1122), 2018 (Contrato de Prestación de Servicios No. 2018-1602), y 2019 (Contrato de Prestación de Servicios No. 2074), cuyos objetos estaban relacionados con la prestación del servicio de aseo las distintas edificaciones de las dependencias de la administración municipal e instituciones educativas.

6. En la ejecución de los contratos de prestación de servicios No. 2015-935, No. 2017-1122 y No. 2074, celebrados entre la sociedad ASSERVI S.A.S., representada por el señor SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS, identificado con cédula No. 10.117.276, y el Municipio de Armenia, representado por el Alcalde Municipal, se rindió Informe Ejecución Contractual – Uso General, respecto de actas parciales, respectivamente; en dichos informes, el contratista relató respecto de las actividades objeto de la contratación, y en el aparte de Actividades Desarrolladas anotó que la sociedad contratista había designado a los señores ULISES URIBE PUENTES y JAIME DURAN como supervisores de los mencionados contratos.

7. En la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 2074 de 2019, la sociedad contratista ASSERVI S.A.S., por conducto de su representante legal, señor SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS, identificado con cédula No. 10.117.276, rindió Informe de Actividades, describiendo las actividades realizadas en la ejecución del mencionado contrato, en el período comprendido entre el 09 y el 31 de mayo de





2019, oportunidad en la que destacó que la persona encargada de realizar la supervisión del contrato es el señor ULISES URIBE PUENTES.

8. En formulario E-6 CO de las elecciones del 27 de octubre de 2019, quedó anotado que el señor ULISES URIBE PUENTES, identificado con cédula No. 94.459.507, participó como candidato al Concejo del Municipio de Armenia en las elecciones a dicha corporación para el período 2020-2023, para lo cual fue inscrito en la lista del Partido Cambio Radical, reglón 9 por el sistema de voto preferente; la lista fue inscrita el día 26 de julio de 2019.

9. Terminado el escrutinio en el Municipio de Armenia y realizado el cómputo de votos para cada uno de los candidatos aspirantes respecto de la corporación Concejo Municipal de Armenia, la Organización Electoral emitió Acta Parcial de Escrutinio, Formato E-26 CON el día 01 de noviembre de 2019, siendo las 12:56 p.m., en la que el señor ULISES URIBE PUENTES, identificado con cédula No. 94.459.507 aparece con un resultado de 1.457 por el Partido Cambio Radical, siendo al tercera mayor votación al interior del partido; en esta acta parcial no se declaró la elección a falta de resolución de recursos de apelación.

10. El día 02 de noviembre de 2019, siendo las 12:16 p.m., la Organización Electoral emitió nueva Acta Parcial de Escrutinio, Formato E-26 CON, en la que el señor ULISES URIBE PUENTES, identificado con cédula No. 94.459.507 nuevamente figura con un resultado de 1.457 por el Partido Cambio Radical; en la misma acta se estableció el umbral (3190) y la cifra repartidora (3972.0), según lo cual al Partido Cambio Radical correspondieron 03 curules. En la misma acta se declaró la elección de quienes resultaron electos como concejales del Municipio de Armenia, y entre estos el señor ULISES URIBE PUENTES por el Partido Cambio Radical .

11. El día 02 de noviembre de 2019, los miembros de la Comisión Escrutadora Municipal expedieron la correspondiente credencial respecto de la elección del señor ULISES URIBE PUENTES, identificado con cédula No. 94.459.507, como Concejal por el Municipio de Armenia (Q), para el período 2020-2023, por el Partido Cambio Radical, conforme Formato E-27”.

El *a quo* analizó el material probatorio, dentro del que hizo referencia a los testimonios decretados y practicados, respecto de los que concluyó que el señor **ULISES URIBE PUENTES** mantuvo una vinculación con la sociedad ASSERVI desde el 25 de mayo de 2012 hasta el 31 de julio de 2019, lapso en el que cumplió labores de supervisor y, entre otras cosas, debía estar pendiente del cumplimiento del horario laboral de los trabajadores al servicio de la sociedad, del ausentismo, la concesión de permisos, los reemplazos, entre otras labores de esa naturaleza, frente al mencionado personal.

Indicó que de acuerdo con el litigio fijado en audiencia inicial, la cuestión giraba en torno a acreditar si el señor ULISES URIBE PUENTES había realizado actos de gestión de negocios en favor de la sociedad ASSERVI S.A.S. ante el municipio de Armenia o el departamento del Quindío y que no había prueba documental alguna que evidenciara la configuración de dicha causal, pues, aun cuando la parte actora manifestó en sus alegaciones que el señor ULISES URIBE PUENTES suscribió





documentos, y en particular, contratos celebrados entre Asservi y el municipio de Armenia, lo cierto era que, verificados los aportados al expediente, éstos se advierten suscritos por el representante legal de la sociedad, señor Sergio Gutiérrez Bustos.

En cuanto a la prueba testimonial aportada, concluyó que de la misma tampoco se desprendía que el señor **ULISES URIBE PUENTES** hubiera realizado actos de gestión de negocios en favor de la sociedad Asservi ante el municipio de Armenia o el departamento del Quindío.

Así, concluyó que no se configuraba por el demandado la incursión en la prohibición contemplada en el numeral 3º del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, que modificó el artículo 43 de la Ley 136 de 1994, conforme con la cual no podrá ser elegido como concejal *“quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital”*.

#### **1.6.- Recurso de apelación**

Contra la decisión anterior, el demandante interpuso recurso de apelación, en el que solicitó que se revoque la decisión de primera instancia y, en su lugar, se declare la nulidad deprecada.

Como sustento de su petición, señaló que la decisión *“del magistrado ponente”* estuvo parcializada con el objetivo de favorecer intereses políticos del nivel regional de Armenia y porque se transgredió su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en la audiencia inicial porque no se garantizó su participación activa.

Adujo que la decisión se apartó de la sana crítica al afirmarse por el fallador que no había prueba documental que evidenciara la configuración de la causal y al dejarse de valorar los contratos, en especial el No. 2074 de 2019, con sus prórrogas y modificaciones, con las que se demostraba con claridad el rol negociador en especial la gestión de negocios que ejecutaba el demandado como delegado informal del representante legal de la sociedad Asservi, Sergio Gutiérrez Bustos que se probaron con las declaraciones de los testigos que conocían de primera mano los movimientos del señor ULISES URIBE PUENTES ante la administración pública, pues fue observado en reiteradas ocasiones frecuentando el despacho de los alcaldes encargados en el período inhabilitante para la elección acusada, esto es, del 27 de octubre del 2018 al 27 de octubre de 2019.

Aseguró que los testigos, y en especial los señores Rafael Fernando Escobar Morales y Hernando Antonio Campeón Góngora, que laboraron antes en la campaña





política, fueron concededores de las reuniones que sostenía el demandado y los exmandatarios encargados, en especial con Oscar Castellanos Tabares.

Luego de señalar *in extenso* apartes de providencias de esta Sección, sin realizar algún análisis sobre ellas, indicó que la decisión estuvo parcializada al restársele valor a los testimonios de los señores Hernando Antonio Campeón Góngora y Guillermo Toro Aristizabal, quienes indicaron que el señor Ulises Uribe Puentes era un gestor de negocios ante la administración municipal; y, al darle valor probatorio al testimonio del señor Sergio Gutiérrez Bustos, toda vez que éste no era imparcial ni veraz, y el magistrado sustanciador no accedió a la tacha de falsedad incoada, vislumbrando su interés por llegar a la verdad y manipulando el dicho de los testigos, por cuanto aseveró que en ninguno de los testimonios se hizo referencia a una situación particular, con precisión de tiempo modo y lugar en que el demandado hubiera mantenido una reunión y/o conversación con los exgobernadores locales, ni mucho menos, dar certeza del contenido de la conversación, *“como si quienes impulsan la corrupción de la contratación pública con fines de adoctrinamiento electoral fueran tan ineptos para citar a terceros para que presenciaran sus negocios turbios cuando bien la corrupción política se ejecuta sigilosamente...”*.

Adujo que en la elección enjuiciada se cumplieron los requisitos de la causal de inhabilidad, así: i) el temporal, pues del informe de ejecución contractual del 1º al 30 de junio de 2019, sobre el contrato 2074 de 7 de mayo de 2019, se tiene que el demandado fue nombrado supervisor de ese vínculo, lo que corroborara el dicho de los testigos que indica que el señor URIBE PUENTES fue gestor de negocios en el año anterior a las elecciones; ii) el material, por cuanto no solo fue supervisor, sino gestor de negocios a favor de terceros y se benefició de los recursos públicos provenientes del proceso de contratación de Asservi y iii) territorial, toda vez que el contrato se desarrolló en la ciudad de Armenia – Quindío.

Consideró que *“por defecto fáctico y exceso ritual manifiesto”* por parte del *a quo*, hubo desinterés en llegar a la verdad y actuó de manera parcializada, y fue por ello que no accedió a las pretensiones de la demanda.

### **1.7.- Solicitud de pruebas en segunda instancia**

El recurrente, con la alzada, pidió que se decretaran pruebas en segunda instancia; petición que la magistrada sustanciadora, mediante providencia del 14 de enero de 2021, decidió **RECHAZAR POR IMPROCEDENTE**.

