

**LA ACTUACIÓN DEL MANDATARIO EN LA CELEBRACIÓN DE UN CONTRATO ESTATAL CUANDO NO INFORMA SOBRE LA REVOCATORIA DEL MANDATO, INHABILITA AL MANDANTE PARA SER ELEGIDO VÁLIDAMENTE Y LO COMPROMETE FRENTE A TERCEROS.**

La nulidad del acto de elección del alcalde de Magangué se sustenta en que el demandado violó el num. 3º del art. 37 de la Ley 617 de 2000, al haber intervenido, dentro del período inhabilitante que establece la ley, en la celebración de un contrato de arrendamiento de un inmueble de su propiedad con el Consejo Superior de la Judicatura.

La prosperidad de la causal de inhabilidad referida se acredita con a) la elección del alcalde demandado; b) la existencia de un contrato en cuya celebración éste haya intervenido, en interés propio o en interés de terceros; c) que el contrato se haya celebrado con una entidad pública; d) que ello hubiere ocurrido dentro del año anterior a la elección, y e) que el contrato deba ejecutarse o cumplirse en el municipio en que fue elegido el alcalde. Dentro de las finalidades de la causal está el impedir que quien tiene acceso a los beneficios de la contratación estatal pueda utilizarlos rompiendo el equilibrio frente a quienes compiten por el acceso a los cargos públicos.

Las pruebas llevan a la Sala al convencimiento de que el señor Anuar Arana Gechem efectivamente intervino, dentro del período inhabilitante, en la celebración del contrato estatal de arrendamiento, en su calidad de copropietario y mediante apoderado especial, que se suscribió con la Administración Judicial de Cartagena a través de su Director Seccional el 3 de julio de 2007, fecha comprendida dentro del período inhabilitante, a las voces de la norma en cita.

La existencia de revocatoria del poder para celebrar el contrato de arrendamiento, si bien es anterior a la fecha de celebración del contrato de arrendamiento que se llevó a cabo el 3 de julio de 2007, es lo cierto que no enerva la materialización de la causal de inhabilidad por intervención en la celebración de contratos en que quedó incurso el demandado, porque el contrato de arrendamiento fue suscrito por su apoderado negociador quien fungió como su representante, sin advertir sobre la revocatoria de dicho mandato.

Sólo el 1º de noviembre de 2007, cuatro meses después de la celebración del contrato y con posterioridad a la realización de las elecciones en las que el demandado resultó electo Alcalde Municipal de Magangué su hermano, acudió a la Administración Judicial a solicitar que fuera aclarado el contrato, en el sentido de señalar que el señor Anuar Arana no tuvo el carácter de parte contractual como arrendador porque éste había revocado el poder.

A las voces del artículo 2199 del Código Civil al haber concurrido el señor Salim Arana a celebrar el contrato estatal en representación de Anuar Arana Gechem a pesar de conocer que éste le había revocado el mandato, le generó al mandante la obligación contractual como si el mandato no hubiera dejado de existir. Este efecto legal le representa al poderdante que deba afrontar todas las consecuencias jurídicas que se deriven de la celebración del contrato estatal, aplicado al presente caso, incluso, la configuración de la inhabilidad para participar como candidato a la elección de alcalde.

En este orden de ideas se impone confirmar la sentencia apelada que anuló la elección del señor Anuar Arana Gechem como Alcalde de Magangué.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN QUINTA**

**Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**Bogotá, D. C., diecinueve (19) de febrero de dos mil nueve (2009)**  
**Radicaciones Nos. 1300123312007-00700- 00 y 1300123310002007-0776-00**  
**Radicaciones internas No. 2007-00700 y 2007-00776**  
**Demandantes: Willington Manuel Merlano Álvarez y otro**  
**Demandado: Anuar Arana Gechem**  
**Electoral. Apelación sentencia**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 18 de junio de 2008, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar decretó la nulidad del acto administrativo que declaró elegido al demandado como Alcalde del Municipio de Magangué para el período constitucional 2008 -2011.

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1. La demanda del proceso 130012331200776 - 00**

El señor Willington Manuel Merlano Álvarez, en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad electoral, solicitó que se declare la nulidad del acto administrativo mediante el cual la Comisión Escrutadora Municipal de Magangué declaró elegido a Anuar Arana Gechem como Alcalde de dicho Municipio para el período 2008 - 2011, contenido en el formulario E-26 AL de 2 de noviembre de 2007, y que se cancele la credencial que se le otorgó, así como se convoque a nuevas elecciones como consecuencia de la nulidad solicitada.

Para fundamentar la demanda manifestó que el acto acusado violó el artículo 37 de la Ley 617 de 2000 en cuanto estableció que “no podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde 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 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”, porque el demandado, en su calidad de copropietario del Edificio Mereb Arana

ubicado en el Municipio de Magangué, y previo otorgamiento de poder a su hermano Salim Arana Gechem, intervino en la celebración del contrato No. CTO4-31 de 3 de julio de 2007, cuyo objeto fue el arrendamiento del Edificio mencionado en el que consta que fue suscrito por la Nación - Consejo Superior de la Judicatura y por Anuar Arana Gechem y otros en condición de arrendatarios *“mediante poder otorgado a Salim Arana Gechem”*.

Solicitó la suspensión provisional del acto acusado con fundamento en los hechos y razones anteriores, y luego de señalar los elementos de la inhabilidad que le imputa al demandado, afirmó que todas ellas se configuran en el presente caso. Agregó que el contrato estatal en que intervino el demandado no hace parte de aquellos excluidos de la inhabilidad, como son los ofrecidos por las entidades públicas a las personas en general y los que celebran los representantes de estas entidades en cumplimiento de un deber legal y en aras del interés general.

#### **1.1.1. Contestación de la demanda**

**1.1.1.1.** El demandado, mediante apoderado, contestó la demanda dentro de la oportunidad legal y se opuso a las pretensiones.

Propuso la excepción de fondo de falta de celebración del contrato CTO 4-31 de 3 de julio de 2007 y para sustentarla afirmó:

Que no intervino personalmente ni por conducto de otra persona en su celebración. Afirmó que el objeto del contrato señalado contraría los artículos 1502, 1517 y 1518 del Código Civil que establecen que las cosas que lo constituyen deben tener existencia física y jurídica, ser comerciales y estar determinadas, ya que la primera consideración del contrato dice que el Consejo Superior requiere arrendar el inmueble ubicado en Magangué, Barrio Centro, No. 16 3-10 Edificio Mereb Arana, registrado con la matrícula inmobiliaria No. 064-003541 y 064-0003542 de 2 de octubre de 1980, que no es propiedad del demandado, y porque como dice la segunda consideración, por escritura pública No. 588 de 1992 el edificio se constituyó como propiedad horizontal y se dividió en

varios inmuebles que se registraron por separado con los números de matrícula inmobiliaria 064-0015228, 064-0015229, 064-0015230, 064-0015231, 064-0015232, 064-0015233, 064-0015234 y 064-0015235.

Que mediante el contrato comentado no se arrendaron todos los inmuebles en que se dividió el Edificio Mereb Arana, puesto que no se identificaron por sus medidas y linderos, y que dicho contrato no compromete al demandado quien sólo fue propietario hasta el año 2007 de los apartamentos 2 y 4, registrados con las matrículas inmobiliarias 064-0015230y 064-0015232.

