



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicado: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Principal)
73001-23-33-000-2023-00477-00 (Acumulado)
Demandantes: CARLOS ANDRÉS NAVARRO BASTO Y OTRO
Demandado: JOSÉ JADEL FLÓREZ SERRATO – ALCALDE DE PRADO (TOLIMA) - PERÍODO 2024—2027.

Temas: Inhabilidad por celebración de contratos y doble militancia por simultaneidad.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala¹ procede a resolver los recursos de apelación interpuestos por los demandantes, contra la sentencia del 18 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que negó las pretensiones de las demandas presentadas con el fin de que se declarara la nulidad de la elección del señor José Jadel Flórez Serrato como alcalde de Prado (Tolima) para el período 2024 – 2027.

I. ANTECEDENTES

1.1 Las demandas²

Los señores Carlos Andrés Navarro Basto³ y Wilson Hoyos Bermúdez⁴, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicitaron que se declare la nulidad del acto de elección del señor Flórez Serrato como alcalde de Prado (Tolima), para el período 2024-2027.

¹ Con ponencia del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra en atención a que el proyecto presentado por el magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil en la sala del 3 de octubre de 2024 no obtuvo la mayoría necesaria para su aprobación.

² Anotación 3 del expediente de primera instancia visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.

³ Expediente 73001-23-33-000-2023-00464-02

⁴ Expediente 73001-23-33-000-2023-00477-00



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Las pretensiones de las demandas fueron las siguientes:

1.1.1 Expediente 73001-23-33-000-2023-00464-00

...Se declare la nulidad del acto administrativo mediante el cual la Comisión Escrutadora Municipal de Prado-Tolima declaró elegido al ciudadano José Jadel Flórez Serrato, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.978.082, como Alcalde municipal de Prado-Tolima, para el período constitucional 2024-2027 avalado por la Alianza Social por Prado integrada por los partidos políticos Centro Democrático y Nueva Fuerza Democrática, contenido en el Formulario E-26 ALC de fecha 31 de octubre de 2023.

Que se cancele y deje sin efectos legales la credencial otorgada por la Comisión Escrutadora Municipal de Prado-Tolima al ciudadano José Jadel Flórez Serrato, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.978.082, como Alcalde municipal de Prado-Tolima, para el período constitucional 2024-2027 avalado por la Alianza Social por Prado integrada por los partidos políticos Centro Democrático y Nueva Fuerza Democrática.

Que como consecuencia de la nulidad, se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil entregar la credencial de alcalde al candidato con la segunda mayor votación, esto es, al señor Carlos Andrés Navarro Basto o convocar a nuevas elecciones para elegir Alcalde municipal de Prado-Tolima.

1.1.2 Expediente 73001-23-33-000-2023-00477-00

PRIMERA: QUE SE DECLARE LA NULIDAD DEL ACTA GENERAL DE ESCRUTINIO EXPEDIDA POR LA COMISIÓN ESCRUTADORA MUNICIPAL DE PRADO (TOLIMA) Y EL ACTA PARCIAL DE ESCRUTINIO O FORMULARIO E-26ALC de fecha 31 de octubre de 2023, POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARÓ LA ELECCIÓN DEL SEÑOR JOSÉ JADEL FLOREZ SERRATO, CC N°5.978.082, COMO ALCALDE DEL MUNICIPIO DE PRADO – TOLIMA, PERIODO 2024-2027 Y SE ORDENÓ EXPEDIR SU RESPECTIVA CREDENCIAL, en razón a que en su elección concurre la existencia de la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el Art. 37 de la Ley 617 de 2000, conforme se determina y demuestra en los hechos de la presente acción electoral, lo que conlleva a que se configure la causal de nulidad electoral consagrada en el numeral 5° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración se ordene la cancelación de la credencial del señor JOSÉ JADEL FLOREZ SERRATO, CC N°5.978.082, elegido como ALCALDE MUNICIPAL DE PRADO - TOLIMA para el periodo constitucional 2024-2027.

TERCERA: Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, se ordene excluir del cómputo general de la votación, aquella del candidato inhabilitado, es decir, la del señor JOSÉ JADEL FLOREZ SERRATO, CC N°5.978.082 y con base en la votación obtenida por los demás candidatos, proceder a declarar la elección a quien resulte electo, ordenando expedir la credencial correspondiente.

Las demandas tuvieron como fundamento los siguientes:



1.2 Hechos

Los hechos de las demandas coinciden, por lo que se resumen en conjunto de la siguiente manera:

Señalaron que el señor José Jadel Flórez Serrato resultó elegido alcalde de Prado (Tolima) en las elecciones del 29 de octubre de 2023.

