

**PÉRDIDA DE INVESTIDURA / RÉGIMEN DE INHABILIDADES – Concejal / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL POR VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE INHABILIDADES - Celebración de contrato con una entidad pública. Presupuestos para su configuración / INTERVENCIÓN EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS – Concepto. Alcance / CONTRATO DE MÍNIMA CUANTÍA – Oferta y comunicación de aceptación / CELEBRACIÓN DE CONTRATO CON ENTIDAD PÚBLICA - Prueba: oferta y comunicación de aceptación / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL – Celebración de contratos de prestación de servicios / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL POR VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE INHABILIDADES – Se configura porque la celebración del contrato fue dentro del término inhabilitante, con una entidad pública, en interés propio y se ejecutó en el mismo municipio donde fue elegido / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL - Valoración factor subjetivo / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL POR VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE INHABILIDADES - Deber de conocer y comprender la existencia de las inhabilidades**

[L]a Sala encuentra acreditado el primero de los presupuestos que exige la causal bajo estudio: el demandado, DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ, Concejal Municipal de Puerto Rondón (Arauca), en su calidad de persona natural, sí celebró con el Municipio de Puerto Rondón (Arauca), los Contratos de Prestación de Servicios núm. 008 de 5 de marzo de 2015, cuyo objeto fue “[...] Apoyo y fortalecimiento del deporte autóctono en el Municipio de Puerto Rondón-Departamento de Arauca [...]”, dentro del proceso de selección SA-MC-014-2015 y de Compra-Venta núm. 004 de 8 de abril de 2015, cuyo objeto fue “[...] Adquisición de equipos de cómputo y mobiliario con destino a la Junta de la Defensa Civil del Municipio de Puerto Rondón, Departamento de Arauca [...]”, dentro del proceso de selección SA-MC-023-2015, en la medida en que las ofertas a que se ha hecho mención no aparecen desvirtuadas, como quiera el demandado solo controvierte la firma de los contratos y de las actas de liquidación de los mismos, amén de que los pagos se efectuaron a persona distinta de él. Empero, como ya se vio, los contratos, dada la modalidad de la cuantía (mínima), solo requieren para su celebración la oferta y su aceptación. Y respecto de la oferta, por el trámite que ello implica, era jurídicamente imposible que pudiera elevarse y soportarse en la página del SECOP por persona distinta del interesado. De ahí que la firma de los contratos y de las actas de liquidación resultara irrelevante habida cuenta que, como ya se dijo, lo importante para la celebración del contrato y de la configuración de la causal en estudio, era la oferta y su aceptación, oferta esta que, se reitera una vez más, va acompañada de documentos muy específicos que solo puede aportar el oferente, que es quien tiene el nombre del usuario y la contraseña que le brinda la entidad a través de la página prevista para ello, en aras de dar transparencia a la contratación pública. No sobra resaltar que el momento en que queda configurada la celebración del contrato, en la selección de Mínima Cuantía, no se contradice ni deroga lo previsto por el artículo 41 de la Ley 80 de 28 de octubre de 1993 que, en cuanto al perfeccionamiento del contrato, prevé que el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación se eleva a escrito. Bajo ninguna hipótesis se puede tener por revalidado el acto de perfección de los contratos al suscribirlos por escrito -lo que en este caso aparentemente ocurrió pero es motivo de reproche por parte del Concejal quien aduce no haberlo firmado-, sino que esa regla solemne coexiste con las condiciones peculiares de la celebración de los contratos de Mínima Cuantía. [...] Por lo tanto, revisadas en su integridad las pruebas obrantes en el proceso, a partir de las anteriores consideraciones, la Sala concluye que el demandado sí incurrió en la causal de inhabilidad prevista en artículo 43, numeral 3, de la Ley 136, modificado por el artículo 40 de la Ley 617, por haber intervenido en la celebración y celebrar

efectivamente dos contratos los días 5 de marzo y 8 de abril de 2015, en interés propio, con la misma entidad territorial para la cual fue elegido Concejal -Municipio de Puerto Rondón (Arauca)-, dentro del año anterior a dicha elección -el que corrió entre el 25 de octubre de 2014 y el 25 de octubre de 2015-, cuyos objetos se debían ejecutar en el mismo municipio.

**FUENTE FORMAL:** LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 43 NUMERAL 3 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 55 NUMERAL 2 / LEY 617 DE 2000 – ARTÍCULO 40 / LEY 617 DE 2000 – ARTÍCULO 48 NUMERAL 6 / LEY 1474 DE 2011 – ARTÍCULO 94 LITERAL D / DECRETO 1510 DE 2013 – ARTÍCULO 85 / DECRETO 1082 DE 2015 – ARTÍCULO 2.2.1.2.1.5.2. / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 9 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 63

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 81001-23-39-000-2016-00056-01(PI)**

**Actor: JUAN ALFREDO QUENZA RAMOS**

**Demandado: DUVAN ISNARDO RAMIREZ LÓPEZ**

**Referencia: Recurso de apelación contra la sentencia de 30 de agosto de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca**

**Referencia: DE LA INHABILIDAD DE INTERVENCIÓN EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS CON ENTIDADES PÚBLICAS COMO CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJALES: FUNDAMENTOS, ELEMENTOS CONFIGURANTES E IMPLICACIONES. POR EXPRESA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR Y EL REGLAMENTO, LA CELEBRACIÓN DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS BAJO LA MODALIDAD DE SELECCIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA LA CONSTITUYE LA OFERTA PRESENTADA Y SU RESPECTIVA ACEPTACIÓN. EN EL CASO CONCRETO SE CONFIGURÓ LA CAUSAL DE INHABILIDAD DE INTERVENCIÓN EN LA CELEBRACIÓN DE DOS CONTRATOS CON EL MUNICIPIO DE PUERTO RONDÓN (ARAUCA), DENTRO DEL AÑO ANTERIOR A LAS ELECCIONES TERRITORIALES, EN INTERÉS PROPIO, CUYOS OBJETOS DEBÍAN EJECUTARSE O CUMPLIRSE EN EL MISMO MUNICIPIO PARA EL CUAL EL DEMANDADO ASPIRÓ Y FUE ELEGIDO CONCEJAL. DE IGUAL FORMA, SE LOGRÓ CONSTATAR NEGLIGENCIA EN LA COMISIÓN DE LA REFERIDA INHABILIDAD, EN CUANTO SE DETERMINÓ QUE EL DEMANDADO ESTABA EN LA CAPACIDAD DE SABER Y CONOCER QUE, CON SU INTERVENCIÓN EN LA CELEBRACIÓN DE ESOS DOS CONTRATOS, LE QUEDABA PROHIBIDO INSCRIBIRSE Y SER ELEGIDO CABILDANTE DEL MUNICIPIO DE PUERTO RONDÓN (ARAUCA).**

**Referencia: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

Al no haber sido aprobado el proyecto de fallo presentado a consideración de la Sala por el Consejero doctor **OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**, la Sala decide el recurso de apelación interpuesto, oportunamente, por la parte actora contra la sentencia de 30 de agosto de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, en adelante el Tribunal, por medio de la cual denegó la pérdida de investidura del Concejal del Municipio de Puerto Rondón (Arauca), señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**<sup>1</sup>.

## I.- ANTECEDENTES

**I.1.-** El ciudadano **JUAN ALFREDO QUENZA RAMOS**, obrando en nombre propio, solicitó que se decretara la pérdida de la investidura del señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, Concejal del Municipio de Puerto Rondón (Arauca), por considerar que violó el régimen de inhabilidades previsto en el artículo 43, numeral 3, de la Ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>2</sup>, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 6 de octubre de 2000<sup>3</sup>, debido a que celebró dos contratos con el mismo municipio dentro del año anterior a su elección como concejal.

**I.2.-** En apoyo de sus pretensiones el actor adujo, en síntesis, los siguientes hechos:

Afirmó que el señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ** se inscribió como candidato al Concejo Municipal de Puerto Rondón (Arauca) para el período

---

<sup>1</sup> La Sala observa que la forma correcta de escribir el nombre del demandado es Dubán y no Duván, según consta en la copia de su cédula de ciudadanía núm. 17.548.092, expedida en el Municipio de Tame (Arauca) (folio 140).

<sup>2</sup> "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

<sup>3</sup> "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".

constitucional 2016-2019, estando inhabilitado para ello, como quiera que en el año anterior a su elección celebró y ejecutó los siguientes contratos con esa entidad territorial:

- Contrato de prestación de servicios núm. 008 de 5 de marzo de 2015, cuyo objeto fue el “[...] APOYO Y FORTALECIMIENTO DEL DEPORTE AUTÓCTONO EN EL MUNICIPIO DE PUERTO RONDÓN DEPARTAMENTO DE ARAUCA [...]”, por valor de \$12.551.000.00.
- Contrato de compraventa núm. 004 de 8 de abril de 2015, cuyo objeto fue la “[...] ADQUISICIÓN DE EQUIPOS DE CÓMPUTO Y MOBILIARIO CON DESTINO A LA JUNTA DE LA DEFENSA CIVIL DEL MUNICIPIO DE PUERTO RONDÓN-DEPARTAMENTO DE ARAUCA [...]”, por valor de \$4.000.000.00.

Finalmente, señaló que el demandado resultó elegido como Concejal del Municipio de Puerto Rondón (Arauca) para el período constitucional 2016-2019 y se posesionó en el cargo el 1o. de enero de 2016.

**I.3.-** El Concejal demandado, señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, obrando por conducto de apoderado judicial, contestó la demanda oponiéndose a los hechos y pretensiones de la solicitud.

Para tal efecto, manifestó que no estaba inhabilitado para participar en las elecciones al Concejo Municipal de Puerto Rondón (Arauca) para el período 2016-2019; no celebró ningún contrato habida cuenta que personas inescrupulosas utilizaron su nombre y falseando la firma, hicieron el montaje del supuesto Contrato núm. 008 de 5 de marzo de 2015.

Señaló que presentó denuncia por falsedad ante la Inspección de Policía de Puerto Rondón (Arauca), autoridad que la remitió a la Fiscalía de la ciudad de Arauca (Arauca) para que adelantara la respectiva investigación.

Estimó que es ostensible que los dos cheques girados a su nombre, por el Tesorero Municipal de Puerto Rondón (Arauca), en virtud del Contrato núm. 008 de 5 de marzo de 2015, no fueron cobrados por él, como quiera que *al respaldo de los mismos se observa la siguiente nota:* “[...] Páguese a: Wilmer Arialdo Bustamante Valcárcel, la suma de DIEZ MILLONES NOVECIENTOS DIECINUEVE MIL TRESCIENTOS SETENTA PESOS (M/CTE) [...]”, título valor que fue cobrado por una persona que impuso la firma que dice ‘Arialdo B’, cc 96121963, con la respectiva huella dactilar, acto llevado a cabo en el Banco Agrario de Colombia de Puerto Rondón (Arauca), el día 12 de marzo de 2015, a las 10:07:43.

