

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, diecisiete (17) de enero de dos mil veinte (2020)

SALA DECISIÓN ORDINARIA No. 5

Auto interlocutorio No. 23

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL

DEMANDANTE: JORGE IVÁN GÓMEZ URREGO

DEMANDADO: CARLOS ANDRÉS COLLAZOS SILVA

VINCULADO: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00456-00

ASUNTO: DECISIÓN SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR

Resuelve la Sala sobre la solicitud de medida cautelar realizada por la parte demandante JORGE IVÁN GÓMEZ URREGO.

I. ANTECEDENTES

El señor JORGE IVÁN GÓMEZ URREGO, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad Electoral con el objeto que se declare la nulidad del acto administrativo de elección contenido en la declaración de elección Formulario E-26 CON Acta Parcial de Escrutinio General del Concejo del Municipio de Villavicencio expedida el 15 de noviembre de 2019, respecto a la elección como Concejal del Municipio de Villavicencio para el periodo Constitucional 2019-2022 del candidato señor CARLOS ANDRÉS COLLAZOS SILVA.

1. Solicitud de Medida Cautelar

En la demanda se presentó petición para que se decrete medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los Formularios E-26 y E-27 que declaró la elección del señor Carlos Andrés Collazos Silva como concejal del Municipio de Villavicencio para el periodo constitucional 2020-2023.

Lo anterior, por cuanto la parte demandante considera que en un juicio de ponderación de intereses, es imperioso decir que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida que concederla, pues al suspender los efectos del acto administrativo mientras hay fallo de segunda instancia no se iría en detrimento del presupuesto público del Concejo Municipal, ya que se evitaría el pago a una persona que al parecer no cumplía con los requisitos establecidos en la legislación del sistema electoral colombiano para llegar a ser miembro de este cuerpo colegiado por encontrarse inmerso en una causal de inhabilidad.

2. Del trámite de la medida cautelar

A través de auto del 04 de diciembre del 2019, se corrió traslado de la medida cautelar solicitada a los sujetos pasivos de la demanda, por el término de cinco (5) días.

2.1. Del demandado Carlos Andrés Collazos Silva: A través de apoderado judicial señaló que la parte demandante considera que por haber suscrito el demandado un contrato de prestación de servicios profesionales el 07 de mayo de 2019 con el Departamento del Meta, *ipso iure* se encuentra incurso en la causal de inhabilidad prevista en el artículo 43 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, precisando que dicha causal cuenta con tres elementos a saber:

- 1. Temporal:** limitado al año anterior a la fecha de elección.
- 2. Material u objetivo:** consistente en intervención en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel, siempre y cuando el contrato se ejecute o se cumpla en el municipio o distrito en el cual se resultó electo el candidato.
- 3. Subjetivo:** relacionado con el interés propio de terceros, ya que conforme a la jurisprudencia no es suficiente que se pruebe el elemento temporal, material y territorial de 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.

Lo anterior, con el objetivo de indicar que la información suministrada es incompleta, toda vez que el Departamento del Meta es una entidad territorial distinta al Municipio de Villavicencio y su presupuesto no se nutre de recursos de dicho Municipio.

Además, la ejecución del contrato No. 0943 del 07 de mayo de 2019, pactado inicialmente por 6 meses de los cuales solo ejecutó dos meses ya que cedió el contrato a través de Resolución No. 015 del 03 de julio de 2019, expedida por el Departamento del Meta, se llevó a cabo en el Municipio de Restrepo-Meta.

En consecuencia, concluyó que no existe argumento serio ni válido que demuestre que el señor Collazos Silva esté incurso en la causal invocada por el demandante y mucho menos que ponga en riesgo la moralidad pública o el patrimonio público.

2.2 Del Ministerio Público: El agente del Ministerio Público en el concepto frente a la solicitud de medida cautelar, manifiesta que analizando el contenido de la norma invocada como causal de inhabilidad, como el contrato y los documentos contractuales aportados, se advierte que el mismo fue celebrado pero con otro ente territorial diferente a donde se inscribió el señor COLLAZOS, esto es con el Departamento del Meta.