Indicaron que el 29 de octubre de 2022 la Defensoría del Pueblo firmó electrónicamente un contrato con el demandado cuyo objeto consistió en la prestación de sus servicios profesionales de abogado para la representación judicial y extrajudicial de los usuarios del servicio de defensoría pública y la promoción, defensa, ejercicio y divulgación de los derechos humanos.

Especificaron que, en virtud de dicho contrato, el demandado se obligó a prestar sus servicios profesionales «para el programa de derecho administrativo en la Defensoría del Pueblo, Regional Tolima» y, además, acordó que cumpliría con sus obligaciones contractuales ante los jueces del circuito, sin perjuicio de que, «por necesidades del servicio, advertidas por el supervisor, deba cumplir sus obligaciones en otras instancias judiciales o administrativas.»

Explicaron que para el momento en que el señor Flórez Serrato inscribió su candidatura a la Alcaldía de Prado (Tolima) se encontraba incurso en la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 36 de la Ley 617 de 2000.

Expusieron que el referido contrato fue suscrito por el demandado en la plataforma SECOP II el 28 de noviembre de 2022.

Comentaron que el valor inicial del acuerdo de voluntades fue de \$65.550.576; sin embargo, el contrato fue adicionado el 16 de noviembre de 2023 en \$31.158.000.

Manifestaron que el plazo inicial del contrato fue de 13 meses contados a partir del 7 de diciembre de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2023, pero en noviembre de ese año fue prorrogado hasta el 30 de junio de 2024.

Agregaron que, además, el demandado incurrió en la prohibición de doble militancia por cuanto participó en las elecciones territoriales del 25 de octubre de 2015 con el aval del movimiento político Autoridades Indígenas de Colombia – AICO y luego, sin renunciar a esa colectividad, se inscribió como candidato para las elecciones del 29 de octubre de 2023 por la coalición Alianza Social por Prado, integrada por los partidos políticos Centro Democrático y Nueva Fuerza Democrática.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Mencionaron que, además, el señor Flórez Serrato fue alcalde de ese mismo municipio en el período 2008 – 2011 con el aval del Partido Liberal Colombiano y, durante su gestión celebró varios contratos de prestación de servicios profesionales que fueron demandados por implicar una relación laboral encubierta, lo que generó una condena en contra de dicha entidad territorial.

1.3 Concepto de la violación

Invocaron como normas vulneradas los artículos 107 y 122 de la Constitución Política adicionado por el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2009; el numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 vigente para la época, hoy numeral 1 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019; 95 numeral 3 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000; 2 de la Ley 1475 de 2011.

Reiteraron que el señor Flórez Serrato celebró un contrato de prestación de servicios profesionales de abogado, el 29 de noviembre de 2022 con la Defensoría del Pueblo, el cual debía ser ejecutado ante los jueces del Circuito Administrativo de Ibagué.

Explicaron que, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 11653 del 28 de octubre de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, el Circuito Judicial Administrativo de Ibagué, tiene la cabecera en esa ciudad y comprende a todos los municipios del departamento del Tolima.

Precisaron que, en consecuencia, el demandado durante el año anterior a su elección celebró un contrato con una entidad pública que debió ejecutarse en el municipio en el cual, después resultó elegido como alcalde.

Agregaron que cuando el demandado fue alcalde de Prado (Tolima) entre 2008 y 2011 celebró una serie de contratos de prestación de servicios profesionales que conllevaron a que, con posterioridad se condenara a ese municipio al pago de indemnizaciones, razón por la cual no podía inscribirse nuevamente como candidato a ese cargo a la luz de lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política.

Afirmaron que el señor Flórez Serrato perteneció simultáneamente a dos agrupaciones políticas, por cuanto participó en las elecciones del 25 de octubre de 2015 con el aval de AICO y luego, sin renunciar a esa colectividad inscribió su candidatura para los comicios del 29 de octubre de 2023 por la coalición Alianza Social por Prado, conformada por los partidos políticos Centro Democrático y Nueva Fuerza Democrática.

Sostuvieron que, por lo tanto, el demandado incurrió en la prohibición de doble militancia por simultaneidad.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

1.4 Contestación de la demanda

1.4.1 Demandado

Por conducto de apoderado judicial, el señor José Jadel Flórez Serrato contestó la demanda en los siguientes términos:

Señaló que no ejecutó ni cumplió actividades contractuales en el municipio de Prado (Tolima), toda vez que el contrato al cual se hace referencia en las demandas debió ejecutarse en la ciudad de Ibagué, donde tienen su sede los juzgados administrativos de ese circuito.

