



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Paipa (Boyacá), catorce (14) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 47001-23-33-000-2024-00150-02
Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco – concejal municipal de Plato (Magdalena), para el periodo 2024-2027

Tema: Inhabilidad por celebración de contratos del artículo 43.3 de la Ley 136 de 1994¹.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sección resuelve el recurso de apelación presentado por el demandado contra la sentencia del 2 de diciembre de 2024², por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Magdalena declaró la nulidad del acto de elección acusado, de conformidad con los artículos 150 y 152.7 literal a)³ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), así como con el 13 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado (modificado por el Acuerdo 434 de 2024).

I. ANTECEDENTES⁴

A.- Posición de la parte demandante

1. A través del medio de control de nulidad electoral⁵, Ramiro Enrique Cortina Gómez demandó, mediante apoderado judicial, el acto de elección de Bleider de

¹ Modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000.

² Índice 65 Samai del tribunal.

³ «COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: a) De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los diputados de las asambleas departamentales, de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes municipales y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos, de los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de cualquier orden, y de miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. Igualmente, de la nulidad de las demás elecciones que se realicen por voto popular, salvo la de jueces de paz y jueces de reconsideración».

⁴ Artículo 187 del CPACA. Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen.

⁵ Previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA).



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejal municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

Jesús Ávila Polanco como concejal del municipio de Plato (Magdalena), periodo 2024-2027, el cual consta en el formulario E-26 CON del 4 de noviembre de 2023. Lo anterior, con fundamento en la causal prevista en el ordinal 5.º del artículo 275 del CPACA⁶.

2. Como argumento de su demanda, expuso que el concejal accionado se encuentra inhabilitado para ser elegido en el cargo referido, conforme lo establece el ordinal 3.º del artículo 43 de la Ley 136 de 1994⁷. Al respecto, argumentó que el señor Ávila Polanco suscribió los contratos CO-MP-006-2018 y 611 con la Alcaldía de Plato y la ESE Hospital 7 de Agosto de Plato Magdalena (ESE 7 de agosto), respectivamente, dentro de los doce meses anteriores a la elección de aquel.

3. Asimismo, sostuvo que el elemento territorial de la inhabilitación por celebración de contratos está demostrado, pues, la ejecución de aquellos fue en el municipio por el cual resultó electo el demandado, esto es, Plato (Magdalena).

B.- Posición de la parte demandada e interviniente en primera instancia

4. El **demandado**⁸, mediante apoderado judicial, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, al señalar que no se dan los presupuestos para configurar la inhabilitación alegada. Asimismo, argumentó que aun cuando, en calidad de representante legal de la Unión Temporal Centro de Salud El Carmen 2022 (Unión temporal El Carmen), celebró el contrato 611 con la ESE 7 de Agosto, lo cierto es que, en su criterio, debe tenerse en cuenta que aquel se suscribió en el marco del Convenio de Cooperación 821, del cual hicieron parte las referidas entidades y la empresa Parex Resources Colombia LTDA (Empresa Parex).

5. De la misma manera, señaló que el objeto del convenio mencionado obedeció al mejoramiento del Centro de Salud del Corregimiento Carmen del Magdalena, mediante un aporte de la Empresa Parex por valor de \$237.962.184 (doscientos treinta y siete millones novecientos sesenta y dos mil ciento ochenta y cuatro pesos), el cual, según su dicho, corresponde al mismo monto que se ejecutaría en el

⁶ Mediante auto del 11 de junio de 2024, el Tribunal Administrativo del Magdalena repuso la decisión mediante la cual había rechazado la demanda por haberse configurado la caducidad del medio de control de nulidad electoral. Asimismo, el 2 de septiembre de 2024, admitió la demanda; decretó la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por el accionante y dispuso las notificaciones y comunicaciones pertinentes.

Inconforme con la decisión de decretar la referida cautelar, el accionado interpuso recurso de apelación, no obstante, aquel fue rechazado, por extemporáneo, mediante auto del 3 de octubre del mismo año. Frente a la anterior determinación, el demandado presentó recurso de reposición, y en subsidio de queja, el cual fue desatado por el tribunal de primera instancia, en el sentido de conceder la apelación deprecada.

Finalmente, el magistrado ponente de segunda instancia determinó que, en efecto, el recurso de apelación contra el auto que decretó la medida cautelar se había interpuesto de manera extemporánea, en tanto, encontró que el plazo para su radicación vencía el 16 de septiembre de 2024 y aquel se había presentado el día siguiente.

⁷ «INHABILIDADES. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital: [...] 3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. [...]».

⁸ Índice 13 Samai del tribunal.



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejel municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

contrato 611, celebrado entre el Hospital 7 de Agosto con la unión temporal que representaba el demandado.