Resaltando que tal y como lo indican los artículos 298 y siguientes, 311 y siguientes de la Constitución Política, los Departamentos y los Municipios son entidades diferentes, cada uno con su propia personería jurídica, autonomía administrativa, es decir, que si bien el contrato fue celebrado y parcialmente ejecutado dentro de los 12 meses anteriores a la elección, no fue con la entidad Municipio de Villavicencio, donde aspiraba el señor COLLAZOS a ser elegido Concejal, donde a postre lo fue, sino con otra entidad, el Departamento del Meta.

Precisando que no se podría decir que el hecho que el contrato se haya ejecutado en Villavicencio, implique la materialización física al servicio del Municipio capital del Meta, ya que lo que ocurre claramente es que por ser Villavicencio la capital del Departamento, es donde queda la sede física de la Gobernación, donde se ejecutan administrativamente los contratos del ente Departamental.

En consecuencia, en gracia de discusión, si se pensara en la tesis que el contrato a pesar de ser celebrado con un ente diferente al Municipio, tuvo incidencia real y material en el mismo, de plano por lo menos en este estadio procesal, se puede rechazar esa tesis, dado que lo único visible, tiene que ver con actividades en el Municipio de Restrepo.

Por lo anterior, concluye que los argumentos expuestos por la parte demandante por sí solo no prueban la configuración de la causal de inhabilidad endilgada, como fuente para pensar en suspender provisionalmente los actos acusados, es decir, no se aprecia prueba alguna suficiente y concluyente en este estado del proceso de la misma, por lo cual se debe negar la petición cautelar.

II. CONSIDERACIONES

1. De la manifestación de impedimento del Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando

Mediante Oficio TAM-CEAO-003 del 16 de enero de 2020 (fl. 197), el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO manifestó el impedimento para integrar la Sala Quinta Oral de decisión que desatará el medio de control de Nulidad Electoral, toda vez que, se configura la causal descrita en el numeral 3 del artículo 141 del C.G.P. aplicable por remisión del artículo 130 del CPACA, esto es, que el mencionado Magistrado tiene vínculo en primer grado de consanguinidad con Edgar Enrique Ardila Barbosa, quien se desempeña como apoderado del demandado Carlos Andrés Collazos Silva.

En atención a la manifestación de impedimento del Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando, esta Sala en aras de preservar los principios de imparcialidad, independencia y transparencia que deben tener las actuaciones judiciales, acepta el impedimento manifestado por el Magistrado Ardila Obando, por existir vínculo en primer grado de consanguinidad con el apoderado del demandado Carlos Andrés Collazos Silva.

En consecuencia, se declarará fundado el impedimento formulado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO por la circunstancia manifestada.

2. Cuestión previa – Coadyuvancia

2.1 De la solicitud de coadyuvancia del señor Danilo Esteban Barreto Muñoz

Mediante memorial del 16 de diciembre de 2019¹, el señor Danilo Esteban Barreto Muñoz militante y excandidato de ALIANZA DEMOCRÁTICA AFROCOLOMBIANA en el Municipio de Villavicencio, presentó escrito de coadyuvancia de la medida cautelar, en los siguientes términos:

¹ Folios 189-191.

Manifiesta que en el presente caso con la medida cautelar se pretende proteger el patrimonio público de los Villavicenses, pues de demostrarse la inhabilidad del señor Carlos Andrés Collazos Silva para ser concejal de Villavicencio, el demandante podría por vía de reparación directa buscar una indemnización de perjuicios por la omisión del Estado y que se le pague el número de sesiones en las que debió participar en la primera Corporación del Municipio, además de los daños morales a que haya lugar, por tanto, se tendrían que pagar dos veces por las sesiones a las que asista el demandado de tomar posesión en el cargo el 02 de enero de 2020 y estando frente a un caso de detrimento patrimonial, conforme a la sentencia C-340 de 2007.