### **1.8.- Admisión del recurso y traslado**





Mediante providencia del 26 de noviembre de 2020, la Magistrada Ponente admitió el recurso de alzada y concedió el término de 3 días a las partes para que presentaran sus alegatos, surtido lo cual, señaló que debía pasar al Ministerio Público por 5 días más para que rindiera su concepto; término dentro del cual, se manifestaron como sigue:

### 1.8.1.- Por parte del demandado

Se manifestó a través de apoderado judicial, quien solicitó que se confirme la decisión de primera instancia, en síntesis, al no haberse demostrado la presunta inhabilidad que se le endilgó a su representado, lo que hace procedentes las excepciones formuladas de legalidad de la elección e improcedencia de la inhabilidad invocada, pues, para que se configurara la causal, era menester demostrar que el demandado, dentro de los 12 meses anteriores a su elección, realizó, en forma determinante y directa, actos tendientes a la materialización de un negocio jurídico con fines lucrativos con el municipio de Armenia o con sus entidades adscritas o vinculadas, lo que no ocurrió en el caso de la demanda demanda, pues no se acreditó.

Señaló que el demandado, en su condición de supervisor de Assevi, no tenía la posibilidad de adelantar actividades de gestión de negocios o actividad contractual ante las entidades públicas contratantes de la referida sociedad, lo que se evidencia del manual de funciones del supervisor y de las declaraciones del señor Sergio Gutiérrez Bustos (gerente y representante legal de la compañía) y de la señora Olga Elena Henao Bedoya (directora administrativa y comercial), quienes dieron fe de los alcances del objeto contractual del demandado, el cual solo adelantaba labores de supervisión.

Agregó que la tacha formulada contra el primero de estos testigos no tenía sentido en tanto se limitó a responder lo que se le preguntó en relación con las funciones cumplidas por el señor **URIBE PUENTES**.

Acotó que la relación contractual entre Asservi con el municipio de Armenia y el departamento del Quinío, y la vinculación como supervisor del demandado con la referida sociedad, no acredita los cargos presentados en su contra, pues ello no demuestra que el señor **URIBE PUENTES** hubiera actuado en representación de la referida compañía y, en cambio, sí hace evidente su calidad de empleado con funciones de supervisor.

En cuanto a los testimonios traídos por la parte actora, adujo que sus dichos eran imprecisos, erróneos y falaces, pues al inicio y al final de sus declaraciones, afirmaron que el demandado era el gestor de los negocios de la sociedad Asservi y





el encargado de la contratación; afirmaciones “*casi calcadas o aprendidas como si se tratara de un guión a seguir*”, pero que en el desarrollo del interrogatorio nada pudieron explicar sobre sus dichos.

Aseguró que estos testigos señalaron algunos hechos que en nada se relacionan con las actividades lucrativas propias de la gestión de negocios, como que participaba en campeonatos de fútbol o que se mantenía en reuniones en la alcaldía, sin precisar fechas, lugares ni el motivo de tales reuniones; no obstante, sí aceptaron que la sociedad Asservi contaba con contratos de aseo en esas entidades, por lo que el señor **ULISES URIBE PUENTES**, en su condición de supervisor, debía vigilar el cumplimiento de esa labor y eso, de sobra, explica su concurrencia al lugar.

Señaló que estos testigos, se referían a conceptos que ni siquiera tenían claros, como el de licitación, y que además, se trató de personas que habían sido contratadas por Asservi en algún momento pero que luego no fueron llamados más a prestar sus servicios con la empresa, por lo que se notaba su animadversión y malestar, al punto que algunos incluso, presentaron demandas contra esa sociedad.

Agregó que no se probó que el demandado hubiera incurrido en gestión de negocios durante el año anterior a su elección como concejal, pues además no fue cierto.

Finalmente adujo que había temeridad o mala fe de la parte actora por carencia absoluta de fundamento legal para la interposición de la demanda, en los términos del artículo 81 del CGP, por lo que solicitó que se confirme la decisión de primera instancia, y se condene en costas a la parte actora.

### 1.8.2.- Por parte del demandante

Alegó en nombre propio, mediante memorial por medio del cual reiteró los argumentos de la demanda, su reforma y transcribió casi en su totalidad, los expuestos en el recurso de apelación. A partir de ello, insistió en que hubo una indebida valoración probatoria por parte del Tribunal *a quo*, en especial en lo referente al contrato No. 2074 de 2019, documentos a partir de los cuales, a su juicio, se evidencia que el demandado no solo actuó como supervisor de Asservi dentro del contrato, sino también intervino en la celebración del contrato y en todas sus etapas, principalmente, la precontractual.

Adujo que ello no solo se evidencia de los documentos obrantes, sino igualmente, del propio dicho del demandado, quien en su interrogatorio de parte aceptó que desempeñó funciones en el municipio de Armenia en representación de Asservi, las cuales no se limitaban únicamente a ser el supervisor de la sociedad, sino que se





relacionaban directamente con las personas naturales que declararon como testigos de la parte demandante.

Así mismo, hizo referencia a los testigos que declararon conocer de primera mano los movimientos del demandado ante la administración pública -municipio de Armenia (Quindío), pues observaban que el señor **ULISES URIBE PUENTES**, reiteradamente frecuentaba el despacho de los alcaldes encargados en el municipio de Armenia, en el lapso transcurrido entre el 27 de octubre de 2018, al 27 de octubre de 2019, y agregó que *“para nadie era un secreto que los motivos de dichas reuniones era la continuidad en el tiempo de la contratación del servicio de aseo y de conserjes vigilantes ofrecido por la sociedad contratista Asservi S.A.S. o Asservi Ltda...”*.

Manifestó que el demandado en el interrogatorio señaló hechos falsos, dentro de ellos, que renunció a la sociedad en el mes de julio de 2019 y que se dedicaba a supervisar sin tener vínculo con los mandatarios, pero evidenció las respuestas engañosas al referirse de forma sarcástica que *“conocía’ al señor Óscar Castellanos Tabares, quien no solo fungió como alcalde encargado del municipio de Armenia – Quindío en el período final del 2018 y en el 2019, sino que hasta conoce sus antecedentes políticos en las corporaciones de elección popular...”* y continuó refiriéndose a presuntos hechos de corrupción relacionados, entre otros, con el señor Castellanos Tabares.

Agregó que el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Armenia, con el fallo de primera instancia, había dejado en entredicho el nombre de la corporación al haberse inclinado por su postura parcializada de favorecer los intereses políticos del nivel regional de Armenia y del departamento del Quindío, con lo que transgredió el derecho de acceso a la administración de justicia, al no garantizársele la participación al actor en el trámite de la audiencia inicial de manera virtual, lo que generó que el fallador tuviera una postura más parcializada al pasar por alto pruebas contundentes, como los expedientes que reposan en la administración pública del Municipio de Armenia y el llamado a declarar obligatoriamente a los exmandatarios electos y encargados de la alcaldía municipal de Armenia, durante todo el tiempo en que la sociedad Asservi y el demandado vienen utilizando con fines electorales dicha contratación pública, en especial, durante el período inhabilitante.

Señaló que frente a la decisión de primera instancia, se configuró un defecto fáctico, no solo por la omisión en el decreto de pruebas testimoniales al no llamar a comparecer a los exalcaldes de la ciudad de Armenia, al exgobernador del departamento del Quindío, ni al exsupervisor de la sociedad contratista, y por no entrar a valorar los expedientes de la contratación pública que reposan en la alcaldía, en especial, lo relativo al contrato 2074 de 2019, donde se prueba que el demandado intervino no solo como supervisor de la sociedad, sino como gestor de negocios con delegación informal al intervenir en las diferentes etapas.





Radicado: 63001233300020190026003  
Demandante: Marco Antonio Caro Castellanos

Relató *in extenso* los testimonios obrantes en el expediente, para señalar que de ellos se desprende que el demandado se encontraba vinculado a la sociedad Asservi por más de 8 años, que no solo se desempeñaba como supervisor, sino que gestionaba negocios entre aquella y el municipio o el departamento; así mismo, que frecuentaba las instalaciones de la alcaldía para negociar con el alcalde encargado, lo que era de público conocimiento; además, se refirió a procesos, entre otros, de índole disciplinario, adelantados contra exfuncionarios de las entidades territoriales, quienes aduce, tenían apoyo del demandado o lo respaldaban a éste.

De dichos testimonios, resaltó además que se referían a los partidos de fútbol a los que asistía el demandado en los que éste podía decidir quién jugaba y quién no, además, que patrocinaba los equipos previo a ser candidato para el concejo municipal, entre otras circunstancias que calificó de irregulares y que a su juicio, acreditan el cumplimiento de la causal de nulidad endilgada al enjuiciado.

Agregó que de estas mismas pruebas, se evidenciaba que en la sociedad “*adoctrinaban a los trabajadores*”, y les decían por quiénes debían votar, situaciones todas, que le concedieron ventajas electorales al demandado.

Consideró que el fallador de la primera instancia, se apartó completamente de la sana crítica, “*favoreciendo a las élites políticas de la capital quindiana*” y al departamento, encabezadas por los partidos Cambio Radical y Liberal, “*lo cual refresca episodios lamentables y vergonzosos al interior de la administración de justicia como ‘el cartel de la toga’, los magistrados que eligió la Corte Suprema con un quorum de 15 magistrados*”, entre otros tantos casos que mencionó en sus alegatos y que señaló que se asemejaban a lo ocurrido con la decisión de primera instancia adoptada por el Tribunal, al referir que no había prueba documental que evidenciara la configuración de la causal, lo que en todo caso, a su juicio, se encontraba probado con el dicho del demandante y el de los 4 testigos que conocían de cerca los movimientos del señor **ULISES URIBE PUENTES** ante la administración pública, pues fue observado en varias ocasiones yendo al despacho de los alcaldes encargados en el periodo inhabilitante para la elección que se demanda, lo cual no tuvo en cuenta el fallador *a quo*, quien favoreció la postura política del sistema.