Indicó que el segundo cheque girado a su nombre, relacionado con el Contrato de Compraventa núm. 004 de 8 de abril de 2015, refleja situación similar al anterior, toda vez que en su parte posterior se lee: “[...] Páguese a Wilmer Arialdo Bustamante Valcárcel, la suma de TRES MILLONES QUINIENTOS OCHENTA MIL PESOS M/CTE [...]”, título valor que fue cobrado por una persona que impuso la firma que dice ‘Arialdo B’, cc 96121963, con la respectiva huella dactilar, acto llevado a cabo en el Banco Agrario de Colombia de Puerto Rondón, el día 17 de abril de 2015, a las 16:14:08, persona con la cual no tiene ningún vínculo de amistad ni comercial.

Sostuvo que si hubiese realizado dicha contratación habría cobrado personalmente los cheques o consignado en su cuenta particular que tiene en el mismo banco bajo el núm. 4-7370-300149-7, la cual, según certificación aportada,

presentó movimientos bancarios sólo a partir del día 27 de abril de 2015 porque antes estaba en “[...] ESTADO INACTIVO [...]”, mientras que los pagos de los dos contratos tuvieron lugar los días 12 de marzo y 17 de abril de 2015.

Adujo que constituye un indicio que reafirma la presencia de la falsedad documental y la ausencia de nexo causal, dado que ninguno de los documentos elaborados por las autoridades Municipales de Puerto Rondón (Arauca), como contratos y demás documentos donde aparecen firmando el ex Alcalde Henry Arley Gallardo López, Julio Bladimir Medina Valcárcel, Coordinador Oficina de Gestión de Riesgo Municipal/Banco de Datos y Proyectos del Municipio, Leidy Yohana Osto Peña, Secretaria Administrativa y Financiera, Nidia Liseth Porras Ramírez, Secretaria de Planeación y Obras Públicas, Neida Amparo Bello Rodríguez, Almacenista Municipal y demás personas que participaron como interventores o supervisores, citándose el nombre del Concejal como Duván Isnardo Ramírez López, cuando el verdadero nombre corresponde a **DUBAN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, esto es con B y no con V.

Argumentó, por último, que la práctica de falsedad ha hecho carrera en Arauca para saquear el erario, pues en el Departamento elaboraron unos contratos por el supuesto alquiler de un gran número de automotores que nunca prestaron servicios y cuyo vínculo contractual no conocían sus propietarios, lo que dio lugar a que se impusiera medida de aseguramiento a un alto número de funcionarios de la Gobernación y a contratistas que se prestaron para incurrir en el acto espurio; y que en el caso concreto ocurrió algo similar, pues el Concejal no tuvo conocimiento de la existencia de los contratos sino mucho tiempo después de elegido y con posterioridad a su posesión.

Insistió en que de aparecer unos contratos a su nombre, los mismos constituyen el producto de un montaje en el que se falsificó su firma, de lo cual supo el día 10 de junio de 2016, según respuesta otorgada por la Alcaldía Municipal de Puerto Rondón (Arauca) a su derecho de petición de 1o. de junio de 2016.

## II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal, a través de providencia de 30 de agosto de 2017, denegó la solicitud de pérdida de investidura argumentando, en síntesis, que dado que se trataba de determinar si el demandado incurrió en la causal de inhabilidad por haber celebrado los contratos relacionados con el Municipio de Puerto Rondón (Arauca), debió otorgársele mayor valor probatorio, por encima de las demás pruebas documentales aportadas, a los resultados del dictamen pericial de 1o. de abril de 2017, llevado a cabo por un Técnico Profesional en Documentología de la Policía Nacional del Departamento de Arauca (PONAL SIJIN-DEARA), contenido en el Informe Investigador de Laboratorio -FPJ-13-, con número de caso 810012339000201600056, en cumplimiento de lo decretado en el trámite de la primera instancia mediante auto de 6 de octubre de 2016, para que fuese confrontada la firma plasmada al final de los Contratos núms. 008 de 5 de marzo y 004 de 8 de abril de 2015, en los que aparece el nombre del señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**.

Para el *a quo*, resultó relevante determinar si el Concejal suscribió esos contratos o no; y como este los tachó de apócrifos, no tuvo duda que esa prueba grafológica era la conducente y pertinente para aclararlo, esto es, para tener certeza de si los mismos fueron celebrados por el demandado o no.

Puntualizó que si bien obraban en el expediente otras pruebas distintas al dictamen pericial, tales como registros fotográficos, certificación de una emisora, el acta de liquidación del contrato, los cheques librados a favor del demandado que mostrarían que pudo tener participación en su ejecución, ello no arrojaba certeza, pues no se trataba de las pruebas conducentes para determinar que el demandado suscribió dichos contratos. Agregó que aunque fueron aportados a la actuación contractual documentos, entre ellos, el certificado de la Cámara de Comercio, los antecedentes disciplinarios, penales, fiscales, el RUT, ello no indicaba que los hubiese presentado el demandado por tratarse de documentos públicos a los que cualquier persona puede acceder a través de páginas web oficiales con el solo número de la cédula.

Aseveró que el dictamen pericial presentó firmeza, precisión y calidad en sus fundamentos, que sus procedimientos y técnicas empleadas fueron coherentes y permitieron establecer que “[...] para el caso de las firmas ilegibles que se encuentran plasmadas en los dos contratos (...) como firmas del señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, descritas en el numeral 3.1, no presentan identificación gráfica con respecto a las muestras escriturales aportadas y material extraproceso como indubitadas, es decir, no existe uniprocedencia [...]”, esto es, que la firma que figura en los contratos no corresponde a la del demandado por no coincidir el material dubitado con el indubitado. Concluyó, por lo mismo, que el Concejal no suscribió los dos contratos referidos, o lo que es igual, no los celebró, por lo que no estaba incurso en la causal de inhabilidad invocada en el caso *sub lite*.

Finalmente, adujo que existían serias irregularidades que podían corresponder a un ilícito o a una falta disciplinaria de quienes participaron en la actuación contractual, celebración, ejecución y liquidación de los contratos, por lo que

ordenó la remisión de copias a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría para que se adelantaran las correspondientes investigaciones.

### **III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO**

Inconforme con la sentencia de primera instancia, y dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la parte actora presentó recurso de apelación para que fuese revocada y en su lugar se accediera a las pretensiones de la demanda.

Expresó que el *a quo* incurrió en una indebida interpretación de la jurisprudencia de esta Corporación por considerar que la celebración de contratos estatales es sinónimo de su mera suscripción, pues en este caso dicha tesis no aplica, dado que no se está discutiendo si la fecha en la que se llevó a cabo el proceso contractual es la que determina o no la inhabilidad y basta con probar la participación o intervención del demandado en la celebración de contratos con entidades públicas, teniendo en cuenta que la celebración, ejecución y liquidación ocurrió dentro del término de la inhabilidad.

Manifestó que, aunque el demandado afirmó que su firma fue falsificada, está suficientemente acreditado que participó activamente en el proceso contractual surtido en el municipio donde resultó elegido como Concejal dentro del año que tuvieron lugar esos comicios. Para apoyar su argumento, transcribió en su totalidad las consideraciones del salvamento de voto presentado en la decisión de primera instancia, por considerar que sí se configuró la inhabilidad y se probó que el Concejal actuó como contratista del Municipio de Puerto Rondón (Arauca) para la fecha en que estaba inhabilitado para ser elegido como tal.

Agregó que aunque la primera instancia determinó que las pruebas no acreditaron la intervención del demandado en la celebración de los contratos, era claro que los registros fotográficos, la certificación de la emisora, el acta de liquidación y los cheques librados tal vez no demostraban la suscripción de los contratos, pero sí su participación activa en el proceso contractual, destacando que varios documentos, tales como la oferta, se hicieron con la papelería del establecimiento comercial denominado “Suministros El Gordo”, cuyo propietario es el señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, por lo que consideró imposible que se hubiese montado falsamente toda una actuación administrativa de contratación pública con documentos exclusivos del demandado.

Aseguró que el *a quo* no tuvo en cuenta que dicho Concejal es el compañero permanente de la señora Luz Marina Valcárcel, madre de Julio Bladimir Médica Valcárcel, hijastro de aquél y a la vez supervisor del Contrato de compraventa núm. 004 de 2015, por lo que considera que cualquier negocio, intervención o contrato que se haya celebrado entre la administración municipal y el señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, era conocido por las partes.

Adujo que ello se puede constatar con el registro civil de nacimiento núm. 7959913, expedido el 16 de enero de 1985 en el Municipio de Puerto Rondón (Arauca), donde los señores **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ** y Luz Marina Valcárcel firmaron dicho documento como padres de Duvan Fernando Ramírez Valcárcel, quien es hermano de Julio Bladimir Médica Valcárcel, supervisor del contrato.

Finalmente, afirmó que el señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ** es una persona muy conocida en el Municipio de Puerto Rondón (Arauca) y obtuvo la

mejor votación para el Concejo, por lo tanto, no se podría actuar a sus espaldas en todo un proceso administrativo de contratación.

#### **IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa de la Procuraduría General de la Nación, en su vista de fondo de 9 de julio de 2018 (folios 31 a 38, cuaderno apelación), se mostró partidario de que se confirme la sentencia apelada.

Luego de hacer referencia a la providencia de primer grado, al recurso de apelación, al material probatorio recaudado en el proceso y a la causal de pérdida de investidura invocada, así como a la relación de las pruebas existentes, estimó que, en la decisión que se impugna, el Tribunal optó por restarle valor a las pruebas documentales aportadas, tales como la certificación de la emisora, las actas de liquidación del contrato, los registros fotográficos y darle mayor valor al dictamen pericial rendido, el cual concluyó que la firma consignada en los respectivos contratos no correspondía a la del Concejal demandado.

Argumentó que tal dictamen había sido decretado, elaborado por un técnico profesional con conocimientos técnicos en documentología y grafología, por lo que era idónea, suficiente, clara y precisa, se encuentra fundamentada y cuenta con conclusiones concisas; que para la configuración de la causal alegada se requería demostrar que el Concejal hubiese suscrito los contratos núms. 008 de 5 de marzo de 2015 y 004 de 8 de abril de 2015, de lo cual se colige que aquél no lo hizo, por lo que no se configuraba la causal de inhabilidad invocada, pasando a conceptuar que debía confirmarse la decisión apelada que denegó las pretensiones de la solicitud de pérdida de investidura.