6. En este sentido, advirtió que los recursos para la ejecución de dicho contrato no ostentan la calidad de públicos, pues no provinieron de la ESE 7 de agosto, sino que aquellos fueron aportados por parte de una empresa privada, al punto de que, a su juicio, la referida ESE dirigiera las cuentas de cobro y facturas a la Empresa Parex.

7. Además, adujo que la causal de inhabilidad, relativa a la celebración de contratos, se desdibuja, pues, si bien la Unión temporal El Carmen y la ESE 7 de Agosto celebraron el referido contrato, lo cierto es que los recursos para su ejecución provinieron de la Empresa Parex, lo que «acredita que el ánimo de lucro de las sociedades que conformaban la unión temporal iba dirigido a realizar un negocio con una empresa privada, como se demuestra del Convenio que celebraron tanto contratista como PAREX y la ESE, mas no, frente a la ejecución de recursos públicos».

8. Por último, destacó que el contrato suscrito «no fue celebrado por una persona jurídica propiamente dicha, sino por una UNIÓN TEMPORAL, compuesta por otras personas jurídicas (sociedades comerciales)».

9. El **Consejo Nacional Electoral (CNE)**⁹ señaló que carece de legitimación en la causa por pasiva, «toda vez que la demanda versa sobre una causal de nulidad sustentada en hechos que difieren de [su] competencia constitucional y legal». En consecuencia, solicitó que no se lo cobije «en los alcances del fallo de instancia que se emita en el caso sub-lite».

C.- Sentencia recurrida¹⁰

10. El 2 de diciembre de 2024¹¹, el Tribunal Administrativo del Magdalena declaró la nulidad del acto de elección del señor Bleider de Jesús Ávila Polanco como concejal municipal de Plato, Magdalena, para el periodo 2024 - 2027, en tanto consideró que aquel celebró, como representante legal de la Unión Temporal El Carmen, el contrato núm. 611 del 16 de noviembre de 2022 y gestionó el reinicio del contrato de obra núm. CO-MP-006-2018 con el municipio de Plato.

⁹ Índice 39 Samai del tribunal.

¹⁰ Índice 61 Samai del tribunal: El Tribunal Administrativo del Magdalena, el 8 de noviembre de 2024, realizó la **audiencia inicial**, mediante la cual decretó las pruebas allegadas con la demanda, con la contestación de aquella y con el escrito que descorrió el traslado de la medida cautelar. Asimismo, señaló que el apoderado de la parte demandante desistió del interrogatorio de parte.

A su vez, **fijó el litigio en los siguientes términos**: «el despacho considera que lo consignado en ese hecho se constituye en el problema jurídico que habrá de resolver la Corporación, esto es si el acto de elección del señor Bleider Polanco se encuentra incurso en la causal de nulidad prevista en el numeral 5° del artículo 275 del CPACA, para lo cual deberá establecerse si se encontraba incurso en la causal de inhabilidad invocada en la demanda de cara a los contratos suscritos con la Alcaldía de Plato en el año 2018 y con la ESE Hospital Siete de Agosto del Municipio de Plato, el 16 de noviembre de 2022».

¹¹ Índice 65 Samai del tribunal.



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejal municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

11. Respecto al elemento objetivo de la inhabilidad, sostuvo que, de la revisión del contrato 611 de 2022, fue posible establecer que, en efecto, este fue celebrado entre la ESE 7 de agosto y el señor Bleider de Jesús Ávila Polanco, en calidad de representante legal de la Unión Temporal Centro de Salud El Carmen 2022.

12. Asimismo, en relación con el elemento temporal, advirtió que la fecha de suscripción del referido contrato (16 de noviembre de 2022) coincide con el periodo inhabilitante, en tanto aquel se dio entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de octubre de 2023.

13. De la misma manera, destacó que encontró acreditados los elementos territorial y subjetivo, toda vez que el acuerdo contractual se ejecutaría en el municipio de Plato (Magdalena) y comportaría un beneficio propio para el demandado, pues se pactó, a su favor, un valor de \$ 237.962.184 «como pago por el servicio prestado por el cumplimiento del objeto contractual de MEJORAMIENTO PARA EL CENTRO DE SALUD DEL CORREGIMIENTO DEL CARMEN DEL MAGDALENA».

14. Luego, con relación al argumento del demandado, relativo a que el contrato 611 se ejecutó con recursos girados por una empresa privada, en el marco del Convenio de Cooperación 821 (suscrito por la Empresa Parex, la Unión temporal El Carmen y la ESE 7 de agosto) y que, por ello, la inhabilidad se desdibuja, el tribunal de primera instancia destacó que «la prohibición Constitucional y legal concerniente a que un concejal municipal suscriba hubiese (sic) celebrado (sic) un contrato estatal con los organismos y entidades públicas (de cualquier nivel) el año anterior a su elección, es taxativa, no limita su aplicación a si lo fondos son o no propios».