Indicó que el actor no solo debió probar que el contrato en cuestión se celebró, sino que, además, que se aprovechó de recursos públicos obtenidos a título de honorarios en la Defensoría del Pueblo.

Destacó que de los estudios previos del referido contrato se evidenció que se necesitaba un profesional del derecho para asumir la representación judicial o extrajudicial de los usuarios del servicio de defensoría pública en la categoría «defensores públicos ante los jueces del circuito, en el programa administrativo».

Explicó que aunque había posibilidad de que se prestaran los servicios en otros sitios diferentes a Ibagué, ello nunca ocurrió.

Adujo que una cosa es que los jueces administrativos del Tolima tengan competencia para conocer de los asuntos de los 47 municipios de ese departamento y, otra, que ejecutan o cumplen sus funciones en aquellos, toda vez que trabajan es en Ibagué.

Manifestó que los contratistas de la Defensoría del Pueblo ejecutan y cumplen sus compromisos contractuales, estricta y exclusivamente en los lugares donde tienen su sede los juzgados ante quienes intervienen, sin que se pueda predicar de manera extensiva que ellos ejercen jurisdicción o competencia en los municipios donde sí lo hacen los jueces.

Recordó que las inhabilidades deben interpretarse restrictivamente, toda vez que conllevan la limitación de derechos políticos.

Agregó que el demandante no demostró que el municipio de Prado (Tolima) hubiera pagado alguna condena atribuible al dolo o culpa grave del demandado por lo que no se acreditó el desconocimiento del artículo 122 de la Constitución Política ni demás normas concordantes.

Precisó que para las elecciones el 29 de octubre de 2023 recibió el aval del partido



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Centro Democrático y para ese momento ya no era militante de AICO.

Puso de presente que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de los estatutos de AICO, la calidad de afiliado se pierde cuando se pertenece o adhiere a otro partido o movimiento político, disposición que ha sido analizada y avalada por el Consejo de Estado⁵, por lo que no puede predicarse pertenencia simultánea del demandado a dos colectividades de dicha naturaleza.

En consecuencia, solicitó denegar las pretensiones de las demandas.

1.4.2 Registraduría Nacional del Estado Civil

A través de apoderado, recordó que quien inscribe el candidato y lo avala es el partido político respectivo, conforme al artículo 108 de la Constitución Política, por lo que esa entidad solo puede verificar cuestiones de forma, tal como lo comenta el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011; y cumplidos los requisitos meramente formales para realizar la inscripción correspondiente, debe realizarla, so pena de llegar a incurrir en el ilícito conocido como denegación de inscripción.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.5 Actuaciones relevantes de primera instancia

Las demandas fueron admitidas a través de autos del 15 de diciembre de 2023 y el 13 de febrero de 2024, respectivamente.

Los expedientes fueron acumulados a través de providencia del 19 de febrero de 2024.

La audiencia inicial tuvo lugar el 24 de abril de 2024, en ella se fijó el litigio en los siguientes términos:

Establecer si hay lugar no (sic) a declarar la nulidad de la elección como alcalde del señor José Jadel Flórez Serrato por las causales contenidas en los numerales 5 y 8 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, es decir, doble militancia y los cargos de inhabilidad.

- Para resolver sobre la doble militancia habrá que hacer claridad jurídica:

Sobre los requisitos o exigencias de acuerdo al ordenamiento jurídico para considerar que un ciudadano es militante o pernete (sic) a un partido político.

También debemos preguntarnos si para que se configure la causal de nulidad, en este caso concreto, donde se imputa en calidad de ciudadano común y corriente, la

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 47001233300020190080701.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

vigencia de esa circunstancia fáctica, cuando (sic) debe haber ocurrido esa la doble militancia. Si fue en el pasado, cuando tiempo después afecta la elección de un alcalde, o, se exige que esa doble militancia sea presente o actual al momento de la inscripción o al momento de recibir el aval, o al momento de la elección.

También hay que establecer desde punto jurídico cuando (sic) se considera según el ordenamiento que un ciudadano ha dejado de pertenecer o fue militante de un partido político.

De acuerdo a ello, establecer si se estructura esa circunstancia de doble militancia endilgada.

En punto a las inhabilidades planteadas las cuales corresponde a dos causales.