Indica que surge una posible comisión de un delito y es la "Elección ilícita de candidatos", el cual se adicionó en el año 2018 al Código Penal Colombiano en el artículo 389A, que se creó con la finalidad de blindar el sistema electoral y en general, los mecanismos de participación democrática, mediante la prevención y castigo de la corrupción electoral y así, salvaguardar uno de los bienes esenciales del ordenamiento constitucional.

Concluye que lo que constituye causal de inhabilidad es la intervención en la celebración del contrato y no la ejecución, aunque si se analizara desde ambos verbos rectores, celebrar y ejecutar, al revisarse el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 0943 del 2019 suscrito entre el demandado y el Departamento del Meta, se evidencia la configuración de la inhabilidad, pues la celebración se realiza en la ciudad de Villavicencio el 07 de mayo de 2019 y la ejecución, de acuerdo con los estudios previos, se observa que se establece la ciudad de Villavicencio como lugar de ejecución del contrato clausula vigésima quinta que trata del control de la gestión contractual, al establecer a Villavicencio como lugar donde se desarrollen tales efectos judiciales. Entonces, de no existir cláusula específica de ejecución en el contrato, se entenderá la de los estudios previos.

2.2 De la solicitud de coadyuvancia del señor Carlos Iván Guerrero

El señor Carlos Iván Guerrero en su condición de interesado dentro del proceso de nulidad electoral y como militante del partido Alianza Democrática Afrocolombiana (ADA) en el Municipio de Villavicencio (Meta), presenta coadyuvancia a la solicitud de medida cautelar presentada por el demandante, en el sentido que se ordene la suspensión provisional del acto acusado, para

evitar de esta manera que una persona que a todas luces es inhábil para ser concejal de la ciudad de Villavicencio (Meta), continúe como si nada en el cabildo municipal, burlando las reglas que regulan el sistema electoral colombiano.

Añade que se cumplen los requisitos para ordenar la suspensión de efectos del acto administrativo demandado, sumado a que de negarse la medida cautelar, el patrimonio público de los Villavicenses se vería comprometido y se configuraría un perjuicio irremediable con la aquiescencia de las autoridades electorales y judiciales, pues al demostrarse la inhabilidad por parte del demandado es lógico que quien debió fungir como concejal desde el primer momento, buscará una indemnización de perjuicios por el no pago de las sesiones en que debió haber estado como concejal, además de los daños inmateriales del caso.

Concluyendo que no solo se generaría un sobre costo para las arcas del Municipio de Villavicencio, sino que además se premiarían este tipo de conductas que atentan contra las normas electorales, y que hoy de manera ilegal tienen como concejal al aquí demandado.

2.3 De la coadyuvancia en el medio de control de nulidad electoral

El artículo 228 del CPACA regula lo relacionado con la intervención de terceros en los procesos electorales, de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 228. INTERVENCIÓN DE TERCEROS EN PROCESOS ELECTORALES E IMPROCEDENCIA EN LOS PROCESOS DE PÉRDIDAS DE INVESTIDURA. En los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante. Su intervención solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial.

En los procesos de pérdida de investidura de miembros de corporaciones de elección popular no se admitirá intervención de terceros.” (Subrayas fuera del texto).

Conforme a lo anterior, en todo proceso electoral cualquier persona puede pedir que se tenga como impugnador o coadyuvante y solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial.

En ese orden de ideas, como la norma claramente lo indica la coadyuvancia recae propiamente sobre el proceso electoral, por tanto, no podría aceptarse que los interesados en dicha acción pública solamente pretendan hacerse parte.

7

como coadyuvantes únicamente de la medida cautelar, como se observa en los escritos aportados, razón por la cual, al cumplirse el requisito de temporalidad dentro del presente asunto, se aceptará como coadyuvantes para el proceso electoral de la referencia a los señores DANILO ESTEBAN BARRETO MUÑOZ y CARLOS IVÁN GUERRERO.