Luego de transcribir apartes jurisprudenciales, en general, relacionados con inhabilidades, pero sin hacer un análisis sobre su contenido, se refirió al manual de funciones del supervisor de la sociedad y señaló, por un lado, que la prueba había llegado al expediente luego de la audiencia de pruebas y, por otro, que de la misma no se podía inferir que el supervisor debiera visitar continuamente las instalaciones de la alcaldía y, menos aún, el despacho del alcalde.





Adujo que era inválido considerar la existencia de un contrato como prerequisite en la gestión de negocios, pues la mera gestión, diligencia, actividad dentro de los negocios ante entidades públicas, conlleva a que se configure, so pena de ocasionar desigualdad para los demás candidatos.

Insistió en la postura evidentemente parcializada del Tribunal, al darle valor al representante legal de Asservi, siendo que en sí mismo carecía de imparcialidad y veracidad y por lo mismo señaló que se había tachado de falso su testimonio, a la que adujo, no accedió el magistrado ponente, con el fin de no llegar a la verdad y que suplió la carga procesal de la parte demandada, por cuanto ésta no tachó de falsos los testimonios solicitados por el actor, y en cambio, el Tribunal sí expresó una causal de enemistad o animadversión entre un testigo y el actor.

Se opuso a la afirmación del fallador de la primera instancia, al señalar que no se cumplieron los requisitos de la inhabilidad, cuando sí estuvieron presentes los elementos para su configuración y reiteró, *in extenso* su postura sobre el particular, para insistir en el cumplimiento de ello y por ende, la presencia de la causal endilgada.

Finalmente, insistió en que se acceda a la solicitud de nulidad por encontrarse probada la gestión de negocios ejecutada en la etapa precontractual y contractual por parte del demandado, durante el período inhabilitante, así como los elementos de su configuración, realizadas por el señor **ULISES URIBE PUENTES**, ante el municipio de Armenia.

### 1.8.3.- Del concepto del Ministerio Público

La Procuradora Séptima Delegada ante la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante concepto No. 279 del 10 de diciembre de 2020, solicitó que se confirme la decisión de primera instancia, bajo los argumentos que se sintetizan a continuación:

Se refirió a las generalidades de la causal por la que se enjuicia la elección del demandado y, frente al caso concreto, señaló que aunque hubo censuras relacionadas con la presunta imparcialidad del magistrado ponente de la primera instancia y con que éste se abstuvo de buscar la verdad real; el argumento central de la impugnación consiste en censurar que hubo una indebida valoración probatoria de las probanzas sobre el papel de gestor del demandado para buscar contratos ante la administración del municipio de Armenia en el año anterior a su elección como concejal.

Así mismo, que se alegó la parcialización del magistrado, por no permitir la participación del demandante en la audiencia inicial y solo tener en cuenta algunos





medios de prueba; frente a lo cual, señaló que del acta de la referida diligencia se advierte que el actor no hizo presencia ni manifestó contar con algún inconveniente de conexión, que tampoco obra en el expediente alguna comunicación excusándose por su inasistencia o petición de nulitar lo actuado por alguna conducta inadecuada del operador judicial, y que su ausencia, tampoco se puede convertir en una arbitrariedad en el marco del decreto y práctica de pruebas, porque los argumentos de procedencia, pertinencia y necesidad, así como los de su negación, fueron expuestos en el acta, sin que se advierta alguna posición arbitraria en tales decisiones.

En cuanto a la inhabilidad endilgada al concejal, señaló que aunque el actor adujo que se cumplían los elementos; a partir del criterio jurisprudencial sobre la gestión de negocios, se requieren de los siguientes que a su juicio no se satisfacen en el caso concreto, conforme con los elementos de prueba obrantes:

- i) La realización de diligencias encaminadas a obtener un beneficio de lucro o uno extrapatrimonial de parte de una entidad del Estado.

Indicó que Asservi, tiene como actividad principal la limpieza de edificios e instalaciones industriales y, como secundaria, la limpieza general al interior de edificios y que estaba representada por el señor Sergio Gutiérrez Bustos. Así mismo, que ha celebrado diferentes contratos con la alcaldía municipal de Armenia entre los años 2015 y 2019.

Manifestó que el demandado laboró para Asservi, mediante contratos de trabajo desde 25 de mayo de 2012 hasta 31 de julio de 2019, como supervisor, según consta en la certificación de 29 de enero de 2020 y en la copia de los contratos.

Precisó que el actor afirmó que el demandado, bajo dicho vínculo, ejerció como gestor ante la administración municipal de Armenia para obtener contratos, entre ellos, el No. 2074 de 7 de mayo de 2019, del que fue supervisor entre el 1 y el 30 de junio de 2019, sin embargo, no hay antecedentes de este contrato en el expediente, de los que se pueda derivar el hecho que se le endilga y, en todo caso, el negocio se celebró entre Asservi y el municipio de Armenia, suscrito por Sergio Gutiérrez Bustos en calidad de representante legal de la sociedad.

Además, del informe de ejecución del contrato, se observa expresamente que **ULISES URIBE PUENTES** ejerció como supervisor de dicho acuerdo de voluntades entre el 1º y el 30 de junio de 2019, con base en el contrato individual de trabajo a término inferior a un año que el demandado celebró el 1º de enero de 2019, precisamente, para ser supervisor, y que fue corroborado por el testimonio de la





señora Olga Elena Henao Bedoya, quien da cuenta que era un trabajador igual a ella, con funciones de supervisor.

Esto, contrario a los testimonios de quienes declararon a favor del actor, quienes fueron unísonos en indicar que el demandado era 'gestor' ante la alcaldía de Armenia para la obtención de los contratos, como "*puente directo para las licitaciones*", pero de ello no se logra determinar la concreción frente al tipo de gestiones que adelantó ni la especificidad temporal de los hechos, pues mencionaron haberlo visto en distintas oportunidades en el despacho del gobernador del Quindío, como en el del alcalde de Armenia, pero no se conoce bajo qué rol, si como gestor de negocios o en ejercicio de sus funciones como supervisor.

Señala que aunque se adujo en la demanda que el concejal enjuiciado fue gestor en la obtención del contrato 2074 del que fue supervisor y ello lo sustenta en las declaraciones de los señores Sigifredo Chávez, Gilberto García Ospina, Hernando Campeón Góngora, Guillermo Toro Aristizábal, Ismael Carvajal Marulanda y Rafael Fernando Escobar Morales; revisados sus dichos, de ninguno se puede advertir en qué consistieron las diligencias que pudo haber adelantado para la adjudicación de contratos y que no hubo una sola mención que diera cuenta de la participación del señor **URIBE PUENTES** en la etapa prenegocial de algún contrato, en especial durante la etapa precontractual o que hubiera realizado alguna gestión para permitir o facilitar el acuerdo de voluntades y, aseguró que las causales de inhabilidad deben probarse de manera objetiva y no solo a partir de conjeturas, de lo contrario, se corre el riesgo de infringir garantías fundamentales.

Indicó que aunque se acreditó que el demandado fue supervisor del contrato 2074 del 7 de mayo al 30 de junio de 2019, la ejecución y liquidación de los negocios jurídicos no son etapas que se enmarquen en la causal invocada.

ii) La gestión debe ser realizada por quien luego es candidato o elegido

No quedó demostrado que el demandado hubiera realizado alguna gestión para la celebración del contrato 2074.

iii) La situación debe darse en la circunscripción en la cual debe efectuarse la elección

Adujo que aunque el contrato 2074 de 2019, tuvo como lugar de ejecución el municipio de Armenia, donde el demandado fue elegido concejal, éste no realizó gestión alguna para su celebración.

iv) La gestión debe adelantarse en el período inhabilitante





El período era el comprendido entre el 27 de octubre de 2018 y 27 de octubre de 2019, pero no se acreditó actividad irregular en este lapso, que lo inhabilitara para ser concejal y, agregó que si el señor **URIBE PUENTES** adelantó gestiones ante la alcaldía, ello se deriva como aspecto lógico, de sus funciones como supervisor, las que transcribió.

v) La gestión debe ser potencialmente efectiva, valiosa, útil y trascendente.

No se acreditó que el demandado hubiera realizado alguna gestión para la adjudicación del contrato 2074 ni de ninguno otro en el período inhabilitante.

Se refirió a la jurisprudencia citada por el recurrente e indicó que aunque alguna no tiene relación y otra sí, en todo caso, la que debía tenerse en cuenta es la posición de la Sección Quinta del Consejo de Estado, conforme a la cual, la diferencia para determinar si se configura la inhabilidad o la intervención en la gestión de negocios de la intervención en la celebración de contratos, radica en el hecho de que un contrato se celebre.