Que el poder que otorgó el 8 de junio de 2007 a Salim Arana Gechem es indeterminado porque no autoriza de manera específica a arrendar los dos apartamentos mencionados.

Que sobre esos apartamentos sólo tenía la nuda propiedad desde el 19 de junio de 2007 porque celebró una promesa de compraventa con el mismo hermano en cumplimiento de la cual le entregó su tenencia y posesión material y otorgó la escritura pública de compraventa No 545 el 7 de diciembre de 2007 registrada con los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 064-0015230 y 0640015232 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué.

Que el 21 de junio de 2007 revocó el poder que había otorgado a su hermano Salim y lo envió a la Rama Judicial con nota de presentación personal ante Notario y que el 1º de noviembre del mismo año Salim solicitó a la Rama Judicial que corrigieran los errores consignados en el contrato tales como que Anuar Arana le había revocado el poder y que respecto a Martha Arana y Mereb Arana no le habían otorgado poder alguno. Solicitud que fue aceptada, y corregidos los errores a través del documento de 21 de noviembre de 2007 suscrito por la entidad contratante y por el señor Salim Arana.

Propuso la excepción de legalidad del acto de declaratoria de la elección y la sustentó con el argumento de que ese acto no estaba afectado por causal de nulidad alguna.

**1.1.1.2. El señor Manuel Yemer Comas García** intervino oportunamente para solicitar que se le tuviera como interviniente adhesivo para oponerse a las pretensiones de la demanda y, solicitó, que se investigara la razón por la cual no se remitió la aclaración del contrato de arrendamiento al Ad quem en el trámite de la apelación contra el auto que suspendió provisionalmente el acto acusado.

### **1.1.2. Actuación procesal**

El Tribunal admitió la demanda y suspendió provisionalmente el acto acusado mediante auto de 4 de diciembre de 2007, notificado a las partes por estado, personalmente al Agente del Ministerio Público y mediante edicto fijado en Secretaría por el término de ley. Esta Sección confirmó la suspensión provisional del acto acusado por auto de 6 de marzo de 2008 y mediante auto de 10 de abril de 2008 rechazó por improcedente el recurso de reposición interpuesto contra el auto anterior y remitió el expediente al A quo para que decidiera la nulidad propuesta por el demandado. El Tribunal fijó el proceso en lista durante el término legal y por auto de 4 de febrero de 2008 abrió a pruebas el proceso.

## **1.2. La demanda del proceso 1300123312007--00700- 00**

El señor Arcesio Pérez Bello, por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad electoral, formuló las mismas pretensiones que el demandante del proceso 130012331200700776 -00, y sustentó la demanda, en lo sustancial, en los mismos hechos y razones que expuso aquél. Agregó que el bien objeto del contrato de arrendamiento en cuya celebración intervino el demandado fue adquirido por éste mediante sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Magangué el 4 de junio de 1980 y describió los linderos y medidas señalados en el contrato.

Con fundamento en los mismos hechos y razones solicitó la suspensión provisional del acto acusado.

### **1.2.1. Contestación de la demanda**

El demandado contestó la demanda por conducto de apoderado dentro de la oportunidad legal y se opuso a las pretensiones fundado en los mismos hechos y razones que en la contestación de la demanda del proceso 2007-776.

### **1.2.2. Actuación procesal**

El Tribunal admitió la demanda y decretó la suspensión provisional del acto acusado mediante auto de 27 de noviembre de 2007, notificado por estado y personalmente al Agente del Ministerio Público. Por auto de 28 de noviembre de 2007 la ponente aclaró la providencia anterior en el sentido de que no procedía la notificación personal del demandado porque, a su juicio, ésta forma de notificación sólo cabe respecto de los nombrados o elegidos por junta, consejo o entidad colegiada, que no es el caso del demandado quien fue elegido popularmente. Los autos descritos se notificaron por edicto fijado en Secretaría por el término legal.

Mediante auto de 4 de febrero de 2008 el Tribunal denegó la solicitud de nulidad del auto admisorio de la demanda, el cual fue confirmado por esta Sala mediante auto de 6 de marzo de 2008 al decidir la apelación interpuesta en su contra. Por auto de 28 de marzo de 2008 la Sala ordenó remitir el expediente al Tribunal para que decidiera la nulidad impetrada por el actor por falta de notificación personal de la demanda. El Tribunal fijó el proceso en lista durante el término legal y por auto de 25 de febrero de 2008 abrió a pruebas el proceso.

### **1.3. Acumulación de los procesos**

Por auto de 31 de marzo de 2008 el Tribunal dispuso acumular los procesos radicados con los números 13-001-23-31-003-2007-00700-00 y 13-001-23-31-003-2007-00776 -00 y fijar aviso para la convocatoria a audiencia de sorteo de ponente, la que se efectuó el 7 de abril de 2008. El ponente, mediante auto de 29 de abril de 2008, dispuso correr traslado a las partes para que alegaran de conclusión, y entregar el expediente al Agente del Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo.

#### **1.4. Alegatos de conclusión**

Presentaron alegatos dentro de la oportunidad legal los siguientes sujetos procesales:

**1.4.1. El demandado**, por conducto de apoderado, reiteró los hechos y razones que expuso al contestar las demandas de los procesos acumulados y agregó que el contrato de arrendamiento a que ellas aluden, carece de valor probatorio porque se allegó al proceso sin anexos y no se acreditó que se publicó en el Diario Oficial como lo ordenan el párrafo 3° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto 327 de 2002, publicación que a la luz del artículo 60 de la Ley 190 de 1995 es un requisito necesario para legalizarlo. Que tampoco se demostró que el contratista hubiera otorgado la garantía única para avalar el cumplimiento de las obligaciones contractuales ni que la administración la hubiera aprobado, requisitos necesarios para la ejecución del contrato de acuerdo con la Ley 80 de 1993, al igual, que la existencia de la disponibilidad presupuestal correspondiente. Que como no se allegó al expediente el certificado de disponibilidad y de registro presupuestal de dicho contrato exigidos para su legalización por el numeral 6° del artículo 25 de la ley 80 de 1993 y la Ley 179 de 1994, el contrato no se perfeccionó, no es oponible ante terceros y carece de valor probatorio.

Estimó que por lo anterior faltaba uno de los presupuestos de la inhabilidad en estudio, lo que generó que ésta no se configurara porque el contrato no estaba suscrito personalmente por el demandado. Manifestó que los testimonios recibidos por Edgardo Atencio y Salim Arana demuestran que éste carecía de poder cuando suscribió el contrato.

**1.4.2. El interviniente adhesivo Manuel Comas García** afirmó que el Tribunal violó el derecho de defensa del demandado porque omitió notificarle personalmente el auto que admitió la demanda y suspendió provisionalmente el acto acusado, pues en el trámite de la apelación en su contra no se envió al superior las pruebas que aquél aportó en su defensa. Advirtió una contradicción entre la cláusula cuarta del contrato CT04-31 suscrito el 3 de julio de 2007 que estableció su duración en seis

meses contados desde el 3 de julio y la cláusula doceava según la cual su ejecución se iniciaba el 10 de abril de 2007. Reiteró los hechos expuestos por el demandado en la contestación de la demanda que, a su juicio, constan en documentos auténticos que no fueron tachados de falsos ni desvirtuados en el proceso.