3. Análisis jurídico, fáctico y probatorio de la solicitud de medida cautelar

El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 le otorgó al Juez de lo contencioso administrativo, la facultad para decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Dentro de las medidas a decretar, dicha disposición previó la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, entre otras, estableciendo en el artículo 231 los requisitos para su decreto:

“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. (...)”

De lo anterior, es claro que cuando se pretende la suspensión provisional del acto demandado procederá siempre y cuando se evidencie la i) violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, ii) cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o iii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En relación al proceso de Nulidad Electoral, el artículo 277 ídem, consagró que en el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la cual debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección, igualmente, dispuso que contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación.

Por consiguiente, se abordará el análisis de la petición para decidir sobre su

concesión.

Revisado el escrito de la solicitud de medida cautelar la Sala observa que no se esbozaron argumentos tendientes a justificar la procedencia de la medida cautelar, pues tan solo se esgrime su necesidad en aras de salvaguardar del patrimonio público.

Sin embargo, realizando una integración de los argumentos expuestos en la demanda con lo señalado en la solicitud de la medida cautelar, se evidencia que el demandante pretende la suspensión provisional del acto de elección al Concejo del Municipio de Villavicencio, contenido en el formulario E-26 CON Acta Parcial de Escrutinio General del Concejo de Villavicencio expedida el 15 de noviembre de 2019, en lo que respecta a la elección como concejal del Municipio de Villavicencio del señor CARLOS ANDRÉS COLLAZOS SILVA; ello con fundamento en la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 43 de la Ley 136 de 1994, relacionada con 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.

La aludida disposición normativa fue modificada por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, que prescribe las causales de inhabilidad de los concejales en los siguientes términos:

ARTICULO 40. DE LAS INHABILIDADES DE LOS CONCEJALES. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 43. Inhabilidades: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

- 1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa

(...)

- 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".

El Consejo de Estado ha analizado el alcance de dicha causal de inhabilidad, refiriendo que cuando el legislador estableció la celebración de contratos con entidades públicas como fuente de inhabilidad e incompatibilidad, necesariamente tuvo como finalidad evitar que por dicho medio los aspirantes a cargos de elección popular tuvieran ventajas en relación con los demás candidatos pues, a no dudarlo, por tal medio fácilmente se pueden deducir beneficios electorales².

Y referente a los concejales, ha referido la misma Corporación, que dicha causal de inhabilidad se configura cuando el elegido, dentro del año anterior a los comicios, ha desplegado alguna actividad dentro de una operación contractual enderezada a la celebración de un contrato o ha suscrito el respectivo acuerdo de voluntades, por lo mismo, es plausible considerar que se trata de actividades desarrolladas una vez la entidad pública contratante ha manifestado a los particulares - contratistas, su deseo de contar con su colaboración, previo un acuerdo de voluntades, para el cumplimiento de sus cometidos específicos y, finalmente, de los del Estado³.

De manera que, dicha causal de inhabilidad, está prevista para enervar el provecho electoral que puede surgir del hecho de que intervenir en la celebración de un contrato estatal permite al contratista hacerse notar frente al electorado pues a través de los contratos estatales se satisfacen las más sentidas necesidades de la comunidad⁴.

Así mismo, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha señalado los elementos para su configuración, a saber⁵:

- a. Que el elegido haya intervenido en la gestión de negociación o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel (elemento objetivo).
- b. Que esa intervención se haya efectuado dentro del año anterior a la fecha de la

² Sección Primera. Sentencia de 24 de mayo de 2018. C.P. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Radicación número: 70001-23-33-000-2016-00274-01(PI).