15. Ahora, en lo que tiene que ver con los reparos frente a la celebración del contrato CO-MP-006-2018¹², señaló que, si bien aquel, y su contrato modificatorio¹³, fueron firmados por el señor Bleider Ávila, en su calidad de representante legal de la Unión Temporal El Carmen, lo cierto es que tal hecho no cumple con el elemento temporal. Esto, pues, aun cuando se encontraba vigente para el año anterior a la elección, su celebración no se dio dentro del término establecido para la configuración de la inhabilidad endilgada al demandado, en los términos de la celebración de contratos.

16. No obstante, sostuvo que la participación del accionado en este último contrato se considera como gestión de negocios ante una entidad pública, en tanto, intervino en sus actas de reinicio núm. 5 (del 18 de enero de 2023) y núm. 6 (del 13 de junio de 2023), con las cuales perseguía «el avance de una obra que dev[enía] en un beneficio económico por parte del Municipio de Plato, para él en su calidad de representante legal del contratista».

D.- Recurso de apelación de la parte demandada

17. El demandado, a través de apoderada judicial, reiteró los argumentos presentados en la contestación de la demanda, relativos a que los recursos para la

¹² Suscrito el 25 de mayo de 2018

¹³ Suscrito el 30 de julio de 2021



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejal municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

ejecución del contrato no ostentan la calidad de públicos e hizo énfasis en que la inhabilidad alegada por la celebración del contrato núm. 611 del 16 de noviembre de 2022 no se configura, en tanto, las uniones temporales no son personas jurídicas. Asimismo, señaló que se habría dado un alcance extensivo a la interpretación del artículo 43.3 de la Ley 136 de 1994.

18. Por otra parte, alegó la existencia de algunas «irregularidades procesales insaneables», toda vez que el auto que rechazó la demanda de la referencia, por haber ocurrido el fenómeno de la caducidad, había adquirido ejecutoria para el momento en que el demandante interpuso el recurso de reposición y en subsidio apelación.

19. Así las cosas, solicitó que «se aplique la línea jurisprudencial del H. Consejo de Estado, en el sentido de dar una aplicación estricta a la causal de inhabilidad invocada en la demanda, y por ende, REVOCAR la sentencia de primera instancia y, en su lugar, NEGAR las pretensiones de la demanda».

E.- Trámites relevantes en segunda instancia

20. Resulta oportuno precisar que, previo a la admisión del recurso de apelación, y de manera posterior a esta, el despacho sustanciador ordenó devolver al expediente al Tribunal Administrativo del Magdalena, en tres oportunidades, ante la omisión de aquel en resolver los aspectos que se explican a continuación.

21. En el mismo escrito del recurso de apelación, el demandado expuso unas «[...] irregularidades procesales insaneables [...]» pues, a su juicio, el recurso de reposición contra el auto que rechazó la demanda fue extemporáneo y, por ende, debía ser rechazado y no haberse dispuesto la admisión del presente medio de control.

22. Por consiguiente, el magistrado conductor de segunda instancia dispuso, en providencia del 14 de febrero de 2025¹⁴, remitir el expediente al Tribunal Administrativo del Magdalena para que impartiera el respectivo trámite a la petición formulada por el apoderado del demandado. Lo expuesto, fue resuelto en auto del 18 de marzo siguiente¹⁵ en el sentido de estarse a lo resuelto en la audiencia inicial, esto es, en lo atinente a declarar saneado el proceso en su primera etapa.

23. Luego, en decisión del 3 de abril de 2025¹⁶, este despacho admitió el recurso de apelación formulado por el demandado contra la sentencia de primera instancia, sin embargo, en informe secretarial del 5 de mayo de 2025¹⁷, se advirtió que, en el expediente de primera instancia, estaba pendiente tramitar un recurso de apelación propuesto por el accionado contra la providencia del 18 de marzo de 2025.

¹⁴ Índice 5 Samai.

¹⁵ Índice 3 Samai. Archivo: «056Autodecide_202400150Autoestarse».

¹⁶ Índice 15 Samai.

¹⁷ Índice 24 Samai.



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejel municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

24. En ese sentido, el magistrado sustanciador ordenó, a través de auto del 6 de mayo de 2025¹⁸, remitir el expediente al tribunal de primera instancia para que impartiera el respectivo trámite al recurso de apelación en comento, el cual fue negado por improcedente por parte de aquel, en providencia del 20 de mayo de 2025¹⁹. Contra esto último, el demandado interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de queja; sin embargo, la reposición no fue tramitada por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

25. Por lo tanto, en auto del 6 de junio de 2025²⁰, el despacho del magistrado conductor de segunda instancia decidió remitir el expediente para que el tribunal impartiera el trámite respectivo al recurso de reposición y, además, lo exhortó para que resolviera oportunamente las solicitudes presentadas por las partes.

