



Demandantes: María Elena Daza Bolaños y otros  
Demandada: Leyla Marleny Rincón Trujillo – Representante a la Cámara por el departamento del Huila  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00058-00 (ppal)

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

**Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá D.C., primero (01) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2022-00058-00 (ppal)  
11001-03-28-000-2022-00044-00  
11001-03-28-000-2022-00104-00  
**Demandantes:** María Elena Daza Bolaños y otros  
**Demandada:** Acto electoral de Leyla Marleny Rincón Trujillo como representante a la Cámara por el departamento del Huila para el período 2022-2026.  
**Temas:** Elementos estructuradores de las causales de inhabilidad contenidas en los numerales 2, 3 y 8 del artículo 179 de la Constitución Política.

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

Procede la Sección Quinta del Consejo de Estado, a dictar fallo de única instancia en el expediente acumulado de la referencia, en el cual se cuestiona la legalidad del acto de elección de la señora Leyla Marleny Rincón Trujillo como representante a la Cámara por el departamento del Huila, periodo 2022-2026, contenido en el formulario E-26 CAM del 24 de marzo de 2022.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

**1.1. Expediente 2022-00044-00<sup>1</sup>**

1. Mediante escrito del 20 de abril del 2022<sup>2</sup>, el señor José Javier Caro de la Cruz, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, en el que cuestionó la legalidad del acto electoral de la ciudadana Leyla Marleny Rincón Trujillo como representante a la Cámara por el departamento del Huila.

**1.1.1. Hechos**

2. El demandante señaló que el 24 de marzo de 2022, la demandada fue declarada

<sup>1</sup> M.P: Pedro Pablo Vanegas Gil.

<sup>2</sup> De conformidad con la constancia de radicación de demandas por web, obrante en el documento REPARTOYRADICACION\_11001032800\_020220004(.pdf) NroActua 1 del sistema SAMAI.



electa representante a la Cámara por el departamento del Huila por la “Coalición Pacto Histórico”, según consta en el formulario E-26 CAM de la misma fecha.

3. Previa a esta designación democrática, la señora Rincón Trujillo fue concejal del municipio de Neiva (período 2020-2023), dignidad en la que fungió como presidenta de la mencionada corporación.

4. Sostuvo que renunció a su investidura de concejal, el 13 de noviembre de 2021, dimisión que fue aceptada el 17 del mismo mes y año, según consta en la Resolución 070 proferida por el Concejo Municipal de Neiva, de esa data.

5. Aseveró que la accionada como miembro de la mesa directiva del Concejo de Neiva, firmó las Resoluciones 064 y 066 del 4 y 6 noviembre de 2021<sup>3</sup> y varios contratos, lo que la hacía inelegible para ser representante a la Cámara por el departamento del Huila, conforme con las causales de inhabilidad de los numerales 2 y 3 del artículo 179 de la Constitución.

### 1.1.2. Concepto de la violación

6. Se alegó que la demandada se encontraba inhabilitada para ser congresista, por cuanto desempeñó funciones administrativas y políticas como integrante de un cuerpo legislativo de orden municipal, aspecto que a juicio del demandante, concreta la causal de anulación del numeral 2 del artículo 179 Superior.

7. Adicionalmente, consideró que intervino en la gestión de negocios y firmó contratos como miembro de la mesa directiva del Concejo municipal del Huila, dentro del año anterior a la elección, de manera que incurrió en la causal de inelegibilidad del 179.3 constitucional.

8. Soportó los vicios aducidos en:

- a) La renuncia que presentó 11 de noviembre de 2021 y reiterada el 13 del mismo mes y año, ante la mesa directiva del concejo municipal, al considerar que con ello gestionó asuntos ante la administración.
- b) Las Resoluciones N° 064 del 4 de noviembre de 2021 y 066 del 8 de noviembre del mismo año, mediante las cuales intervino en un proceso de contratación estatal – programación y cronograma –, con el fin de ajustar la fecha de la firma de un contrato que dicha corporación suscribiría con una entidad de educación superior, con el fin de desarrollar el proceso de convocatoria y elección del Contralor municipal de Neiva.
- c) Resolución 070 del 17 de noviembre de 2021, por medio de la que se aceptó su renuncia.
- d) Contrato de prestación de servicios N° 062 de 1 de septiembre de 2021, que como presidenta (E) del Concejo de Neiva, suscribió con la señora Yolsy Maura Fajardo Enciso, en calidad de representante legal del Concejo.

9. Por lo anterior, solicitó la suspensión provisional del acto demandado.

<sup>3</sup> Por medio de las cuales se abrió el proceso de selección del contralor municipal de Neiva.



### 1.1.3 Trámite relevante

10. En decisión del 2 de junio de 2022, la Sala admitió la demanda y denegó la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

11. En el término para contestar la demanda, intervinieron:

12. La **demandada**, a través de apoderado, solicitó se denieguen las pretensiones, al considerar que frente a la causal de inelegibilidad establecida en el numeral 2 del artículo 179 Superior, es requisito para su estructuración el haber ejercido como empleado público.

13. Para el caso concreto, la demandada fue concejal de Neiva en el período 2020-2023, investidura que a la luz del artículo 312 Superior, no tiene la calidad de empleado público, por lo que, respecto de la señora Rincón Trujillo no se puede predicar la mencionada inhabilidad.

14. En lo que hace al numeral 3 del artículo 179 de la Constitución, citó la sentencia del 18 de noviembre de 2021<sup>4</sup>, en la que la Sala Electoral señaló que en el ejercicio de las atribuciones legales, no se persigue un interés propio ni de terceros, sino satisfacer el general, razón por la que, frente a los concejales cuando en el cumplimiento de sus funciones intervienen en la celebración de contratos, ello no se traduce en la materialización de la inhabilidad, en tanto no se estructura el elemento subjetivo de la norma que se aduce desconocida.

15. Mediante decisión del 19 de julio de 2022 se ordenó remitir el proceso para su eventual acumulación.

### 1.2. Expediente 2022-00058-00<sup>5</sup>

16. La ciudadana María Elena Daza Bolaños interpuso el 29 de abril de 2022<sup>6</sup>, demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 del 2011.

#### 1.2.1 Hechos

17. Señaló que el 27 de octubre de 2019, la señora Leyla Marleny Rincón Trujillo fue elegida concejal del municipio de Neiva para el período constitucional 2020-2023. Indicó que, en dicha condición, el 10 de octubre de 2020, fue designada como primera vicepresidente de la corporación, dignidad en la que se le encargó como presidenta a partir del 19 de octubre del 2021 y hasta el 17 de noviembre del 2021, fecha en la que le fue aceptada su renuncia como cabildante.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 18 de noviembre de 2021, radicado No. 41001-23-33-000-2019-00555-01, M.P: Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>5</sup> M.P: Rocío Araújo Oñate.

<sup>6</sup> SAMAI. Actuación No. 1. Constancia de reparto y radicación.



18. Alegó que, en ejercicio del encargo de la presidencia del Concejo municipal de Neiva, celebró contratos estatales e intervino en la gestión de negocios y actos jurídicos propios de la representación legal de dicha entidad.

19. Además, resaltó que la demandada resultó electa en una curul a la Cámara de Representantes por el departamento del Huila, el 24 de marzo de la presente anualidad, aspecto que concreta la coincidencia de períodos con el de concejal el cual culminaba en el año 2023.

### 1.2.2. Concepto de la violación

20. Consideró que con el acto electoral demandado se incurrió en la causal de nulidad consagrada en el numeral 5º del artículo 275 de la Ley 1437 del 2011, en tanto la señora Leyla Marleny Rincón Trujillo se encontraba inhabilitada para ocupar el cargo de congresista, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 3º y 8º del artículo 179 constitucional.

21. En cuanto a lo primero, indicó que en el expediente se arrió prueba documental que considera suficiente para demostrar la celebración de contratos estatales y otras gestiones llevadas a cabo en el lapso del período inhabilitante que consagra la norma constitucional. Concluyó señalando que *“[u]n correcto entendimiento de esta causal constitucional indica que desde el 13 de septiembre de 2021 (6 meses antes de la elección de Congreso), quien se postula como candidata -en este caso- tenía una restricción ineludible de celebrar contratos estatales en interés propio o en el de terceros y de intervenir en la gestión de negocios o actos jurídicos propios de la figura de Representante legal de la Corporación Concejo de Neiva.”*

22. En cuanto a la segunda causal de inelegibilidad alegada, precisó que la jurisprudencia unificada de la Sección Quinta<sup>7</sup> ha indicado que los derechos de los electores, y no solamente del elegido, deben ser considerados al estudiar problemas jurídicos derivados del derecho electoral. Siendo ello así, *“el período institucional de los concejales –para citar sólo el caso concreto- tiene raigambre objetiva por disposición de la Constitución (Acto Legislativo No. 2 de 2002) y no pueden ser de uso arbitrario, unilateral, personal o subjetivo del elegido –o elegida, para el caso concreto-.”*

23. Manifestó que las consideraciones de la sentencia de unificación citada, aplican incluso a los cargos plurinominales, por lo que sus consideraciones conllevan a concluir que, en el presente caso, se configura la inhabilidad deprecada en atención a la coincidencia de períodos en relación con el Concejo municipal de Neiva y la Cámara de Representantes por el departamento del Huila.

24. Las razones expuestas, fueron el sustento de la petición cautelar deprecada por la parte actora.

<sup>7</sup> Sentencia de unificación dictada dentro del radicado 11001-03-28-000-2015-00051-00, MP: Alberto Yepes Barreiro.