Concluyó que el demandado no celebró contrato alguno con la administración porque lo que una persona ejecuta en nombre de otra al no tener poder de ella, ni de la ley para representarla, carece de efectos contra el representado, argumento que apoyó en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Seguidamente, adujo que la revocación del poder efectuada por el demandado antes de que se celebrara el contrato, está demostrada con el documento de aclaración del contrato de arrendamiento y los testimonios de Salim Arana y del Abogado Edgardo Manuel Atencio Royero que no fueron objeto de tacha alguna.

**1.4.3. El demandante del proceso No. 2007-0776 Willigton Manuel Merlano Álvarez** reiteró los hechos y razones que expuso en la demanda y pidió que se desestimaran los argumentos del demandado según los cuales no celebró el contrato de arrendamiento No. CT04-31 de 2007, pues dicho contrato se ha ejecutado desde el 3 de julio de 2007 mediante el funcionamiento de los Juzgados de la ciudad de Magangué en el inmueble arrendado, de lo cual da cuenta el oficio DESAJ-08 No. 64 de 21 de febrero de 2008 suscrito por el Director Seccional de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Sostuvo que el contrato sí tiene existencia jurídica y recae sobre los inmuebles identificados con los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 064-0015230 y 054-0015232 que fueron de propiedad del demandado hasta el 13 de diciembre de 2007 cuando se registró la escritura pública No. 545 del 7 de diciembre de 2007 de la Notaría Única de Magangué en la que se observa que dichos inmuebles los vendió a Salim Arana, tal y como lo reconoció éste en su testimonio.

Que el poder conferido por el demandado tuvo eficacia jurídica porque expresó su voluntad de arrendar, y que no debe considerarse su supuesta



revocatoria porque nadie revoca lo que no ha conferido. Además, la revocatoria está redactada en tiempo pasado y no hay certeza de que hubiera sido recibida oportunamente por la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial Seccional Bolívar, pues el documento aclaratorio del contrato señala que sólo hasta el 1º de noviembre de 2007 ésta conoció la revocatoria del poder, de donde concluyó que la revocatoria no existía para efectos del contrato celebrado el 3 de julio de 2007.

Que no es cierto que Salim Arana recibió la posesión y tenencia de los apartamentos 2 y 4 por virtud de la promesa de compraventa que suscribió con el demandado porque los atributos de la propiedad están en cabeza del titular hasta cuando se transfieran mediante un título traslativo de dominio, y la promesa de compraventa no lo es. Que el derecho de dominio entraña facultades materiales como el uso y el goce que permiten el aprovechamiento del derecho, y facultades jurídicas que se realizan por actos jurídicos, como transferir el dominio, limitarlo o grabarlo, por lo que el demandado sólo permitió en la promesa de compraventa que su hermano usara o gozara del bien en virtud de la entrega material, pero se reservó hasta la perfección del contrato las facultades jurídicas, por tanto, percibía los frutos del dominio. Citó jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que señala las diferencias entre la promesa de compraventa y la compraventa prometida.

**1.4.4. El demandante del proceso No. 2007-00700-00 Arcesio Pérez Bello** reiteró los hechos y razones que expuso en la demanda y afirmó que están probados los elementos que estructuran la inhabilidad que imputa al demandado, pues en virtud del contrato de arrendamiento CT04-31 de 2007 la Rama Judicial en el Municipio de Magangué funciona en el Edificio Mereb Arana como lo certificó el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, y es de público conocimiento que dicho edificio tiene existencia jurídica porque aunque está dividido en varios inmuebles con registro inmobiliario, independiente se constituyó como propiedad horizontal de la cual es copropietario el demandado, titular del dominio de los apartamentos 2 y 4. Agregó que, aún si fuera inexistente el objeto del contrato, SALIM ARANA GECHM lo suscribió en representación de su hermano ANUAR conforme a un poder debidamente otorgado.

Que la Fiscalía General de la Nación investiga preliminarmente la presunta falsedad del otrosí del contrato de arrendamiento, al igual que la Procuraduría General de la Nación, y pidió tener en cuenta la particular circunstancia de que la solicitud del otrosí al contrato se hizo en los días siguientes a la elección del demandado cuando se había demandado su nulidad.

Destacó que Salim Arana reconoció en su testimonio que el demandado era propietario de los apartamentos 2 y 4 del Edificio Mereb Arana cuando suscribió el contrato de arrendamiento. Opinó que el contrato de compraventa suscrito entre Anuar y Salim Arana probablemente es ficticio porque es inverosímil que el comprador recibía el valor del contrato como si fuera vendedor. Afirmó que el demandado otorgó el poder y celebró el contrato de arrendamiento a sabiendas de que tales conductas lo inhabilitaban, porque así lo demuestra la declaración jurada del Abogado Edgardo Manuel Atencio quien le absolvió una consulta en tal sentido a la familia del demandado y les recomendó que se revocara el poder otorgado.

Citó jurisprudencia de esta Corporación sobre la inhabilidad en estudio y concluyó que el poder que otorgó el demandado estuvo vigente hasta el 21 de noviembre cuando se suscribió el otrosí, fecha en la que el documento que lo revocó “apareció misteriosamente y presuntamente trasapelado”.

### **1.5. Concepto del Ministerio Público**

**El Agente del Ministerio Público** emitió concepto de fondo dentro de la oportunidad legal en el que solicitó que se acceda a la nulidad deprecada en la demanda porque consideró probado que el demandado celebró, por conducto de apoderado y dentro del período inhabilitante, el contrato de arrendamiento con la Nación - Consejo Superior de la Judicatura descrito por el actor.

Consideró que no debe dársele mérito probatorio a la promesa de compraventa celebrada entre el demandado y su hermano Salim el 19 de junio de 2007, al escrito de revocación de 21 de junio de 2007 y a la

aclaramiento del 1º de noviembre del mismo año, porque hacen parte de explicaciones ambiguas, equívocas e insuficientes orientadas a ocultar errores crasos del demandado que lo llevaron a inhabilitarse para ser elegido Alcalde del Municipio de Magangué, y que aún si el demandado hubiera revocado el poder el 21 de junio el mandatario no tuvo conocimiento de la revocatoria, por lo que el mandato seguía vigente a la luz del artículo 1282 del Código Civil que sólo reconoce efecto a la revocatoria notificada al mandatario. Agregó que aún si el mandatario tuvo conocimiento de la revocatoria del mandato celebró un contrato válidamente de acuerdo con el artículo 1282 que establece que el mandante queda obligado por los actos que celebra el mandatario revocado con terceros de buena fe.

#### **1.6. La sentencia apelada**

Es la de 18 de junio de 2008, mediante la cual el **Tribunal Administrativo de Bolívar** declaró la nulidad del acto acusado.

Luego de precisar el concepto de la causal de inhabilidad para ser elegido y de señalar, con apoyo en criterios doctrinales y jurisprudenciales, la finalidad que persigue su establecimiento, afirmó que la causal prevista en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, está conformada por los siguientes elementos a) Que el elegido Alcalde haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel; b) Que esa intervención haya ocurrido dentro del año anterior a la elección; c) Que la intervención se haya efectuado en interés particular del interviniente o de un tercero, y d) Que el objeto del contrato se deba ejecutar o cumplir en el respectivo municipio.