³ Sobre este particular puede verse la sentencia de 10 de mayo de 2001 dictada por la Sección Tercera de esta Corporación en el expediente 07001-23-31-000-1995-0169-01(13347), demandante: Hunos Construir Ltda., demandado: municipio de Arauca, ponente doctor Ricardo Hoyos Duque, en la que se dijo: "[E]n este orden de ideas, los actos que se producen 'con motivo u ocasión de la actividad contractual', son todos aquellos que se expiden dentro de la **operación contractual**, vale decir, los que tienen relación directa con las actividades que se cumplen desde la iniciación del proceso de selección del contratista hasta la terminación y liquidación del contrato, diferenciándose sí los de la etapa precontractual (separables o previos) de los contractuales propiamente dichos, susceptibles de impugnarse los primeros a través de las acciones previstas en los arts. 84 y 85 del c.c.a y los segundos por la del art. 87...".

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 11 de Noviembre de 2010, Radicación Número: 25000-23-31-000-2008-00023-01, Actor: Leonardo González Márquez y Otros, Demandado: Concejales de Bogotá Distrito Capital, Consejero Ponente: Filemón Jiménez Ochoa.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 29 de Octubre de 2012, Radicación Número: 50001-23-31-000-2011-00690-01, Actor: Manuel Francisco Olarte Torres, Demandado: Concejal del Municipio de Villavicencio, Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

- elección (elemento temporal).
- c. Que los contratos se hayan celebrado en interés propio o en el de terceros (elemento subjetivo).
 - d. Que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito (elemento territorial)⁶.

Descendiendo al caso concreto, se observa que con la demanda y la solicitud de la medida cautelar la parte demandante aportó disímiles documentos a efectos de demostrar la elección del señor Carlos Andrés Collazos Silva como concejal del Municipio de Villavicencio y la configuración de la causal de inhabilidad alegada, los cuales dan cuenta que el señor Collazos Silva, es concejal electo del Municipio de Villavicencio, de acuerdo con la declaratoria de elección contenida en el Formulario E-26 CON del 15 de noviembre de 2019 (f. 80-87) y la credencial otorgada a través del Formulario E-27 (F. 28).

Igualmente, se observa el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 0943 suscrito el 7 de mayo de 2019 entre el Departamento del Meta y Carlos Andrés Collazos Silva (f. 20-25), es decir, dentro del año anterior a la fecha de elección -27 de octubre de 2019-, en el cual se estipuló como objeto contractual en su cláusula primera *"CONTRATAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES DE UN ABOGADO EN ASESORÍA JURÍDICA EXTERNA PARA EL APOYO EN LA SECRETARÍA DE SALUD DE LA GOBERNACIÓN DEL META"* (F. 21).

Del contenido del aludido contrato, encuentra la Sala que fue celebrado por el electo concejal del Municipio de Villavicencio, aquí demandado, con una entidad pública, en este caso, el Departamento del Meta, en el cual resultaba de bulto el interés que le asiste en su celebración en la medida que fue pactada una remuneración para el contratista como contraprestación de sus servicios profesionales como abogado, por la suma de \$6.500.000, mensuales.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala resalta que dentro del presente asunto se encuentran acreditados hasta el momento, los elementos objetivo, temporal y subjetivo para la configuración de la causal de inhabilidad invocada, de manera que, corresponde a continuación determinar si también se cumple con el elemento territorial, esto es, si el contrato se ejecutó en la localidad donde resultó electo el concejal aquí demandado.

⁶ Consejo De Estado. Sección Quinta: C.P: Darío Quiñones Pinilla. Sentencia de 24 Agosto De 2005. Radicación: 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171). Actor: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Demandado: Gobernador Del Departamento de Nariño.

Respecto a la expresión de ejecución de un contrato, jurisprudencialmente se ha establecido que está referido al lugar donde debe cumplirse la tarea o labor contratada. Al respecto, ha indicado el Consejo de Estado:

“... de acuerdo con la Real Academia Española, ejecutar es “poner por obra una cosa”⁷, por lo que resulta claro que un contrato se ejecuta en el lugar en que, según sus cláusulas, se establece de manera expresa o tácita el cumplimiento del objeto del mismo. Así se ha referido la jurisprudencia a la ejecución de los contratos estatales:

“... en nuestro sistema jurídico el contrato como fuente de obligaciones y derechos es una ley para las partes, ya se trate de personas públicas o privadas. En el ámbito estatal, estructurado o perfeccionado un acuerdo contractual, las partes que lo suscribieron quedan obligadas a cumplir con las obligaciones recíprocas pactadas en él. En consecuencia, el fin de todo contrato es su cumplimiento, es decir, que sea ejecutado. De tal manera, ejecutar un contrato es dar contenido real y concreto a las obligaciones convenidas; es el destino normal esperado, ya que todo acuerdo se fundamenta en los principios de buena fe y lealtad que rigen la correcta realización de los acuerdos”⁸ (subrayas fuera del texto).