26. Así las cosas, el Tribunal Administrativo del Magdalena decidió, el 19 de junio de 2025²¹, no reponer el auto del 20 de mayo de 2025 (negó por improcedente el recurso de apelación elevado contra el auto que ordenó estarse a lo resuelto en la audiencia inicial) y, a su vez, conceder el recurso de queja ante esta corporación.

27. Finalmente, al resolver la referida queja, se confirmó la decisión del Tribunal Administrativo del Magdalena, en tanto el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 20 de mayo de 2025 resultaba improcedente.

F.- Posición del demandado y del Ministerio Público en segunda instancia

28. El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 3 de abril de 2025 y se ordenó adelantar el trámite previsto en los artículos 292 y 293 del CPACA²². En consecuencia, el extremo pasivo y el Ministerio Público presentaron sus alegatos, mientras que la parte demandante guardó silencio.

29. El **demandado**, en su escrito de alegatos de segunda instancia²³, reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación frente a la sentencia del tribunal y, además, propuso una nulidad, relativa a que, en su criterio, se revivió un proceso legalmente concluido, ya que el auto que rechazó la demanda de la referencia, por haber ocurrido el fenómeno de la caducidad, había adquirido ejecutoria para el momento en que el demandante interpuso el recurso de reposición y en subsidio apelación, el cual, según lo afirma aquel, fue extemporáneo²⁴.

30. Por último, sostuvo que se encontraba pendiente decidir el recurso de apelación propuesto contra el auto de fecha de 18 de marzo de 2025, el cual resolvió estarse

¹⁸ Índice 25 Samai.

¹⁹ Índice 3 Samai. Archivo: «064Autorechazael_rechazare_202400150AutoNiegaAp».

²⁰ Índice 32 Samai.

²¹ Índice 3 Samai. Archivo: «071Autoresolver_norepone_202400150AutoNiegaRe».

²² Índice 40 Samai. Se pone de presente que, en la etapa de alegatos de conclusión en segunda instancia, la representante judicial del accionado Ávila Polanco, allegó escrito en el que, entre otros, afirmó la existencia de una nulidad procesal insaneable, la cual fue rechazada de plano por el magistrado sustanciador, el 24 de julio de 2025.

²³ Índice 21 Samai.

²⁴ La cual fue rechazada de plano, mediante providencia del 24 de julio de 2025. Índice 40 Samai



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejal municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

a lo resuelto en la audiencia inicial, esto es, en lo atinente a declarar saneado el proceso en su primera etapa²⁵.

31. La **procuradora séptima delegada** ante el Consejo de Estado²⁶ solicitó que se confirmara la sentencia de primera instancia, al considerar que se encuentran acreditados los elementos configurativos de la causal de inhabilidad contenida en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994.

32. Lo anterior, en tanto advirtió que, en efecto, el accionado fue quien suscribió el contrato núm. 611 del 16 de noviembre de 2022 con la ESE 7 de agosto, en calidad de representante legal de la Unión Temporal Centro de Salud El Carmen.

33. Asimismo, señaló que, pese a que el señor Ávila Polanco no cuestiona la celebración del contrato con una entidad pública, sino, en su lugar, el origen de la financiación de aquel, lo cierto es que la inhabilidad alegada se acredita ante la materialización del primer supuesto, sin que resulte relevante establecer si los recursos tienen el carácter de públicos o privados.

34. Por último, sostuvo que, aun cuando las uniones temporales, tal como lo sostiene el recurrente, no ostentan la calidad de personas jurídicas, aquellas sí se integran por varias de ellas, las cuales al «presentar una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato ante una entidad pública» actúan como un solo contratista, que, en el presente caso, se encuentra representado por el concejal demandado.

II. CONSIDERACIONES

35. La Sala confirmará la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda. Para ello, hará referencia a los hechos probados para demostrar que el demandado incurrió en la causal de inhabilidad para ser elegido como concejal del municipio de Plato (Magdalena), en tanto se acreditaron sus elementos constitutivos.

2.1. Cuestión previa

2.1.1. De la legitimación en la causa del Consejo Nacional Electoral

36. Al revisar el trámite de instancia, la Sala advierte que el Tribunal Administrativo del Magdalena omitió resolver la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Consejo Nacional Electoral en la contestación de la demanda, por medio de la cual solicitó su desvinculación del presente proceso, al considerar que la demanda versa sobre una causal de nulidad sustentada en hechos que difieren de su competencia constitucional y legal.

²⁵ El cual fue negado por improcedente por parte del tribunal, en providencia del 20 de mayo de 2025.

²⁶ Índice 23 Samai.



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejel municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

37. En ese sentido, conforme al inciso segundo del artículo 187 del CPACA²⁷, dicha solicitud será resuelta en esta oportunidad, a la luz de los postulados generales de la legitimación en la causa. De esta forma, la participación del órgano citado dependerá del mayor o menor grado de conexidad que tengan las censuras o irregularidades advertidas en la demanda con las actuaciones que haya desplegado en el marco del proceso electoral²⁸.