## V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

### V.1.- Problema jurídico

Le corresponde a la Sección establecer si el demandado incurrió en conducta constitutiva de la causal de inhabilidad prevista en el artículo 43, numeral 3, de la Ley 136, modificado por el artículo 40 de la Ley 617, esto es, en aquella que le prohibía inscribirse como candidato y ser elegido Concejal Municipal de Puerto Rondón (Arauca), de haber intervenido en la celebración de los censurados contratos núms. 008 de 5 de marzo de 2015 y 004 de 8 de abril de 2015 con el Municipio de Puerto Rondón (Arauca) dentro del año anterior a la elección y si, como consecuencia de ello, debe decretarse la pérdida de su investidura en los términos del artículo 55, numeral 2<sup>4</sup>, de la Ley 136, en concordancia con el artículo 48, numeral 6<sup>5</sup>, de la Ley 617.

### V.2.- De la inhabilidad de intervención en la celebración de contratos con entidades públicas como causal de pérdida de investidura de concejales

En la presente solicitud de pérdida de investidura se le endilga al demandado la comisión de la causal de inhabilidad prevista en el artículo 43, numeral 3 de la Ley 136, modificado por el artículo 40 de la Ley 617, que ordena lo siguiente:

#### “[...] CAPÍTULO IV.

---

<sup>4</sup> “[...] **Artículo 55. Pérdida de la investidura de Concejal.** Los concejales perderán su investidura por:  
(...)

2. **Por violación del régimen de inhabilidades**, incompatibilidades o de conflicto de intereses [...]” (negrillas y subrayas por fuera de texto).

<sup>5</sup> “[...] **Artículo 48. Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales.** Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:  
(...)

6. **Por las demás causales expresamente previstas en la ley [...]**” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

## CONCEJALES

(...)

**Artículo 43. 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.** 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 [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Una vez analizados en su conjunto el escrito de la demanda, su acervo probatorio, la discusión procesal a lo largo del expediente así como el recurso de apelación interpuesto, para la Sala es evidente que el asunto *sub examine* se circunscribe, exclusivamente, a uno solo de los varios escenarios previstos por aquella norma prohibitiva, esto es, el que presuntamente lo inhibía para ser inscrito como candidato y elegido concejal, si dentro del año anterior a la elección había intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos debieran ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

Se debe anotar que la parte actora, a través de memorial de 15 de julio de 2016 (folios 183 y 184), pretendió ampliar su demanda con hechos nuevos, relativos a la supuesta configuración de otra causal de inhabilidad por parte del demandado, esta vez la dispuesta en el artículo 43, numeral 4, de la Ley 136, modificado por el artículo 40 de la Ley 617, es decir, por tener vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio.

La Sección advierte lo extemporáneo e inoportuno de este escrito, presentado con posterioridad a la contestación de la demanda y al auto de pruebas de 7 de julio de 2016, razón por la cual no se tuvo en consideración en la sentencia de primera instancia -aunque no se hubiera anunciado expresamente por el Tribunal- y tampoco quedará comprendido en el estudio de fondo de la presente providencia.

Ubicados en el análisis de la inhabilidad que se le endilga al Concejal en el caso *sub iudice*, esta Sala, en repetidas oportunidades, ha indicado que para su configuración se requiere, en síntesis, la presencia de los siguientes presupuestos<sup>6</sup>:

- a) Que el demandado haya intervenido en la celebración de un contrato con una entidad pública de cualquier nivel;
- b) Haberlo hecho durante el año anterior a la elección como Concejal;
- c) En interés propio o de terceros, y
- d) Que aquel deba ejecutarse o cumplirse dentro del respectivo municipio.

De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, para las resultas de este proceso de pérdida de investidura, lo verdaderamente trascendental es la demostración del acto de celebración de los pluricitados contratos bajo las

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias de 15 de marzo de 2018, número único de radicado 73001-23-33-000-2014-00553-01(PI), Consejera ponente María Elizabeth García González; 19 de abril de 2018, número único de radicado 54001-23-33-000-2014-00061-01(PI), Consejera ponente María Elizabeth García González; 10 de mayo de 2018, número único de radicado 73001-23-33-004-2016-00477-01(PI), Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés; 27 de octubre de 2017, número único de radicado 25000-23-42-000-2015-06456-01(PI), Consejero ponente Oswaldo Giraldo López; 14 de abril de 2016, número único de radicado 76001-23-31-000-2012-00633-01(PI), Consejero ponente Guillermo Vargas Ayala; 19 de febrero de 2015, número único de radicado 08001-23-31-000-2013-00340-01(PI), Consejero ponente Marco Antonio Velilla Moreno.

prohibiciones previstas en la causal alegada, siendo innecesario ahondar en los aspectos propios de su ejecución y liquidación toda vez que tales etapas contractuales escapan al radio de acción de la inhabilidad examinada.

### **V.3.- Del caso concreto**

Descendiendo al caso concreto, en su escrito de apelación, el recurrente disiente de lo decidido por el *a quo*, por considerar que, si bien las pruebas obrantes en el proceso no son suficientes para acreditar la suscripción de los contratos, sí permiten demostrar la participación e intervención del demandado en la celebración del contrato para el período dentro del cual se configuraba la inhabilidad, por lo que debió decretarse la pérdida de investidura.

Para acreditar que el señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ** fue elegido Concejal del Municipio de Puerto Rondón (Arauca) para el periodo constitucional 2016-2019, el actor aportó copia simple del formulario E26CON de la Registraduría Nacional del Estado Civil, donde consta que resultó electo en representación del Partido Liberal Colombiano (folios 8 y 9), e igualmente anexó copia auténtica del Acta número 001 de la Sesión Inaugural de 2 de enero de 2016 del Concejo Municipal de Puerto Rondón (Arauca), mediante la cual se acredita que los concejales del citado municipio tomaron posesión de sus cargos para dicho periodo constitucional (folio 10).

Para la verificación de los requisitos que exige la configuración de la causal, se tiene en cuenta el siguiente análisis del acervo probatorio:

#### **V.3.1.- En cuanto a los Contratos de Prestación de Servicios núm. 008 de 5 de marzo de 2015 y de Compra-Venta núm. 004 de 8 de abril de 2015**

El Municipio de Puerto Rondón (Arauca) adelantó **un proceso de contratación de mínima cuantía**, soportado en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal núm. 03 002 de 2 de marzo de 2015<sup>7</sup>; para ello se hicieron los estudios previos para la celebración de un contrato de tal naturaleza<sup>8</sup>, desde los cuales se dejó, suficientemente claro, en su acápite de “[...] Fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección [...]”, que conforme al artículo 2 de la Ley 1150 de 16 de julio de 2007<sup>9</sup>, adicionado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 12 de julio de 2011<sup>10</sup> y el Decreto 1510 de 17 de julio de 2013<sup>11</sup>, dentro de las reglas aplicables para este tipo de contratación, está aquella según la cual “[...] **7. La oferta y su aceptación constituyen el contrato** [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Luego se formuló la Invitación Pública núm. SA-MC-014-2015 de 3 de marzo de 2015<sup>12</sup> con el siguiente objeto: “[...] Apoyo y fortalecimiento del deporte autóctono en el Municipio de Puerto Rondón-Departamento de Arauca [...]”, en el que, a su vez, en el capítulo de “[...] 12.3 Comunicación de aceptación de la oferta [...]”, se determinó lo siguiente:

“[...] El Municipio de Puerto Rondón, **comunicará al proveedor la aceptación de la oferta, a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP, mediante el cual el proponente seleccionado quedará informado de la aceptación de la oferta, la cual constituye para todos los efectos, el contrato celebrado, documento sobre el cual se hará el registro presupuestal del compromiso, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1510 de 2013** [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

---

<sup>7</sup> Folio 94.

<sup>8</sup> Folios 95 a 101.

<sup>9</sup> “[...] Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos [...]”.

<sup>10</sup> “[...] Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública [...]”.

<sup>11</sup> “[...] Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública [...]”.

<sup>12</sup> Folios 102 a 108.

La única oferta recibida fue una en la cual aparece el nombre del señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, presentada el día 4 de marzo de 2015<sup>13</sup>, en papelería distinguida con el nombre del almacén “Suministros el Gordo”, manifestando “[...] que conozco y acepto lo enunciado en las condiciones de la invitación pública [...]”, refiriéndose al citado proceso de Selección de Mínima Cuantía núm. SA-MC-014-2015 de 3 de marzo de 2015. Para ello, se aportó el certificado de persona natural de la Cámara de Comercio de Arauca de 3 de marzo de 2015<sup>14</sup>, su “Planilla para pago programado” del Banco Agrario por concepto de seguridad social a nombre del hoy demandado para el período 2015-03<sup>15</sup>, certificados de no existencia de antecedentes fiscales<sup>16</sup>, disciplinarios<sup>17</sup>, paz y salvo de la Tesorería municipal<sup>18</sup>, copia de su cédula de ciudadanía<sup>19</sup> y formulario de registro único tributario, RUT expedido por la DIAN de Suministros El Gordo<sup>20</sup>.

Todas estas piezas y documentos, de conformidad con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 1150, deben incorporarse<sup>21</sup> a través de la página del Sistema

---

<sup>13</sup> Folios 108 y 109.

<sup>14</sup> Folio 109

<sup>15</sup> Folios 110 y 113.

<sup>16</sup> Folio 110.

<sup>17</sup> Folio 111.

<sup>18</sup> Folio 111.

<sup>19</sup> Folio 112.

<sup>20</sup> Folio 112.

<sup>21</sup> “[...] **Artículo 3o. De la Contratación Pública Electrónica** (...)

Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, **el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop**, el cual:

a) Dispondrá de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos bajo los métodos de selección señalados en el artículo 2o de la presente ley según lo defina el reglamento;

b) **Servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía;**

c) **Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos** y;

d) Integrará el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas que involucren la gestión contractual pública. Así mismo, se articulará con el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, creado por la Ley 598 de 2000, sin que este pierda su autonomía para el ejercicio del control fiscal a la contratación pública.

**Parágrafo 1o.** En ningún caso la administración del Secop supondrá la creación de una nueva entidad.

Electrónico de Contratación Pública, SECOP<sup>22</sup>, plataforma prevista para la publicación<sup>23</sup> de la contratación con entidades públicas, a la cual solo se tiene acceso a través del módulo de “Autenticación de Usuarios” con un **nombre de usuario** y una **contraseña** suministrada al interesado y, generalmente, a través de su correo electrónico.