### 1.2.3 Trámite relevante

25. En decisión del 26 de mayo de 2022, se admitió la demanda y se negó la petición cautelar.

26. Surtidas las notificaciones de rigor, contestaron aquella los siguientes sujetos procesales:

27. En escrito del 17 de junio de 2022, **la demandada**, a través de apoderado, solicitó se denieguen las pretensiones, al considerar que, de los 3 cargos propuestos, esto es, el de gestión de negocios, celebración de contratos y coincidencia de períodos, ninguno tiene la vocación de prosperidad en tanto no se estructuran en el caso concreto.

28. Expuso que frente a la inhabilidad consagrada en el numeral 3 del artículo 179 Superior, la parte actora no desarrolló ni sustentó en su escrito inicial, cómo habría incurrido la demandada en estas conductas, es decir, no determinó el título en que actuó o intervino en la supuesta gestión y/o celebración de contratos, aspecto que hace inepta la demanda.

29. No obstante ello, manifestó que conforme con la arquitectura constitucional que rige la función administrativa, cuando un servidor público desarrolla las actividades propias de su cargo, lo hace en el marco del cumplimiento del deber funcional y no en ejercicio de su libre desarrollo de la personalidad, por lo que en estos casos lo que busca es procurar la satisfacción del interés general y no el personal, aspecto que denota la no acreditación del elemento modal de la inhabilidad establecida en el numeral 3 del artículo 179 Superior, en tanto las actuaciones no son en interés propio ni de terceros sino por un fin mismo del Estado<sup>8</sup>.

30. En lo que hace al contrato aducido por la parte actora, señaló que fue suscrito por fuera de los 6 meses consagrados en la norma superior, razón por la cual no debe ser tenido en cuenta en el presente análisis.

31. En lo que atañe a la causal de inelegibilidad del numeral 8 *ídem*, luego de explicar su contenido y elementos estructuradores, señaló que la demandada presentó renuncia al Concejo de Neiva el 13 de noviembre de 2021, aceptada el 17 del mismo mes y año a través de la Resolución No. 070, e inscribió su candidatura el 13 de diciembre de 2021, según se extrae del formulario E-6.

32. Por lo señalado, adujo que cuando resultó electa como representante a la Cámara, no se encontraba ejerciendo como concejal, por lo que no se concretó la coincidencia prohibida.

33. El **Consejo Nacional Electoral**, en escrito del 1 de julio de 2022, solicitó que se declare su falta de legitimación en la causa por pasiva, al no haber conocido de solicitud

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 18 de noviembre de 2021, M.P: Luis Alberto Álvarez Parra, Radicado No. 41001-23-33-000-2019-00555-01



de revocatoria de la inscripción de la demandada en sede administrativa.

### 1.3. Expediente 2022-00104-00<sup>9</sup>

34. El 9 de mayo de 2022, la ciudadana Martha Fabiola Garcés Aldana, presentó demanda en ejercicio del medio del medio de control de nulidad electoral, contra el formulario E-26 CAM del 24 de marzo de 2022, que contiene la elección de la señora Leyla Marleny Rincón Trujillo, como representante a la Cámara por el departamento del Huila.

#### 1.3.1 Hechos

35. Señaló que la señora Rincón Trujillo fue elegida concejal del municipio de Neiva para el periodo constitucional comprendido entre el 1º de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023. En esa dignidad, fue designada como vicepresidenta de dicha corporación y, además, le fueron delegadas funciones de la presidencia, por lo que actuó como ordenadora del gasto.

36. Como integrante de la mesa directiva del Concejo municipal de Neiva: I) discutió y realizó la convocatoria pública para escoger la institución de educación superior que participaría en la selección del contralor de ese municipio para el periodo 2022-2025; II) suscribió distintas resoluciones, por ejemplo, la que autorizó la realización de sesiones mixtas y todas aquellas relacionadas con el trámite de convocatoria para elegir aquél; III) aprobó y firmó la evaluación de proponentes para acompañar dicho proceso y participó en la selección de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para ese fin.

37. Firmó la resolución mediante la cual se aceptó la renuncia del presidente del concejo municipal, señor Deivis Martínez. Como consecuencia de esta, asumió la presidencia de la corporación hasta el 17 de noviembre de 2021, fecha en la que fue aprobada su dimisión como concejal.

38. Se afirmó igualmente que, como ordenadora del gasto del Concejo municipal de Neiva, la accionada suscribió un contrato de prestación de servicios con la señora Yolsy Fajardo Enciso, por el valor de \$8.000.000, por un periodo de 4 meses (Contrato No. 062 del 1 de septiembre de 2021).

39. Sostuvo que renunció a la duma de forma extemporánea frente a la limitación temporal que establece la Constitución Política en el artículo 179.8, para postularse como candidata a la Cámara de Representantes.

40. Finalmente, refirió que la demandada ha sido y es, docente de la Universidad Pública del Huila Surcolombiana<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> M.P: Pedro Pablo Vanegas Gil.

<sup>10</sup> Frente a este hecho no expuso argumento alguno que sustentara sus pretensiones anulatorias.



### 1.3.2 Concepto de la violación

41. A juicio de la demandante, la accionada se encontraba inhabilitada conforme con lo previsto en el artículo 179.3 de la Constitución para ser elegida representante a la Cámara por cuanto gestionó, tramitó, propuso y debatió una convocatoria pública cuyo desenlace era la contratación de una universidad para conformar la terna para contralor de la ciudad.

42. Señaló que en dicho trámite la señora Rincón Trujillo no sólo realizó la convocatoria en su calidad de presidenta y vicepresidenta de la mesa directiva de la corporación de elección popular, sino que evaluó y ponderó las propuestas. De igual forma, se afirmó que la disposición arriba señalada fue desconocida por cuanto la demandada, en calidad de ordenadora de gasto, suscribió el contrato de prestación de servicios No. 062 de 2021.

43. Adicionalmente, adujo que se transgredió el ordinal 8 de la misma norma, disposición que indica que *[n]adie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente. Lo anterior, por cuanto, en su criterio, [l]a renuncia [de la demandada a su condición de concejal de Neiva] surtió su trámite o efecto por fuera del término constitucional y/o legal previsto para ser elegido congresista, puesto que la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que la inhabilidad establecida en la norma citada se configura, entre otros eventos, cuando se escoja a una persona para desempeñar un cargo o para ser miembro de una corporación pública y que, estando en ejercicio del mismo, aspire a ser elegida para otra corporación o cargo.*

### 1.3.3 Trámite procesal

44. El 9 de junio de 2022, la Sala Electoral admitió la demanda y negó la suspensión provisional del acto electoral. En el término de traslado para contestar el escrito inicial, se pronunciaron:

45. El 11 de julio de 2022, el apoderado judicial de la **demandada**, solicitando que se denieguen las pretensiones, teniendo como fundamento las consideraciones expuestas para el medio de control con radicado No. 2022-00058-00.

46. El 19 de julio de 2022, el **CNE**, contestó la demanda en idéntico sentido que la parte demandada.

47. El 8 de agosto de 2022, se decidió remitir el presente proceso para su eventual acumulación.

### 1.3.4. Acumulación de procesos y sorteo de magistrado ponente

48. Luego de decidida la acumulación, se adelantó el sorteo de magistrado ponente<sup>11</sup>,

<sup>11</sup> 14 de septiembre de 2022.



correspondiéndole a quien sustancia la presente actuación.

### 1.3.5 Auto que decidió la posibilidad de dictar sentencia anticipada<sup>12</sup>

49. En providencia del 21 de octubre de 2022, se dispuso lo correspondiente a las excepciones<sup>13</sup>, la incorporación de los medios de convicción aportados y se fijó el litigio.

50. Finalmente, se ordenó correr traslado de los medios de convicción decretados, para que, con posterioridad a ello, se procediera a otorgar la oportunidad a las partes para alegar de conclusión con el fin de dictar sentencia anticipada.

### 1.3.6 Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

51. La **demandada**<sup>14</sup>, a través de apoderado, el 21 de noviembre de 2022, solicitó denegar las pretensiones, reiterando los argumentos de defensa expuestos en sus escritos de contestación de las diferentes demandas.

52. El **Consejo Nacional Electoral**, el 22 de noviembre de 2022, solicitó negar las pretensiones bajo consideraciones que no hacen parte del presente medio de control acumulado, dado que sus argumentos giran en torno a la legalidad de la inscripción de la lista del “Pacto Histórico” por acatamiento de lo consagrado en el inciso 5 del artículo 262 Superior.

53. La señora Martha Fabiola Garcés Aldana, en su condición de **demandante**, el 25 de noviembre de 2022, solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda, al considerar que al interior del proceso, se encuentran probados los hechos y las violaciones normativas aducidas en el presente medio de control acumulado.

54. La **procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado**, el 25 de noviembre de 2022, presentó concepto en el que solicitó denegar las pretensiones de la demanda, al considerar que:

55. Frente a la inhabilidad consagrada en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución, sostuvo que no se materializa, en tanto el ejercicio de autoridad o jurisdicción, a juicio del demandante, se concretó cuando fue concejal de Neiva. No obstante, el ser miembro de la duma municipal, no se encuadra en el elemento subjetivo, en tanto, de ellos no se predica la condición de ser empleado público, a la luz del artículo 312 Superior.

56. En lo que hace a la causal establecida en el numeral 3 *ídem*, señaló que la gestión de negocios no se concreta cuando la misma es producto de la función que constitucional y legalmente se le atribuye a un servidor público.