Que el primer elemento de la inhabilidad está probado porque el señor Salim Arana Gechem celebró el 3 de julio de 2007 un contrato estatal en nombre propio y de otros, entre ellos del alcalde demandado, quien le otorgó poder especial el 8 de junio de 2007. El objeto del contrato fue el arrendamiento de un inmueble a la Rama Judicial ubicado en la ciudad de Magangué, el canon pactado fue de treinta millones y la duración inicial de seis meses.

Estimó que la celebración de contrato mediante apoderado es una figura legítima en el derecho civil y comercial, y que por tanto, el contrato mencionado tuvo vigencia, y no se desvirtuó en el proceso la relación contractual entre la Nación y los integrantes de la parte contratista, entre ellos el demandado, con el documento de fecha 21 de junio de 2.007 mediante el cual éste revocó el mencionado poder. Lo anterior, porque dicho documento no se integró a los “que conformaron la contratación” y sólo tuvo valor para el mandatario y mandante pero no para el contratante estatal, a menos que se le hubiera notificado o manifestado en el momento de suscribir y legalizar el contrato, situación que no consta en el mencionado contrato de arrendamiento.

Manifestó, por otra parte, que la aclaración al contrato que obra a folios 120 y 121 del exp. 2007-00776-00) se suscribió el 27 de noviembre de 2007 cuando ya habían transcurrido las elecciones, por lo que no tiene “validez alguna para este proceso”.

Que los demás elementos de la inhabilidad también se configuraron, esto es, la ejecución que se llevó a cabo en el Municipio de Magangué donde está ubicado el inmueble arrendado, su temporalidad dado que el contrato de arrendamiento mencionado se suscribió dentro del término inhabilitante y el interés del demandado en el contrato, dada su condición de propietario del inmueble arrendado, lo cual, se demostró en el proceso con los folios de matrícula inmobiliarias que obran a folios 25 a 32 del expediente 2007-00700-00, relacionados en el texto del contrato.

## **1.7. La apelación**

**1.7.1. El demandado** interpuso recurso de apelación en la oportunidad legal contra la sentencia de primera instancia por conducto de apoderado y para sustentarlo manifestó que dicha sentencia desconoce que a folio 120 del expediente 004-2007-00776, consta que la revocatoria del poder fue remitida al representante del Consejo Superior de la Judicatura acompañada de la Escritura Publica No. 588 de 1992. Que desconoce igualmente que dicha revocatoria se efectuó ante Notario, funcionario que da fe pública de la existencia del acto de revocación, razón por la

cual, dicho documento goza de autenticidad y demuestra que nació a la vida jurídica en la fecha que se realizó el documento de revocatoria de poder.

Reiteró que las normas que establecen inhabilidades deben interpretarse restrictivamente y afirmó que la sentencia apelada no se funda en hechos con respaldo probatorio sino en apreciaciones e interpretaciones que no encuadran en la causal que se le imputa.

**1.7.2. El interviniente adhesivo,** mediante apoderado, interpuso igualmente recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia en el que insistió que el poder que otorgó el demandado Anuar Arana el 8 de junio de 2007 fue revocado el día 19 del mismo mes, por lo que el 3 de julio de 2007 cuando se celebró el contrato dicho poder no existía, de donde concluyó, que el mencionado contrato no le es oponible porque no prestó su consentimiento y quien actuó en su nombre no tenía facultad legal ni contractual para hacerlo. Citó jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia que señala que lo que una persona ejecuta en nombre de otra sin estar facultado por la ley y sin que ella le hubiera otorgado poder carece de efectos contra el representado.

Consideró errado el argumento del A quo según el cual la revocatoria del poder sólo hubiera producido efectos frente a la administración si hubiese sido conocido por ella antes de la celebración del contrato porque, a su juicio, el mandato es un contrato de naturaleza consensual y bilateral, por lo que una vez que la revocatoria se produjo cesaron los efectos del mandato revocado.

Afirmó que si el Tribunal quiso decir que no se notificó oportunamente a la administración el acto de revocación “falta a la verdad” porque en el documento de aclaración del contrato de arrendamiento, consta que la revocatoria fue enviada a la judicatura anexa a la escritura pública No. 588 de 1992 que obra a folio 81 *ibídem*.

Que el contrato sí tuvo validez y se ejecutó como dice el A quo, pero que esa circunstancia es irrelevante para establecer la configuración de la causal en estudio porque el contrato no vincula al demandado.

Y que es errada la valoración probatoria que en el fallo se hizo del documento en que consta la revocatoria ante Notario Público, funcionario que dio fe de que se suscribió en su presencia y de la fecha en que se hizo, pues de acuerdo con el inciso tercero del numeral 5º del artículo 252 del C. de P. C., los documentos privados presentados por las partes con fines probatorios se reputan auténticos.

Agregó que también incurrió en error el Tribunal al desconocer la validez de la aclaración hecha el 27 de noviembre de 2007 al contrato de arrendamiento, con el argumento de que las partes lo suscribieron después de las elecciones del 28 de octubre de 2007, pues a su juicio, el argumento del Tribunal presume la mala fe de los contratantes y desconoce que dicho documento es auténtico y no fue tachado de falso dentro del proceso. Reiteró su inconformidad con la presunta notificación irregular del auto admisorio de la demanda y con la falta de remisión al superior de los documentos que aportó con el escrito de apelación contra dicha providencia.

**1.7.3. El demandante Arcesio Pérez Bello** presentó un alegato para oponerse al recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia en la que consideró atinado sus argumentos y transcribió los fundamentos que expuso en la demanda y en los alegatos de conclusión de la primera instancia para demostrar que el demandado sí celebró el contrato de arrendamiento por conducto de apoderado.

## **1.8. Alegatos en segunda instancia**

El **demandado** presentó oportunamente alegatos en los que reiteró, en lo sustancial, los fundamentos del recurso de apelación interpuesto por el interviniente adhesivo y transcribió los hechos y razones que expuso en su defensa en anteriores oportunidades procesales.

## **1.9. Concepto del Ministerio Público en la segunda instancia**

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado no emitió concepto de fondo en esta oportunidad.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. El acto acusado**

Lo representa el acto administrativo mediante el cual se declaró elegido al señor Anuar Arana Gechem como Alcalde del Municipio de Magangué para el período constitucional 2008 - 2011, contenido en el acta de escrutinio de votos E- 26 AL suscrito por los miembros de la Comisión Escrutadora Municipal de esa localidad el día 2 de noviembre de 2007, cuya copia auténtica obra a folios 13 y 14 del Exp. N° 2007-0776 CP No. 1.

### **2.1. Competencia**

Los artículos 129 y 132-8 del C. C. A., en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999 de la Sala Plena del Consejo de Estado, le asignan a ésta Sección el conocimiento en segunda instancia de los procesos de nulidad contra actos de elección de alcaldes de municipios cuyas poblaciones sean superiores a 70.000 habitantes, como es el caso del Municipio de Magangué que tiene 121.515, como lo acredita el certificado remitido por el Departamento Nacional de Estadísticas que obra a folio 72 del Exp. N° 2007-0776 CP No. 1.