Frente al primer cargo correspondiente a la inhabilidad del artículo del 122 de la Constitución Política de Colombia, deberá establecerse desde el punto vista factico:

Si existe o no alguna sentencia debidamente ejecutoriada donde se afirme por parte del funcionario judicial que el demandado José Jadel Flórez Serrato, dio lugar a una condena contra el Estado por su conducta dolosa o gravemente culposa.

Respecto al segundo cargo de inhabilidad, consistente en que presuntamente el demandado suscribió contrato dentro del año anterior a la elección con entidad del Estado y se ejecutó en el Municipio de Prado, Tolima, hay que resolver los siguientes cuestionamientos:

Como se determina el lugar de ejecución de un contrato estatal, será según lo pactado en el contrato, o, será que el lugar de ejecución se determina por el lugar donde el contratista desarrolló la actividad contratada, o será que debe apelarse al domicilio de los usuarios atendidos como beneficiarios de ese contrato estatal, o, lo será por el domicilio de los usuarios que acudieron a la asesoría con el profesional que suscribió el contrato.

De acuerdo a las respuestas que se brinden a esos interrogantes, se debe resolver no solamente cada una de las pretensiones planteadas en la demanda, sino también cada uno de los mecanismos defensivos o excepciones planteados por la demandada, y cualquier otra excepción que de oficio se evidencia o sea alegada en el curso del proceso.

De igual forma, se decretaron las pruebas solicitadas por las partes las cuales fueron practicadas en la audiencia respectiva que tuvo lugar el 29 de mayo siguiente.

1.6 La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Tolima a través de sentencia del 18 de julio de 2024 denegó las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

Señaló que no se acreditó la fecha de afiliación del demandado al Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, el período de aquella ni su tipo de vinculación.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Indicó que, no obstante, se probó que para las elecciones del 29 de octubre de 2023 el demandado tenía aval del partido Centro Democrático, razón por la cual se produjo una desafiliación automática de AICO de conformidad con los estatutos de dicha agrupación, por lo que no puede hablarse de doble militancia por simultaneidad.

Manifestó que se probó que el señor José Jadel Flórez Serrato celebró un contrato de prestación de servicios profesionales con la Defensoría del Pueblo dentro de los 12 meses anteriores a su elección; sin embargo, aquel no se ejecutó en el municipio de Prado (Tolima) sino en la ciudad de Ibagué, por lo que no se configura el elemento territorial de la inhabilidad endilgada.

1.7 Los recursos de apelación

1.7.1 Demandante Carlos Andrés Navarro Basto:

Inconforme con esta decisión, el demandante interpuso recurso de apelación, con fundamento en los siguientes argumentos:

Señaló que es cuestionable que el demandado vuelva a ser alcalde de Prado (Tolima) pese a que en su administración anterior, período 2008 – 2011, fue negligente e incluso ocasionó un daño patrimonial a ese municipio.

Cuestionó la tesis de la desafiliación automática porque afirmó que el señor José Jadel Flórez no era cualquier afiliado a AICO, sino que incluso fue candidato por ese movimiento político a un cargo de elección popular.

Sostuvo que el *a quo* interpretó erróneamente el lugar de ejecución del contrato de prestación de servicios celebrado por el demandado dentro del período inhabilitante por cuanto no establece aquel por ciudades o municipios sino por circuitos judiciales.

Indicó que en el segundo semestre del año 2022, ante la necesidad de contratar profesionales del derecho que prestaran el servicio de defensoría pública en todo el país, el director nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo como ordenador del gasto autorizó la celebración de 2519 contratos con objetos iguales, esto es, la «prestación de servicios profesionales de abogado para la representación judicial y extrajudicial de los usuarios del servicio de defensoría pública; y la promoción, defensa, ejercicio y divulgación de los derechos humanos».

Destacó que las obligaciones específicas a cargo del contratista son asesorar, ejercer representación judicial y extrajudicial y promocionar, defender y divulgar los derechos humanos.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Afirmó que en los estudios previos del contrato en cuestión no se estableció la ciudad de Ibagué como lugar de ejecución sino el circuito judicial, dentro del cual están incluidos todos los municipios del departamento del Tolima.

Aseguró que el testimonio de la señora Dayan Catherine Varón Buenaventura, supervisora del contrato, desconoce lo establecido en el acuerdo de voluntades, que constituye ley para las partes.

Enfatizó que la ciudad de Ibagué no puede equipararse al Circuito Judicial de Ibagué.