57. En lo que se refiere a celebración de contratos, señaló que la misma no se concretó

<sup>12</sup> AUTOQUEDECIDESOBREEXCEPCIONESP REVIAS(.pdf) NroActua 53 del sistema SAMAI.

<sup>13</sup> Sobre este aspecto, se decidió negar las excepciones propuestas, esto es, ineptitud de la demanda y falta de legitimación en la causa por pasiva del CNE.

<sup>14</sup> Memorial(.pdf) NroActua 64



dado que el contrato en el que se sustenta la petición anulatoria, es e No. 062 del 1 de septiembre de 2022, acuerdo de voluntades que se encuentra por fuera del período inhabilitante que es de 6 meses anteriores a la elección. -13 de marzo de 2022-.

58. Finalmente, de la causal del numeral 8 del artículo 179 constitucional, señaló que al haber renunciado la demandada a la duma municipal, con anterioridad a la fecha de su inscripción como representante a la Cámara por el departamento del Huila, impidió su concreción en el caso concreto.

59. El 28 de noviembre de 2022, **la demandante, María Elena Daza Bolaños**, presentó alegatos de conclusión de forma extemporánea<sup>15</sup>.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

60. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para tramitar en única instancia el presente proceso, en virtud de lo establecido en el artículo 149, numeral 3<sup>o</sup><sup>16</sup> de la Ley 1437 de 2011, al igual que lo normado en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 –Reglamento del Consejo de Estado–, expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

### 2.2. Problema jurídico

61. La Sala considera que, el problema jurídico a resolver se circunscribe a determinar si es válido el acto electoral de Leyla Marleny Rincón Trujillo, como representante a la Cámara por el departamento del Huila, contenido en el E-26 CAM del 24 de marzo de 2022.

62. Para tal efecto, resulta necesario resolver los siguientes interrogantes:

- Si la señora Leyla Marleny Rincón Trujillo se encuentra inmersa en la inhabilidad consagrada en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política, por haber desempeñado, en su condición de concejal del municipio de Neiva, funciones que implican el ejercicio de autoridad administrativa y política, dentro de los 12 meses anteriores a su elección. Para ello, se debe dilucidar si los concejales ostentan o no la condición de empleados públicos.
- Si se materializó la causal de inhabilidad, consagrada en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, referente a la gestión de negocios, que en el ejercicio de sus funciones como miembro de la mesa directiva del Concejo municipal de Neiva, ejerció la

<sup>15</sup> De conformidad con la constancia secretarial del 28 de noviembre de 2022, expedida por la secretaria de la Sección Quinta del Consejo de Estado, el traslado para alegar de conclusión trascurrió entre el 11 al 15 de noviembre de 2022, por lo que, al haberse allegado el 28 del año en curso, resultan ser extemporáneos. ALDESPACHOPARASENTENCIA\_2258XA SENT(.docx) NroActua 68  
<sup>16</sup> **ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA.** (Artículo modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021) El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 3. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación. Se exceptúan aquellos regulados en el numeral 7, literal a), del artículo 152 de esta ley.



demandada, al tramitar, proponer y debatir la convocatoria pública para contratar a un ente educativo de apoyo para la selección del contralor de la ciudad.

En esta misma medida, si al evaluar y ponderar las propuestas presentadas por los oferentes, es constitutivo de la gestión de negocios que contempla la norma Superior.

- Si hacía inelegible a la demandada, conforme con la regla establecida en el numeral 3 del artículo 179 superior, haber sido miembro de la mesa directiva del Concejo de Neiva y en virtud de ello, celebrar contratos ante entidades públicas.
- Finalmente, corresponde determinar si la demandada se encuentra inhabilitada por la causal consagrada en el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución, por haber resultado elegida para más de una corporación pública en la que sus períodos coinciden. En este aspecto, si se desconoció la sentencia de unificación de la Sección Quinta del Consejo de Estado con radicado No. 2015-00051-00.

63. Con el fin de resolver los anteriores planteamientos, se procederá a realizar i) una breve referencia en cuanto al concepto y fundamentación de las inhabilidades para el ejercicio de cargo públicos; (ii) sobre los elementos estructuradores de las causales de inelegibilidad previstas en los numerales 2º, 3º y 8º del artículo 179 constitucional; y (iii) estudiar el caso concreto.

## 2.3 Resolución de los planteamientos propuestos

### 2.3.1 Concepto y fundamentación de las inhabilidades<sup>17</sup>

64. En cuanto a la primera temática señalada, se parte de resaltar que la Constitución Política de 1991, al establecer desde el artículo 1º la forma de organización que se adoptaría, precisó que Colombia es una República unitaria *“democrática, participativa y pluralista”*, incluyendo en el marco de las finalidades del Estado -art. 2º-, *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”*.

65. Bajo este principio fundante de nuestra estructura constitucional, resulta importante para efectos del presente estudio, hacer referencia al derecho de participación política en su componente de acceso al ejercicio de funciones públicas.

66. Desde 1994<sup>18</sup> se ha señalado que la democracia participativa no se limita a establecer procedimientos para la toma de decisiones, toda vez que desde la Constitución de 1991 esta fue redefinida para la *“estructuración de nuevos escenarios en los que el ciudadano no agota su rol político en movilización para votaciones periódicas, sino que, el Constituyente propició nuevos escenarios de injerencia social y política, caracterizados por mayores espacios de deliberación y de decisión, sobre temas que le afectan o en los que tiene interés.”*<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Este acápite, reitera apartes de lo dispuesto por la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 27 de julio del 2021, radicado 11001-03-28-000-2020-00004-00; M.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 101 del 24 de octubre del 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



67. Bajo esta concepción de la democracia participativa, se tiene que la misma encuentra un instrumento para su materialización en los denominados derechos políticos consagrados en el artículo 40 constitucional<sup>20</sup>, el cual precisa:

**ARTÍCULO 40.** *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

**1. Elegir y ser elegido. (...)**

**7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.** (Énfasis de la Sala).<sup>21</sup>

68. Entendiendo que no existen derechos absolutos, se predica de la anterior prerrogativa constitucional puede ser objeto de restricciones razonables y proporcionales, establecidas por el texto fundamental y por el legislador -arts. 123 y 150, numeral 23 de la Constitución- y que, por lo tanto, se contraponen directamente al interés del ciudadano de participar en el ejercicio, conformación y control del poder político<sup>22</sup>. Es de resaltar que estas limitaciones también encuentran su fundamento en la finalidad de la función pública, que busca la satisfacción de los intereses de la población, bajo los específicos criterios que guían su ejercicio, como son la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, ello conforme al artículo 209 Superior<sup>23</sup>.

69. Bajo el panorama antes descrito, se presenta la figura jurídica de las inhabilidades. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que esta se entiende de la siguiente manera:

*“(…)las inhabilidades son ‘aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público (...) y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos’, y que las mismas pueden tener naturaleza sancionatoria, en materia penal, contravencional, disciplinaria, correccional y de punición por indignidad política; en los demás casos no tienen dicha naturaleza.”<sup>24</sup>.*

<sup>20</sup> Es de resaltar que, sobre este derecho, la Corte Constitucional también ha predicado su naturaleza universal y expansiva. En decisión C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz se indicó que esta garantía es universal bajo el entendido de que compromete diversos escenarios, procesos y lugares dentro de la esfera pública y privada, y además, porque el concepto de política sobre el que descansa se nutre de todo lo que le puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado, lo que justifica la injerencia en la distribución, el control y la asignación del poder social. De otro lado, en la misma decisión, se desarrolló su naturaleza expansiva, porque su dinámica comprende el conflicto social y busca encauzarlo a partir del respeto y la constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social, la cual debe ampliarse de manera progresiva con la finalidad de conquistar nuevos ámbitos y profundizar permanentemente en su vigencia, lo que exige de los principales actores públicos y privados, un ineludible compromiso con su efectiva construcción.

<sup>21</sup>No sobra indicar que, en virtud del bloque de constitucionalidad consagrado en los incisos 1º y 2º de artículo 93 de la Constitución, el reconocimiento de esta garantía se encuentra incorporado en diversos tratados internacionales hace parte de nuestro ordenamiento interno, por lo que es importante referenciar igualmente al contenido del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>22</sup> Se pueden consultar las sentencias C-537 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón, C-200 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-408 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería, reiteradas en la sentencia C-100 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-612 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos

<sup>24</sup> Al respecto, ver: sentencias C-558 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-348 de 2004, M. P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C-181 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz. Todas las anteriores, citadas en: Corte Constitucional. Sentencia C-903 del 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería.



70. Las decisiones de esta Corporación han sido pacíficas en señalar igual concepto respecto de la figura en estudio. En fallo de unificación la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo precisó respecto del concepto de inhabilidad<sup>25</sup>:

*“3.1 Una noción general de inhabilidad implica restricciones al ejercicio del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pues buscan impedir la elegibilidad de determinadas personas que se encuentran afectadas por situaciones, circunstancias o condiciones, que el Constituyente anticipó como riesgos que afectan intereses, valores y principios superiores protegidos.”*

## 2.3.2 Elementos constitutivos de las causales de inhabilidad alegadas

### 2.3.2.1 Numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política

71. La disposición normativa en comento prescribe una prohibición en contra de quien hubiere ejercido, en condición de empleado público, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección, autoridad política, civil, administrativa, militar o jurisdiccional, ya que tal como lo indica la sentencia proferida el 1º de febrero del 2000<sup>26</sup>, el sentir de este ordinal es *“impedir que la influencia sobre el electorado proveniente del poder del Estado, se pueda utilizar en provecho propio, pues tal circunstancia empañaría el proceso político electoral, quebrantando la igualdad de oportunidades de los candidatos”*.