Esa oferta fue aceptada por el Alcalde Municipal de Puerto Rondón (Arauca)<sup>24</sup> mediante comunicación de 5 de marzo de 2015<sup>25</sup>, en la cual se evidencia:

**“[...] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 1510 de 2019, capítulo V, artículo 85, le informo que la oferta presentada por Usted ha sido aceptada por ser la de menor precio y cumplir con las condiciones exigidas por el Municipio de Puerto Rondón en el proceso de selección del asunto, el cual tuvo por objeto APOYO Y FORTALECIMIENTO DEL DEPORTE AUTÓCTONO EN EL MUNICIPIO DE PUERTO RONÓN-DEPARTAMENTO DE ARAUCA.**

**Con la publicación de la presente comunicación en la página web de contratación, SECOP, www.contratos-gov.co, se entiende que ha quedado informado de la aceptación de su oferta.**

**Por lo anterior, esta comunicación de aceptación de oferta junto con la oferta presentada, constituyen para todos los efectos a que haya lugar, el contrato celebrado con DUVÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ, identificado con cédula de ciudadanía número**

---

El Secop será administrado por el organismo que designe el Gobierno Nacional, sin perjuicio de la autonomía que respecto del SICE confiere la Ley 598 de 2000 a la Contraloría General de la República [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

<sup>22</sup> Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente “[...] 1. El Sistema Electrónico de Contratación Pública-SECOP es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con dineros públicos. El SECOP es el punto único de ingreso de información para las entidades que contratan con cargo a recursos públicos, los entes de control y la ciudadanía en general [...]”. Disponible [en línea]: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/cce\_circulares/cce\_circular\_unica.pdf].

<sup>23</sup> **Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 “[...] artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP.** La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.

**La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto [...]**” (Decreto 1510 de 2013, artículo 19) (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

<sup>24</sup> Previo a esa aceptación, fue suscrita el Acta de Cierre y Apertura de Sobres de 4 de marzo de 2015 y efectuada la Evaluación del Menor Precio y Verificación de Requisitos Habilitantes, de igual fecha, por la Secretaria Administrativa y Financiera, el funcionario del Banco de Programas y Proyectos y la Coordinadora de Programas Sociales de la Alcaldía Municipal de Puerto Rondón (Arauca), quienes allí corroboran la presentación efectiva de la oferta por parte del señor DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ, piezas contractuales cuya legalidad permanece intacta (folios 114 a 116). Habiéndose obtenido esta validación fue que se procedió con la aceptación de la respectiva oferta.

<sup>25</sup> Folios 116 vuelto a 117 cuaderno 1.

**17.548.092 de Tame-Arauca**, el cual se regirá, en todo caso, por lo dispuesto en la invitación pública del proceso de modalidad de selección del asunto, por la oferta presentada y por lo siguiente [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Similar consideración cabe hacer respecto del contrato de compraventa núm. 004 de 8 de abril de 2015, soportado en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal núm. 03 032 de 25 de marzo de 2015<sup>26</sup>; para los efectos, se hicieron los Estudios Previos para la celebración de un contrato en esa modalidad<sup>27</sup>, en los que se estableció en su capítulo de “[...] Fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección [...]”, que conforme al artículo 2 de la Ley 1150, adicionado por el artículo 94 de la Ley 1474 y el Decreto 1510 de 2013, dentro de las reglas aplicables para este tipo de contratación, está aquella según la cual “[...] **7. La oferta y su aceptación constituyen el contrato** [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Posteriormente, se hizo la Invitación Pública núm. SA-MC-023-2015 de 6 de abril de 2015, cuyo objeto era la: “[...] Adquisición de equipos de cómputo y mobiliario con destino a la Junta de la Defensa Civil del Municipio de Puerto Rondón, Departamento de Arauca [...]”<sup>28</sup>, en el que, de igual forma, en el capítulo de “[...] 12.3 Comunicación de aceptación de la oferta [...]”, se estableció lo siguiente:

“[...] El Municipio de Puerto Rondón, **comunicará al proveedor la aceptación de la oferta, a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP, mediante el cual el proponente seleccionado quedará informado de la aceptación de la oferta, la cual constituye para todos los efectos, el contrato celebrado, documento sobre el cual se hará el registro presupuestal del compromiso, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1510 de 2013** [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

---

<sup>26</sup> Folio 58.

<sup>27</sup> Folios 56 y 59 a 63.

<sup>28</sup> Folios 63 a 68.

En este último contrato, sólo se recibió la oferta del señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ** de 7 de abril de 2015<sup>29</sup>, la cual se presentó en papelería distinguida con el nombre del almacén “Suministros El Gordo”, en la que manifestó “[...] que conozco y acepto lo enunciado en las condiciones de la invitación pública [...]”, refiriéndose al citado proceso de Selección de Mínima Cuantía núm. SA-MC-023-2015 de 6 de abril de 2015. Para ello, se aportó el certificado de persona natural de la Cámara de Comercio de Arauca de 26 de marzo de 2015<sup>30</sup>, en donde figura como propietario del establecimiento de comercio “Suministros El Gordo” el citado señor, su “Planilla para pago programado” del Banco Agrario por concepto de seguridad social a nombre del demandado para el período 2015-04<sup>31</sup>, certificados de no existencia de antecedentes fiscales<sup>32</sup>, judiciales<sup>33</sup>, disciplinarios<sup>34</sup>, paz y salvo de la Tesorería municipal<sup>35</sup>, copia de su cédula de ciudadanía<sup>36</sup> y formulario de registro único tributario, RUT expedido por la DIAN de Suministros El Gordo<sup>37</sup>; esta oferta fue aceptada por el Alcalde Municipal de Puerto Rondón (Arauca)<sup>38</sup> mediante comunicación de 8 de abril de 2015<sup>39</sup>, en la cual se dijo:

**[...] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 1510 de 2019, capítulo V, artículo 85, le informo que la oferta presentada por Usted ha sido aceptada por ser la de menor precio y cumplir con las condiciones exigidas por el Municipio de Puerto Rondón en el proceso de selección del asunto, el cual tuvo por objeto ADQUISICIÓN DE EQUIPOS DE CÓMPUTO Y MOBILIARIO CON DESTINO A LA JUNTA DE LA**

---

<sup>29</sup> Folios 69 y 70.

<sup>30</sup> Folio 70.

<sup>31</sup> Folios 71.

<sup>32</sup> Folio 72.

<sup>33</sup> Folio 73.

<sup>34</sup> Folio 73.

<sup>35</sup> Folio 74.

<sup>36</sup> Folio 71.

<sup>37</sup> Folio 72.

<sup>38</sup> Antes de dicha aceptación, fue levantada el Acta de Cierre y Apertura de Sobres de 7 de abril de 2015 (folio 69) y efectuada la Evaluación del Menor Precio y Verificación de Requisitos Habilitantes, de igual fecha, (folios 75 y 76), a cargo de la Secretaria Administrativa y Financiera, el funcionario del Banco de Programas y Proyectos y la Secretaria de Planeación y Obras Públicas de la Alcaldía Municipal de Puerto Rondón (Arauca), quienes allí constatan la presentación formal de la oferta por parte del señor DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ, piezas contractuales cuya legalidad permanece intacta. Habiéndose obtenido esta validación fue que se procedió con la aceptación de la respectiva oferta.

<sup>39</sup> Folios 76 y 77.

**DEFENSA CIVIL DEL MUNICIPIO DE PUERTO RONDÓN,  
DEPARTAMENTO DE ARAUCA.**

**Con la publicación de la presente comunicación en la página web de contratación, SECOP, [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co), se entiende que ha quedado informado de la aceptación de su oferta.**

**Por lo anterior, esta comunicación de aceptación de oferta junto con la oferta presentada, constituyen para todos los efectos a que haya lugar, el contrato celebrado con DUVÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ, identificado con cédula de ciudadanía número 17.548.092 de Tame-Arauca, el cual se regirá, en todo caso, por lo dispuesto en la invitación pública del proceso de modalidad de selección del asunto, por la oferta presentada y por lo siguiente [...]” (Negritas y subrayas por fuera de texto).**

En cuanto a los pagos de ambos contratos, se allegó certificación<sup>40</sup> firmada por la Secretaria Administrativa y Financiera del Municipio de Puerto Rondón (Arauca), así:

“[...] Se deja constancia que dentro de los expedientes no existía claridad sobre el beneficiario del giro y pago de los contratos No. 008 y 004 de 2015; por tal motivo la Administración municipal solicitó al Banco Agrario de Colombia sede Puerto Rondón, se entregara copia de los cheques No. 002833 y 002829 en los cuales se evidencia que fueron girados inicialmente al señor DUVAN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ y luego confirmados por el tesorero del municipio de Puerto Rondón a nombre del señor WILMER ARIALDO BUSTAMANTE, a quien finalmente se le giró el pago de los contratos [...]”.

La información general, respaldos presupuestales, ubicación geográfica, cronograma, datos de contacto, información de los contratos asociados -números, objetos, cuantías definitivas, nombre del contratista e identificación, etc.-, documentos completos, hitos y todo lo relacionado con estos dos procesos de contratación -SA-MC-014-2015 y SA-MC-023-2015-, se encuentran disponibles para verificación pública en el módulo de “Consultas” de proveedores de SECOP<sup>41</sup>, en la página web de Colombia Compra Eficiente<sup>42</sup>, detalles pormenorizados

---

<sup>40</sup> Folios 189 a 192 cuaderno 1.

<sup>41</sup> Disponible [en línea]: [<https://www.colombiacompra.gov.co/proveedores/consulte-en-el-secop-i>]

<sup>42</sup> Disponible [en línea]: Para el proceso núm. SA-MC-014-2015 en [<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-13-3546483#>] y para el



No obstante, como la inhabilidad emplea la expresión “intervención en la celebración de contratos” y no simplemente “celebración de contratos”, es preciso dilucidar qué otras actuaciones la configuran<sup>44</sup>. La intervención en la celebración de contratos estatales ha sido definida por la Jurisprudencia de la Corporación así:

“[...] La jurisprudencia de la Sección ha definido la celebración de contratos, así:

**“[...] De otra parte, esta Sala ha entendido por intervención en la celebración de contratos aquellas gestiones o actuaciones que indiquen una participación personal y activa en los actos conducentes a la celebración del mismo y permitan develar un claro interés sobre el particular<sup>45</sup>. De esta manera, la intervención en la celebración de contratos comprende un concepto amplio que no solamente involucra a terceros que participan personal y activamente en las actividades precontractuales, sino también a las partes del contrato, en donde la participación personal se entiende directa<sup>46</sup> [...]”**  
(Negritas y subrayas por fuera de texto).