[...]

Un contrato de prestación de servicios se ejecuta en el lugar o los lugares donde el contratista debe cumplir el servicio o la actividad contratada. De hecho, la circunstancia inhabilitante es, precisamente, la posibilidad de influir en el electorado con la prestación del servicio contratado por el Estado”.

Al respecto, de la lectura detenida del contrato, la Sala evidencia que no se acordó el lugar de ejecución del acuerdo de voluntades, en contraste, se contempla en la cláusula vigésima quinta denominada «DEL CONTROL DE LA GESTION CONTRACTUAL», lo siguiente:

«[...] DEL CONTROL DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL. Este control se ejercerá conforme lo establece la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007 y demás normas que lo reglamenten y para los efectos judiciales se entenderá la ciudad de Villavicencio [...]» (f. 25).

Adicionalmente, en los estudios previos que reposan en el plenario, se observa que se estableció un término y lugar de ejecución del contrato de la siguiente forma:

⁷ Diccionario Esencial de la Real Academia Española. Editorial Espasa Caple S.A. Madrid. 2001. Página 420

⁸ Sección Tercera del Consejo de Estado. Sentencia de 9 de octubre de 1997, expediente 13703.

“El contrato tendrá un término de ejecución de SEIS (6) MESES, contados a partir de la firma del Acta de Inicio, la cual debe ser firmada máximo dentro de los cinco (05) días siguientes a la fecha de nombramiento del supervisor, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización; EL LUGAR de ejecución del presente contrato será en la ciudad de Villavicencio.” (f. 10).

Ahora, debe recordarse que el objeto del contrato de prestación de servicios celebrado entre el demandado y el Departamento del Meta está referido a la prestación de servicios profesionales como abogado externo, para el apoyo en la Secretaría de Salud de la Gobernación del Meta y en ese sentido, en principio, podría decirse que la prestación del servicio debía desarrollarse en el lugar donde dicha dependencia se encuentra ubicada, esto es, en el Municipio de Villavicencio.

Sin embargo, no necesariamente el lugar donde tiene su sede la entidad o se celebra el contrato, como lo entiende el demandante, corresponde al lugar donde se ejecuta o se cumple, evento último que está determinado por el lugar donde, por las actividades que se le encomienda, debe prestar el servicio.

Y en este caso, revisados los informes emitidos por el Supervisor del contrato, las actividades desarrolladas por el demandado en cumplimiento del objeto contractual para los periodos del 07 de mayo de 2019 al 06 de junio de 2019 y del 07 de junio de 2019 al 02 de julio de 2019 (f. 38-44), no fueron en el Municipio donde resultó elegido el demandado, sino en el Municipio de Restrepo-Meta. Lo anterior, al observarse que el demandado cumplió las siguientes labores para efectos de ejecutar el contrato:

**“INFORME DE SUPERVISIÓN
CONTRATO No. 0943 DE 2019
PERIODO: PARCIAL DEL 07 DE MAYO DE 2019 AL 06 DE JUNIO DE 2019**

(...)

ACTIVIDADES DESARROLLADAS:

Durante este periodo se me asignó (sic) sacar adelante trámite de COMODATO DEL PREDIO ALEDAÑO AL HOSPITAL DE RESTREPO META, de propiedad de la Secretaría de Salud Departamental, para la Construcción del CENTRO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL DE DISCAPACIDAD DEL MUNICIPIO DE RESTREPO META Y RENOVAR EL COMODATO DEL ANCIANATO DEL MUNICIPIO DE RESTREPO, QUE SE ENCUENTRA EN PREDIOS DE LA SECRETARIA DEPARTAMENTAL.