#### 2.2.1 Requisitos para su configuración<sup>27</sup>

Elementos	Ingrediente normativo
<b>Subjetivo</b>	El elegido que hubiese tenido el carácter de empleado público
<b>Temporal</b>	Que haya ejercido dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de la elección;
<b>Modal</b>	Jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar
<b>Territorial</b>	En la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección

### 2.3.2.2 Numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política

72. La jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado como aquella proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>28</sup> han fijado los presupuestos que materializan la causal de inhabilidad en comento.

73. Así, en decisión de 6 de mayo de 1999, la Sala Especializada en Asuntos Electorales del Consejo de Estado señaló que:

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de unificación del 29 de enero del 2019. Radicación 11001-03-28-000-2018-00031-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>26</sup> M.P. Ricardo Hoyos Duque, Rad. AC 7974, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

<sup>27</sup> M.P. Darío Quiñones Pinilla, Rad. 2002-0014-01(2904). Este criterio, fue reiterado, entre otros, en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00018-00. Sentencia de 25 de octubre de 2018. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2014-00021-00. Sentencia de 15 de abril de 2015. M.P. Susana Buitrago Valencia; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 16 de marzo del 2019, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sobre el alcance de esta inhabilidad y su desarrollo jurisprudencial consultar, entre otros, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de diciembre de 2018. Rad. 11001-03-28-000-2018-00029-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 24 de noviembre de 2016, entre otras.

<sup>28</sup> C.P Marco Antonio Velilla Moreno, Rad. 2013-01394, demandado: Eduardo Agatón Díaz Granados Abadía.



*“De conformidad con el artículo 179 de la Constitución, no pueden ser congresistas quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas, en interés propio o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales. Y tales inhabilidades se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección.”<sup>29</sup>*

74. Se desprende de lo transcrito en precedencia que la situación inhabilitante contenida en el artículo 179.3 de la Carta Política de 1991, contempla una multiplicidad de circunstancias fácticas que pueden conllevar su configuración, dentro de las cuales, cabe mencionar (i) la gestión de negocios ante entidades públicas; (ii) la celebración de contratos en interés propio o de terceros; y, finalmente, (iii) el haber desempeñado la representación legal de entidades que administren tributos y contribuciones parafiscales.

75. En este caso, se analizarán las causales de inelegibilidad correspondientes a la gestión y celebración de contratos por ser las que contiene el concepto de la violación de la demanda.

76. En cuanto a los requisitos para su configuración, se tiene los siguientes:

<b>GESTIÓN DE NEGOCIOS</b>	
<b>Elementos</b>	<b>Ingrediente normativo</b>
<b>Material</b>	Participar en trámites negociales ante autoridades públicas
<b>Temporal</b>	Que dicha conducta prohibida se realice dentro de los seis meses anteriores a la elección
<b>Espacial</b>	Que la situación haya acaecido en la circunscripción en la cual debe efectuarse la elección
<b>Modal o de propósito</b>	Que la gestión comporte un beneficio propio o para terceros. En este aspecto, es importante poner de presente que la Sección ha concluido que los beneficios extra patrimoniales también pueden dar lugar a la materialización de la inhabilidad <sup>30</sup> .

<b>CELEBRACIÓN DE CONTRATOS</b>	
<b>Elementos</b>	<b>Ingrediente normativo</b>
<b>Material</b>	La celebración de contratos ante entidades públicas
<b>Temporal</b>	Que dicha conducta prohibida se realice dentro de los seis meses anteriores a la elección
<b>Espacial</b>	Que la situación haya acaecido en la circunscripción en la cual debe efectuarse la elección
<b>Subjetivo</b>	Que el contrato comporte un beneficio propio o para terceros. En este aspecto, es importante poner de presente que la Sección ha concluido

<sup>29</sup> C.P. Mario Rafael Alario Méndez, Rad. 1999-N1868, demandante: Víctor Julio Gutiérrez.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de agosto de 2004, Radicación 3944-3957 y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de noviembre de 2008. Radicación 680012315000200700669 01 C.P. Filemón Jiménez Ochoa.

que los beneficios extra patrimoniales también pueden dar lugar a la materialización de la inhabilidad<sup>31</sup>.

### 2.3.2.2 Numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política

77. El propósito de esta inhabilidad es conminar a los elegidos por voto popular a cumplir con los compromisos adquiridos con los votantes, esto es, a respetar el mandato que el elector depositó en sus manos; así mismo, evitar que se confundan los intereses del cargo que se desempeña con los intereses personales de una nueva postulación.

78. De otra parte, busca hacer efectiva la restricción establecida en el artículo 128<sup>32</sup> constitucional consistente en no desempeñar más de un empleo público y no recibir más de una asignación del erario.

79. Respecto de la inhabilidad de coincidencia de períodos prevista en el artículo 179.8 de la Constitución Política, como en otras ocasiones se ha precisado<sup>33</sup>, la disposición constitucional en comento fue objeto de modificaciones a través de los Actos Legislativos N° 01 de 2003<sup>34</sup> y 01 de 2009<sup>35</sup>.

80. La primera surgió con la expedición del artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003, el cual consignaba<sup>36</sup>:

*“Artículo 10. El numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política quedará así:*

*8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.*

*Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8° del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo”.*

81. Es pertinente mencionar que mediante providencia C-332 de 2005, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del precepto normativo lo declaró inexecutable, al encontrar que existieron vicios en su formación, bajo los siguientes argumentos:

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de agosto de 2004, Radicación 3944-3957 y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de noviembre de 2008. Radicación 680012315000200700669 01 C.P Filemón Jiménez Ochoa.

<sup>32</sup> Dispone el artículo 128 de la Constitución Nacional que: “Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.”

<sup>33</sup> Entre otras ver, Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 10 de marzo de 2011. M.P. Susana Buitrago Valencia. Exp. 11001-03-28-000-2010-00020-00 y Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 21 de marzo de 2015. M.P. Susana Buitrago Valencia. Exp. 11001-03-28-000-2010-00050-00

<sup>34</sup> Texto modificado por el Acto Legislativo 1 de 2009. Inexecutable: 8. Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia un (1) año antes de la elección al cargo al que se aspire elimina la inhabilidad. Parágrafo transitorio. La inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará para quienes hayan renunciado al menos seis (6) meses antes del último día de inscripciones para la realización de las elecciones al Congreso de la República en el año 2010.

<sup>35</sup> Texto modificado por el Acto Legislativo 1 de 2003. Inexecutable: 8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad. Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de noviembre de 2018, M.P: Rocío Araújo Oñate, Radicado No. 11001-03-28-000-2018-00075-00



*“(…) es claro que el artículo 10 del Acto Legislativo de 2003 en ningún momento derogó el numeral 8º del artículo 179 de la CP, tan sólo reiteró el texto constitucional por razones de claridad en el trámite legislativo. La norma del Acto Legislativo no alteró la vigencia del numeral 8º, únicamente adicionó una frase final y un párrafo.*

*En conclusión, el numeral 8º del artículo 179 de la Constitución Política se encuentra vigente desde el momento en que fue expedido por la Asamblea Nacional Constituyente hasta el día de hoy, sin solución de continuidad.*

*Finalmente, como la presente sentencia se limitó analizar los cargos formulados por la demanda presentada contra el artículo 10 del Acto Legislativo de 2003, en razón a las violaciones por vicios de procedimiento, no implica un pronunciamiento sobre si la renuncia elimina la inhabilidad. La jurisprudencia que ha interpretado los alcances del numeral 8º, se ha encargado de abordar la cuestión”.*

82. Tratándose de la segunda modificación la cual resultó de la expedición del artículo 13 del Acto Legislativo No. 01 de 2009 se señaló que “la renuncia un año antes de la elección al cargo al que se aspire elimina la inhabilidad” y que tal inhabilidad “no aplicará para quienes hayan renunciado al menos 6 meses antes del último día de inscripciones para la realización de las elecciones al Congreso de la República en el año 2010”.

83. La anterior regulación a su vez corrió la misma suerte de su antecesora pues fue declarada inexecutable por vicios en su formación mediante sentencia C-040 de 2010. Sobre la vigencia del numeral 8º del artículo 179 de la Carta Política de 1991 expresó la Corte Constitucional:

*“(…) En consecuencia, deberá declararse la inconstitucionalidad de la totalidad del artículo 13. Así, en virtud de la declaratoria de inexecutable de aquella disposición y de manera análoga a como lo decidió esta Corporación en la sentencia C-332/05, la Corte advierte que el numeral octavo del artículo 179 de la Constitución Política se encuentra vigente desde la fecha de promulgación de la Carta y hasta el día de hoy, sin solución de continuidad.” (Negritas propias).*

84. En ese orden de ideas, es claro que, al haber sido las reformas arriba referidas declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el texto primigenio del artículo 179.8 se mantiene intacto desde la promulgación de la Constitución de 1991 hasta la actualidad.