### **2.2. Delimitación de la competencia de la Sala en la segunda instancia**

Los demandantes solicitaron la nulidad del acto acusado porque estiman que el demandado violó el numeral 3° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000. Este numeral establece dos causales de inhabilidad diferentes para inscribirse y ser elegido o designado alcalde municipal o distrital: 1) haber intervenido, dentro del año anterior a la elección en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital en interés propio o de terceros y 2) haber intervenido durante el mismo periodo en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros que debieran ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

Pero en las demandas acumuladas sólo se imputó al demandado la inhabilidad relacionada con la intervención en la celebración de contratos. En efecto, en la presentada por Willington Manuel Merlano se resaltó con negrillas y subrayas el texto de la norma mencionada, así: no podrá ser inscrito como candidato, ni elegido ni designado como alcalde municipal **“Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal 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...”**. También dijo explícitamente que la acusación trataba únicamente sobre la segunda de las causales y se describieron los elementos que la configuran. En los mismos términos la demanda presentada por Arcesio Yépez Anaya destacó el texto transcrito en párrafo anterior y describió los elementos de la inhabilidad señalada.

Ninguna de las demandas trata pues sobre la causal de intervención en la gestión de negocios y a ella tampoco se refirió el A quo ni los demás sujetos procesales en el curso del proceso, razón por la cual se estudiará exclusivamente la causal de intervención en la celebración de contratos.

La Sala anticipa que el fallo de primera instancia será confirmado.

Para efectos de sustentar esta decisión, en primer lugar, la Sala hará inicialmente unas precisiones de rigor acerca de la teleología y el alcance de la inhabilidad por intervención en la celebración de contratos, para luego abordar los supuestos fácticos que son necesarios para dar por configurada la causal de inhabilidad mencionada.

### **2.3. Teleología y alcance de la causal en estudio**

El régimen de inhabilidades tiene como finalidad la preservación de la integridad del proceso electoral, el equilibrio en la contienda política y la igualdad de oportunidades entre los competidores en una elección.

La regla prevista en el numeral 3° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000 que modificó el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, esto es, la intervención en la celebración de contratos constituye la consagración normativa del interés



del legislador en garantizar estos valores que deben caracterizar la máxima expresión de la democracia, representada para este caso en la elección de los miembros del Concejo Municipal.

La Corte Constitucional justamente al referirse a la causal de inhabilidad de intervención en la celebración de contratos en el caso de los alcaldes, realizó unas precisiones en torno al fin que buscaba el legislador frente a la prohibición a los candidatos de intervenir en la celebración de contratos con entidades públicas que deban ejecutarse en el respectivo municipio dentro del año anterior a la elección.

Al respecto dijo:

*(...) la inhabilidad también puede cumplir otra finalidad constitucionalmente relevante, pues obstaculiza el aprovechamiento de recursos públicos para desfigurar los procesos electorales. En efecto, un contratista, por el hecho de adelantar obras de utilidad para la comunidad, puede llegar a ejercer una cierta influencia local, que podría aprovechar en los procesos electorales municipales, con lo cual se viola la igualdad en este campo y se altera la propia dinámica de la participación política. (...)*<sup>1</sup>  
(Resaltas de la Sala).

Ahora bien, precisada la finalidad del régimen de inhabilidades y de la causal de intervención en la celebración de contratos, de acuerdo con el artículo 37-3 de la Ley 617 de 2000 para que prospere la causal de inhabilidad en estudio es necesario que se acrediten los siguientes supuestos fácticos: **a)** la elección del alcalde demandado; **b)** la existencia de un contrato en cuya celebración éste haya intervenido, en interés propio o en interés de terceros; **c)** que el contrato se haya celebrado con una entidad pública; **d)** que ello hubiere ocurrido dentro del año anterior a la elección, y **e)** que el contrato deba ejecutarse o cumplirse en el municipio en que fue elegido el alcalde.

La jurisprudencia de la Sección ha entendido por intervención en la celebración de contratos **la participación personal y activa del demandado en actos conducentes a consolidar un contrato que efectivamente se celebró, participación ya como parte o ya como tercero,**<sup>2</sup> siempre que devalen un claro interés en tal sentido<sup>3</sup>. Ha

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-618 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>2</sup> Sentencia del 19 de octubre de 2001, expediente 2654.

<sup>3</sup> Sentencia del 28 de septiembre de 2001, expediente 2674.

señalado igualmente que lo que constituye causal de inhabilidad es la intervención en la “celebración” del contrato y no su ejecución, <sup>4</sup> que dicha causal se configura aunque el objeto contractual no se cumpla o ejecute <sup>5</sup> y que su finalidad es evitar una confusión entre los intereses privados de quienes han intervenido en nombre propio o de terceros en la celebración de un contrato con la administración y el interés que compete al elegido de preservar los intereses públicos; **igualmente, impedir que quien tiene acceso a los beneficios de la contratación estatal pueda utilizarlos rompiendo el equilibrio frente a quienes compiten por el acceso a los cargos públicos.**

Ha señalado igualmente la jurisprudencia que la actividad precontractual que no concluya con la celebración de un contrato tipifica la causal de inhabilidad por intervención en la gestión de negocios, siempre que reúna las demás exigencias de dicha causal, y que la inhabilidad sólo puede predicarse frente a quienes intervienen en la celebración de contratos en interés particular (propio o de un tercero) y no frente a quienes celebran contratos en su calidad de funcionarios públicos y en nombre de entidades públicas, pues en tal caso actúan como representantes del interés general y en cumplimiento de un deber legal.<sup>6</sup>

#### **2.4. El caso concreto**

Precisado lo anterior, se ocupara la Sala de establecer si, en el caso objeto de estudio, se presentan o no los supuestos fácticos que son necesarios para dar por configurada la existencia de la causal de inhabilidad denominada intervención en la celebración de contratos.

Al respecto, se destacan como relevantes las siguientes probanzas allegadas al proceso:

---

<sup>4</sup> Sentencia de 6 de marzo de 2003 proferido por la Sección 5ª de la Sala de los Contencioso Administrativo de esta Corporación, entre otras.

<sup>5</sup> Sobre éste tópico ver, entre otras sentencias de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la de 27 de octubre de 2005, expediente 3850.

<sup>6</sup> Sentencias 2143 de 11 de febrero de 1999 y de 24 de agosto de 2001, radicación 2583, proferidas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. En igual sentido las sentencias del 3 de septiembre de 1998 y del 11 de febrero de 1999, Expedientes 1954 y 2143, Consejeros Ponentes, Doctores Miren de la Lombana de Magyaroff y Oscar Aníbal Giraldo Castaño, respectivamente.

1. A folios 22 del Expediente Principal N° 2007-0700 el escrito de fecha 8 de junio de 2007, en el que el demandado le otorgó **poder especial** al señor Salim Arana Gechem, dirigido a la “Rama Judicial de Cartagena”, para suscribir en su nombre y representación, contrato de arrendamiento de las oficinas de la Rama Judicial Seccional Magangué ubicadas en la calle 3ª N° 6-29 segundo piso.
  