En este periodo se realizó visita a los predios objeto de comodato, donde se concluye que se requiere adelantar un levantamiento topográfico para establecer la plena

identificación del predio con área, linderos matrícula inmobiliaria, cedula catastral y se requiere la justificación de la necesidad para los dos (02) proyectos de Comodato por parte de la Alcaldía de Restrepo.

Esta documentación fue entregada por parte de la Alcaldía de Restrepo.

Se proyectó estudios previos, justificación y los contratos de comodato DEL CENTRO DE REHABILITACIÓN DE DISCAPACIDAD Y EL ANCIANATO DEL MUNICIPIO DE RESTREPO.

Se entrega carpetas de los contratos de comodatos DEL CENTRO DE REHABILITACIÓN DE DISCAPACIDAD Y EL ANCIANATO DEL MUNICIPIO DE RESTREPO; con todo los requisitos del proceso contractual a la Oficina de Contratación de la Secretaria de Salud Departamental, para que esta última trámite ante la Oficina de Asuntos Contractuales de la Gobernación del Meta comité para aprobación de numero (sic) contrato.

Según me informan el área de Contratación de la Secretaria de Salud Departamental, el comité ante la oficina de asuntos contractuales se llevara a cabo el día 14 de junio del año en curso, en las instalaciones de la Secretaria Jurídica de la Gobernación del Meta.

Durante este periodo la Secretaria Administrativa de la Gobernación del Meta, solicito (sic) a la Secretaria de Salud Departamental del Meta un estudio de títulos de los predios de la Secretaria de Salud Departamental; tal solicitud fue asignada al suscrito, se hizo reunión con funcionarios de la Secretaria de Salud Departamental el día 06 de junio de 2019 y se estableció que información se requiere para adelantar dicho estudio de títulos." (f. 39-40)

**"INFORME DE SUPERVISIÓN
CONTRATO No. 0943 DE 2019**

PERIODO: PARCIAL DEL 07 DE JUNIO DE 2019 AL 02 DE JULIO DE 2019

(...)

AVANCE EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO:

ACTIVIDADES DESARROLLADAS:

Durante este periodo me designaron continuar con el trámite de COMODATO DEL PREDIO ALEDAÑO AL HOSPITAL DE RESTREPO META, de propiedad de la Secretaria de Salud Departamental, para la Construcción del CENTRO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL DE DISCAPACIDAD DEL MUNICIPIO DE RESTREPO META Y RENOVAR EL COMODATO DEL ANCIANATO DEL MUNICIPIO DE RESTREPO, QUE SE ENCUENTRA EN PREDIOS DE LA SECRETARIA DEPARTAMENTAL.

Se realiza seguimiento a las minutas de los contratos de comodato DEL CENTRO DE REHABILITACIÓN DE DISCAPACIDAD DE RESTREPO Y EL ANCIANATO DEL MUNICIPIO DE RESTREPO; para determinar si la oficina de asuntos contractuales de la Secretaria de Salud Departamental tramito ante la oficina de asuntos contractuales de la Gobernación del Meta el comité de aprobación de los comodatos en referencia para determinar su respectiva numeración.

Se realiza estudio jurídico para determinar si la Gobernación del Meta tiene facultad para celebrar los contratos de comodato DEL CENTRO DE REHABILITACIÓN DE

DISCAPACIDAD DE RESTREPO Y EL ANCIANATO DEL MUNICIPIO DE RESTREPO, o si requiere solicitar autorización a la Asamblea Departamental.

Se garantizó la afiliación ante el sistema de seguridad social integrada en los términos establecidos en la ley 100 de 1993, (EPS, Fondo de Pensiones y ARL) y se presentó constancia de pago durante la ejecución del contrato.