Acusó a la Sala de primera instancia de no solo desconocer el acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura que fija los circuitos judiciales sino, además, la Resolución 050 del 14 de enero de 2019 de la misma Defensoría del Pueblo a través de los cuales se determinan los circuitos donde las Defensorías del Pueblo Regionales presta sus servicios y se establece que Prado, pertenece al de Ibagué.

Invocó como precedente la sentencia del 8 de septiembre de 2016 en el caso de alcalde de Cereté (Córdoba) dentro del expediente 23001-23-33-000-2015-00461-02 en la que se precisó la forma de determinar el lugar de ejecución de los contratos estatales frente a esta inhabilidad.

Sostuvo que, de acuerdo con dicho antecedente, cuando indica que la ejecución de un contrato es un departamento, se entiende que se ejecuta en todos los municipios que lo conforman, *mutatis mutandis* cuando se debe ejecutar en un circuito judicial, se entiende que se debe desarrollar en todos los municipios que lo integran.

1.7.2 Demandante Wilson Hoyos Bermúdez:

El demandante manifestó su inconformidad parcial con la decisión de primera instancia, en los siguientes términos:

Acusó al *a quo* de no resolver en debida forma el cargo de doble militancia, por cuanto ni siquiera analizó la normativa que rige la figura a nivel constitucional y legal.

Solicitó que las pruebas allegadas y practicadas durante la primera instancia sean valoradas en conjunto de lo dispuesto en el artículo 176 del Código General del Proceso.

Sostuvo que se dejaron de analizar los documentos a través de los cuales se reglamentó el servicio de defensa pública y los estudios previos del contrato cuestionado, donde se evidencia que aquel debería ejecutarse en todo el Circuito Judicial de Ibagué y no solo en esa ciudad.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Puso de presente que, de conformidad con lo dispuesto en el Resolución 0676 del 19 de mayo de 2021 por medio del cual se modificó el ámbito territorial de las Defensorías Territoriales, la Regional Tolima, con sede en Ibagué tiene competencia en todos los municipios de ese departamento.

Afirmó que el testimonio de la supervisora del contrato no desvirtúa la literalidad de aquel ni de sus documentos previos.

Expuso que el *a quo* se limitó a valorar lo señalado por la testigo cuando afirma que durante su supervisión el demandado no fue comisionado para cumplir funciones en el municipio de Prado, sin que esto signifique que de haberse requerido los servicios del señor Flórez Serrato en su calidad de defensor público adscrito al programa de Derecho Administrativo, no hubiese tenido competencia para hacerlo.

Indicó que, para el caso de que se hubiese requerido los servicios de representación judicial o extrajudicial de un asunto correspondiente al municipio de Prado, el señor Flórez Serrato estaba en capacidad de atender al usuario que deprecaba el servicio, pues al suscribir el contrato, no solo se había comprometido a cumplir con el objeto del mismo sino, además, a la observancia de los lineamientos y disposiciones internas emitidas por el señor defensor del Pueblo a nivel nacional para el programa de derecho administrativo.

Manifestó que está probado que el demandado, no solo brindó asesorías, sino que realizó actuaciones de representación judicial y extrajudicial a usuarios de la Defensoría del Pueblo Regional Tolima, residentes en otros municipios como Guamo, Lérída, Espinal y Líbano, los cuales conforme las disposiciones de la Defensoría del Pueblo hacen parte del Circuito Judicial de Ibagué en el programa de derecho administrativo.

Destacó que al señor Flórez Serrato, se le asignaron para su conocimiento y trámite tutelas y acciones populares que solo pueden ser interpuestas en Ibagué por ser el único municipio donde funcionan los Juzgados Administrativos, pero ello no quiere decir que la ejecución del contrato se limitara a esa ciudad sino a todos los municipalidades que lo integran.

Expuso que, un usuario del servicio de defensoría pública domiciliado y/o residente en Prado, podía ser asesorado o representado judicial o extrajudicialmente por el señor José Jadel Flórez Serrato, ya que no existe ninguna limitación porque esa entidad territorial hace parte de la comprensión territorial de la Defensoría del Pueblo Regional Tolima y del Circuito de Ibagué en el área de derecho administrativo; diferente a que dentro de la ejecución del contrato no se le haya asignado un caso en ese municipio.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Precisó que Prado, al igual que los restantes 46 municipios que conforman el departamento del Tolima, están integrados a la cobertura de la Defensoría Regional que incluye desde luego, el circuito de Ibagué garantizada a través del programa de derecho administrativo, el cual se nutre con la encomiable labor de los defensores públicos contratados por la Defensoría del Pueblo.