38. Así las cosas, se advierte que los vicios alegados en la demanda y que, presuntamente, derivan en la ilicitud del acto acusado no fueron objeto de pronunciamiento por parte de esta autoridad de la organización electoral. Por lo tanto, no se acreditó, de su parte, actuación alguna en punto a resolver los reparos relacionados con las censuras que sustentaron las pretensiones, razón por la cual no se mantendrá su vinculación en el proceso.

39. Por lo señalado, esta Sala encuentra procedente declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el CNE y así se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

2.2. Caso concreto

40. Como se explicó en los antecedentes, el Tribunal Administrativo del Magdalena accedió a las pretensiones de la demanda porque encontró acreditado que el demandado incurrió en la causal de inhabilidad para ser elegido como concejal del municipio de Plato (Magdalena), en tanto celebró²⁹ y gestionó³⁰ contratos con una entidad pública dentro del año anterior a su elección, los cuales debían ejecutarse en el municipio donde resultó electo.

41. Contra lo anterior, el demandado presentó recurso de apelación en el que sustentó sus reparos solo frente a la decisión relativa a la configuración de la inhabilidad por la celebración del contrato núm. 611 del 16 de noviembre de 2022, los cuales en síntesis, se refieren a: **i)** que los recursos para su ejecución no ostentan la calidad de públicos, pues aquellos fueron aportados por parte de una empresa privada, en el marco del Convenio de Cooperación 821, que fue celebrado entre la Unión temporal El Carmen, la ESE 7 de Agosto y la Empresa Parex y **ii)** que el contrato suscrito «no fue celebrado por una persona jurídica propiamente dicha, sino por una UNIÓN TEMPORAL, compuesta por otras personas jurídicas (sociedades comerciales)».

42. En este sentido, la Sala abordará el caso concreto, estrictamente, a partir de los argumentos planteados en la apelación por la parte demandada, precisión que se

²⁷ «En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no *reformatio in pejus*».

²⁸ Al respecto, consúltese el auto proferido en audiencia inicial, el 27 de noviembre de 2019, MP Rocío Araujo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2019-00024-00.

²⁹ Frente a la suscripción del Contrato núm. 611 del 16 de noviembre de 2022.

³⁰ En lo atinente a la gestión de negocios frente en el reinicio del contrato de obra núm. CO-MP-006-2018.



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejale municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

sustenta en los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso (CGP)³¹, que prescriben que este medio de impugnación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos formulados por la parte recurrente³².

43. Así las cosas, frente a las censuras en relación con que los recursos para la ejecución de aquel contrato fueron aportados por una empresa privada y no por la ESE 7 de Agosto, se advierte que, en los términos de la inhabilidad endilgada, lo que resulta relevante, para determinar su configuración, gira en torno a la celebración de contratos con una entidad pública o, en términos puntuales, a si se probó que existió un acuerdo de voluntades entre el demandado y la referida ESE, de acuerdo con las formalidades que establece la Ley 80 de 1993 de cara al contrato estatal³³.

44. Lo anterior, pues, se precisa que la inhabilidad por celebración de contratos³⁴, como en el presente caso, conlleva la verificación de los elementos: i) material u objetivo, ii) temporal; iii) espacial o territorial y, finalmente, iv) modal o de propósito, los cuales se derivan del artículo 43.3 de la Ley 136 de 1994³⁵, que establece tres situaciones que pueden inhabilitar a un ciudadano para inscribirse como candidato para concejal municipal, a saber:³⁶

- i) Quienes hayan intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas en interés propio o de terceros.
- ii) **Quienes hayan celebrado contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.**
- iii) Hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones o que presten servicios públicos o de seguridad social en el régimen subsidiado en la respectiva circunscripción territorial. [negrita propia]

³¹ Aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 28 de septiembre de 2023, expediente 68001-23-33-000-2022-00153-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra, sobre el alcance del recurso de apelación, se consideró: «Al respecto, la Sala debe poner de presente que al tenor de lo previsto en el artículo 320 del Código General del Proceso, «[e]l recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.», disposición que debe interpretarse en concordancia con lo señalado en el artículo 328 Ibidem, según el cual «[e]l juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley».

³³ Artículo 41: «Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito».

³⁴ Sobre la inhabilidad por celebración de contratos, se pueden consultar, entre otras, las siguientes decisiones del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 3 de octubre de 2024, expediente 81001-23-39-000-2023-00076-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil. 26 de septiembre de 2024, expediente 19001-23-33-000-2024-00009-01, MP Omar Joaquín Barreto Suárez. 5 de septiembre de 2024, expediente 13001-23-33-000-2023-00435-01, MP Gloria María Gómez Montoya. 14 de julio de 2024, expediente 41001-23-33-000-2023-00424-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

³⁵ Modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP. Luis Alberto Álvarez Parra, sentencia de 18 de noviembre de 2021, radicado 41001-23-33-000-2019-00555-01.