Agregó que si el contrato es suscrito, puede ocurrir que el elegido sea el contratista, o que éste participe en actos precontractuales sin ser el contratista, pero en ambos casos la inhabilidad sería la de intervención en la celebración de contratos, la cual comprende también a los terceros que participan activamente y aseguró que, en el caso concreto, no se acreditó que en la etapa previa al negocio jurídico 2074 de 2019 hubiera existido una participación directa y activa del demandado, pues lo único que se logró demostrar era que el señor **ULISES URIBE PUENTES**, fue el supervisor de tal contrato, de lo que no puede inferirse participación en las etapas precontractuales.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1.- Competencia

De conformidad con los artículos 150 y 152.8 del CPACA, así como también el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sala es competente para conocer de la apelación interpuesta contra el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Quindío, que negó a las pretensiones de la demanda de nulidad electoral.

### 2.2.- Acto demandado





Corresponde a la Sala analizar la legalidad del acto administrativo electoral, contenido en el formulario E-26 CON de 2 de noviembre de 2019, suscrito por la Comisión Escrutadora Municipal de Armenia, mediante el cual se declaró la elección del señor **ULISES URIBE PUENTES**, como concejal del mismo municipio.

### 2.3.- Problema jurídico

En el marco de los argumentos expuestos en la apelación, corresponde a esta Sección determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia de 29 de octubre de 2020, proferida por la sala primera de decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, que negó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral parcial frente al acto de declaratoria de elección del señor **ULISES URIBE PUENTES**, como concejal del municipio de Armenia.

Para el efecto, deberá establecerse, de acuerdo con el recurso de alzada, si: *i)* la decisión de primera instancia estuvo parcializada, debido a que se le vulneró a la parte actora su derecho de acceso a la administración de justicia, al no permitírsele participar en el desarrollo de la audiencia inicial; *ii)* la decisión estuvo apartada del criterio de la sana crítica, al afirmar que no había prueba documental que acreditara la condición de gestor del demandado, siendo que se probó con las declaraciones de los testimonios solicitados por el actor y si fue indebida la valoración de éstos y al presuntamente dejar de valorar los contratos a que hizo referencia el actor en la demanda; y *iii)* la decisión estuvo parcializada, al darle valor al testimonio del señor Sergio Gutiérrez Bustos, quien no es imparcial ni veraz.

Previo a resolver los ítems mencionados, se relatarán las generalidades de la causal invocada, con base en la normativa vigente y las decisiones adoptadas previamente por la Sala y, solo si se advierte que le asiste razón al apelante en cuanto a los argumentos del recurso de alzada, se profundizará sobre el estudio de los demás elementos de la inhabilidad por la que se demanda la declaratoria de elección del señor **ULISES URIBE PUENTES**, como concejal del municipio de Armenia.

### 2.4.- De la causal de inhabilidad por la que se enjuicia la declaratoria de elección

Se trata de la contenida en el numeral 3º del artículo 40 de la Ley 617 de 2000 que respecto de las inhabilidades de los concejales, dispone:

“El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

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

Como puede observarse, dicha causal contiene en su redacción tres prohibiciones de forma tal que a grandes rasgos, no podrán ser elegidos concejales:

- Quienes hayan intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas.
- Quienes hayan celebrado contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros.
- Quienes hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales.

Así mismo, se establece un término en el tiempo para que la causal de inelegibilidad se configure, que es de un año antes de la elección para los tres casos mencionados.

A partir de ello y acorde con lo señalado por esta Sala de Sección<sup>9</sup>, se tiene que quien dentro del año inmediatamente anterior a la elección haya gestionado negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o celebrado contratos con entidades de esa naturaleza de cualquier nivel, no puede ser elegido como concejal.

Los presupuestos señalados en la norma para la configuración de la causal de inhabilidad, contemplan dos situaciones que se deben diferenciar: la gestión de negocios y la celebración de contratos, aspecto frente al cual la Sala ha emitido múltiples pronunciamientos con el fin además, de fijar los elementos necesarios para su materialización<sup>10</sup>.

En cuanto a los elementos de la celebración se requiere:

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Rad. 50001-23-33-000-2020-00013-01. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia de 21 de enero de 2021.

<sup>10</sup> Ver sentencia de 21 de enero de 2021, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Rad. 50001-23-33-000-2020-00013-01. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, en cita que se hace de la sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 66001-23-33-000-2015-00475-01. Providencia del 25 de agosto de 2016. M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.





“i) Un **elemento temporal** limitado al año anterior a la fecha de la **elección**, es decir, se toma como punto de referencia el día de la elección y se cuenta un año hacia atrás.

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

iii) Un **elemento subjetivo** relacionado con el interés propio o de terceros. Ahora bien no es suficiente con que se pruebe el elemento temporal, material y territorial de la inhabilidad, sino que además es necesario que se acredite que la intervención en el contrato estatal aportó beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales a sí mismo, es decir, al candidato o a terceros”<sup>11</sup>.

Frente a este particular, se ha precisado que *“la conducta que materializa la inhabilidad objeto de estudio, es la de intervenir en la celebración de contratos, razón por la que se ha entendido que aquella se configura con la **celebración** efectiva del respectivo contrato estatal dentro del lapso contemplado por la norma, **independiente del momento de su ejecución o liquidación**”*<sup>12</sup>.

Esta Sala Electoral también ha definido la gestión de negocios como *“(...) las tratativas precontractuales sin que se requiera en efecto la culminación o logro de la celebración del contrato o negocio jurídico de que se trate (...)”*<sup>13</sup>

Así mismo, en la referida sentencia de 3 de agosto de 2015, dentro del expediente Radicado No. 11001-03-28-000-2014-00051-00<sup>14</sup>, esta Sección reiteró la posición<sup>15</sup> y señaló que cuando se trate de celebración de contratos estatales, las etapas subsiguientes, tales como, su ejecución y liquidación **no se tornan ni se configuran en inhabilidad por intervención en la gestión de negocios**, así:

“La intervención en la gestión de negocios pareciere haber sido entendida atrás por la jurisprudencia de esta Sección como ‘la realización de diligencias

<sup>11</sup> Ibídem.

<sup>12</sup> Sentencia de 21 de enero de 2021, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Rad. 50001-23-33-000-2020-00013-01. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, en cita que se hace de: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 13001-23-33-000-2018-00417-01. Providencia del 30 de mayo de 2019. M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, demandada: Ana María Rincón Herrera, Representante a la Cámara por el departamento del Huila.

<sup>14</sup> ídem.

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencias del 12 de mayo de 1995, expedientes acumulados 1146,1148 y 1149; del 21 de abril de 1995, expediente 1384; del 31 de octubre de 1995, expediente 1438; del 3 de noviembre de 1995, expediente 1428; del 18 de abril de 1996, expediente 1542; del 7 de octubre de 1996, expediente 1595; del 24 de agosto de 2001, expediente 2610, Rad. 11001-03-28-000-2014-00021-00. M.P. Susana Buitrago Valencia. sentencia de 15 de abril de 2015, entre muchos otros.





para la consecución de algo de que pueda derivarse lucro<sup>16</sup>. No obstante, (...) implica también la posibilidad para el elegido de obtener para sí o para un tercero, un interés no lucrativo que puede generarse bajo otras modalidades de beneficio provecho o ventaja, por haber participado en tales diligencias ante entidades oficiales, que le confieren una connotación o preponderancia frente al elector, derivada de haber adelantado trámites en virtud de los cuales la comunidad beneficiaria del asunto puede tomar como referente para calificarlo como buen gestor o negociador en la consecución de bienes o servicios, aspecto que sin duda, favorecería su aspiración y contribuiría a su campaña, colocándolo en condición privilegiada respecto de los demás candidatos<sup>17</sup><sup>18</sup>

En igual sentido, sobre la conducta relativa a la gestión de negocios, se viene sosteniendo que:

“En lo que respecta a la primera de ellas **-gestión de negocios-**, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en fallo de 5 de abril de 2012<sup>19</sup>, concluyó que se configura cuando el candidato al Congreso de la República **efectúa comportamientos o conductas tendientes a establecer aproximaciones con los órganos públicos, con el propósito de obtener beneficios para sí o para terceros**, en este orden, manifestó que:

‘En particular, la conducta prohibida -intervención en la gestión de negocios- consiste en la realización de diligencias encaminadas a obtener un beneficio de lucro o uno extra patrimonial de parte de una entidad del Estado. Así mismo, la gestión que configura esta inhabilidad **debe ser realizada directamente por el que luego es candidato o elegido y tiene que ser ‘potencialmente efectiva, valiosa, útil y trascendente’**”.

(...), no se trata **de la puesta en marcha de cualquier tipo de diligencias a instancias de las autoridades**, comoquiera que la misma deberá desplegada por quien pretende alcanzar una curul al interior del Congreso y ser ‘...potencialmente efectiva, valiosa, útil y trascendente’, motivo por el que, no cualquier aproximación, pueda conllevar la configuración de esta condición de inelegibilidad, por cuanto se exige su pertinencia y conducencia para alcanzar el objetivo propuesto.

Se aclara que, si bien las gestiones desarrolladas por los particulares ante las entidades públicas apuntan, en principio, a la consecución de contratos estatales, lo cierto es que la conducta consistente en la **gestión de negocios** frente a las entidades públicas, no puede ser confundida con el otro de los supuestos contenidos en la causal de inhabilidad en comento, relacionado con **la intervención en la celebración de los contratos**.

<sup>16</sup> Cita incluida a la sentencia del 6 de marzo de 2003, expediente 3064.