Afirmó que, en este caso, se configuran todos los elementos de la inhabilidad consagrada en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, razón por la cual hay lugar a revocar la providencia apelada y, en su lugar, declarar la nulidad de la elección demandada.

1.8 Actuaciones de segunda instancia

Mediante auto del 28 de agosto de 2024⁶ se admitieron los recursos de apelación interpuestos por los demandantes en contra de la sentencia de primera instancia.

El magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil presentó un proyecto de ponencia para la sala del 3 de octubre de 2024; sin embargo, como aquella no obtuvo la votación necesaria para su aprobación, a través de auto de esa fecha, remitió el expediente al despacho del magistrado que ahora funge como ponente⁷.

1.9 Alegatos de conclusión

1.9.1 Demandantes Carlos Andrés Navarro Basto⁸ y Wilson Hoyos Bermúdez⁹

Reafirmaron en su integridad lo expuesto en los escritos de demanda y apelación.

1.9.2 Demandado¹⁰:

Por conducto de apoderado, reiteró íntegramente los argumentos expuestos en primera instancia.

1.9.3 Registraduría Nacional del Estado Civil¹¹:

Reiteró la solicitud de declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva a su favor.

⁶ Anotación 5 del expediente visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.

⁷ Anotación 22 del expediente visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.

⁸ Anotación 10 del expediente visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.

⁹ Anotación 11 del expediente visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.

¹⁰ Anotación 16 del expediente visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.

¹¹ Anotación 12 del expediente visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

1.11 Concepto del Ministerio Público¹²

La procuradora séptima delegada ante esta corporación solicitó confirmar la sentencia impugnada con base en los siguientes argumentos:

Respecto de la inhabilidad consagrada en el artículo 122 de la Constitución Política el recurrente aportó pruebas con el recurso de apelación que no pueden ser tenidas en cuenta en esta instancia.

Agregó que el apelante no basó el cargo en condenas penales, razón por la cual no se configura la inhabilidad invocada.

Adujo que el demandado no incurrió en doble militancia por simultaneidad por cuanto, de conformidad con lo dispuesto en los estatutos de AICO, la condición de militante de esa agrupación política se pierde al pertenecer a otro partido o movimiento y, en este caso, está acreditado que el señor Flórez Serrato fue avalado por el partido Centro Democrático para las elecciones del 29 de octubre de 2023.

Explicó que el contrato de prestación de servicios que se le endilga al señor Flórez Serrato debía ser ejecutado en el Circuito de Ibagué y, con base en la declaración de la supervisora de aquel, el demandado solo desempeñó sus funciones en esa ciudad.

Concluyó que el demandado celebró contrato de prestación de servicios profesionales CD-DP-1677-2022 con la Defensoría del Pueblo, dentro del año anterior a la inscripción y elección como alcalde del municipio de Prado (Tolima), 2024 – 2027; esto es, el 28 de noviembre de 2022; sin embargo, no se ejecutó en ese ente territorial, lo que impide que se constituyan los cuatro elementos que configuran la primera consideración de la inhabilidad del numeral 3º del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para resolver los recursos de apelación interpuestos los demandantes contra la sentencia de 18 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, de conformidad con lo establecido en los artículos 150¹³ y 152 numeral 7.a del Código de Procedimiento

¹² Anotación 20 del expediente visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.

¹³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. «El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación...»



Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁴.

2.2. Cuestiones previas

2.2.1 Excepción formulada por la Registraduría Nacional del Estado Civil:

Según se tiene, la Registraduría Nacional del Estado Civil propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en primera instancia, pero el *a quo* no la resolvió.

Así las cosas y en atención a que la excepción formulada por dicha entidad tiene vocación de prosperidad, hay lugar a pronunciarse sobre aquella.

El apoderado de la entidad manifestó que no está llamada a responder por las pretensiones de la demanda, en la medida que no hay conexidad entre las censuras allí expuestas y las funciones del órgano electoral.

Como sustento de la excepción, sostuvo que la Sección Quinta ha señalado que la vinculación de la RNEC en esta clase de procesos solo será necesaria, cuando las competencias de la entidad tengan injerencia en el caso concreto, lo que no sucede en situaciones donde se alega la inhabilidad bajo estudio.

Al respecto, es preciso advertir que si bien, se debe determinar la correlación que pueda surgir entre los planteamientos que somete el demandante al debate judicial y las actuaciones de la RNEC en relación con los vicios de nulidad advertidos, no se debe perder de vista que aquella depende de la actuación desplegada por la autoridad electoral en sede administrativa, en consideración a la materia sujeta a control judicial.