**Pues bien, la intervención en la celebración de contratos implica la ejecución de conductas que revelen una participación personal y activa en actos previos a la celebración de un contrato o en la celebración o suscripción del mismo.**

**Tratándose de inhabilidad de concejales 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 Estado<sup>47</sup> [...]”** (Negritas y subrayas por fuera de texto).

---

<sup>44</sup> OSORIO CALDERÍN, Ana Carolina; “Manual de Inhabilidades Electorales: prohibiciones constitucionales y legales de obligatoria revisión para ocupar cargos de elección popular”, Grupo Editorial Ibáñez, 2014, Segunda Edición, Bogotá, D.C.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 28 de septiembre de 2001, número único de radicado 18001-33-10-000-2000-0492-01(2674), Consejero ponente Darío Quiñones Pinilla.

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencias de 31 de agosto de 2001, número único de radicado 66001-23-33-000-2001-0887-01(2618), Consejero ponente Darío Quiñones Pinilla y 19 de octubre de 2001, número único de radicado 13001-23-31-000-2000-2654-01(2654), Consejero ponente Darío Quiñones Pinilla.

<sup>47</sup> Sobre este particular puede verse la sentencia de 10 de mayo de 2001 proferida por la Sección Tercera de esta Corporación dentro del expediente con número único de radicado 07001-23-31-000-1995-0169-01(13347), Consejero ponente Ricardo Hoyos Duque, en la que se determinó: “[...] En 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

Por lo tanto, la causal de inhabilidad objeto de análisis deberá entenderse, en forma genérica, como prohibición para celebrar o intervenir en la celebración de contratos con entidades públicas que deben ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. Y se consolida si se demuestra la participación directa y activa de quien luego es candidato, (i) bien sea durante las actuaciones previas que se desarrollan entre el momento en que la entidad pública ya ha manifestado su voluntad de celebrarlo y la celebración como tal, esto es, los actos tendientes a su formación, perfeccionamiento y suscripción; (ii) o bien sea con la celebración misma del respectivo contrato estatal.

En este contexto debe advertirse que, en el caso concreto, para determinar si se está en presencia o no de intervención en la celebración de contratos estatales por parte del demandado en el lapso prohibido, resulta de trascendental observancia la modalidad de selección empleada por el Municipio de Puerto Rondón (Arauca) para adjudicar los Contratos núms. 008 y 004 de 2015, esto es, **la de Mínima Cuantía, tal como fue plasmado en las piezas allegadas al proceso.**

Dicha modalidad de Mínima Cuantía, regulada en la Ley 1411, el Decreto 1510 de 2013 y compilada en el Decreto Único Reglamentario 1082 de 26 de mayo de 2015<sup>48</sup>, a diferencia de las demás -licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa-, tiene unas particulares características legales y reglamentarias que apuntan a predeterminar, con suficiente antelación, cuál es el momento en que debe considerarse celebrado el contrato estatal para todos los efectos legales.

---

acciones previstas en los arts. 84 y 85 del C.C.A. y los segundos por la del art. 87 [...]” (negritas y subrayas por fuera de texto).

<sup>48</sup> “[...] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional [...]”.

Ello, por cuanto la Mínima Cuantía está revestida de factores diferenciadores que la hacen única y especial, debido a que su propósito específico es la contratación cuyo valor no exceda del 10% de la menor cuantía de la respectiva entidad pública -independientemente de cuál sea su objeto-, bajo precisos criterios balanceados de celeridad, eficiencia, transparencia, economía y selección objetiva, entre otros.

Al respecto, la Ley 1474 -anticorrupción-, en su artículo 94, literal d), en subrogación de lo ya establecido desde la Ley 1150, artículo 2º, numeral 5), ordenó lo siguiente:

**“[...] Artículo 94. Transparencia en contratación de mínima cuantía.** Adiciónese al artículo 2o de la Ley 1150 de 2007 el siguiente numeral.

La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;

b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;

c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;

**d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado**, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

En este mismo sentido, el Decreto 1510 de 2013, al regular ese procedimiento de selección de la Mínima Cuantía, estableció que:

**“[...] CAPÍTULO V**

## **Mínima cuantía**

(...)

**Artículo 85. Procedimiento para la contratación de mínima cuantía.** Las siguientes reglas son aplicables a la contratación cuyo valor no excede del 10% de la menor cuantía de la entidad estatal, independientemente de su objeto:

1. La entidad estatal debe señalar en la invitación a participar en procesos de mínima cuantía la información a la que se refieren los numerales 2, 3 y 4 del artículo anterior, y la forma como el interesado debe acreditar su capacidad jurídica y la experiencia mínima, si se exige esta última, y el cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas.

2. La entidad estatal puede exigir una capacidad financiera mínima cuando no hace el pago contra entrega a satisfacción de los bienes, obras o servicios. Si la entidad estatal exige capacidad financiera debe indicar cómo hará la verificación correspondiente.

3. La invitación se hará por un término no inferior a un (1) día hábil. Si los interesados formulan observaciones o comentarios a la invitación, estos serán contestados por la entidad estatal antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas.

4. La entidad estatal debe revisar las ofertas económicas y verificar que la de menor precio cumple con las condiciones de la invitación. Si esta no cumple con las condiciones de la invitación, la entidad estatal debe verificar el cumplimiento de los requisitos de la invitación de la oferta con el segundo mejor precio, y así sucesivamente.

5. La entidad estatal debe publicar el informe de evaluación durante un (1) día hábil.

6. La entidad estatal debe aceptar la oferta de menor precio, siempre que cumpla con las condiciones establecidas en la invitación a participar en procesos de mínima cuantía. En la aceptación de la oferta, la entidad estatal debe informar al contratista el nombre del supervisor del contrato.

6. (Sic) En caso de empate, la entidad estatal aceptará la oferta que haya sido presentada primero en el tiempo.

**7. La oferta y su aceptación constituyen el contrato** [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

A su vez, el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, compiló y organizó estas disposiciones, así:

“[...] **SUBSECCIÓN 5**

**MÍNIMA CUANTÍA**

(...)

**Artículo 2.2.1.2.1.5.2. Procedimiento para la contratación de mínima cuantía.** Las siguientes reglas son aplicables a la contratación cuyo valor no excede del 10% de la menor cuantía de la Entidad Estatal, independientemente de su objeto:

1. La Entidad Estatal debe señalar en la invitación a participar en procesos de mínima cuantía la información a la que se refieren los numerales 2, 3 y 4 del artículo anterior, y la forma como el interesado debe acreditar su capacidad jurídica y la experiencia mínima, si se exige esta última, y el cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas.

2. La Entidad Estatal puede exigir una capacidad financiera mínima cuando no hace el pago contra entrega a satisfacción de los bienes, obras o servicios. Si la Entidad Estatal exige capacidad financiera debe indicar cómo hará la verificación correspondiente.

3. La invitación se hará por un término no inferior a un (1) día hábil. Si los interesados formulan observaciones o comentarios a la invitación, estos serán contestados por la Entidad Estatal antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas.

4. La Entidad Estatal debe revisar las ofertas económicas y verificar que la de menor precio cumple con las condiciones de la invitación. Si esta no cumple con las condiciones de la invitación, la Entidad Estatal debe verificar el cumplimiento de los requisitos de la invitación de la oferta con el segundo mejor precio, y así sucesivamente.

5. La Entidad Estatal debe publicar el informe de evaluación durante un (1) día hábil.

6. La Entidad Estatal debe aceptar la oferta de menor precio, siempre que cumpla con las condiciones establecidas en la invitación a participar en procesos de mínima cuantía. En la aceptación de la oferta, la Entidad Estatal debe informar al contratista el nombre del supervisor del contrato.

7. En caso de empate, la Entidad Estatal aceptará la oferta que haya sido presentada primero en el tiempo.

**8. La oferta y su aceptación constituyen el contrato** [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Tal como lo aprecia la Sala, la legislación y el reglamento contractual ordenan que, en materia de Mínima Cuantía, para todos los efectos, **el contrato celebrado lo constituye la comunicación de aceptación remitida por la entidad pública**

**junto con la oferta previamente presentada por el contratista**, como también fue advertido en reiteradas ocasiones por el Municipio de Puerto Rondón (Arauca) tanto en sus estudios previos, como en las invitaciones públicas y en sus comunicaciones de aceptación, según el análisis probatorio efectuado por la Sala.

Así ya lo ha determinado la Sección en anteriores oportunidades, en las que, al igual que en el caso *sub iudice*, se juzgó la circunstancia de la celebración de contratos de Mínima Cuantía de cara a la configuración de esa inhabilidad como causal de pérdida de investidura de Concejal. En esas ocasiones se explicó:

“[...] Para desatar la controversia, es menester referirnos al Contrato nro. 1504170297 de 17 de abril de 2015. **Al folio 53 del cuaderno principal nro. 1, se encuentra la Carta de Aceptación de la Oferta nro. 1504170297 de fecha 17 de abril de 2015, documento que, junto con la oferta presentada por el Club Promotor Semillas Colseñora, que reposa del folio 91 al 93 del cuaderno principal nro. 1, constituyen el contrato,** de acuerdo con lo establecido en el artículo 85 (numeral 7º) del Decreto 1510 de 17 de julio de 2013, **toda vez que se trató de una contratación de mínima cuantía, de acuerdo con la Invitación Pública nro. MIC-SSA-064-2015 de 13 de abril de 2015, la cual reposa del folio 55 al 79 del cuaderno principal nro. 1.**

(...)

**Ahora bien, es menester indicar que la Carta de Aceptación de la Oferta nro. 1504170297 de fecha 17 de abril de 2015, documento que, junto con la oferta presentada por el Club Promotor Semillas Colseñora, constituyen el contrato,** fue suscrita por el señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo, en su condición de representante legal del Club Promotor Semillas Colseñora.

(...)

**Para la Sala, entonces, resulta acertado concluir que el demandado intervino en la celebración de un contrato con una entidad pública, al suscribir la precitada carta de aceptación como representante legal del contratista, Club Promotor Semillas Colseñora.**

(...)

## **II.5.- Conclusiones**

II.5.1.- En lo que tiene que ver con los elementos para la configuración de la causal, la Sala estima que todos y cada uno de ellos se encuentran acreditados, de la siguiente manera:

(...)