<sup>17</sup> La postura que aclara la definición de gestión de negocios fue adoptada por la Sala en sentencia del 13 de septiembre de 2007. Actor Humprey Roa Sarmiento expediente N° 3979-3986. M.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente: 11001-03-28-000-2006-00183-01(4138). Providencia del 18 de octubre de 2007.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 2010-00025-00, demandado: Representante a la Cámara por el departamento de Sucre.





En efecto, en el primero de los casos **-gestión de negocios-** se trata del **conjunto de actuaciones que allanan el camino para la obtención de consecuencias jurídicas provechosas en favor de quien postula su nombre al Congreso**, sin importar que las mismas se materialicen.

En otros términos, las conductas que caracterizan la **gestión de negocios** se constituyen en el preludio de la utilidad que busca obtener el congresista demandado, la cual puede verse materializada en el perfeccionamiento de un contrato, por lo que no se proscribe con ella la intervención en los negocios jurídicos entablados entre particulares y administración pública, supuesto prohibido al tenor de la segunda de las conductas de que trata el numeral 3º del artículo 179 en estudio.<sup>20</sup>

Así mismo, es importante tener en cuenta que, para su configuración se hace necesaria la presencia concurrente de los siguientes elementos a saber:

- i) “Elemento temporal: desde la fecha de la elección, se cuenta un año hacia atrás.
- ii) Elemento material u objetivo: la realización de diligencias encaminadas a obtener un beneficio de lucro o uno extra patrimonial de parte de una entidad del Estado o participar en trámites negociales ante autoridades públicas en interés propio o de terceros.
- iii) Elemento territorial: que la situación haya acaecido en la circunscripción en la cual debe efectuarse la elección.
- iv) Elemento subjetivo: la gestión tiene que ser potencialmente efectiva, valiosa, útil y trascendente.”<sup>21</sup>

En el mismo sentido de la celebración de contratos, se viene señalando que la gestión de negocios no se configura con la etapa de ejecución o liquidación contractual:

**“Asimismo, cuando se trata de celebración de contratos estatales, las etapas subsiguientes tales como su ejecución y liquidación no se tornan ni configuran inhabilidad por intervención en gestión de negocios, precisamente porque el fin de la negociación que era el contrato ya se obtuvo, y**

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente: 11001-03-28-000-2018-00018-00. Providencia del 25 de octubre de 2018.

<sup>21</sup> Ver sentencia de 21 de enero de 2021, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Rad. 50001-23-33-000-2020-00013-01. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, en la que se citan: Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2018-00090-00 (acumulado 11001-03-28-000-2018-00110-00). Sentencia de 28 de marzo de 2019. M.P. Alberto Yepes Barreiro; Expediente 11001-03-28-000-2018-00029-00. Sentencia de 13 de diciembre de 2018. M.P.: 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. M.P.: 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. M.P.: Susana Buitrago Valencia.





ante la materialidad misma del contrato estatal la inhabilidad únicamente podría tipificarse por la celebración de contratos en interés propio o de terceros<sup>22</sup>.

A partir de lo expuesto, se tiene que para la configuración de la inhabilidad por la que se enjuicia la declaratoria de elección del demandado, se requiere la concurrencia de todos los elementos anteriormente expuestos, bien sea en el ámbito de celebración de contratos o de la gestión de negocios y, por lo mismo, la falta de uno solo de ellos hace que la inhabilidad correspondiente no se materialice, por lo tanto, corresponde a la Sala analizar si se configura o no la causal de inhabilidad invocada, respecto de la elección del señor Uribe Puentes como concejal, a partir de los planteamientos expuestos al momento de la definición del problema jurídico a resolver.

## 2.5.- Del material probatorio

Ahora, respecto a la inhabilidad endilgada al señor **ULISES URIBE PUENTES**, como concejal de Armenia, obran en el expediente los siguientes elementos probatorios relevantes:

- Declaración extraprocésal de la persona natural señor ISMAEL CARVAJAL MARULANDA, identificado con cédula de ciudadanía N°. 15.895.909 de Chinchiná (Caldas), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día veinte (20) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando: *“...me desempeñé como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el año 2012 hasta el año 2018; anualidad en la que fui vinculado a VIPCOL LTDA hasta el mes de marzo del año 2019, por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir órdenes y*

<sup>22</sup> Ver sentencia de 21 de enero de 2021, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Rad. 50001-23-33-000-2020-00013-01. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, en la que se hace referencia a la sentencia de Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo. Sentencia de 18 de noviembre de 2008 Radicación No. 11001-03-15-000-2008-00316-00 (PI) y, a su vez, a las siguientes sentencias: De la Sección Primera: del 5 de septiembre de 2002, expediente PI-7452; del 4 de febrero de 2005, expediente PI-00317; y del 26 de mayo de 2005, expediente PI-00908. De la Sección Quinta: del 12 de mayo de 1995, expedientes acumulados 1146, 1148 y 1149; del 21 de abril de 1995, expediente 1284; del 27 de julio de 1995, expediente 1333; del 12 de septiembre de 1995, expediente 1384; del 31 de octubre de 1995, expediente 1438; del 3 de noviembre de 1995, expediente 1428; del 18 de abril de 1996, expediente 1542; del 7 de octubre de 1996, expediente 1595; del 24 de agosto de 2001, expediente 2610; del 21 de septiembre de 2001, expediente 2602; del 5 de octubre de 2001, expediente 2651; del 9 de noviembre de 2001, expediente 2700; del 1° de febrero de 2002, expediente 2744; del 6 de marzo de 2003, expediente 3064; del 15 de julio de 2004, expediente 3379; del 10 de marzo de 2005, expediente 3451; del 11 de noviembre de 2005, expediente 3518; y del 18 de agosto de 2006, expediente 3934. De la Sala Plena: del 2 de agosto de 2005, expediente S-245.





*directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del municipio de Armenia, y del departamento del Quindío...*<sup>23</sup>.

- Declaración extraprocésal de la persona natural señor SIGIFREDO CHÁVEZ, identificado con cédula de ciudadanía N° 7.562.043 de Armenia (Quindío), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día veinte (20) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando: *"...me desempeñé como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el año 2013 hasta el mes de julio del año 2018; por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir órdenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío..."*<sup>24</sup>.

- Declaración extraprocésal de la persona natural señor GUILLERMO TORO ARISTIZÁBAL, identificado con cédula de ciudadanía N°. 14.433.977 de Cali (Valle del Cauca), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día veinte (20) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando: *"...me desempeñé como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el mes de junio del año 2012 hasta el mes de diciembre del año 2015; por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir órdenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío..."*<sup>25</sup>.

- Declaración extraprocésal de la persona natural señor MIGUEL ÁNGEL UPEGUI SÁNCHEZ, identificado con cédula de ciudadanía N°. 7.519.381 de Armenia (Quindío), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día veinte (20) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando: *"...me desempeñé como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el año 2017 hasta el año 2018; anualidad en la que fui vinculado a VIPCOL LTDA hasta el mes de marzo del año 2019, por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.459.507, quien*

<sup>23</sup> Folio 175.

<sup>24</sup> Folio 176.

<sup>25</sup> Folio 177.





*durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir órdenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío...*<sup>26</sup>.

- Declaración extraprocésal de la persona natural señor RAFAEL FERNANDO ESCOBAR MORALES, identificado con cédula de ciudadanía N°. 1.094.929.669 de Armenia (Quindío), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día veinte (20) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando: *"...me desempeñé como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el mes de junio del año 2019 hasta mediados de Noviembre del presente año; por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir órdenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío..."*<sup>27</sup>.

- Declaración extraprocésal de la persona natural señor WILLIAM DUQUE RÍOS, identificado con cédula de ciudadanía N°. 7.545.155 de Armenia (Quindío), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día cuatro (04) del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando: *"...me desempeñé como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el mes de julio del año 2016 hasta mediados julio del año 2017; por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir órdenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío..."*<sup>28</sup>.

- Declaración extraprocésal de la persona natural señor GILBERTO GARCÍA OSPINA, identificado con cédula de ciudadanía N°. 7.510.570 de Armenia (Quindío), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día cuatro (04) del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando: *"...me desempeñé como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el mes de abril del año 2017 hasta el mes de septiembre del año 2017; por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el*

<sup>26</sup> Folio 178.

<sup>27</sup> Folio 179.

<sup>28</sup> Folio 180.





*gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante toda la relación de trabajo personal fue el encargado de impartir órdenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío...*<sup>29</sup>.

- Declaración extraprocesal de la persona natural señor HERNANDO ANTONIO CAMPEÓN GÓNGORA, identificado con cédula de ciudadanía N°. 7.523.795 de Armenia (Quindío), realizada ante la NOTARÍA CUARTA (4o) DE ARMENIA - QUINDÍO el día doce (12) del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019); manifestando: *"...me desempeñé como trabajador de la sociedad ASSERVI S.A.S., durante los periodos comprendidos entre el mes de junio del año 2012 hasta el mes de octubre del año 2019 hasta la actualidad; por lo anterior, me comprometo de manera libre, consciente y voluntaria, a declarar bajo gravedad de juramento en la acción de nulidad electoral que se llevará a cabo contra el gerente operativo persona natural el señor ULISES URIBE PUENTES identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.459.507, quien durante la relación de trabajo personal que aun preexiste fue el encargado de impartir órdenes y directrices, asimismo era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío..."*<sup>30</sup>.