2. A folios 23 a 24 del Expediente Principal N° 2007-0700 el **contrato de arrendamiento CTO4-31 de fecha 3 de julio de 2007** en el que se identifican como partes celebrantes del mismo el señor Álvaro Ignacio Guerrero Devia, en calidad de Director Seccional de Administración Judicial de Cartagena, quien obró en nombre y representación de la Nación -Consejo Superior de la Judicatura a título de arrendatario, y el señor *Salim Arana Gechem, quien actuó en nombre y representación de los señores ANUAR ARANA GECHER, YAMIL ARANA GECHER, YULIETEE ARANA GECHER, MARTHA ARANA GECHER y MEREB ARANA GECHER, propietarios del inmueble de propiedad horizontal “Edificio Mereb Arana”*. En ese mismo documento, consta expresamente que el señor Salim *“actúa según poder especial que le fue conferido y que se acompaña al respectivo contrato”*.
  
3. En el folio 158 del Exp. N° 2007-0776 CP 1 la **revocatoria de poder de fecha 21 de junio de 2007, presentada ante la Notaria Única del Circulo de Magangué**, suscrita por el demandado. En ese escrito, en concreto, se dijo:

*“(…) Por lo anterior solicitó se sirva no tener en cuenta a la persona anteriormente mencionada como mi apoderado para los efectos descritos para el contrato de arrendamiento en el memorial poder otorgado, hoy revocado por este memorial, ya que el señor SALIM ARANA GECHER, puede actuar en nombre propio en relación con los derechos de los apartamentos Nos. 2 y 4, puesto que se le prometió en venta y en consecuencia de hecho se le hizo la entrega material. (…)”*.
  
4. A folios 124 a 127 del Exp. N° 2007-0776 CP 1 la **promesa de compraventa firmada y presentada en la Notaria Única de Magangué de fecha 19 de junio de 2007, suscrita entre el demandado y su hermano el señor Salim Arana Gechen**. En la

cláusula primera de esa promesa, el señor Arana se obligó a vender y el señor Salim Arana se obligó a comprar los apartamentos N° 2 y 4 del Edificio Mereb Arana, los que también fueron objeto de arrendamiento en el contrato del 3 de julio de 2007 para las oficinas de la Rama Judicial en el Municipio de Magangué.

5. En los folios 128 a 132 del Exp. N° 2007-0776 CP 1 se observa la escritura de compraventa N° 545 de fecha 7 de diciembre de 2007, otorgada ante la Notaria Única de Magangué respecto de los apartamentos N° 2 y 4 del Edificio Mereb Arana, celebrada entre el señor Salim Arana Gechem y el demandado, cuyo registro en la Oficina de Instrumentos Públicos de Magangué se hizo el día 13 de diciembre de 2007.
6. A folio 123 del Exp. N° 2007-0776 CP 1 reposa copia de un **memorial presentado al Director Ejecutivo de la Seccional de Cartagena el 1 de noviembre de 2007 y firmado por el señor Salim Arana en el que solicitó “la modificación y/o aclaración del contrato No. CTO4 de 2007”**, por cuanto al momento de la firma del contrato de arrendamiento, no se había tenido en cuenta la revocatoria de poder presentada ante notario el día 21 de junio de 2007.
7. En los folios 120 y 121 del Exp. N° 2007-0776 CP 1 obra la **aclaración No. 01 de fecha 21 de noviembre de 2007 al contrato de arrendamiento de inmueble No. CTO4-31 de 2007, celebrado entre la Nación Consejo Superior de la Judicatura y Salim Arana Gechem**”, suscrita por éste último y por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Cartagena en representación de la Nación - Consejo Superior de la Judicatura. En dicha aclaración se destaca lo siguiente:

*“...por cuanto por un error involuntario del Consejo Superior se presentan las inconsistencias antes relacionadas, mencionadas en la solicitud de aclaración del arrendador, así: ....en cuanto al punto b) arriba anotado **debido a que algunos documentos exigidos al arrendador, anexos al contrato fueron enviados en fechas diferentes a la entidad desde Magangué con terceras personas antes de que se perfeccionara el contrato, algunos de estos documentos pudieron traspapelarse con otros documentos como sucedió con la revocatoria del poder***

*que hizo Anuar Arana Gechem a Salim Arana Gechem el cual consta de un folio y estaba anexo a la escritura pública No. 588 de 1992 que se solicitó al arrendatario (sic) para conocer las medidas y linderos de los bienes objeto de arrendamiento por parte del Consejo Superior, de lo cual la entidad no se percató hasta cuando se presentó la solicitud de aclaración del contrato de arrendamiento de inmueble CTO4-31 de 2007, presentada por el arrendatario (sic) porque lo buscamos minuciosamente entre la documentación aportada para la celebración del contrato bajo estudio...". (Negrilla fuera de texto).*

8. A folios 124 a 126 del Exp. N° 2007-0700 CP 1 el testimonio del Abogado Edgardo Atencio Royero, profesional que dió concepto al demandado sobre la inhabilidad en la que podía estar incurso para ser elegido Alcalde del Municipio de Magangué. De ese testimonio, la Sala resalta los siguientes apartes:

*"(...) PREGUNTADO: El señor ANUAR ARANA fue elegido alcalde de Magangué en octubre de 2007 y sus opositores políticos han demandado ante este Tribunal su elección arguyendo básicamente que aquel por conducto de su hermano SALIM ARANA celebró un contrato de arrendamiento con la Nación -Consejo Superior de la Judicatura en Magangué relativo a los inmuebles que hacen parte del Edificio Mereb Arana. Diga el declarante lo que sepa en relación con la afirmación anterior, esto es, si ANUAR ARANA arrendó o no arrendó en el año 2007, si es o no propietario en el citado edificio, si se dió o no se dió la posesión o la propiedad del citado edificio o citado inmueble dentro del edificio, diga lo que sepa. CONTESTÓ: De los hechos que usted me interroga tuve conocimiento porque fui consultado como abogado y en ejercicio de mi profesión puesto que las consultas fueron onerosas, recuerdo que el Consejo Superior de la Judicatura requería algunos inmuebles del edificio Mereb Arana para que funcionaran allí los juzgados de la ciudad de Magangué en ese edificio existen inmuebles individualizados y con matriculas independientes para la época en la que se me consultó, unos eran de propiedad del señor SALIM, YAMIL, ANUAR y otros hermanos, pero que eran propietarios en otro sitio del edificio que el Consejo no requería en arriendo; concretamente existen 2 apartamentos en los que existía como propietario el señor ANUAR ARANA se había celebrado un contrato de promesa de compraventa entre el señor SALIM ARANA y el señor ANUAR ARANA, y también se había otorgado algún poder por parte de todos los hermanos al señor SALIM según el dicho de ellos porque el Consejo requería que así fuera, o sea, que SALIM apareciera celebrando el contrato en nombre de todos los que aparecieran como propietarios, los pormenores de esas negociaciones las desconozco porque de eso tuve conocimiento por los elementos de juicio que tenían que proporcionármeme para rendir mi concepto, el concepto particularmente era en torno a la posibilidad jurídica de que ese tipo de negociación pudiera eventualmente inhabilitarlo en una*