**Al folio 53 del cuaderno principal nro. 1, se encuentra la Carta de Aceptación de la Oferta nro. 1504170297 de fecha 17 de abril de 2015, documento que, junto con la oferta presentada por el Club**

**Promotor Semillas Colseñora, que reposa del folio 91 al 93 del cuaderno principal nro. 1, constituyen el contrato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 85 (numeral 7º) del Decreto 1510 de 17 de julio de 2013, toda vez que se trató de una contratación de mínima cuantía, de acuerdo con la Invitación Pública nro. MIC-SSA-064-2015 de 13 de abril de 2015, la cual reposa del folio 55 al 79 del cuaderno principal nro. 1.**

**Los documentos precitados permiten evidenciar que la entidad contratante es la Alcaldía del Municipio de Manizales (Caldas) e igualmente que fueron suscritos por el señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo, identificado con la cédula de ciudadanía nro. 16077854 de Manizales, en su condición de representante legal del precitado club, por lo que se encuentra acreditado que el demandado intervino en la celebración de un contrato con una entidad pública.**

(...)

**La Carta de Aceptación de la Oferta nro. 1504170297 fue suscrita el día 17 de abril de 2015, esto es, dentro del año anterior a la elección del concejal, toda vez que el período mencionado empezó el 25 de octubre de 2014 y culminó el 25 de octubre de 2015, fecha en la que se llevaron a cabo las elecciones en las que fue elegido el demandado [...]**<sup>49</sup> (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

De conformidad con lo considerado en estas líneas, la Sala encuentra acreditado el primero de los presupuestos que exige la causal bajo estudio: el demandado, **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, Concejal Municipal de Puerto Rondón (Arauca), en su calidad de persona natural, sí celebró con el Municipio de Puerto Rondón (Arauca), los Contratos de Prestación de Servicios núm. 008 de 5 de marzo de 2015, cuyo objeto fue “[...] Apoyo y fortalecimiento del deporte autóctono en el Municipio de Puerto Rondón-Departamento de Arauca [...]”, dentro del proceso de selección SA-MC-014-2015 y de Compra-Venta núm. 004 de 8 de abril de 2015, cuyo objeto fue “[...] Adquisición de equipos de cómputo y mobiliario con destino a la Junta de la Defensa Civil del Municipio de Puerto Rondón, Departamento de Arauca [...]”, dentro del proceso de selección SA-MC-023-2015, en la medida en que las ofertas a que se ha hecho mención no aparecen desvirtuadas, como quiera el demandado solo controvierte la firma de los

---

<sup>49</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 10 de mayo de 2018, número único de radicado 17001-23-33-000-2016-00473-01(PI), Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés. Ver, en el mismo sentido, sentencia de 24 de mayo de 2018, número único de radicado 70001-23-33-000-2016-00274-01(PI), Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.

contratos y de las actas de liquidación de los mismos, amén de que los pagos se efectuaron a persona distinta de él.

Empero, como ya se vio, los contratos, dada la modalidad de la cuantía (mínima), solo requieren para su celebración **la oferta** y **su aceptación**. Y respecto de la oferta, por el trámite que ello implica, era jurídicamente imposible que pudiera elevarse y soportarse en la página del SECOP por persona distinta del interesado. De ahí que la firma de los contratos y de las actas de liquidación resultara irrelevante habida cuenta que, como ya se dijo, lo importante para la celebración del contrato y de la configuración de la causal en estudio, era la oferta y su aceptación, oferta esta que, se reitera una vez más, va acompañada de documentos muy específicos que solo puede aportar el oferente, que es quien tiene el nombre del usuario y la contraseña que le brinda la entidad a través de la página prevista para ello, en aras de dar transparencia a la contratación pública.

No sobra resaltar que el momento en que queda configurada la celebración del contrato, en la selección de Mínima Cuantía, no se contradice ni deroga lo previsto por el artículo 41 de la Ley 80 de 28 de octubre de 1993<sup>50</sup> que, en cuanto al perfeccionamiento del contrato, prevé que el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación se eleva a escrito. Bajo ninguna hipótesis se puede tener por revalidado el acto de perfección de los contratos al suscribirlos por escrito -lo que en este caso aparentemente ocurrió pero es motivo de reproche por parte del Concejal quien aduce no haberlo firmado-, sino que esa regla solemne coexiste con las condiciones peculiares de la celebración de los contratos de Mínima Cuantía.

Así también lo ha entendido y determinado la Sección:

---

<sup>50</sup> “[...] Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [...]”.

“[...] De otro lado, **tampoco resultan acertados los planteamientos esgrimidos por el apelante en relación con la contradicción que, en su concepto, existe entre la Ley 1474 y el Decreto 1510 de 2013 y el artículo 41 de la Ley 80 de 28 de octubre de 1993**<sup>51</sup>, conforme lo expresa la doctrina que en relación con este punto ha señalado:

“[...] A diferencia de lo acontecido en la Ley 80 de 1993 en que respecto de la formalidad adoptada por el escrito, se distinguía entre contratos con formalidades plenas y contratos sin formalidades plenas, a partir de la Ley 1150 de 2007, solo puede hablarse de contratos con formalidades plenas. Por error monumental del legislador se olvidó regular la categoría de los contratos menores, antaño conocidos como órdenes. Fue el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011, subrogado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, el que enmendó el yerro, dando vida a lo que ahora se conoce como contratación de mínima cuantía. Si bien esta corresponde a un 10% de la menor cuantía, lo cual es lógico y con lo que se corrigió el error en que incurrió el artículo 39 de la ley 80 de 1993, desde la perspectiva que se comenta, no hay diferencia, esto es que en la actualidad todos los contratos estatales son solemnes. **Esta conclusión no se altera por los términos del literal d) del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, que establece que la comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal. Sobre el particular, compartimos la conclusión de Expósito Vélez cuando asevera: “[...] en el caso de la contratación de mínima cuantía la existencia del contrato no depende de la formalización en un escrito del acuerdo de voluntades. Sin embargo, ello no priva de carácter formal al contrato celebrado, pues lo cierto es que tanto la oferta como su aceptación deben documentarse imperativamente, pues no habría otra manera de publicarlas en el Secop de acuerdo con lo exigido por las normas transcritas. En ese orden de ideas, si bien la forma como tal cambia, ello no quiere decir que desaparece, pues lo cierto es que se sigue exigiendo como requisito de existencia del contrato estatal [...]**”<sup>52</sup>

**II.3.2.23.- No existe, entonces, contradicción alguna entre la Ley 1474 y el Decreto 1510 de 2013 frente al artículo 41 de la Ley 80, en la medida en que la solemnidad se cumple no en un documento único, sino en varios documentos, que lo son la oferta y la aceptación, documentos que en el presente caso, como se indicó, fueron allegados al expediente [...]**<sup>53</sup> (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

<sup>51</sup> El citado artículo indica, en su parte pertinente, que: “[...] Artículo 41º.- Del Perfeccionamiento del Contrato. **Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito [...]**” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

<sup>52</sup> DAVILA VINUEZA, Luís Guillermo. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. 3ª Edición. Bogotá: Legis Editores S.A., 2016. Páginas 540-541.

<sup>53</sup> *Cit.* Sección Primera, sentencia de 24 de mayo de 2018, número único de radicado 70001-23-33-000-2016-00274-01(PI), Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.

Está comprobado, entonces, que el señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, sí intervino personalmente en la celebración, como en efecto celebró, dos contratos con una entidad pública de nivel municipal y que, en ese mismo sentido, contrario a lo sostenido por la defensa del Concejal y por el Tribunal en la providencia impugnada, no resulta procedente ni conducente examinar la circunstancia según la cual, supuestamente, aquel no fue quien firmó la minuta de los Contratos de Mínima Cuantía núms. 008 y 004 de 2015 o que la firma allí plasmada no correspondía a la suya, en aras de desvirtuar su intervención en la celebración de los mismos.

El dictamen pericial de 1o de abril de 2017, llevado a cabo por el Técnico Profesional en Documentología de la Policía Nacional del Departamento de Arauca (PONAL SIJIN-DEARA), contenido en el Informe Investigador de Laboratorio -FPJ-13-, con número de caso 810012339000201600056, se decretó para que fuesen confrontadas las firmas plasmadas al final de las dos minutas de los contratos en donde aparece el nombre del señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ** con la suya, sin que, por la misma razón, dicha prueba tenga la entidad exigida para desvirtuar la celebración contractual en el marco del citado régimen de Mínima Cuantía, debiendo prescindirse de sus resultados en el análisis de fondo.

La actuación plasmada en las ofertas que hizo el Concejal -en ese momento contratista- y las respectivas aceptaciones, son documentos que permanecen intactos, gozan de veracidad, no fue alegada, debatida y demostrada una presunta falsedad sobre ellos, ni esta ha sido decretada por autoridad judicial competente y, en cambio, sí le generan a la Sala la certeza necesaria para tenerlos como válidos, más aún que fueron suscritos por una pluralidad de funcionarios, incluido

el Alcalde Municipal de Puerto Rondón (Arauca), sin asomo alguno de suplantación de estos.

Por lo mismo, permanece probado que, el señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, (i) realizó gestiones y desplegó actuaciones que demuestran una participación personal y activa en los actos conducentes a la celebración de los contratos -intervención-, (ii) pero que también los celebró formal y materialmente -celebración-. Se trataron de actividades desarrolladas por el demandado una vez la entidad pública contratante manifestó, a los oferentes en general, su deseo de contar con su colaboración para el cumplimiento de sus cometidos estatales en el marco de un procedimiento administrativo enderezado a la celebración de un contrato.

En el cotejo de los restantes elementos configurativos de la causal, se tiene que el señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, intervino personalmente en la celebración y tuvo por celebrados los dos contratos los días 5 de marzo y 8 de abril de 2015, fechas de las aceptaciones de sus ofertas, esto es, dentro del año anterior a su elección como Concejal que, habiéndose efectuado el día 25 de octubre de 2015, transcurrió entre este día y el 25 de octubre de 2014. Tampoco existe duda en torno al interés propio que le asistió en dicha celebración contractual, la que desplegó como persona natural, con el objeto de ejecutarse o cumplirse dentro del mismo municipio para el cual se candidatizó y fue elegido Concejal, es decir, Puerto Rondón (Arauca).