- Contrato de prestación de servicios N° 2015-935 de 2015, celebrado entre el MUNICIPIO DE ARMENIA y la sociedad ASSERVI representada legalmente por SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS, quien aparece suscribiendo el citado contrato<sup>31</sup>.

- Informe de ejecución contractual del contrato de prestación de servicios N° 935 de 2015 suscrito por SERGIO GUTIERREZ BUSTOS en calidad de contratista y como supervisores PAUL GIOVANNI CARDONA NÚÑEZ y GUSTAVO MOPAN CORTÉS, donde se dejó constancia que *"2. la empresa designó como supervisores a los señores Eulices (sic) Uribe Puentes y el señor Jaime Durán los cuales controlan en forma periódica y frecuente la prestación del servicio en las diferentes dependencias e instituciones Educativas."*<sup>32</sup>.

- Contrato de prestación de servicios N°. 1122 del 2017 de fecha diecisiete (17) de abril del año dos mil diecisiete (2017), celebrado entre el MUNICIPIO DE ARMENIA y la sociedad ASSERVI S.A.S. representada legalmente por SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS, quien aparece suscribiendo el citado contrato<sup>33</sup>.

- Informe de ejecución contractual del contrato de prestación de servicios N°. 1122

<sup>29</sup> Folio 181.

<sup>30</sup> Folio 182.

<sup>31</sup> Folios 227 al 229.

<sup>32</sup> Folios 230 al 232.

<sup>33</sup> Folios 256 al 259.





del 2017, celebrado entre el MUNICIPIO DE ARMENIA y la sociedad ASSERVI S.A.S. suscrito por SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS en calidad de contratista y como supervisor PAUL GIOVANNI CARDONA NUÑEZ donde se dejó constancia que *“2. la empresa designó como supervisores de la empresa a los señores Eulices (sic) Uribe Puentes y el señor Jaime Duran los cuales controlan en forma periódica y frecuente la prestación del servicio en las diferentes dependencias e instituciones Educativas.”*<sup>34</sup>.

- Contratos modificatorios N°. 001, 002 del 2017 y 003 del 2018 al contrato de prestación de servicios N°. 1122 del 2017, suscrito por SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS en calidad de contratista y como contratante el Alcalde de Armenia para la fecha<sup>35</sup>.

- Contrato de prestación de servicios N°. 2074 del 2019 de fecha siete (07) de mayo del año dos mil diecinueve (2019), celebrado entre el MUNICIPIO DE ARMENIA y la sociedad ASSERVI S.A.S. representada legalmente por SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS, quien aparece suscribiendo el citado contrato<sup>36</sup>.

- Contrato modificatorio N°. 001 del 2019 de fecha once (11) de octubre del año dos mil diecinueve (2019) al contrato de prestación de servicios N°. 2074 del 2019, suscrito por SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS en calidad de contratista y como contratante el Alcalde de Armenia para la fecha<sup>37</sup>.

- Informe de ejecución contractual del contrato de prestación de servicios N°. 2074 del 2019 del periodo 01 de junio al 30 de junio de 2019, suscrito por SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS en calidad de contratista como representante de la sociedad ASSERVI S.A.S. y como Supervisores MARÍA HESLITH RESTREPO FRANCO y MARÍA CRISTINA MARULANDA PÉREZ, donde se informa que *“1. Se nombró a ULISES URIBE PUENTES como encargado de realizar labores de supervisión por parte de la empresa.”*<sup>38</sup>.

- Contratos modificatorios N°. 001 y 002 del 2019 al contrato de prestación de servicios N°. 2074 del 2019, suscrito por SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS en calidad de contratista y como contratante el Alcalde de Armenia para la fecha<sup>39</sup>.

- Informe de actividades de contrato de prestación de servicios No. 2074 de 2019 presentado por SERGIO GUTIÉRREZ BUSTOS como representante de la sociedad ASSERVI S.A.S contratista del Municipio de Armenia, en la que se informa que *“para*

<sup>34</sup> Folios 260 al 262.

<sup>35</sup> Folios 263 al 268 y 275 al 276.

<sup>36</sup> Folios 284 al 288.

<sup>37</sup> Folio 289 al 291.

<sup>38</sup> Folios 292 al 294.

<sup>39</sup> Folio 295 al 300.





el periodo del 9 al 31 de mayo de 2.019, los supervisores de nuestra empresa realizaron visitas a cada uno de los puntos donde los operarios de la empresa prestaron sus servicios, ...”; así como, “... se realizaron reuniones entre la Interventora del Contrato por parte del Municipio y la persona encargada por la empresa para el manejo de este contrato. // La persona encargada de realizar las labores de supervisión por parte de nuestra empresa fue el señor ULISES URIBE PUENTES.”<sup>40</sup>.

Así, teniendo claro cuáles son los elementos probatorios obrantes en el expediente, que están ligados a la configuración de la inhabilidad de intervención en la gestión de negocios, es viable estudiar, de acuerdo a los parámetros explicados en el acápite que antecede, si en el caso concreto se configuró o no, a partir de los argumentos de la apelación y lo decidido en primera instancia, para lo cual se tendrá en cuenta, como se explicó, que en lo relativo a la gestión de negocios, el elemento material u objetivo de esta causal consiste en intervenir en la gestión de negocios, esto es, para su configuración debe estar demostrado que se realizaron actos tendientes a la materialización de un negocio jurídico con entidades públicas del orden municipal o distrital.

Respecto a este punto es oportuno, precisar que la jurisprudencia<sup>41</sup> ha establecido que: *i)* el término “negocios” conlleva de suyo un fin lucrativo en las gestiones; *ii)* la gestión se materializa únicamente en la etapa pre negociada, de forma que los actos posteriores no inciden en la configuración de la inhabilidad y la materialización de la prohibición no está atada a que el negocio, efectivamente, se concrete y *iii)* la gestión debe ser determinante y directa, pues una diligencia inane en el negocio no materializa la inhabilidad. Es decir, se debe acreditar que la persona que funge como demandada participó “en diligencias conducentes al logro de un negocio con entidad pública”.

## 2.6.- Caso concreto

De acuerdo con lo señalado en precedencia, se resolverán uno a uno los ítems demarcados en el problema jurídico, para determinar si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la decisión de primera instancia.

*i)* En cuanto a la censura sobre la presunta parcialidad en la decisión de primera instancia por vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, de la

<sup>40</sup> Folios 301 al 305.

<sup>41</sup> Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 18 de noviembre de 2008. Radicación No. 11001-03-15-000-2008-00316-00 (PI). C.P: Mauricio Torres Cuervo; Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 11 de agosto de 2016, radicación N° 50001-23-33-000-2015-00647-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez, Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 25 de agosto de 2016, radicación N° 66001-23-33-000-2015-00475-01 CP Alberto Yepes Barreiro.





Radicado: 63001233300020190026003  
Demandante: Marco Antonio Caro Castellanos

parte actora, al no permitírsele al actor participar en el desarrollo de la audiencia inicial:

Frente a este particular, una vez consultado el aplicativo SAMAI, se observa que mediante providencia del 1º de septiembre de 2020, se citó a la audiencia inicial de que trata el artículo 283 del CPACA y se indicaron los medios de comunicación entre los sujetos procesales y el operador judicial; diligencia que se llevó a cabo el 9 de septiembre de 2020, a través de los medios virtuales dispuestos para el efecto y en la que se dejó la siguiente constancia:

“En este estado de la diligencia, se deja constancia que no se ha hecho presente el demandante, abogado MARCO ANTONIO CARO CASTELLANOS, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.094.920.437 expedida en Armenia y tarjeta profesional No. 268.315 del C.S.J., como tampoco se ha recibido comunicación alguna de este, respecto de algún problema de conexión, a alguno de los medios de comunicación dispuestos para ello en el auto del 1º de septiembre de 2020”.

Para la Sala, de acuerdo con la normativa que rige la materia, no es irregular la realización de la audiencia con la prescindencia de alguna de las partes; de hecho, el artículo 180 del CPACA impone la obligación para los apoderados, de asistir y establece que también podrán asistir las partes, los terceros y el Ministerio Público, pero en todo caso la inasistencia, incluso de quienes deban concurrir, no impide la realización de la audiencia.

Si bien esta misma normativa habilita al juez o magistrado para aplazar la diligencia; en cuanto a los sujetos procesales, puntualiza que éstos solo podrán excusarse mediante prueba siquiera sumaria de una justa causa, la que si es presentada con antelación, en caso de ser aceptada por el operador judicial, conllevaría a que se fije una nueva fecha para su celebración, dentro de los 10 días siguientes; así mismo, precisa que si la excusa se presenta con posterioridad a la audiencia, el juez la podrá aceptar si se allega dentro de los 3 días siguientes a su realización y se funda en fuerza mayor o caso fortuito, pero ello solo tendrá efectos de exonerar de las consecuencias pecuniarias que se hubieren generado por la inasistencia.

De lo anterior, se observa que la audiencia inicial a la que se refiere el recurrente para acusarla como vulneradora de derechos, legalmente puede realizarse incluso sin la presencia de quienes deben concurrir a ella y que la única posibilidad que existe para que se aplaze a petición de los sujetos procesales es que se presente con antelación una prueba sumaria de una justa causa. Es decir, que no cualquier justificación habilita el aplazamiento sino que se requiere de una causa de ese nivel, para que se pueda acceder.