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejal municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

45. Frente a ello, la jurisprudencia de esta Sección³⁷ ha señalado que los elementos configurativos mencionados deben concretarse de la siguiente manera:

Elementos	Ingrediente normativo
Material u objetivo	La celebración de contratos ante entidades públicas.
Temporal	La conducta prohibida tiene lugar dentro del año anterior a la elección.
Espacial o territorial	El evento inhabilitante debe acaecer en la circunscripción en la cual debe efectuarse la elección.
Modal o de propósito	El contrato debe comportar un beneficio propio o para terceros. En este aspecto, es importante poner de presente que la Sección ha concluido que los beneficios extrapatrimoniales también pueden dar lugar a la materialización de la inhabilidad ³⁸ .

46. Sumado a esto, no es de menor importancia recordar que, sobre la concurrencia de dichos requisitos, esta Sección, en providencia del 22 de julio de 2024³⁹, reiteró que los supuestos enunciados son concomitantes, de modo que si falta alguno de ellos no se configura la inhabilidad.

47. En ese orden, se ha indicado 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»⁴⁰, pues dichas actividades se ubican por fuera del supuesto que configura el elemento material de la norma.⁴¹

48. Aunado a lo anterior, es relevante indicar que la naturaleza de los recursos no modifica el carácter estatal de los contratos que se celebran con una entidad de origen público, como es posible colegirlo del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual prescribe que «[s]on contratos estatales todos los actos jurídicos generadores

³⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil, sentencia de 18 de mayo de 2023, radicado 11001-03-28-000-2022-00157-00; MP. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 26 de mayo de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00058-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, MP. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 1 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00058-00.

³⁸ «Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de agosto de 2004, Rad 3944-3957; y, sentencia del 27 de noviembre de 2008. Rad. 68001231500020070066901. MP. Filemón Jiménez Ochoa».

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del (25) de julio de 2024, expediente 85001-23-33-000-2023-00124-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁴⁰ 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. MP. Alberto Yepes Barreiro.

⁴¹ Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sala 13 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de 16 de octubre de 2020, expediente 2020-03518. Sección Quinta, sentencia de 13 de agosto de 2020, expediente 2019-00926; sentencia de 31 de julio de 2009, expediente 2007-00966-02. Sección Quinta del Consejo de Estado, sentencia del 20 de junio de 2024, expediente 63001-23-33-000-2023-00102-02, MP. Gloria María Gómez Montoya.



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejala municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

de obligaciones que **celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto**, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad [...]». [énfasis propio]

49. A partir de ello, a efectos de determinar cuándo un contrato tiene naturaleza estatal, es procedente acudir al criterio orgánico que se desprende de la norma, el cual evidencia que lo relevante, para que adquiera tal connotación, es que una entidad estatal⁴² intervenga como parte en el acuerdo de voluntades y no el origen de los recursos que contribuyen a su financiación, como lo pretende el impugnante.

50. Tal criterio orgánico no es ajeno a la jurisprudencia⁴³ de la Sección Tercera de esta Corporación, que al respecto ha precisado lo siguiente:

[...] la naturaleza del contrato no depende de su régimen jurídico, puesto que según las normas legales vigentes, por cuya virtud se acogió un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, **hay lugar a concluir que deben considerarse contratos estatales aquellos que celebren las entidades que participan de esa misma naturaleza.** (...) adquiere relevancia en este punto la naturaleza de cada entidad, por lo cual si se considera que determinado ente es estatal, por contera habrá de concluirse que los contratos que celebre deberán tenerse como estatales, sin importar el régimen legal que les deba ser aplicable. [énfasis propio]

51. Así las cosas, teniendo en cuenta que en el expediente reposa el contrato 611 de 2022, suscrito entre el demandado (en calidad de representante legal de la Unión Temporal El Carmen) y la ESE 7 de Agosto⁴⁴, y que aquel proporciona el grado de certeza necesario para concluir que el acuerdo de voluntades que celebró fue con una entidad pública, es posible reafirmar que no existen razones para revocar lo decidido por la primera instancia, en lo atinente a dicho reparo del recurso de apelación.

52. Por su parte, frente al elemento territorial, se tiene que este implica, para el juez de lo electoral, la labor de verificar si el contrato se ejecutó en el municipio para el

⁴² En consonancia con el n° 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 son entidades del Estado: «a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles».

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 21 de noviembre de 2012. Expediente 52001-23-33-1000-1999-05000-01 (22507). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁴⁴ Según el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, las empresas sociales del estado (ESE) integran la Rama Ejecutiva del Poder Público. Además, en el contrato 611 consta que el contratista es una entidad de naturaleza estatal, así: «E.S.E. HOSPITAL 7 DE AGOSTO, Representada Legalmente por DIANA MATILDE ANAYA RIVERA, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No 39.098.802 [...], quien en su condición de Gerente, nombrada mediante Decreto No 092 del 30 de abril de 2020 y Acta de posesión del 01 de mayo de 2020, debidamente facultada para celebrar este tipo de contratos conforme a los lineamientos establecidos en el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, el estatuto de contratación de la ESE Hospital 7 de agosto de Plato, quien para efectos del presente instrumento contractual se denominará contratante [...]».