Igualmente informo que el suscrito contratista por motivos personales no pudo continuar ejecutando el presente contrato, se cedió el contrato en referencia a partir del 03 de julio del 2019 al Dr. Erikson Andrés Rodríguez Riobueno, mediante minuta de cesión de contrato; por tal motivo se modificó las fechas de facturación de este periodo, según informe de balance financiero ejecutado a la fecha." (f. 42-43)

Refulge entonces de los documentos reseñados, que no existe prueba suficiente que acredite que el demandado ejecutó el contrato en el Municipio donde resultó electo, que sería en últimas la actividad inhabilitante, sin que se avizore, al menos en esta etapa del proceso, que el cumplimiento de la labor contratada en el Municipio de Restrepo, haya influido o incidido en sus electores. Lo anterior, cobra relevancia, al recordarse que la finalidad de la causal de inhabilidad reprochada, es que no exista una ventaja electoral de los candidatos que pueda derivarse del hecho de intervenir en la celebración de un contrato estatal, al punto que permita al contratista tener un mayor reconocimiento o beneficio ante el electorado, toda vez que es a través de los contratos estatales que se satisfacen las necesidades de la comunidad.

Conforme a los documentos obrantes en el expediente en este estadio procesal, destaca la Sala que el supuesto territorial para la configuración de la causal de inhabilidad estudiada, no se encuentra por el momento acreditado, por lo que deberá ser a través del debate probatorio que se surta en el proceso, que se determine de manera indubitable, que el contrato se ejecutó o cumplió en el lugar donde resultó elegido el demandado.

Así las cosas y sin que implique prejuzgamiento, no resulta procedente decretar la medida cautelar solicitada, ya que como se estableció en precedencia por el momento, no se cumplen todos los elementos que configuran la causal de inhabilidad, razón por la cual, deben surtirse las etapas propias del proceso electoral a fin de demostrar la configuración de la causal tercera de inhabilidad prevista en el artículo 43 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000.

Lo anterior, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA, según el cual, para que proceda el decreto de una medida cautelar de suspensión

provisional de un acto administrativo, se debe evidenciar la violación directa de las normas invocadas como violadas, del análisis del acto demandado y su confrontación con las pruebas aportadas con la demanda, de tal forma que como se precisó con antelación y acogiendo los argumentos del Ministerio Público, dentro del presente asunto no se puede establecer *prima facie* la ilegalidad de la elección, por lo que se hace indispensable el decreto, práctica y valoración de medios probatorios adicionales a los aportados en el proceso, para que pueda emitirse un pronunciamiento de fondo sobre el caso objeto de estudio.

Otras decisiones

A folio 162 poder conferido al abogado Edgar Enrique Ardila Obando como apoderado del demandado Carlos Andrés Collazos Silva, razón por la cual, se reconocerá personería para actuar dentro del presente asunto.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de medida cautelar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Tener como coadyuvantes dentro del presente asunto a los señores **DANILO ESTEBAN BARRETO MUÑOZ y CARLOS IVÁN GUERRERO.**

CUARTO: Se reconoce personería para actuar al abogado EDGAR ENRIQUE ARDILA BARBOSA con C.C. No. 17.312.633 de Villavicencio, T.P. 55.305 C.S.J., en calidad de apoderado del señor CARLOS ANDRÉS COLLAZOS SILVA en los términos y para los fines del conferido que obra a folio 162.

QUINTO: Por **secretaría**, ingresar el proceso al Despacho una vez vencido el término para contestar la demanda.

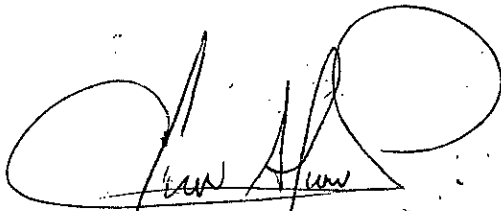
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Discutido y aprobado por la Sala de Decisión No. 5 el 17 de enero de 2020, según consta en Acta No. 002.



NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

Magistrada

(impedido)
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Magistrado