Revisados los documentos que obran en el aplicativo SAMAI, no se encuentra constancia alguna de que la parte actora hubiera presentado con antelación a la





audiencia, alguna prueba que acreditara su aplazamiento por constituir justa causa; de hecho, no obra algún memorial que ameritara valorar si constituía o no justa causa, pues no se evidencia manifestación previa ni dentro de los 3 días posteriores a la diligencia, en la que el ahora recurrente indicara las razones de su ausencia, por lo que de acuerdo con la normativa que rige, la diligencia debió realizarse, como en efecto se hizo.

Adicionalmente, analizado su contenido, se observa que en ella se surtieron las etapas correspondientes de saneamiento, resolución de excepciones previas, fijación del litigio y decreto de pruebas; cada una con los traslados y garantías procesales dispuestos de todos los sujetos procesales respecto de cada una de las decisiones adoptadas por el operador judicial.

Tampoco se evidencia que el juez hubiera obrado de manera parcializada en contra de los intereses del actor, pues la decisión de negar algunas de las pruebas solicitadas por éste, no fue caprichosa sino que estuvo debidamente motivada; así mismo, corrió traslado de la decisión y permitió la interposición de recursos, los que hubiera podido presentar el actor de haber estado presente en la diligencia a la que fue citado de acuerdo a lo que establece la ley.

Así, para la Sala, no le asiste razón al apelante en este aspecto, por cuanto no se observa que la actuación del magistrado sustanciador del trámite de la primera instancia, hubiera estado parcializada.

*ii)* En cuanto al enjuiciamiento referente a que la decisión del *a quo* estuvo apartada del criterio de la sana crítica, al afirmar que no había prueba documental que acreditara la condición de gestor del demandado, siendo que se probó con las declaraciones de los testimonios solicitadas por el actor y al presuntamente dejar de valorar los contratos a que hizo referencia el actor en la demanda

La Sala observa que la censura del actor se sintetiza en una presunta indebida valoración probatoria por parte del *a quo*, al determinar que no había prueba documental que acreditara la censura presentada en contra del señor **ULISES URIBE PUENTES** lo que a su juicio, descartaba la prueba testimonial practicada y obrante en el expediente.

Para la Sala, tampoco le asiste razón al recurrente frente a este particular, por cuanto la valoración probatoria que se observa en la providencia apelada, se advierte que fue tanto de las documentales como las testimoniales, las que una vez evaluadas por el *a quo*, conllevaron a que se concluyera que la censura sobre la presunta inhabilidad del demandado no se encontraba probada.





Ello se infiere a folios 21 y siguientes de la providencia recurrida, en los que el Tribunal Administrativo del Quindío detalló el contenido de cada uno de los documentos allegados legal y oportunamente al proceso, continuando a folios 24 en adelante, con lo referente a los testimonios solicitados por los sujetos procesales y decretados y practicados dentro del trámite del medio de control, así como la declaración de parte del concejal acusado.

Dentro de los testimonios decretados, se observa en la providencia, entre otros, los rendidos por los señores Sigifredo Chavez (fl. 26), Gilberto García Ospina (fl. 28), Hernando Campeón Góngora (folio 31), Guillermo Toro Aristizábal (fl. 32), Ismael Carvajal Marulanda (fl. 34) y Rafael Fernando Escobar Morales (fl. 34); de quienes se advierte la extrañeza del apelante en la valoración del Tribunal bajo el criterio de la sana crítica.

Luego de sintetizar el contenido de cada una de las mencionadas declaraciones, el *a quo* realizó una valoración conjunta de las piezas procesales y una vez determinados los aspectos que estaban plenamente probados como lo son la vinculación del demandado con la sociedad Asservi desde el 25 de mayo de 2012 hasta el 31 de julio de 2019, cumpliendo funciones de supervisor; así como su aspiración y elección como concejal de Armenia para el período 2020-2023, tal como lo indica el apelante, el Tribunal concluyó que no había prueba documental alguna que evidenciara la configuración de la causal de inhabilidad que se le endilgaba al demandante, pero contrario a lo que aquél adujo en la alzada, agregó el Tribunal, que de la prueba testimonial tampoco se desprendía que el señor **URIBE PUENTES** hubiera realizado actos de gestión de negocios a favor de la sociedad Asservi ante el municipio de Armenia o el departamento del Quindío (fl. 36).

Además, precisó el fallador de la primera instancia, que si bien se presentó tacha de falsedad en relación con el testimonio rendido por el señor Sergio Gutiérrez Bustos, ello no impedía su valoración sino que imponía para el juzgador un análisis más estricto sobre el mismo y, agregó, que de igual forma procedería con el dicho de los señores Hernando Campeón Góngora y Guillermo Toro Aristizábal, al advertir una especie de enemistad o animadversión frente al demandado.

Así, continuó con la valoración de la prueba testimonial y, a partir de ella, en cuanto a los testimonios recepcionados a instancias de la parte demandante, encontró que, aunque coinciden en afirmar que el demandado era el gestor de negocios de Asservi, hecho sustentado en que el señor **URIBE PUENTES** había sido visto, en muchas ocasiones, conversando con quienes fungieron como alcaldes del Municipio de Armenia y visto frecuentemente en las instalaciones de la alcaldía; ninguno de quienes aseguraron tales situaciones de facto, pudo precisar alguna ocasión particular con circunstancias de tiempo, modo y lugar en que el demandado hubiera





mantenido alguna reunión o conversación con alguno de los gobernadores locales, menos aun sobre el contenido de ellas, de modo que se pudiera vislumbrar de alguna manera que su objeto lo era el de concretar algún negocio jurídico, menos aún, si se tenía en cuenta que la presencia del ahora concejal en las instalaciones de la alcaldía bien pudo deberse al cumplimiento de su función de supervisión sobre los empleados de aseo que prestaban allí sus servicios en nombre de la sociedad Asservi.

Además de lo anterior, el Tribunal Administrativo del Quindío en la decisión de primera instancia indicó que no era suficiente manifestar que el demandado fue visto en dichas instalaciones o sosteniendo conversaciones con el burgomaestre, para derivar de allí que el contenido de sus conversaciones eran acercamientos para gestionar negocios jurídicos, y agregó, que del dicho de ninguno de los testigos es posible establecer que quien lo rindió hubiera presenciado un hecho relacionado con la gestión de negocios, es decir, que ese supuesto fáctico lo hubieran conocido de manera directa, pues algunos incluso afirmaron que se trataba de algo que la gente decía en la calle; además, que ni siquiera el testimonio del señor Campeón Góngora tenía un contenido sobre un aspecto conocido directamente por él sobre la presunta gestión de negocios que se le endilga al demandado.

En el fallo apelado se precisó que la causal no se configuraba a partir de cualquier dicho o bajo supuestos e interpretaciones imprecisas y vagas, sino que se requiere del cumplimiento de unos elementos esenciales que, para la causal alegada lo constituyen los siguientes: uno temporal (dentro de los 12 meses anteriores a la elección), uno material u objetivo y uno modal o de propósito, los cuales no fueron acreditados en el caso particular ya que las pruebas documentales ni las testimoniales brindaban la certeza de la ocurrencia de actuaciones ejecutadas por el señor **URIBE PUENTES**, tendientes a la concreción de un negocio jurídico en interés propio o de un tercero.

Esta Sala de Sección considera que la decisión del Tribunal *a quo* no estuvo apartada del criterio de la sana crítica, contrario a ello, se observa una valoración conjunta de las piezas probatorias allegadas al proceso, a partir de las que encontró que no se acreditaba el cumplimiento de los elementos relacionados con la causal de inhabilidad consistente en gestionar negocios dentro de los 12 meses anteriores a la elección del señor **URIBE PUENTES** como concejal del municipio de Armenia.

Adicionalmente, no se observa algún reparo del apelante relacionado con lo que abstraigo el Tribunal del contenido de los testimonios, toda vez que no se opuso a lo sintetizado y analizado sobre cada uno de ellos, ni a la afirmación relativa a que de ninguna de las declaraciones se podía establecer que al menos a alguno de los testigos le constara directamente que el demandado hubiera gestionado negocios





con la administración; es decir, que al menos uno de ellos hubiera oído, escuchado o presenciado de forma directa los supuestos fácticos relacionados con la causal que se le endilga al demandado.

Así, al no haber reparos sobre lo que abstrajo el Tribunal de cada uno de los testimonios, sino frente al valor probatorio que a ellos les dio, no hay lugar a reiterar en esta instancia su dicho para abstraer similares argumentos a los relatados por el *a quo*, máxime cuando el mismo apelante, de alguna manera justifica que no era posible que el conocimiento de ellos fuera directo, lo que se concluye de la justificación que incluye en el recurso, de la que se entiende que los testigos no podían dar certeza del contenido de la conversación entre el demandado y los mandatarios de la administración, porque la situación fáctica endilgada no se hacía en presencia de terceros, pues ello lo sustentó en: *“como si quienes impulsan la corrupción de la contratación pública con fines de adoctrinamiento electoral fueran tan ineptos para citar a terceros para que presenciaran sus negocios turbios cuando bien la corrupción política se ejecuta sigilosamente...”*.