Por lo tanto, revisadas en su integridad las pruebas obrantes en el proceso, a partir de las anteriores consideraciones, la Sala concluye que el demandado sí incurrió en la causal de inhabilidad prevista en artículo 43, numeral 3, de la Ley 136, modificado por el artículo 40 de la Ley 617, por haber intervenido en la

celebración y celebrar efectivamente dos contratos los días 5 de marzo y 8 de abril de 2015, en interés propio, con la misma entidad territorial para la cual fue elegido Concejal -Municipio de Puerto Rondón (Arauca)-, dentro del año anterior a dicha elección -el que corrió entre el 25 de octubre de 2014 y el 25 de octubre de 2015-, cuyos objetos se debían ejecutar en el mismo municipio.

Es así que, una vez acreditada la presencia de todos y cada uno de los elementos objetivos descritos en la mencionada inhabilidad de intervención en la celebración de contratos, resulta consecuente analizar que la intención del demandado, el dominio del hecho o el conocimiento, estaban dirigidos a transgredir la disposición legal, esto es, si actuó con culpa -elemento subjetivo-.

### **V.3.3.- Análisis subjetivo de la conducta del Concejal demandado**

Le corresponde a la Sala, ahora, el análisis subjetivo de la conducta del Concejal demandado, señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, en la comisión de la inhabilidad de intervención en la celebración de dos contratos el Municipio de Puerto Rondón (Arauca), en los términos antes expuestos.

Para ese efecto, se prohíjan los criterios elaborados por esta Sección para el análisis de la culpabilidad del demandado, esbozados en la sentencia de 25 de mayo de 2017, Magistrada Ponente María Elizabeth García González<sup>54</sup>, que al tenor indicó:

“[...] En cuanto al análisis subjetivo de la conducta desplegada por el señor **MARIO HINESTROZA ANGULO**, en medio del respeto a sus

---

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente María Elizabeth García González, sentencia de 25 de mayo de 2017, número único de radicado 81001-23-39-000-2015-00081-01(PI).

garantías al Debido Proceso sancionatorio y en aras de establecerse si en aquélla estuvo presente o no el elemento de la culpabilidad en los términos explicados, se recuerda y reitera lo considerado recientemente por la Corte Constitucional en su sentencia SU424 de 2016:

“[...] 33. De este capítulo resultan relevantes las siguientes conclusiones:

- La pérdida de investidura es una acción pública<sup>55</sup>, **que comporta un juicio de naturaleza ética que tiene como propósito proteger la dignidad del cargo que ocupan los miembros de cuerpos colegiados**, y permite imponer como sanción no solo la desvinculación de un congresista de su cargo de elección popular, **sino también la imposibilidad futura de volver a ocupar un cargo de la misma naturaleza, si éste llega a incurrir en alguna de las causales de procedencia de la figura señaladas en la Carta Política.**

- Son causales de pérdida de investidura<sup>56</sup>: el incumplimiento de los deberes inherentes a su cargo, la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades<sup>57</sup>; la indebida destinación de dineros públicos<sup>58</sup>; el conflicto de intereses<sup>59</sup> y el tráfico de influencias debidamente comprobado<sup>60</sup>.

- La gravedad de la sanción que se impone, exige que el proceso de pérdida de investidura **se lleve a cabo con observancia del debido proceso, particularmente, de los principios *pro homine*, *in dubio pro reo*, de legalidad (las causales son taxativas y no hay lugar a aplicar normas por analogía), objetividad, razonabilidad, favorabilidad, proporcionalidad y culpabilidad.**

**34. Los presupuestos anteriores permiten a la Corte concluir que el análisis de responsabilidad que realiza el juez en el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es subjetivo, pues en un Estado de Derecho los juicios que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva, y las sanciones que se adopten en ejercicio del *ius puniendi* deberán verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la ley (principio de legalidad o tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuridicidad) y culpable.**

**Así pues, en lo aquí pertinente, tras verificar la configuración de la causal, el juez de pérdida de investidura examina si en el caso particular se configura el elemento de culpabilidad (dolo o culpa) de quien ostenta la dignidad, esto es, atiende a las**

<sup>55</sup> Corte Constitucional Sentencia SU-1159 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>56</sup> Art. 183 de la Carta Política. Sin embargo, otra causal también es la consagrada en el artículo 110 constitucional relacionada con la prohibición a quienes desempeñan funciones públicas, de hacer contribuciones a partidos, candidatos o movimientos políticos.

<sup>57</sup> Art. 179 (El numeral 8 de este artículo fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003); 180, 181 y 183 de la Constitución Política.

<sup>58</sup> Art. 183 de la Constitución Política.

<sup>59</sup> Art. 182 y 183 de la Constitución Política.

<sup>60</sup> Art. 183 C.P. Al respecto puede consultarse la sentencia C-207 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

circunstancias particulares en las que se presentó la conducta y analiza si el demandado conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión.

En ese sentido, el juez de este proceso sancionatorio debe determinar si se configura la causal y si a pesar de que ésta aparezca acreditada, existe alguna circunstancia que excluya la responsabilidad del sujeto, bien sea porque haya actuado de buena fe o, en caso de que la causal lo admita, se esté ante una situación de caso fortuito o fuerza mayor, o en general exista alguna circunstancia que permita descartar la culpa.

(...)

Así pues, en el primero de estos se juzga la ruptura del pacto político existente entre el elector y el elegido, que es un elemento fundamental de la democracia representativa. En efecto, cuando el candidato se presenta ante el electorado hace una declaración de no estar incurso en causal de inhabilidad que impida su elección y si tal declaración no es cierta, el elegido viola ese pacto político, evento en el que procede la pérdida de la investidura, cuya finalidad es preservar la legitimidad de las instituciones de la sociedad política.

(...)

85. Así, la Sala encuentra que la sanción de pérdida de investidura impuesta por la Sala Plena del Consejo de Estado a los ahora accionantes generó un defecto sustantivo en la sentencia porque omitió la aplicación de una norma claramente aplicable al caso. **En efecto, como se vio en los fundamentos jurídicos 24 a 34 de esta providencia, el proceso sancionador de pérdida de investidura exige la aplicación del principio de culpabilidad, pese a lo cual ese elemento no fue valorado en los procesos y, por el contrario, se impuso la responsabilidad objetiva en este asunto.** Son cuatro las premisas que apoyan esa conclusión:

**La primera: en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 Superior, por regla general, los procesos sancionadores proscriben la responsabilidad objetiva.** En efecto, salvo algunos casos propios del derecho administrativo sancionador en los que aún se ha admitido la responsabilidad únicamente por el resultado, en los procesos que tienen por objeto reprochar y castigar la realización de una conducta prohibida o restringida, la valoración de la culpa es determinante e ineludible, pues no hay pena ni sanción sin culpa. **En consecuencia, si el proceso de pérdida de investidura impone la sanción más gravosa para el ejercicio del derecho a ser elegido de un ciudadano y el derecho a elegir al candidato del electorado, tal es la prohibición vitalicia a aspirar a cargos de elección popular, es lógico entender que las garantías del debido proceso sancionador también deben ser aplicadas al proceso de pérdida de investidura.** Luego, el principio de culpabilidad en el proceso de pérdida de investidura constituye una norma aplicable, de inevitable observancia.

La segunda: el hecho de que una misma causal de inhabilidad pueda interpretarse y aplicarse a la misma situación fáctica en dos procesos distintos (el de nulidad electoral y del pérdida de investidura), exige reglas de coherencia y certeza en el derecho que otorgue un sentido útil a la autonomía de los procesos diseñados para el efecto. **De esta manera, la diferencia sustancial, y no solo formal, entre los procesos electoral y de pérdida de investidura, consistiría en valorar el tipo de reproche a efectuar, pues mientras en el primero la consecuencia puede medirse únicamente por el resultado, en el segundo es indispensable evaluar la conducta y la intención en la producción del resultado. Dicho en otras palabras, mientras el juicio electoral evalúa la adecuación de la causal de inhabilidad en forma objetiva (estaba o no estaba inhabilitado), el juicio constitucional de pérdida de investidura analiza la adecuación de la causal de inhabilidad en forma subjetiva, esto es, con culpa del demandado (sabía o debía saber que estaba inhabilitado).**

La tercera: la Sala Plena del Consejo de Estado impuso la sanción de pérdida de investidura a los accionantes **sin valorar la ausencia de culpa en la configuración de la causal de inhabilidad aplicada. Por la conducta asumida por los demandantes en este caso es fácil inferir que se inscribieron al cargo de elección popular con la convicción de que no se encontraban inhabilitados para su ejercicio. Las sentencias reprochadas soslayaron el hecho de que los accionantes no solo fueron diligentes en la averiguación del estado actual de la jurisprudencia en torno a la interpretación de la causal en debate, sino también actuaron con sujeción al precedente vigente y vinculante de la Sección Quinta del Consejo de Estado.**

(...)

La cuarta: si como se expuso anteriormente, en el proceso de pérdida de investidura deben aplicarse los principios del derecho sancionatorio, dado que la sanción impone la restricción perpetua de los derechos políticos, era obligatorio dotar de amplias garantías el procedimiento jurisdiccional. **En ese sentido, en virtud del artículo 29 de la Constitución, que dispone el principio de presunción de inocencia, del cual se desprende la culpabilidad, es necesario verificar culpa o dolo en la conducta reprochable para imponer el castigo de inhabilitación para ser elegido a perpetuidad, razón por la cual la jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado que el proceso de pérdida de investidura se desarrolla en el ámbito de la responsabilidad subjetiva [...]**<sup>61</sup> (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

El proceso de pérdida de investidura exige, entonces, a partir de estos claros parámetros, la observancia del derecho fundamental al debido proceso del demandado, particularmente, de los principios *pro*

---

<sup>61</sup> Corte Constitucional, sentencia SU424 de 11 de agosto de 2016, Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. Providencia ratificada recientemente por la Sala en sentencia de 9 de marzo de 2017, radicado nro. 76001-23-33-007-2016-00267-01(PI), Consejero ponente Carlos Enrique Moreno Rubio (E).

*homine, in dubio pro reo*, de legalidad (las causales son taxativas y no hay lugar a aplicar normas por analogía), objetividad, razonabilidad, favorabilidad, proporcionalidad y culpabilidad.

Se recuerda que, desde la perspectiva de los fines constitucionales que se protegen, es clara la autonomía sustancial entre el juicio de pérdida de investidura y el electoral: “[...] **el primero, conlleva la ponderación de la ética pública y los derechos del elegido, pues su núcleo de protección es la dignidad que implica el mandato otorgado en ejercicio de la democracia**; y el segundo, pondera la regularidad del proceso democrático y los derechos de los elegidos y los electores, es decir, busca preservar la validez del voto popular [...]”.<sup>62</sup>

Es en ese entorno en el cual debe escudriñarse la conducta desplegada por el demandado -la celebración de un contrato público-, en aras de establecer si él **sabía** o **debía saber** que estaba inhabilitado para inscribirse y ser elegido Concejal del Municipio de Arauca (Arauca), pues el asunto se contrae a demostrar que optó por inscribirse y participar de los comicios, muy a pesar de que **conocía** o **debía conocer** esa actuación vetada para los ciudadanos que pretendieran inscribirse y ser elegidos Concejales, esto es, la intervención en la celebración de contratos con entidades públicas dentro del año anterior a su elección.