*aspiración suya a la Alcaldía de Magangué, al parecer el había consultado otros abogados especialistas en el tema y le habían dicho que ello no lo inhabilitaba puesto que la promesa que el había celebrado con el señor SALIM le otorgaba a este último la posesión y el usufructo de los apartamentos que ofrecía en venta y por ello cualquier beneficio material derivado del contrato de arrendamiento lo recibiría el señor SALIN ARANA y no el señor ANUAR ARANA, particularmente no compartía ese criterio puesto que la norma hablaba de celebración de contrato que deba ejecutarse en el municipio donde la persona aspira ser alcalde y le sugerí que si el no iba efectivamente a prestar su consentimiento en la celebración de ese contrato debía revocar el poder que le hubiera otorgado a su hermano para ello, ellos me dijeron que era una exigencia del Consejo Superior que quienes aparecían como propietarios de los inmuebles celebraran el contrato, yo les hice saber que esa exigencia no tiene soporte jurídico en el derecho sustantivo porque en nuestro país aún el arriendo de cosa ajena es válido, hasta ahí llegó mi participación en esa trance de este problema jurídico, tengo entendido que se aceptó mi recomendación pero hasta este momento he tenido conocimiento que hay un amplio sector que piensa que mi recomendación no era necesaria. Eso fue mi participación como abogado. En este momento de la diligencia se le concede el uso de la palabra al apoderado del demandante. PREGUNTADO: Precísenos por favor si la consulta fue antes o después de la contienda electoral celebrada el 28 de octubre de 2007. CONTESTÓ: Fue antes de octubre de 2007. PREGUNTADO: Precísenos por favor si la consulta fue antes de la celebración del contrato celebrado entre la Nación -Consejo superior de la Judicatura, y el señor SALIN ARANA en representación de sus hermanos actuando conforme al poder que suscribe el Dr. ANUAR ARANA GEHEM, HOY Alcalde de Magangué. CONTESTÓ: la consulta fue en la segunda mitad del mes de junio de 2007 tengo entendido que aun no se había celebrado el contrato con el Consejo Superior de la Judicatura y por eso conceptué que debía revocarse el poder al señor SALIM ARANA porque siendo el mandato un encargo la ausencia de ese encargo desvirtuaba cualquier consensualidad entre los contratantes que es el fundamento de la teoría del contrato, donde no hay consentimiento no hay contrato, pero quiero aclarar que esa fue una afirmación del consultante puesto que yo a la vista no tuve ni minutas ni nada parecido(...)" (Negrilla fuera de texto).*

9. A folio 121 a 123 del Exp. N° 2007-0700 CP 1 obra testimonio del señor Salim Arana Gechem, hermano del demandado, del cual la Sala destaca lo siguiente:

*"(...) PREGUNTADO: Explíqueme a la Magistratura cuando y como se materializó el pago pactado. CONTESTÓ: El 19 de junio se hizo el contrato de compraventa, y se pactó un pago aproximado de quince millones de pesos y cinco antes de correr escritura. PREGUNTADO: Insistimos en obtener la respuesta como recibió el pago. CONTESTÓ: Yo recibí el pago en efectivo, como es un negocio entre hermanos de*

*confianza, puedo darle plazos de pago si quiero, o en un momento dado canjear cualquier cosa. PREGUNTADO: como explica usted que durante todo el proceso se viene referenciando que es el Dr. ANUAR ARANA quien le vende a usted y usted acaba de afirmar que es quien recibe el pago. CONTESTÓ. Me equivoqué yo hice el pago, el dinero de los quince millones anteriores, era de un arriendo que recibí de tres meses de arriendo que consignó juntos la Rama Judicial a mi cuenta, es un dinero que recibí, respondí mal la pregunta.(...)*

*PREGUNTADO: Cuando y como se enteró usted que le habían revocado el poder, que le habría otorgado para celebrar contrato con la Nación el Dr. ANUAR ARANA GECHEM. CONTESTÓ: En este momento el apoderado del demandante solicita dejar constancia de que el testigo se demora para contestar. Dice el testigo: fecha exacta de cuando me entero yo, ello dos de haber hecho la promesa de compraventa me entero que el poder había sido revocado. PREGUNTADO. Por favor precísenos su respuesta anterior y díganos cuando se enteró si fue antes o después de celebrar la promesa. CONTESTÓ: El 19 de junio se hizo la promesa de compraventa y dos días después o sea el 21 de junio, revocaron el poder. PREGUNTADO: Insisto en que le informe como se enteró de esa revocatoria. CONTESTÓ: No, si hago una promesa de compraventa, tengo un poder para contratar con la Rama Judicial de tres personas y una revoca el poder lógico que yo me entero, por eso mi derecho de petición a la Rama Judicial porque el contrato que habíamos efectuado tenía vicios los cuales habían personas que no debían estar. (...)" (Negrilla fuera de texto).*

Analizadas las anteriores pruebas documentales y testimoniales bajo la óptica valorativa que a continuación se informa, llevan a la Sala al convencimiento de que el señor ANUAR ARANA GECHEM efectivamente intervino, dentro del período inhabilitante, en la celebración del contrato estatal de arrendamiento N° CTO4-31 de los apartamentos números 2 y 4 del Edificio Mereb Arana, en su calidad de copropietario y mediante apoderado especial, que se suscribió con la Administración Judicial de Cartagena a través de su Director Seccional el día 3 de julio de 2007, fecha comprendida dentro del período inhabilitante, a las voces del numeral 3 del artículo 37 de la ley 617 de 2000 que modificó el artículo 95 de la ley 136 de 1994.

Para la Sala, no obstante la formal existencia de documento que acredita revocatoria del poder inicialmente otorgado por el señor Anuar Arana a su hermano Salim para celebrar en su nombre el mencionado contrato de arrendamiento, y pese al otorgamiento de la promesa de compraventa respecto a los mismos inmuebles, actuaciones ambas que datan de antes

de la fecha de celebración del contrato de arrendamiento que se llevó a cabo el 3 de julio de 2007, tales pruebas no enervan la materialización de la causal de inhabilidad por intervención en la celebración de contratos en que quedó incurso el demandado, por las razones que pasan a explicarse:

Aún habiéndole sido revocado el poder por su hermano Anuar desde el 21 de junio de 2007, documento presentado ante la Notaría Única del Círculo de Magangué, Salim Arana concurrió el 3 de julio de 2007 a suscribir como su apoderado el contrato de arrendamiento sin advertir ni poner en conocimiento por ningún medio a la entidad pública de novedad alguna, para esa fecha, sobre sus facultades para representar a los copropietarios de los inmuebles entregados en alquiler a la Administración Judicial de Cartagena. Sólo el primero de noviembre de 2007, cuatro meses después de la celebración del contrato y con posterioridad a la realización de las elecciones donde resultó electo Alcalde Municipal de Magangué su hermano, acudió a la Administración Judicial a solicitar que fuera aclarado el contrato, en el sentido de señalar que el señor Anuar Arana no tuvo el carácter de parte contractual como arrendador porque éste había revocado el poder. Su petición fue atendida mediante la aclaración de fecha 21 de noviembre de 2007, la cual, más que una simple precisión en tal sentido, es cuestionable jurídicamente porque implicó la variación sustancial del acuerdo de voluntades al modificar la parte contratista o arrendadora, aspecto que constituye un elemento esencial del mismo, y que, por tanto, una vez suscrito no puede ser objeto de variaciones so pena de que pueda desnaturalizarse o incluso hasta llegar a perder eficacia.