Conforme a lo anterior, hay lugar a declarar probada la excepción por virtud de que la competencia que tiene esta entidad en relación con la inscripción de candidaturas, no incluye la revisión de causales de carácter subjetivo de nulidad electoral.

De modo que, frente a la naturaleza de los vicios por los cuales se acusa la legalidad del acto de elección, esto es, presuntamente haber incurrido en la inhabilidad por celebración de contratos y por haber desconocido la prohibición de doble militancia, es posible advertir que esta causal no encuentra relación alguna ni se enmarca en

¹⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. «Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:

(...)

a. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, de los... miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos...»



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

la órbita de sus funciones que amerite mantener su vinculación en el presente proceso.

Por tal motivo, debe declararse su prosperidad.

2.2.2 Inhabilidad común a todos los servidores públicos por transgresión del artículo 122 de la Constitución Política de Colombia adicionado por el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2009

Según se tiene, en el escrito del recurso de apelación interpuesto por el demandante Carlos Andrés Navarro Basto, al exponer el primer cargo contra la decisión de primera instancia, relacionado con la prohibición derivada de la transgresión de lo dispuesto en el inciso 6 del artículo 122 constitucional, se incluyeron imágenes de extractos de las partes resolutivas de las decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo del Tolima¹⁵ y por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué¹⁶ en los procesos ordinarios de nulidad y restablecimiento del derecho que adelantaron algunos exservidores de la alcaldía municipal contra el municipio de Prado (Tolima).

Así mismo, el señor Navarro Basto anexó, al escrito de alzada, copias de las referidas providencias para que fueran tenidas como pruebas en segunda instancia, probanzas que se negaron mediante auto de 28 de agosto de 2024.

Como se advirtió en dicho auto que admitió los recursos de apelación, las documentales allegadas no fueron solicitadas ni decretadas en el trámite de primer grado y tampoco, en esta instancia se justificó alguna de las causales establecidas en el artículo 212¹⁷ del CPACA para pedir pruebas, razón por la cual, los argumentos nuevos estructurados con sustento en ellas, no podrán ser tenidos en cuenta en esta oportunidad. En consecuencia, la Sala encuentra que no existen razones para

¹⁵ El apelante aportó las decisiones proferidas por el tribunal en segunda instancia en los procesos con radicado 73001-33-33-005-2012-00158-00 y 73001-33-33-004-2012-00160-00.

¹⁶ El apelante aportó las decisiones proferidas por el juzgado en primera instancia en el proceso con radicado 73001-33-33-004-2012-00154-00.

¹⁷ «En segunda instancia, cuando se trate de apelación de sentencia, en el término de ejecutoria del auto que admite el recurso, las partes podrán pedir pruebas, que se decretarán únicamente en los siguientes casos:

1. Cuando las partes las pidan de común acuerdo. En caso de que existan terceros diferentes al simple coadyuvante o impugnante se requerirá su anuencia.
2. Cuando fuere negado su decreto en primera instancia o no obstante haberse decretado se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió. En este último caso, solo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.
3. Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.
4. Cuando se trate de pruebas que no pudieron solicitarse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
5. Cuando con ellas se trate de desvirtuar las pruebas de que tratan los numerales 3 y 4, las cuales deberán solicitarse dentro del término de ejecutoria del auto que las decreta».



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

modificar lo que determinó la primera instancia en el sentido de no dar por probados los elementos de la inhabilidad endilgada, así:

Conforme a la norma transcrita para que se configure la prohibición a inscribirse como candidatos de elección popular y ser elegidos, contenida en el inciso 6° del artículo 122 de la Constitución Política, se requiere: i) tener la calidad de servidor público; ii) teniendo esa calidad desplegar una conducta dolosa o gravemente culposa y que así esté calificada en sentencia ejecutoriada; y iii) que por esa conducta se haya condenado al Estado a una reparación patrimonial.

En este asunto, la parte actora aportó pantallazos de reportes en los que se aprecia la existencia de unos procesos de nulidad y restablecimiento del derecho adelantados contra el municipio de Prado, con radicados No. 73001-33-33-004-2012-00154-00 y 73001-33-33-004-2012-00160-00, donde los demandantes son Luis Eduardo Leyva y Ligia Ortiz.

Sin embargo, aun cuando no existe controversia en que el demandado ejerció como Alcalde de Prado con anterioridad a las elecciones del 29 de octubre de 2023, no se acreditó la existencia de que en el periodo señalado por el actor, haya desplegado una conducta dolosa o gravemente culposa y que así se hubiese calificado por sentencia ejecutoriada, pues, no se acreditó la existencia de una providencia en ese sentido; sin que se cumplan los presupuestos para que se configure la causal de nulidad electoral aquí alegada.