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejel municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

cual fue elegido el demandado, escenario que, en algunas ocasiones, exige que, además de que se verifique lo pactado y lo estipulado en los estudios previos, se revise el lugar donde se despliegan las actividades pactadas, conforme con las pruebas allegadas al expediente, cuya valoración se hace en conjunto⁴⁵.

53. Por consiguiente, a partir de la valoración probatoria referida, se advierte lo siguiente:

Número de contrato	Fecha de suscripción	Domicilio contractual	Partes
611	16 de noviembre de 2022	«Para todos los efectos legales inherentes al presente contrato, las partes fijan como domicilio el municipio de Plato - Magdalena». ⁴⁶	Contratante: ESE 7 de agosto del corregimiento El Carmen del Magdalena ⁴⁷ Contratista: Bleider de Jesús Ávila Polanco, en calidad de representante legal de la Unión Temporal Centro de Salud El Carmen del Magdalena

54. En este sentido, teniendo en cuenta que **el periodo inhabilitante se dio entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de octubre de 2023**, se encuentra suficientemente acreditado que el señor Bleider de Jesús Ávila Polanco, como representante legal de la Unión temporal El Carmen, suscribió un contrato, **el 16 de noviembre de 2022**, con la ESE 7 de agosto, con el objeto del mejoramiento para el Centro de Salud del corregimiento Carmen del Magdalena, el cual fue ejecutado, durante el año anterior a su elección, en el municipio de Plato (Magdalena).

55. De la misma manera, coincide la Sala con los argumentos expuestos por el tribunal de primera instancia, en relación con que la celebración del contrato traía consigo el interés del demandado, en tanto en dicho acuerdo de voluntades el valor estimado ascendía a la suma de doscientos treinta y siete millones novecientos sesenta y dos mil ciento ochenta y cuatro pesos (\$237.962.184), razón por la cual, desde la perspectiva del beneficio económico propio, es más que evidente el interés que le asistía al accionado como representante legal de la unión temporal que suscribió el referido negocio jurídico.

56. Por otra parte, el ruego del apelante en torno a que «en el caso de las UNIONES TEMPORALES, estas entidades NO SON PERSONAS JURÍDICAS, y por ende, no aplica el sentido literal de la norma que prevé la inhabilidad invocada, en sentido de celebrar contratos en representación de otra persona, debido a que estas entidades no tienen esa calidad» tampoco está llamado a prosperar, por las razones que pasan a explicarse.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 18 de julio de 2024, expediente 76001-23-33-000-2023-00886-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁴⁶ Conforme a la cláusula vigésima quinta del contrato.

⁴⁷ Corregimiento del municipio de Plato (Magdalena)



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejal municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

57. En los términos del artículo 7.º de la Ley 80 de 1993⁴⁸, la unión temporal corresponde a la agrupación de dos o más personas para efectos de celebrar y ejecutar un contrato con una entidad pública, en la que sus miembros responden solidariamente por el cumplimiento de las obligaciones que hagan parte del acuerdo de voluntades, aun cuando por la inobservancia de aquellas, las sanciones solo se imponen según el grado de participación de cada uno.

58. De la misma manera, el párrafo 1.º del referido artículo señala que «[l]os miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad».

59. En este sentido, en el plano jurisprudencial, la Sección Tercera de esta Corporación⁴⁹ ha señalado que «[...] si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones».

60. Asimismo, se pronunció respecto de la capacidad de las personas para celebrar contratos con el Estado (art. 6 L.80/93), en particular, frente a aquella que recae en los representantes legales de las uniones temporales.

61. Al respecto, anotó que en la celebración de contratos con consorcios y uniones temporales es válido que la administración pública interactúe con un solo interlocutor, es decir, con el representante legal, pues, en últimas, será este con quien podrá «de manera ágil y eficiente, ventilar, discutir, convenir, decidir o notificarse de aquellos asuntos de índole contractual que por su naturaleza están encaminados a satisfacer el interés general, como es propio de los contratos de Derecho Público».

62. A partir de lo anterior, el precedente en cita concluye que el representante legal del consorcio o de la unión temporal, lo es de «la agrupación empresarial en su conjunto, del ente al cual se refiere la ficción legal y no de cada uno de sus integrantes individualmente considerados, cuestión que se condensa en la máxima que enseña que el todo es más que la simple suma de sus partes».

63. En el orden expuesto, de la literalidad de los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993 y la jurisprudencia de unificación de la Sección Tercera de esta Corporación, es posible colegir que la ausencia de personería jurídica en la unión temporal no exime de responsabilidad a sus miembros, ni, mucho menos, a su representante legal.