Cabe señalar que la Corte Constitucional en la sentencia SU-501 de 6 de agosto de 2015 (Magistrada ponente doctora Myriam Ávila Roldán), señaló que como quiera que en los procesos de pérdida de investidura no es posible calificar el grado de culpabilidad (dolo, culpa grave o leve), y por tanto tampoco es posible modular la sanción, se requiere acreditar un mínimo de culpabilidad para que sea impuesta la sanción.

En efecto, al respecto sostuvo:

“[...] 51. Sobre este especial énfasis, la jurisprudencia ha delimitado varios de los aspectos más relevantes que caracterizan al proceso de pérdida de investidura como un *proceso jurisdiccional especial*. No obstante, existen ciertos elementos de la pérdida de investidura que no han sido fijados por la doctrina constitucional debido a la escasa regulación que la propia Constitución realizó sobre su procedimiento, el cual, adicionalmente, debe ser observado con estricto rigor dado su carácter estricto y restringido. Como explicó la sentencia C-237 de 2012<sup>63</sup> *“la pérdida de la investidura tiene a la Constitución de 1991 como fuente principalísima en su regulación, lo que hace relevante el hecho que algunas de las disposiciones constitucionales tienen eficacia jurídica directa”*.

52. Así por ejemplo, se ha controvertido la necesidad de establecer el grado de culpabilidad del procesado, teniendo en cuenta que se trata de un proceso que juzga el incumplimiento de obligaciones

---

<sup>62</sup> Ídem.

<sup>63</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

disciplinarias sobre la conducta del representante popular.<sup>64</sup> **En efecto, en el proceso de pérdida de investidura no es posible calificar el grado de culpabilidad (dolo, culpa grave o leve), y por tanto tampoco es posible modular la sanción**, pues como ha señalado la jurisprudencia constitucional, se trata de un sistema que establece una sanción de manera *rígida* y única, la pérdida de investidura.

**53. Para la Corte, la justificación de esta particularidad del sistema de responsabilidad de la pérdida de investidura se deriva de su carácter excepcional dentro de “*ius puniendi estatal*”<sup>65</sup>, carácter cuya excepcionalidad deriva en una sanción *rígida* en el que se requiere el mínimo de culpabilidad para que sea impuesta la sanción** más severa a los derechos políticos. En síntesis, tratándose del proceso de pérdida de investidura, se trata de un sistema excepcional de juzgamiento de carácter político-disciplinario el cual establece una sanción *rígida* y única, la pérdida de la investidura [...] (Negrillas fuera de texto)”.

Precisado lo anterior, el abordaje del aspecto subjetivo requiere el análisis del dolo y la culpa, entendido el primero como la intención positiva de lesionar un interés jurídico, entretanto la segunda atañe a un concepto que está ligado a la diligencia debida para el desarrollo de determinada actividad.

Para llegar a definir si una conducta se cometió con dolo o con culpa, deben analizarse los elementos que constituyen el aspecto subjetivo de la misma, los cuales corresponden al conocimiento tanto de los hechos como de la ilicitud, esto es, si el sujeto **conocía o debía conocer** que su comportamiento resultaba contrario al ordenamiento jurídico.

En los casos en los cuales se pruebe que el demandado conocía plenamente que su comportamiento era constitutivo de una causal de pérdida de investidura, estaríamos ante una situación de total intención en la realización de la misma y, por ende, de un grado de culpabilidad doloso. En aquellos eventos en los que se concluya que el sujeto no conocía la ilicitud de su conducta, pero que en virtud de la diligencia requerida para el desarrollo de su actividad debía saber que la misma resultaba contraria a derecho, se está ante un comportamiento culposo, de no mediar sólidas circunstancias que se lo hubieran impedido.

Para definir este elemento subjetivo entonces, el análisis de la conducta debe dirigirse a establecer si el señor **MARIO HINESTROZA**

---

<sup>64</sup> Sobre esta discusión vale la pena resaltar la aclaración de voto del Consejero de Estado Hugo Fernando Bastidas Barcenás a la sentencia de pérdida de investidura PI-2009-00708-00, en la que señaló que la acción de pérdida de investidura tiene *un carácter punitivo* dentro del cual es necesario *la comprobación previa de los elementos subjetivos de la falta*. En el voto concurrente se señaló: “[l]a acción de pérdida de investidura debe desencadenar un proceso gobernado por esos principios, en especial, el principio de presunción de inocencia. El dolo y la culpa son lo incorrecto de una conducta que, por ende, merece el reproche jurídico pertinente, vale decir, la condigna sanción. Imponer una sanción solo por el mero resultado es injusto.” En igual sentido, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de marzo de 2010, radicado PI 11001-03-15-000-2009-00198-00, C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

<sup>65</sup> Sentencias SU-400 de 2012 (M.P. Adriana M. Guillén Arango) y SU-399 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

**ANGULO** conocía o debía conocer que la suya era constitutiva de inhabilidad, con miras a determinar si existió dolo o culpa en su comportamiento.

En el caso del dolo, el objeto de prueba corresponde a determinar el **pleno conocimiento** que tiene el sujeto sobre que determinada conducta (en este caso la celebración del contrato), genera la inhabilidad, pues ante dicho conocimiento, la ejecución de la conducta demuestra la intención en la misma.

Entretanto para determinar si la conducta fue culposa, tiene que estar demostrado, al menos, que el sujeto **debía conocer** su ilicitud en virtud de la diligencia que para la inscripción como candidato al Concejo del Municipio de Arauca (Arauca), le era menester desplegar.

Ahora bien, para establecer esta diligencia acudiremos a los presupuestos señalados en el artículo 63 del Código Civil, el cual prevé:

**“Artículo 63. Culpa y dolo.** La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.

El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro” [...]”<sup>66</sup> (Negrillas fuera de texto).

La revisión de los requisitos y el estudio del marco normativo que rige el cargo al cual se aspira, son una obligación general para quien pretende acceder a la

---

<sup>66</sup> Corte Constitucional, sentencia C-651 de 1997, Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

función pública, en los que están comprendidos los cargos de elección popular; sin embargo, el **entendimiento** de dichos requisitos debe analizarse de acuerdo con las condiciones personales del sujeto, esto es el grado de formación, su profesión, las circunstancias que lo rodearon, así como a los actos que haya realizado para conocer dicho marco normativo, por ejemplo solicitar conceptos o asesorarse frente a la configuración o no de la referida inhabilidad, para con base en ello, determinar si se obró con el cuidado requerido y así definir si su conducta es culposa o si, por el contrario, se está ante una situación de buena fe exenta de culpa que impida el reproche subjetivo de su obrar.

Ahora bien, los hechos descritos en el *sub lite* en modo alguno permiten apreciar que el demandado actuó con la diligencia debida como quiera que está establecido que, no obstante su deber de conocer los requisitos y calidades con los que tiene que contar un candidato para ser elegido Concejal municipal, así como las inhabilidades que le impiden serlo, dentro de la que se encuentra la que ahora se le endilga, y que, además, el desconocimiento de las mismas no lo exoneraba de la correspondiente responsabilidad, el señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ** procedió a inscribirse para tales comicios habiendo intervenido en la celebración de dos contratos con la Alcaldía Municipal de Puerto Rondón (Arauca) como persona natural, dentro del año anterior a las elecciones territoriales para el período constitucional 2016-2019.

Esta conducta corresponde, según el citado artículo 63 del Código Civil, a la falta de cuidado que los hombres emplean ordinariamente en los negocios propios, en la medida en que, se reitera, la Ley 136 establece, en su artículo 43, las inhabilidades o requisitos negativos de los que debe carecer el candidato al Concejo para ser elegido y ejercer la curul, en la que subsiste, como ya se ha

explicado, haber intervenido en el año anterior a las elecciones, en la celebración de contratos con entidades públicas.

El proceder del demandado deriva en negligente, habida cuenta que no verificó el régimen de inhabilidades que rodeaba el cargo al cual aspiró, pues ello le hubiera permitido percatarse que en su persona se erigía una prohibición para aspirar y ser elegido Concejal Municipal de Puerto Rondón (Arauca), máxime cuando en ambos procesos de selección de Mínima Cuantía, la administración municipal le advirtió, en reiteradas ocasiones, que la formulación de la respectiva oferta y su aceptación constituían, per se, el contrato celebrado para todos los efectos legales, en los términos de los artículos 2 de la Ley 1150, adicionado por el artículo 94 de la Ley 1474 y el Decreto 1510 de 2013 -se insiste en el análisis probatorio de los Estudios Previos, las Invitaciones Públicas y las comunicaciones de aceptación-.

En síntesis, para la Sala es evidente que la conducta censurada - intervención en la celebración de un contrato público-, fue desplegada por el Concejal **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, debiendo saber que quedaba inhabilitado para inscribirse y ser elegido Concejal del Municipio de Puerto Rondón (Arauca) y, aun así, optó por inscribirse y participar de los comicios, de forma culposa, muy a pesar de que tuvo la capacidad cognitiva de reconocer que esa actuación vetaba su aspiración electoral -fue oferente y contratista incluso en procesos de selección anteriores, entendía la normatividad aplicable, presentó ofertas y desplegó el manejo necesario del SECOP para obtener su propósito-, en lo que se percibe como una inequívoca configuración de la causal de pérdida de investidura endilgada.

Por las razones explicadas, y encontrándose demostrados los aspectos objetivo y subjetivo de la causal de inhabilidad prevista en el artículo 43, numeral 3 de la Ley 136, modificado por el artículo 40 de la Ley 617, la Sala revocará la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca que denegó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, decretará la pérdida de investidura del Concejal demandado, como lo ordena el artículo 55, numeral 2, de la Ley 136, en concordancia con el artículo 48, numeral 6, de la Ley 617.

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

**F A L L A :**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia de 30 de agosto de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca y, en su lugar, **DECRÉTASE** la pérdida de investidura de Concejal del Municipio de Puerto Rondón (Arauca), señor **DUBÁN ISNARDO RAMÍREZ LÓPEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 17.548.092 de Tame (Arauca).

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 16 de mayo de 2019.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Presidente

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**