85. Para su configuración, se tienen los siguientes requisitos<sup>37</sup>:

Elementos	Ingredientes normativos
Material	Que el candidato haya sido elegido previamente para una corporación o cargo público
Modal	Que resulte electo en un nuevo cargo o corporación, no obstante, si se presentó renuncia al cargo o dignidad que ostentaba de forma anterior a la inscripción, no se materializa la inhabilidad.
Temporal	Que los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así sea

<sup>37</sup>Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de marzo de 2019, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad: 2018-00090-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 8 de octubre de 2014, dictada en el expediente No. 2014-00032. Demandante: Mónica Adriana Segura González contra Juan Carlos Rivera Peña, Representante a la Cámara por el Departamento de Risaralda. M.P. Alberto Yepes Barreiro.



parcialmente

86. De los elementos descritos, en las causales de inhabilidad analizadas, es posible establecer entonces que dichos factores de naturaleza **subjetiva, territorial, temporal** y **modal**, deben presentarse de manera concurrente<sup>38</sup> para que se predique la configuración de los efectos y consecuencias jurídicas de la condición de inelegibilidad, entre ellas, la declaratoria de nulidad de la elección que se demande ante el juez electoral.

87. Corresponderá a la Sala, en el apartado subsiguiente, presentar el desarrollo de aquellos elementos que resultan relevantes para el asunto sometido a consideración de esta judicatura y la forma en que aterrizan al estudio de las pretensiones elevadas por los demandantes.

## 2.4 Resolución de los problemas jurídicos

### 2.4.1 Si la señora Leyla Marleny Rincón Trujillo se encuentra inmersa en la inhabilidad consagrada en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política. -reitera jurisprudencia-<sup>39</sup>

88. El presente cargo de nulidad, radica en que la demandada, en su condición de concejal del municipio de Neiva, desplegó atribuciones que implican el ejercicio de autoridad administrativa y política, dentro de los 12 meses anteriores a su elección.

89. Para analizar el presente reproche de anulación, se procederá a estudiar cada uno de los elementos que lo integran, con el fin de determinar su materialización en el caso concreto.

90. **Elemento subjetivo:** Este ingrediente de la norma constitucional, refiere a la condición previa de “empleados públicos” que se exige para su configuración. Sobre este punto, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo presenta un desarrollo particular, pues es de señalar que no todo cargo desempeñado en entidades de carácter público, implica en sí mismo, la calidad referida.

91. En sentencia del 30 de mayo del 2019<sup>40</sup>, la Sección Quinta conceptualizó frente a la expresión servidores públicos -como categoría que consagra el género-, que estos se desagregan en i) empleados públicos, ii) miembros de corporaciones públicas y, iii) trabajadores oficiales.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00018-00. Sentencia de 25 de octubre de 2018. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2014-00021-00. Sentencia de 15 de abril de 2015. M.P. Susana Buitrago Valencia; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00628-00. Sentencia de 16 de mayo de 2019. M.P. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00029-00. Sentencia de 24 de noviembre de 2018. M.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 30 de mayo de 2019, Radicado No. 11001-03-28-000-2018-00091-00, M.P: Rocío Araújo Oñate.

<sup>40</sup> Radicación 11001-03-28-000-2018-00091-00; M.P. Rocío Araújo Oñate.



92. En lo que respecta a los primeros -empleados públicos-, la Sala Especializada en lo Electoral del Consejo de Estado<sup>41</sup>, concluyó que es: *“aquel que está vinculado a la administración mediante una relación legal y reglamentaria, nombrado y posesionado en los respectivos empleos que han sido creados, de conformidad con la nomenclatura, clasificación, funciones, requisitos y grado salarial, expresamente previstos en las normas pertinentes.”*

93. Corresponde ahora verificar si estas características se predicen de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, esto es asambleas departamentales y concejos distritales o municipales, últimos que interesan al caso concreto.

94. De conformidad con lo normado de forma expresa en el artículo 312 de la Constitución Política, los concejales no tienen la calidad de empleados públicos. Al respecto la normativa enuncia que:

*“Artículo 312. (...) La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. **Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.** (...).”*  
(Negrilla fuera de texto original).

95. Es necesario indicar que, si bien los concejales son considerados como servidores públicos de acuerdo con en el artículo 123 de la Constitución Política, dicha calidad, no les confiere la condición de empleados públicos, conforme la regla constitucional trascrita, dado que, como se ilustró no son conceptos sinónimos.

96. Al respecto, el Consejo de Estado<sup>42</sup> y la Corte Constitucional<sup>43</sup>, han reafirmado esta diferenciación como se ilustra a continuación:

97. En la sentencia C-222 de 1999, el máximo Tribunal Constitucional señaló:

*“(...) Respecto de los concejales municipales, la Constitución consagra en forma enfática (art. 312 C.P.) que **“los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos”**. No obstante, en el artículo 123 **ibídem** sí se establece con claridad que los miembros de las corporaciones públicas **son servidores públicos**. Y es que no es lo mismo pertenecer a este género (servidor público) -que abarca a todos los que mantienen un vínculo laboral con el Estado, bien desde el punto de vista legal y reglamentario o puramente contractual- que ser catalogado como empleado público, una especie de aquél, que se caracteriza por una relación legal y reglamentaria, de modo que el nexo con el Estado tiene lugar por nombramiento y posesión y no por contrato. Los empleados públicos son servidores públicos. **Los concejales también, pero sin tener el carácter específico de empleados públicos, dado el origen de su vinculación, por elección popular, que difiere del de aquéllos.**” (se resaltó).*

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00018-00. Sentencia de 4 de marzo de 2011. M.P. María Nohemí Hernández Pinzón; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 4 de septiembre de 2008, Proceso No. 73001-23-31-000-2007-00703-01, M.P. Filemón Jiménez Ochoa.

<sup>42</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Rad. 66001-23-31-000-2008-00120-01(PI). Demandado: José Geniver Corrales Galeano. M.P. María Claudia Rojas Lasso. 12 de marzo de 2009. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 73001-23-31-000-2007-00703-01. Demandado: Concejal Municipio de Ibagué. M.P. Filemón Jiménez Ochoa. 4 de septiembre de 2008. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 15001-23-31-000-2011-00623-01. M.P. Susana Buitrago Valencia. Demandado: Concejal de Tunja. 18 de abril de 2013. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 05001-23-31-000-2007-03280-01, Sentencia del 5 de febrero de 2009M.P. Susana Buitrago Valencia.

<sup>43</sup> Corte Constitucional, sentencia de 14 de abril de 1999. Proceso No. C-222, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Corte Constitucional, sentencia de 28 de enero del 2003. Proceso No. C-043, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

98. Adicionalmente, en la sentencia C-043 de 2003, acotó:

*“(…) En cuanto a la naturaleza jurídica de la función que llevan a cabo los concejales (de Bogotá o de cualquier municipio), el Consejo de Estado indicó que se trata de la denominada “función pública de carácter administrativo”. Sobre si tal actividad era “trabajo”, en los términos del artículo 25 de la Constitución Política, y sobre la calidad en que se desempeñaba por parte de los concejales, el Consejo recordó que si bien, de conformidad con lo indicado por el artículo 123 de la Constitución Política, **los concejales como todos los miembros de las corporaciones públicas son servidores públicos, no por ello pertenecen a las categorías de empleados públicos o trabajadores oficiales.** Agregó que la actividad que realizan en ejercicio de las funciones públicas, como actividad humana que es, puede calificarse de trabajo, pero que éste no les confiere la calidad jurídica de “trabajadores”. En cuanto a si la actividad que desempeñan los concejales está comprendida dentro de la protección prevista en el artículo 53 de la Constitución, la Sala de consulta respondió al Ministro del Interior que el término “honorarios” que utiliza el artículo 312 de la Constitución Política al referirse a la remuneración de los concejales llevaba a entender que su actividad no estaba comprendida como objeto de los principios esenciales consignados en el artículo 53 de la misma Carta, que fija las bases del estatuto de trabajo. Añadió que los concejales están sujetos al estatuto especial que les es propio y al régimen de responsabilidades, inhabilidades e incompatibilidades que la misma Carta y la ley les señalan en su condición de servidores públicos”.*

99. Bajo el amparo de las premisas normativas y jurisprudenciales, es pertinente concluir que los concejales **no son empleados públicos**, pues hacen parte de una categoría denominada miembros de una corporación político administrativa, elegidos popularmente, con funciones, competencias específicas y régimen especial de honorarios y seguridad social. Por lo tanto, si el juez electoral los tratara dentro de esa categoría, se estaría desconociendo de manera flagrante y palmaria la carta constitucional que es de obligatorio cumplimiento.

100. Este criterio fue reiterado en sentencia del 26 de marzo de 2015, por la Sección Quinta, al resolver la demanda que se instauró contra la elección de un congresista porque su padre ejerció como concejal. En esa oportunidad la Sala señaló, que:

*“(…) Bajo este panorama, es evidente que los concejales únicamente gozan, en los términos del artículo 123 constitucional, de la calidad de servidores públicos como categoría que engloba a los miembros de las corporaciones públicas, **pero en ningún momento ese carácter les asigna la calidad de “funcionarios públicos”.***

*Asimismo, la Sala considera que del hecho de que en distintos apartes de la Constitución se acuñe la expresión “funcionario” no se desprende que dicha categoría sea equiparable a la de “servidor público” contenida en el artículo 123 Constitucional, debido a que la mención indistinta que realiza la Carta Política a los “funcionarios” no es argumento suficiente para entender que estos últimos son sinónimos a los servidores públicos”<sup>44</sup> (resaltado fuera del texto original).*

101. En consecuencia, de conformidad con las normas constitucionales citadas de manera reiterada, no resulta procedente una interpretación en que se entienda a los

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 26 de marzo de 2015, exp. 11001-03-28-000-2014-00058-00, M.P.: Alberto Yepes Barreiro.



concejales como empleados públicos, con el fin de endilgarle la causal de inhabilidad contenida en el artículo 179.2 Superior, lo que permite concluir que el cargo planteado por el demandante no tiene vocación de prosperar y, por la misma razón, no se analizarán los demás elementos de la norma<sup>45</sup>.