⁴⁸ «Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal».

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 25 de septiembre de 2013, Rad. 25000-23-26-000-1997-03930-01 MP Mauricio Fajardo Gómez.



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejal municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

64. Entonces, si quien ostenta la representación legal de una unión temporal es la misma persona que firma el contrato, la cual adquiere derechos y contrae obligaciones por el grupo empresarial, es admisible concluir que su intervención en la contratación estatal es notoria y directa en tanto surte efectos jurídicos inocultables.

65. Desde tal perspectiva, sería un contrasentido admitir que quien firma un contrato como representante legal de una unión temporal no tiene injerencia en el mismo, cuando lo cierto es que, conforme con la sentencia de unificación en cita, en el representante recae la capacidad para celebrar contratos, convenir su liquidación, hacer salvedades acerca de su contenido, notificarse de los actos administrativos contractuales, demandar aquellos o «el contrato mismo ante el juez competente o formular demandas en relación con las salvedades consignadas en el acta de liquidación final»⁵⁰.

66. Por lo tanto, las premisas normativas y jurisprudenciales expuestas hasta acá permiten afirmar que el supuesto atinente a que la unión temporal no tiene personería jurídica, no exime a su representante legal del régimen de inhabilidades para ser candidato a concejal municipal o distrital, en particular, de aquella relacionada con el acuerdo de voluntades con entidades públicas, pues al actuar en la suscripción del contrato, es claro que aquel se vincula directamente con la entidad pública contratante.

67. Así las cosas, la Sala aclara que, en el caso concreto, lo relevante para que se configure la inhabilidad en estudio es que la persona que ostenta la calidad de representante legal de la unión temporal fue la misma que participó directamente en la celebración del contrato, en otras palabras, fue el sujeto que lo suscribió y en quien recayó la facultad de gestionar todos los asuntos de índole contractual.

68. En el orden de ideas, es dable concluir que la Unión Temporal Centro de Salud El Carmen, cuyo objeto, de conformidad con el acta de constitución aportada por el extremo pasivo⁵¹, corresponde al mejoramiento del Centro de Salud del corregimiento Carmen del Magdalena, actuó en nombre de quien contaba con las facultades, y capacidad, propias de su rol como representante legal, esto es, del señor Bleider de Jesús Ávila Polanco, quien finalmente suscribió el contrato con la ESE 7 de agosto, en el municipio de Plato (Magdalena).

69. Por ende, a diferencia de lo que señala el apelante, no se advierte que en primera instancia se dio un alcance extensivo a la interpretación del artículo 43.3 de la Ley 136 de 1994⁵², pues la conducta que desplegó se encuentra allí contenida como causal de inhabilidad para ser elegido concejal municipal.

70. Así las cosas, esta Sala de lo electoral insiste en que la interpretación de los elementos constitutivos de la inhabilidad por celebración de contratos debe ser

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ Índice 13 Samai del tribunal

⁵² Modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000.



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejal municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

restrictiva, en tanto las causales que la estructuran no pueden ser otras que las previstas expresa y taxativamente por el legislador. Por ello, acceder a la pretensión del recurso de alzada sería desbordar los límites establecidos por la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esta Sección.

71. Finalmente, frente a los reparos sobre las presuntas «irregularidades procesales insaneables», en tanto el auto que rechazó la demanda de la referencia, por haber ocurrido el fenómeno de la caducidad, había adquirido ejecutoria para el momento en que el demandante interpuso el recurso de reposición, y en subsidio apelación, la Sala precisa que aquello fue resuelto por el magistrado sustanciador, en auto del 24 de julio de 2024, en atención a que también fue propuesto, por el demandado, como una nulidad, en el escrito de alegatos de segunda instancia.

72. En conclusión, esta Sección confirmará la sentencia apelada, pues se demostró que el demandado no podía ser elegido concejal, por cuanto celebró un contrato dentro del año anterior a su elección, con la ESE Hospital 7 de Agosto de Plato (Magdalena), en interés propio, el cual se ejecutó en el municipio en que fue electo para dicha dignidad.

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: Declarar probada la falta de legitimación en la causa propuesta por el Consejo Nacional Electoral y, en consecuencia, ordenar su desvinculación del presente trámite.

SEGUNDO: Confirmar la sentencia del 2 de diciembre de 2024, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Magdalena anuló la elección de Bleider de Jesús Ávila Polanco como concejal municipal de Plato (Magdalena), para el periodo 2024-2027, conforme las consideraciones de la presente decisión.

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión, **devolver** el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente
Ausente con permiso



Demandante: Ramiro Enrique Cortina Gómez
Demandado: Bleider de Jesús Ávila Polanco –
concejel municipal de Plato (Magdalena), para el
periodo 2024-2027
Radicado: 47001-23-33-000-2024-00150-02

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>