Frente al punto de la revocatoria del poder además se tiene que no existe plena prueba, certera y convincente, sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar como se explica fue allegado el documento contentivo de tal determinación del poderdante a la entidad pública que tuvo a su cargo la elaboración del contrato de arrendamiento. La prueba aportada para acreditarlo, esto es, la aclaración No. 01 de fecha 21 de noviembre de 2007 al contrato de arrendamiento de inmueble No. CTO4-31 de 2007, suscrita por el señor Salim Arana y por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Cartagena, no es perentoriamente clara ni



totalmente concluyente en tal sentido.

De otro lado, es de resaltar que el contrato de arrendamiento señala en su texto de forma expresa, que al mismo se anexa el poder que al señor Salim Arana, arrendador, le fue conferido entre otros por su hermano el señor Anuar Arana.

A las voces del artículo 2199 del Código Civil<sup>7</sup> al haber concurrido el señor Salim Arana a celebrar el contrato estatatal en representación de Anuar Arana Gechem a pesar de conocer que éste le había revocado el mandato, le generó al mandante la obligación contractual como si el mandato no hubiera dejado de existir. Este efecto legal le representa al poderdante que deba afrontar todas las consecuencias jurídicas que se deriven de la celebración del contrato estatal, aplicado al presente caso, incluso, la configuración de la inhabilidad para participar como candidato a la elección de alcalde.

Ahora bien, respecto a la promesa de compraventa que se celebró entre los señores Salim Arana y Anuar Arana el día 19 de junio de 2007, para la Sala es claro que aún habiéndose suscrito ésta los apartamentos N° 2 y 4 del Edificio Mereb Arana, incluidos dentro del objeto de la referida promesa, continuaron siendo de propiedad del demandado para la fecha en que se suscribió el contrato de arrendamiento con la Administración Judicial de Cartagena el día 3 de julio de 2007 porque los atributos que caracterizan el derecho de propiedad: el uso, el usufructo, la habitación y la hipoteca permanecían radicados en cabeza del demandado. De ahí que en materia civil la promesa de compraventa, al ser un negocio jurídico que solamente tiene como objeto el compromiso de celebración del contrato prometido, no constituye acto jurídico traslativo de dominio, ni de la tenencia o de la posesión del bien inmueble que se promete<sup>8</sup>.

---

7

<sup>8</sup> CSJ, Sala de Casación Civil, Sentencia del 9-10-1996, Exp. N° 5374, MP Jorge Antonio Castillo Rúgeles. Al respecto la citada sentencia dijo lo siguiente: (...)“ Como es sabido, la promesa de compraventa sólo genera una obligación de hacer consistente en la celebración del contrato prometido, y, por lo tanto, no constituye un acto jurídico traslativo de la tenencia o de la posesión del bien sobre el cual ella versa. En tal sentido, no puede afirmarse de manera absoluta que el promitente comprador, por el hecho de recibir anticipadamente la cosa objeto de la venta prometida, adquiere la posesión de parte del otro contratante; ni que estando en ejercicio de la posesión del bien desde antes de la celebración del acto preparatorio, ésta se extinga, o que por ese solo hecho deba entenderse que dicho promitente ha claudicado de su animo de dueño; ciertamente que

De esta manera, el demandado para la época de celebración del contrato de arrendamiento ostentaba en calidad de copropiedad la plenitud de la titularidad de los derechos reales sobre los apartamentos No. 2 y 4 del Edificio Mereb Arana, pues, de acuerdo con los artículos 756 y 759 del Código Civil, la tradición del dominio y de los derechos de usufructo, de uso, habitación o hipoteca solo se efectúa con la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos.

El día 3 de julio de 2007, cuando se suscribió el contrato de arrendamiento, no existía el registro del título que transfiriera los derechos reales del demandado sobre los apartamentos No. 2 y 4, pues éste solo tuvo lugar el día 13 de diciembre de 2007, cuando se registró la venta efectuada en favor de Salim Arana Gechem.

Aunado a lo anterior, llama la atención la expresión contenida en el testimonio que rindió el señor Salim ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, en cuanto al pago por la promesa de compraventa de los apartamentos N° 2 y 4 del Edificio Mereb Arana de propiedad del demandado. En esta declaración dijo: “(...) Yo recibí el pago en efectivo, como es un negocio entre hermanos de confianza, puedo darle plazos de pago si quiero, o en un momento dado canjear cualquier cosa.(...)” - “(...) Me equivoqué yo hice el pago, el dinero de los quince millones anteriores, era de un arriendo que recibí de tres meses de arriendo que consignó juntos la Rama Judicial a mi cuenta, es un dinero que recibí, respondí mal la pregunta.(...) “. La confusión en que incurrió, a juicio de la Sala y bajo una crítica del testimonio, deja en el ambiente la sensación de que la declaración carece de plena claridad y de que bien pudo el candidato en su condición de coarrendador haberse beneficiado de los cánones que produjo el inmueble anteriormente al otorgamiento de la promesa y aún después.

Por otro lado, la circunstancia que aparece debidamente probada, consistente en que el demandado pidió concepto al abogado Atencio Royero sobre si estaría inhabilitado o no en razón de la celebración del contrato de arrendamiento, según el contenido de la declaración rendida por éste, llevan a la Sala a reafirmar que el entonces candidato conoció

---

no propugna a la lógica que el poseedor de un inmueble pueda proponerse a comprarlo con la única intención de consolidar el dominio sobre el mismo”.(...)

de antemano su situación de inhabilidad, razón que lo llevó a acudir a la figura de la revocatoria de poder, asesorado por el señor Atencio, con el propósito de evadirla, puesto que según el concepto jurídico, la promesa de compraventa que había celebrado con su hermano Salim Arana podría carecer de efectos para enervar la prohibición.

Por lo expuesto, la Sala concluye que el estado de cosas presente a la época de consolidación del contrato de arrendamiento que se celebró entre el señor Salim Arana Gechem como apoderado del demandado y la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cartagena durante el período inhabilitante del accionado para entonces candidato a la Alcaldía Municipal de Magangué, permanecen y conservan plena validez, con alcance para estructurar el vicio de nulidad que se endilgó al acto de elección, al haber ocasionado que el señor Anuar Arana quedara incurso en la inhabilidad que se predica. Esta situación no logró ser desvirtuada con los documentos (**revocatoria de poder y promesa de compraventa**), que solo luego de la elección fueron sacados a la luz pública. En este orden de ideas se impone confirmar la sentencia apelada

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

#### **FALLA**

**PRIMERO. CONFIRMAR** la sentencia de fecha 18 de junio de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar que declaró la nulidad de la elección del señor Anuar Arana Gechem, como Alcalde del Municipio de Magangué para el período constitucional 2008-2011, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO.** En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FILEMÓN JÍMENEZ OCHOA**  
**Presidente**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**MARIA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN**  
**(Salva Voto)**

**MAURICIO TORRES CUERVO**  
**(Salva Voto)**

**DOLLY PEDRAZA DE ARENAS**  
**CONJUEZ**

**VIRGILIO ALMANZA OCAMPO**  
**SECRETARIO**