### **2.4.2 Si se materializaron las causales de inhabilidad consagradas en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, referente a la gestión de negocios y a la celebración de contratos**

102. Estos cargos los sustenta en que:

#### **A. Gestión de negocios:**

-En ejercicio de sus funciones como miembro de la mesa directiva del Concejo municipal de Neiva, tramitó, propuso y debatió la convocatoria pública para contratar a un ente educativo de apoyo para la selección del contralor de la ciudad.

- Además, porque evaluó y ponderó las propuestas presentadas por los oferentes en el marco del proceso contractual referido, lo cual, a juicio de la parte actora, es constitutivo de la gestión de negocios que contempla la norma Superior.

#### **B. Celebración de contratos**

- Por haber sido miembro de la mesa directiva del Concejo municipal de Neiva y en virtud de ello, celebrar contratos ante entidades públicas, concretamente el de prestación de servicio No. 062 del 1 de septiembre de 2021.

103. Se procederá ahora a revisar los elementos que las constituyen, a saber<sup>46</sup>:

104. En lo que respecta al **elemento material de la gestión de negocios**, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en fallo de 5 de abril de 2012<sup>47</sup>, señaló que tiene ocurrencia luego que el candidato al Congreso de la República, efectúa comportamientos o conductas tendientes a establecer aproximaciones con los órganos públicos, con el propósito de obtener beneficios para sí o para terceros.

105. Al respecto la Sala Electoral determinó que estos acercamientos, se constituyen en diligencias previas al contrato, es decir, los acercamientos a una entidad pública para concretar el negocio o las propuestas que efectivamente se le hagan, las que se enmarcan en esta causal, aun cuando lo pretendido no se concrete<sup>48</sup>. Se trata del conjunto de actuaciones que allanan el camino para la obtención de consecuencias

<sup>45</sup> Sobre la necesidad de estructuración concurrente de todos los elementos de la inhabilidad, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 19 de mayo de 2022, Radicado No: 11001-03-28-000-2022-00053-00, M.P: Rocío Araújo Oñate y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 2 de junio de 2022, Radicado No: 11001-03-28-000-2022-00044-00, M.P: Pedro Pablo Vanegas Gil.

<sup>46</sup> Estas mismas consideraciones fueron tomadas del auto del 26 de mayo de 2022, radicado No. 11001032800020220005800, M.P: Rocío Araújo Oñate.

<sup>47</sup> C.P. Alberto Yepes Barreiro Rad.,2010-00025-00, demandado: REPRESENTANTE A LA CAMARA POR EL DEPARTAMENTO DE SUCRE.

<sup>48</sup> Ibidem.



jurídicas provechosas en favor de quien postula su nombre al Congreso, sin importar que las mismas se materialicen.

106. En el caso concreto, se encuentra acreditado que la demandada suscribió la Resolución No. 047 del 3 de agosto de 2021, por medio de la cual se dio apertura al proceso de contratación del operador logístico que apoyaría el proceso de selección del contralor de Neiva.

107. Igualmente, existe copia de la Resolución No. 056 del 8 de octubre de 2021, entre otros actos aportados<sup>49</sup>, en donde se reabre el proceso de selección de contratistas con el mismo fin expresado en el numeral anterior, y sus actos modificatorios, por medio de los cuales se introducen cambios al cronograma de selección de contratistas, asuntos que permitirían deducir la gestión de negocios.

108. Sin embargo, se debe advertir que la norma que se aduce desconocida, señala que la fase negocial es **ante y no por** la entidad pública que representa la demandada, aspecto que permitiría inferir que no se acredita el presente elemento dado que la señora Rincón Trujillo actuó en representación del Concejo de Neiva y no ante la corporación municipal, por lo que no se puede predicar la configuración del referido elemento.

109. El **elemento modal o subjetivo**, exige que estas tratativas, comporten un beneficio propio o para terceros.

110. En tesis expuesta por la Corporación, en sentencia de 18 de noviembre de 2008<sup>50</sup>, se explicó que:

***“(…), la gestión debe ser referente a negocios y pretende un lucro o el logro de un fin cualquiera, por ello tiene mayor amplitud; …***

*Señala la jurisprudencia que cuando la gestión de negocios ante entidades públicas concluye en la celebración de un contrato, esta causal sólo podrá ser examinada como intervención en la celebración de contratos. Por el contrario, si la gestión tendiente a la realización de un contrato no tiene éxito, entonces la causal se analiza sólo como gestión de negocios propiamente dicha.*

<sup>49</sup> Resolución No. 057 del 14 de octubre de 2021, por medio del cual se corrige un error formal de la Resolución No. 056 de 2021, suscrito por la demandada como miembro de la mesa directiva del Concejo de Neiva.  
Resolución No. 060 de 26 de octubre de 2021, por medio de la cual se acepta la renuncia de la entonces presidenta del Concejo de Neiva, señora Deiby Martínez Cortés, suscrita por la demandada como miembro de la mesa directiva del Concejo de Neiva.  
Resolución No. 061 del 28 de octubre de 2021, por medio de la cual la mesa directiva del Concejo de Neiva modificó la Resolución No. 057 de esa misma vigencia, en lo que hace al cronograma de actividades.  
Resolución No. 062 del 28 de octubre de 2021, por medio de la cual se corrigió un error formal de la Resolución No. 061, acto administrativo suscrito por la demandada como miembro de la mesa directiva del Concejo de Neiva.  
Resolución No. 064 del 4 de noviembre de 2021, por medio de la cual se modificó las resoluciones No. 061 y 062, suscrita por la demandada como miembro de la mesa directiva del Concejo de Neiva.  
Resolución No. 066 del 8 de noviembre de 2021, por medio de la cual se modificó la Resolución No. 064, suscrita por la demandada como miembro de la mesa directiva del Concejo de Neiva.  
Resolución No. 068 del 11 de noviembre de 2021, por medio de la cual se suspendió el proceso de selección del contralor municipal de Neiva. Acto administrativo suscrito por la demandada en su condición de miembro de la mesa directiva del Concejo de esa municipalidad.

<sup>50</sup> C.P.: Mauricio Torres Cuervo. Radicación No. 11001-03-15-000-2008-00316-00 (PI).



*Asimismo, cuando se trata de celebración de contratos estatales, las etapas subsiguientes tales como su ejecución y liquidación no se tornan ni configuran inhabilidad por intervención en gestión de negocios, precisamente porque el fin de la negociación que era el contrato ya se obtuvo, y ante la materialidad misma del contrato estatal la inhabilidad únicamente podría tipificarse por la celebración de contratos en interés propio o de terceros.”*

111. En este asunto, se dedujo que la demandada al desempeñarse como concejal de Neiva, gestionó contratos, lo que conlleva a que deba estar acreditado el presente ingrediente normativo, esto es, que sea en beneficio propio o de terceros.

112. Con los medios de convicción arrojados a este estado del proceso, no es factible concluir la materialización del presente requisito, ello por cuanto como bien lo señaló la parte demandante, este asunto se enmarcaba dentro de las funciones de la demandada como primera vicepresidenta del Concejo de Neiva, aspecto que denota el cumplimiento del deber legal más que de la búsqueda del beneficio propio o de un tercero en detrimento de los fines democráticos.

113. A este punto, se tiene que la elección del contralor municipal del mencionado ente territorial, en virtud del artículo 272 Superior corresponde al Concejo de Neiva, a través de una convocatoria pública que se rige por ley con base en los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana, equidad de género y mérito.

114. Para el adelantamiento del proceso de selección, el artículo 11 de la Ley 1904 de 2018, estableció que sus disposiciones serán aplicables en lo que corresponda a la elección de contralores territoriales. En el mismo cuerpo normativo, se estableció que la convocatoria pública se hará por conducto de la mesa directiva, a la cual se faculta para seleccionar en el mismo acto a una institución de educación superior, pública o privada y con acreditación de alta calidad, con quien se deberá suscribir contrato o convenio - art. 5 *idem*-.

115. Entonces, al ser este proceso de selección un imperativo legal previsto en la Constitución y la ley, no puede señalarse que son tratativas de los concejales para obtener un beneficio propio o de terceros, en tanto se enmarcan en las funciones asignadas con miras a concretar el control fiscal del ente territorial.

116. Al respecto la Sección en un caso similar señaló: “Como se vio anteriormente, la facultad de los concejales de Barranquilla de proponer nombres de quienes integrarán su unidad de apoyo normativo, está prevista en el reglamento del Concejo. En ese orden, los concejales al postular los nombres de quienes integran su unidad no llevan a cabo tratativas o trámites negociales **con el propósito de obtener un beneficio para sí o para terceros. Por el contrario, cuando postulan, ejercen su derecho a contar con personal de apoyo y confianza para el ejercicio de sus funciones**”<sup>51</sup>. (Negrillas propias).

117. Conforme con lo anterior, esta judicatura no encuentra estructurado el elemento

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 28 de marzo de 2019, M.P: Alberto Yepes Barreiro, Radicado No. 11001-03-28-000-2018-00090-00 (ACUMULADO 11001-03- 28-000-2018-00110-00).



modal o subjetivo de la gestión de negocios y por ello, se concluye que no es factible acceder a la pretensión anulatoria solicitada.