Por lo anterior, si bien ha sido revisado por esta Sala el contenido de cada uno de los testimonios, sin advertir nada diferente a lo reseñado por el Tribunal, como se observa incluso del detalle de las pruebas relacionado en esta instancia, y sin que los argumentos del apelante conlleven a entender sus dichos de manera diferente, esta Sección coincide y comparte el análisis y conclusión a que llegó el Tribunal sobre el particular, pues en efecto, como se relató previamente sobre las generalidades de la inhabilidad, para que se configure la causal se requiere el cumplimiento de los elementos reseñados, pero así mismo, que los hechos desplegados por el acusado, comporten un beneficio a favor de quien realiza la gestión o de un tercero; sin embargo, no se encuentra acreditada tal actuación, sino que, como lo precisó el *a quo*, a partir de las pruebas obrantes, sobre su insistencia en la apelación, solo es posible determinar que entre la sociedad Asservi y la administración municipal se suscribió el contrato No. 2074 de 7 de mayo de 2019 y que dentro de éste, actuó el demandado como supervisor entre el 1º y el 30 de junio del mismo año; así mismo, que se le vio en varias ocasiones en las instalaciones de la alcaldía y sosteniendo conversaciones con algunos de los exmandatarios locales.

Para la Sala, el dicho de los testigos si bien no constituye plena prueba, sí podría ser un indicio que conllevaría a presumir algún tipo de gestión, sin embargo, para que se configure la causal, se requiere tener certeza del hecho, por lo que era indispensable que su concreción se dedujera de lo que en conjunto arroje la valoración de todas las piezas probatorias, las que excepcionalmente podrían concretarse a partir de la unión de varios indicios, pero ello dependerá de su contenido cruzado con la situación particular del caso en concreto, lo que no se





encuentra presente en el asunto objeto de estudio ya que si bien se trata de varios testigos que afirmaron ver al demandado sosteniendo conversaciones con los mandatarios, la sumatoria de todos, en el caso particular, no conlleva a tener la certeza del objeto de las conversaciones, máxime cuando, en todo caso, hay razones para entender que podría tratarse de asuntos relacionados con su función de supervisor de la empresa prestadora de los servicios de aseo, lo que si bien tampoco podría asegurarse, de alguna manera le resta valor al indicio considerado en su contra y aunado a las demás probanzas, conlleva a determinar que no se probó la mentada gestión.

Adicionalmente, se precisa que no obran en el expediente los antecedentes del contrato No. 2074 de 2019, de los que eventualmente pudiera derivarse alguna gestión por parte del demandado encaminada a concretar dicho negocio jurídico, de modo que pudiera vislumbrarse algún acto de gestión en relación con tal negocio, lo que no se puede derivar de la ejecución y liquidación del mismo ya que, como se dijo, estas dos etapas no constituyen gestión del negocio.

La Sala observa que, el actor pretendió demostrar la configuración de la causal con las declaraciones extraprocesales rendidas por los señores Ismael Carvajal Marulanda, Sigifredo Chávez, Guillermo Toro Aristizábal, Miguel Ángel Upegui Sánchez, Rafael Fernando Escobar Morales, William Duque Ríos, Gilberto García Ospina, Hernando Antonio Campeón Góngora, en las que manifestaron que el señor **ULISES URIBE PUENTES** fue el encargado de impartir órdenes y directrices y que *“era el delegado de la sociedad ya referenciada para realizar gestiones y actos ante la administración pública del Municipio de Armenia, y del departamento del Quindío”*; no obstante, se omite precisar y probar qué tipo de gestiones o actos realizó el demandado, ni si estos estaban encaminados a lograr una relación contractual entre la administración municipal y departamental con la empresa Asservi o si, por el contrario, eran propios de su función como inspector, mucho menos precisaron si los mismos se realizaron en el año anterior a la elección.

Así mismo, se encuentra que, con el mismo fin, el actor aportó los contratos de prestación de servicios Nos 2015-935 de 2015, 1122 del 2017, anteriores al período inhabilitante, y el 2074 del 2019, junto con sus respectivas adendas y los informes de ejecución, en los que se precisa que el demandado fue designado por la sociedad Asservi para supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales suscritas con el municipio de Armenia, sin que, con éstos, se logre probar que intervino en la etapa precontractual o que realizó alguna gestión que permitiera o facilitar la celebración de los contratos; aspectos frente a los que se reitera que la intervención en la ejecución o liquidación no son etapas contractuales propias de la estudiada causal de inhabilidad, como se precisó.





Por todo lo anterior, se considera que tampoco le asiste razón al apelante frente a esta censura.

iii) En cuanto a que la decisión estuvo parcializada, al darle valor al testimonio del señor Sergio Gutiérrez Bustos, quien no es imparcial ni veraz

Aunado a lo analizado en el punto anterior, para la Sala, el estudio de los testimonios por parte del Tribunal Administrativo del Quindío, se realizó de manera imparcial y objetiva, sin que se vislumbre de alguna manera una inclinación del operador judicial para favorecer a alguno de los extremos procesales.

Adicionalmente, se observa, que el *a quo* estableció un criterio más estricto para el testimonio del señor Gutiérrez Bustos, representante legal de la sociedad Asservi, por cuanto sobre el mismo pesaba una tacha de falsedad, la que en todo caso, como lo señaló el apelante, no prosperó.

En cuanto al dicho del testigo referido, se advierte que de la valoración realizada, el Tribunal encontró que fue coincidente con lo señalado en el interrogatorio al demandado y a la declaración de la señora Olga Helena Henao Bedoya y versó sobre la vinculación del señor **ULISES URIBE PUENTES** como supervisor, cargo en el que ejercía las funciones contractuales pactadas y que quien suscribía los contratos era directamente el señor Gutiérrez Bustos, en su calidad de representante legal; así mismo, que el ahora concejal, no actuó como delegado ni representante de la sociedad.

Revisado el dicho del testigo y la valoración que del mismo realizó el *a quo*, no se advierte que se le hubiera dado una acreditación diferente a la que correspondía; contrario a ello, se observa que lo mencionado por el Tribunal coincide plenamente con las afirmaciones del declarante y, el hecho de que dentro de éstas, el señor Gutiérrez Bustos hubiera señalado que el demandado no actuó como “delegado” de la sociedad, y que la decisión de la primera instancia hubiera sido en el sentido de concluir que el señor **URIBE PUENTES** no incurrió en gestión de negocios, para nada implica que el fallo hubiera sido consecuencia solo de esa afirmación o que estuviera inclinado a favor de un extremo procesal o de alguna corriente política.

La Sala observa que el dicho de todos los testigos fue tenido en cuenta equitativa y objetivamente; además, que ninguno de ellos por sí solo tuvo la virtualidad de ser la razón única de la negativa a accederse a las pretensiones de la demanda sino que para ello, el *a quo* acudió a las demás piezas procesales restantes y, de alguna manera, la afirmación del referido testigo sobre la no gestión por parte del demandado en los negocios de la sociedad, aunado a la falta de prueba documental que así lo acreditara, llevó al juez a la certeza de que el señor **URIBE PUENTES** no





estaba incurso en la inhabilidad por la que se demandó su elección, pero, se repite, en conjunto con la falta de otras pruebas que acreditaran gestión por parte del acusado.

Así las cosas, tal y como lo concluyó la autoridad de primera instancia, esta Sala encuentra que el señor **ULISES URIBE PUENTES** no está incurso en la inhabilidad endilgada, pues no hay prueba que demuestre que el demandado hubiera sido el responsable de realizar los acercamientos tendiente a obtener un negocio jurídico con el municipio ni que alguna vinculación se hubiera dado con el fin de respaldar su campaña política, como tampoco que personas distintas a él, se vieran favorecidas por su presunta gestión.

Adicionalmente, por cuanto las actividades de supervisar el cumplimiento y la ejecución de los contratos suscritos por la sociedad ASSERVI con la administración, así como, la de impartir directrices a las personas que fueron empleadas para dar cumplimiento a dichos contratos, circunstancias con las que el demandante sustenta la existencia de la inhabilidad, tuvieron lugar en la etapa poscontractual, que no es propia de la gestión de negocios, y no habiendo sido demostrado que el demandado realizó gestiones encaminadas a lograr relaciones contractuales entre la administración municipal y la empresa en la que laboraba, ha de concluirse necesariamente que, la causal no se encuentra probada.

En consecuencia, frente a los reproches mencionados por la parte actora, esta Sala Electoral considera que de conformidad con las normas acusadas como violadas, las pruebas aportadas y la jurisprudencia de esta Sección sobre la configuración de la causal endilgada, no hay lugar a revocar la decisión de primera instancia.

## 2.7. Conclusión

A partir de todo lo anterior, se colige que no existe prueba que demuestre que el señor **ULISES URIBE PUENTES** incurrió en la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 3º del artículo 40<sup>42</sup> de la Ley 617 de 2000 por intervención en la gestión de negocios con entidades públicas en interés propio o de terceros, dentro del año anterior a la fecha de la elección, por lo tanto, se confirmará la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Primera de Decisión en providencia del 29 de octubre de 2020, en cuanto negó las pretensiones de la demanda.

<sup>42</sup>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.





Radicado: 63001233300020190026003  
Demandante: Marco Antonio Caro Castellanos

## 2.8.- Condena en costas

Teniendo en cuenta que se trata de un proceso de nulidad electoral en el que se ventilan intereses públicos, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 188 del CPACA, no hay lugar a condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### III. FALLA

**PRIMERO: CONFIRMAR** la providencia del 29 de octubre de 2020 proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

**TERCERO: ADVERTIR** a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**Presidente**

*Aclara el voto*

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

**Magistrado**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

**Magistrada**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**Magistrado**

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.