118. Continuando con los cargos que sustentan las demandas, se tiene que se acusó a la representante a la cámara de **celebrar contratos con entidades públicas**. Se soporta la petición objeto de estudio con el de prestación de servicios No. 062 del 1 de septiembre de 2021, suscrito por la demandada en representación del Concejo de Neiva y la señora Yolsy Maura Fajardo Enciso.

119. En este asunto se recuerda que la celebración de contratos y la gestión de negocios, si bien son inhabilidades diferentes, comparten en su estructuración los elementos modal y temporal, esto es, que la conducta prohibida debe ser en provecho propio o de un tercero y adelantarse dentro de los 6 meses anteriores a la elección.

120. Como se indicó en el acápite correspondiente a la gestión de negocios, en este caso no se puede predicar la existencia de un interés propio o de terceros, en tanto, el instrumento contractual se celebró en ejercicio de las funciones de la demandada como presidenta (E) Concejo municipal de Huila, para apoyar las gestión de acciones que promuevan la integración y participación de la duma con las comunidades, contribuyendo en la comunicación a la ciudadanía y grupos de interés sobre los acuerdos, programas y debates que se desarrollen en la corporación, tal como se extrae del acuerdo de voluntades.

	<b>FORMATO: CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS</b>		<b>CÓDIGO: CT-FO-01B</b> <b>VERSIÓN: 01</b> <b>FECHA: 09/09/2020</b> <b>Página 1 de 5</b>
---	---	---	--

**CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS N° 062 DE 2021 SUSCRITO ENTRE EL CONCEJO DE NEIVA YOLSY MAURA FAJARDO ENCISO**

<b>CONTRATISTA:</b>	<b>Nombre: YOLSY MAURA FAJARDO ENCISO</b> <b>No. De Documento: 36.314.557 de Neiva-Huila</b>
<b>OBJETO:</b>	<b>CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS COMO UNIDAD DE APOYO PARA LAS COMUNIDADES Y GESTION ESTRATEGICA.</b>
<b>VALOR:</b>	<b>OCHO MILLONES DE PESOS (\$8.000.000.00) M/ct</b>
<b>PLAZO:</b>	<b>EL PLAZO PREVISTO PARA LA EJECUCION DEL CONTRATO SERA DE CUATRO (04) MESES CALENDARIO CONTADOS A PARTIR DE LA SUSCRIPCION DEL ACTA DE INICIO</b>

Entre los suscritos a saber la Concejala **LEYLA MARLENY RINCON TRUJILLO**, mayor de edad, vecino de este Municipio, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.642.577 de Bogotá D.C, elegida el 10 de octubre de 2020 y posesionada el 19 de octubre de 2021 según acta 184 del 19 de octubre del 2020, en su calidad de Primera Vicepresidenta del Concejo de Neiva, en ejercicio de las funciones de presidente por delegación que hiciera el presidente del Concejo de Neiva **DEIBY MARTINEZ CORTES** identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.719.910 de Neiva-Huila, elegido el 10 de octubre de 2020 y posesionado el 19 de octubre de 2020 según Acta Nro. 184 del 19 de octubre del 2020, a través de la Resolución No. 046 del 23 de agosto de 2021 "por medio de la cual se hace una delegación de funciones", quien para efectos del presente contrato se denominará **EL CONCEJO**, y por la otra parte **YOLSY MAURA FAJARDO ENCISO**, identificado

(...)

**OBLIGACIONES ESPECIFICAS:** Corresponde al CONTRATISTA en virtud de la presente contratación, y a fin de cumplir cabalmente el objeto del mismo, desarrollar las siguientes actividades: 1. apoyar la gestión de acciones que promuevan la integración y participación del Concejo y las comunidades. 2. Apoyar la realización de actividades que se desarrollan en la Corporación 3. Contribuir en la comunicación a la ciudadanía y grupos de interés sobre los acuerdos, programas y debates que se desarrollen en la Corporación. 4. Apoyar la organización de las mesas de trabajo con la comunidad 5. Apoyar en la gestión de los convenios interadministrativos necesarios para el desarrollo normal de las actividades de la corporación 6. Apoyar actividades administrativas y logísticas que desde la secretaría General se desarrollan para lograr la articulación político administrativa del Concejo 7. Coordinar las acciones necesarias junto con el Asesor de comunidades y gestión estratégica para el buen éxito de su gestión 8. Asistir a las

121. Adicionalmente, se observa que, con el acuerdo de voluntades aportado, no es factible acreditar la inhabilidad alegada, en tanto se encuentra fuera del término constitucionalmente establecido, dado que, toda suscripción de contratos, para este





caso en concreto, debe hacerse entre el 13 de marzo de 2022<sup>52</sup> y el 13 de septiembre de 2021<sup>53</sup>.

122. Por manera que, al haberse celebrado el 1° de septiembre de 2021, escapa al ámbito de protección de la norma e impide la materialización de la causal aducida.

123. Adicionalmente, la secretaria del Concejo municipal de Neiva, certificó frente a la celebración de contratos por parte de la demandada, que:

Comedidamente me dirijo a usted para informarle que revisados los archivos que reposan en la Corporación Concejo de Neiva, no se encontró alguno suscrito por la exconcejal LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO, durante dicho periodo. No obstante se tiene que el único contrato suscrito por la mencionada fue el 01 de septiembre en calidad de Presidenta Delegada, el cual nos permitimos adjuntar a la presente respuesta.

Sin otro en particular, quedamos atentos a cualquier inquietud que tenga al respecto.

Atentamente:

  
**ALBA PATRICIA PARRA GONZALEZ**  
Secretaria General del Concejo de Neiva

  
Proyectó: Daniela Torres  
Profesional Apoyo Presidencia

ANEXO 01-05 FOLIOS

124. Así las cosas, al no configurarse los elementos modal y temporal, no resulta factible la anulación del acto de elección demandado bajo la égida de la celebración de contratos.

**2.4.3 Finalmente, corresponde determinar si la demandada se encuentra inhabilitada por la causal consagrada en el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución, para la cual es relevante establecer si se desconoció la sentencia de unificación de la Sección Quinta del Consejo de Estado con radicado No. 2015-00051-00**

125. Frente al elemento **modal** de la inhabilidad conocida como coincidencia de períodos, hay que señalar que la Sección Quinta del Consejo de Estado en su jurisprudencia determinó, que emana necesario analizar la regla establecida en el artículo 280.8 de la Ley 5 de 1992, que a la letra reza<sup>54</sup>:

*Artículo 280. Casos de inhabilidad. No podrán ser elegidos Congresistas:*

<sup>52</sup> Fecha en que se celebraron las elecciones de Congreso de la República.

<sup>53</sup> Que es la data que resulta de contabilizar los 6 meses anteriores a la contienda democrática que señala el numeral 3 del artículo 179 de la CP.

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de octubre 30 de 2014, expediente 11001-03-28-000-2014-00054-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de septiembre 6 de 2018, expediente 11001-03-28-000-2018-00014-00 C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de septiembre 27 de 2018, expediente 11001-03-28-000-2018-00012-00 C.P. Rocío Araújo Oñate, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia octubre 4 de 2018, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Radicado No 11001-03-28-000-2018-00011-00 acumulado.



8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente. **Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.** (Negrilla fuera de texto).

126. Dicho precepto normativo fue objeto de control de constitucionalidad por vía de acción<sup>55</sup>, decisión en la que se declaró su exequibilidad y se determinó los alcances de la renuncia del cargo con miras a aspirar a ser congresista, así:

*“(…) En efecto, la coincidencia de períodos, señalada en el canon constitucional como factor decisivo en la configuración de la inhabilidad, no puede entenderse sino con referencia a una persona en concreto que actúe simultáneamente en dos corporaciones, en dos cargos o en una corporación y un cargo.*

*Un período puede concebirse, en términos abstractos, como el lapso que la Constitución o la ley contemplan para el desempeño de cierta función pública. Pero tal concepto no puede ser tenido en cuenta para efectos de inhabilidades sino cuando en realidad un individuo específicamente desarrolla, dentro del tiempo respectivo, las actividades propias de la función. Vale decir al respecto, que los períodos no tienen entidad jurídica propia y autónoma, sino que dependen del acto condición en cuya virtud alguien entra en ejercicio de funciones. Se convierten entonces en límites temporales de éstas. /.../*

*Lo anterior implica, no solamente la imposibilidad de ejercer simultáneamente dos cargos, para más de una corporación o empleo público, sino también, **la prohibición previa de la elección como congresista en las circunstancias anotadas, lo que equivale a entender que quien aspire a esta dignidad, no podrá encontrarse como Concejal o Diputado, ni tampoco tener la calidad de servidor público, en el momento de la inscripción como candidato al Congreso, salvo la de Senador o Representante a esa corporación.***

***En dicho caso, se requiere haberse formalizado la renuncia correspondiente en ese momento, a fin de evitar que el Concejal o Diputado o Servidor Público candidato a Congresista pudiese estar dentro de la prohibición de que trata el numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política.***

*Ya esta Corporación ha admitido que la renuncia aceptada constituye vacancia absoluta y por consiguiente, es aplicable lo dispuesto en el artículo 261 de la Carta Política según el cual "ningún cargo de elección popular tendrá suplente. Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción", sucesivo y descendente. (Sentencia D-236. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).*

*Lo anterior indica que si se configuró una falta absoluta en presencia de la renuncia formalmente aceptada a un concejal o diputado, **antes de la inscripción como candidato al Congreso, no rige para ellos la prohibición consagrada en el artículo 179, numeral 8°, toda vez que su período para esas corporaciones se extinguió en virtud de su dimisión formal, ...*** (Negrillas propias).

127. Teniendo en cuenta lo reseñado, se puede colegir que quien aspire a una nueva dignidad no podrá encontrarse en el ejercicio de otro empleo ya sea en una corporación o cargo, en el momento de la inscripción como candidato al Congreso de la República.

128. De otra parte, tratándose de concejales, la Ley 136 de 1994 en su artículo 44<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Corte Constitucional, sentencia C-093 del 4 de marzo de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara, radicados No. D-448 y D-468 acumulados.

<sup>56</sup> "Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público ni para una corporación y un cargo, si los respectivos



estableció que quienes se encuentren en ejercicio y aspiren a ser congresistas deben renunciar a su investidura **antes de la fecha de la inscripción de su candidatura al Congreso de la República**, es decir, que los miembros de la duma municipal, para evitar la configuración de la inhabilidad por coincidencia de períodos consagrada en el artículo 179.8 Superior, deben dimitir a ésta, de forma previa a la formalización de su nueva aspiración.

129. En conclusión, la inhabilidad consagrada en el artículo 179.8 de la Constitución Política, se materializa en el caso que un ciudadano resulte electo para más de una corporación o cargo público, cuando los respectivos períodos coincidan en el tiempo, *así sea parcialmente* y no obre renuncia previa, que en este caso en concreto, debe ser con anterioridad *a la inscripción de la candidatura*.

130. Se procede ahora a determinar si se acreditan todos los elementos que estructuran la presente inhabilidad.

131. Con la demanda y su contestación, se aportaron los elementos probatorios necesarios para demostrar que materialmente, la demandada resultó electa para más de una Corporación, a saber.

Concejal de Neiva	Representante a la Cámara por el departamento del Huila
Formulario E-26 CON del 4 de noviembre de 2019, por medio del cual la comisión escrutadora general, declaró la elección de la demandada como concejal del municipio de Neiva.	Formulario E-26 CAM del 24 de marzo de 2022, por medio del cual la comisión escrutadora general, declaró la elección de la demandada como congresista.

132. Luego ahora, se debe determinar si los mismos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

Concejal municipal de Neiva	Representante a la Cámara por el departamento del Huila
Resultó electa para el período 2019-2023.	Como representante resultó electa para el período 2022-2026.

133. Es decir, existe coincidencia parcial de períodos, dado que se traslaparían en el tiempo, el ejercicio de concejal y representante a la Cámara en los años 2022 y 2023, lo que demuestra la concurrencia parcial en el tiempo.

134. Finalmente, frente a la dimisión como concejal del municipio de Neiva, se recuerda que éste debe ser previo a su inscripción como representante a la Cámara por el departamento de Neiva, para evitar la estructuración de la presente causal de

periodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.  
Los concejales en ejercicio que aspiren a ser congresistas deben renunciar a su investidura antes de la fecha de la inscripción de su candidatura”.



inhabilidad.

135. En el expediente obra:

- Resolución 070 del 17 de noviembre de 2021, por medio de la que se aceptó su renuncia como concejal.
- Formulario E-6 del 13 de diciembre de 2021, en el que consta la inscripción de la lista en coalición denominada “Pacto Histórico”, de donde se puede extraer que en el renglón 101 la demandada fue postulada y aceptó su candidatura al suscribir el documento electoral.

136. Por manera que, al haberse inscrito la demandada y aceptado su candidatura al Congreso, el 13 de diciembre de 2021, se tiene que la renuncia a la duma municipal se hizo en término, dado que la misma fue aceptada el 17 de noviembre de 2021 con efectos a partir de la misma fecha, lo que quiere decir, que para el 13 de diciembre de 2021, ya no era concejal de Neiva.

137. Es decir, aun cuando se trata de períodos institucionales, los artículos 280.8 de la Ley 5 de 1992 y 44 de la Ley 136 de 1994 para el caso en concreto, crearon una excepción al régimen de inhabilidades por la coincidencia de períodos de que trata el artículo 178.9 de la Constitución Política, el cual señala que si se presenta y acepta la renuncia *previo a la inscripción* para el nuevo cargo de elección popular, desaparece la causa de la inelegibilidad, lo anterior al configurarse una falta absoluta en presencia de la renuncia formalmente aceptada a un concejal, antes de la inscripción como candidato al Congreso, toda vez que su período para esa corporación se extinguió en virtud de su dimisión formal<sup>57</sup>.

138. Así las cosas, queda demostrado que, al momento de su inscripción como representante a la Cámara por el Huila, la señora Leyla Marleny Rincón Trujillo, no era miembro del Concejo municipal de Neiva, conllevando a que no se observe vulneración de las normas invocadas tal y como lo ha establecido esta corporación en múltiples pronunciamientos<sup>58</sup> y por tanto se imponga denegar las pretensiones de la demanda.

139. Para finalizar, la parte actora adujo que, con la elección enjuiciada, se desconoció la sentencia de unificación de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>59</sup>, en donde se determinó que la renuncia formalmente aceptada no conlleva a la viabilidad de acceder a otro cargo de elección popular, pues defraudaría a los ciudadanos que apoyaron el proyecto democrático del cual se dimite de forma anticipada.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, sentencia C-093 del 4 de marzo de 1994, M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara, radicados No. D-448 y D-468 acumulados.

<sup>58</sup> Sobre el tema en cuestión, se pueden consultar entre muchas, las sentencias de 24 de noviembre de 1999, Exp. 1891, M.P. Darío Quiñónez Pinilla; de 3 de mayo de 2002, Exp. 2000-0880-02, M.P. Mario Alario Méndez; de 25 de agosto de 2005, Exp. 2003-01418-01, M.P. Darío Quiñónez Pinilla; de 19 de julio de 2007, Exp. 2002-3991-00; de 10 de marzo de 2011, Exp. 2010-00020-oo, M.P. Susana Buitrago Valencia; de 8 de octubre de 2014, Exp. 2014-00032-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro; de 30 de octubre de 2014, Exp. 2014-00054-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro, de 12 de marzo de 2015, Exp. 2014-00050-00, M.P. Susana Buitrago Valencia y de 15 de abril de 2015, Exp. 2014-00059-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>59</sup> Hace referencia a proferida dentro del Radicado No. 2015-00051-00, por la Sección Quinta del Consejo de Estado, con ponencia del magistrado Alberto Yepes Barreiro.



140. Se debe recordar que en la sentencia de unificación que se aduce desconocida, se determinó la materialización de la causal de nulidad del artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, por la transgresión al régimen de inhabilidades e incompatibilidades debido a que la demandada, previo a su elección como gobernadora del departamento de La Guajira (2016-2019), se desempeñó como alcaldesa del municipio de Albania (Guajira) en el período 2012-2015.

141. En este caso la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia de unificación, accedió a la pretensión de nulidad de la demanda, por cuanto, *“entre el 21 de julio de 2014 -extremo temporal inicial aplicable al caso concreto- y el 25 de junio de 2015 -extremo temporal final aplicable al caso concreto-, ciertamente, transcurrieron menos de los 12 meses que exigen los artículos 38.7 y 39 de la Ley 617 de 2000, en consonancia con la modificación de la Ley 1475 de 2011”*.

142. Teniendo en cuenta lo decidido en aquella ocasión, la Sala Electoral, en un caso similar al puesto en conocimiento<sup>60</sup>, decantó que son varias las razones por las que la sentencia invocada no se desconoce en los casos de elecciones populares a corporaciones públicas, por cuanto: i) el fallo de unificación precisó que su aplicación es para alcaldes y gobernadores, en tanto determinó que se predica de quienes resulten favorecidos en una contienda electoral para un cargo uninominal y no plurinominal y, ii) su parte resolutive señala que unifica jurisprudencia en los términos del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, en relación con la definición del extremo temporal inicial de la incompatibilidad prevista, para **alcaldes y gobernadores**, en los artículos 31.7 y 32, 38.7 y 39 de la Ley 617 de 2000.

143. Por lo reseñado, tampoco se advierte el desconocimiento de la sentencia de unificación alegada, que imponga al juez electoral la declaratoria de nulidad del acto demandado sobre las consideraciones aducidas por la parte actora.

144. En conclusión, al no materializarse los componentes estructuradores de las inhabilidades alegadas por la parte actora, corresponde a la Sala Electoral denegar las pretensiones de las demandas de nulidad que nos ocupa, tal como se dejará consignado en la parte resolutive de la presente providencia.

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

### III. FALLA:

**PRIMERO: NEGAR las pretensiones de las demandas** dirigidas a obtener la nulidad del acto de elección de la señora Leyla Marleny Rincón Daza, como representante a la Cámara por el departamento del Huila, período 2022-2026, contenido en el formulario E-26 CAM del 24 de marzo de 2022, conforme con la parte motiva de este proveído.

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de noviembre de 2018, M.P: Rocío Araujo Oñate, Radicado No. 11001-03-28-000-2018-00075-00



Demandantes: María Elena Daza Bolaños y otros  
Demandada: Leyla Marleny Rincón Trujillo – Representante a la Cámara por el departamento del Huila  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00058-00 (ppal)

**SEGUNDO. – ADVERTIR** a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrado

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

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