En tales condiciones, no hay lugar a hacer pronunciamiento adicional al respecto, en esta instancia.

2.3 Problema jurídico

En el marco de los argumentos expuestos en los recursos de apelación, corresponde a esta Sección determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia del 18 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que negó las pretensiones de las demandas presentadas en contra del acto de elección de José Jadel Flórez Serrato como alcalde de Prado (Tolima), período 2024-2027.

Para el efecto, se debe establecer si el demandado incurrió en doble militancia en la modalidad de simultaneidad por haber sido candidato de AICO a la Alcaldía de Prado (Tolima) en 2015 y haberse presentado a las elecciones del 29 de octubre de 2023 con aval del partido Centro Democrático.

Además, si está acreditado o no el elemento territorial de la inhabilidad consagrada en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, específicamente si el contrato de prestación de servicios CD-DP-1677-2022 celebrado por el demandado con la Defensoría del Pueblo el 29 de noviembre de 2022 debía ejecutarse únicamente en la ciudad de Ibagué o en todos los municipio que integran ese circuito judicial, dentro de los cuales se encuentra Prado (Tolima).



Así entonces, con el fin de emitir un pronunciamiento, la Sala abordará la segunda instancia desde los siguientes ejes temáticos: (i) el marco jurídico y jurisprudencial de la prohibición de doble militancia en la modalidad de simultaneidad; (ii) la inhabilidad por celebración de contratos, consagrada en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000 y, (iii) el caso concreto.

2.4 Marco normativo y jurisprudencial de la prohibición de doble militancia y la modalidad de simultaneidad

La doble militancia en el ordenamiento jurídico colombiano tiene su génesis en el Acto Legislativo 01 de 2003, que modificó el artículo 107 de la Constitución Política, al prever que en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. Dicho acto legislativo también dispuso que quien participara en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podría inscribirse por otro en el mismo certamen electoral. Posteriormente, con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009, además de reiterarse las citadas prohibiciones, se agregó que quien siendo miembro de una corporación pública llegare a presentarse a la siguiente elección, por un partido político distinto, debía renunciar a la curul al menos 12 meses antes del primer día de las inscripciones.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-303 de 2010, al decidir la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del parágrafo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2009, que modificó el artículo 107 de la Constitución, puso de presente que la antedicha regla tenía por finalidad propender por el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, lo cual impacta positivamente en la vigencia del principio de la soberanía popular, al aseverar lo siguiente:

La prohibición de la doble militancia y del transfuguismo político, en los términos antes expuestos, constituyen herramientas de primera línea para la consecución del fin constitucional de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, basado en el aumento del estándar de disciplina de sus miembros e integrantes. A su vez, el fenómeno del transfuguismo tiene importante incidencia en la vigencia del principio de soberanía popular, habida cuenta de las particularidades del sistema electoral colombiano.

Así entonces, la prohibición de la doble militancia surgió con la finalidad de fortalecer los partidos y movimientos políticos y sancionar el transfuguismo, como una costumbre perniciosa propia de la praxis electoral que deslegitima el sistema democrático, de manera que se procura el respeto por la identidad de los partidos y se discipline la actividad política, ordenando que los miembros y militantes de los partidos mantengan su vinculación a la colectividad política, mientras no renuncien a ellos, bajo los parámetros ordenados por el legislador y que quienes ostenten



alguna representación conserven su identidad política, para no burlar la confianza depositada por sus electores en las urnas.

Por su parte, la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual, se adoptan reglas sobre organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y se dictan disposiciones en materia de procesos electorales, al desarrollar la institución de la doble militancia, trajo una regulación que contempla otras hipótesis a las ya referidas:

Artículo 2o. Prohibición de doble militancia. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones...

Es importante tener en cuenta que el legislador estatutario extendió el ámbito de aplicación de la figura de la doble militancia, en tanto eliminó la expresión que imponía que el partido o movimiento político debía contar con personería jurídica, que le adscribía el Acto Legislativo 01 de 2003. En consecuencia, dispuso que «en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político».

La Sección Quinta de esta Corporación ha estructurado una línea jurisprudencial en materia de contenido, alcance y modalidades por las que se puede configurar la prohibición de la doble militancia¹⁸, para distinguir 5 hipótesis relacionadas con los sujetos a quienes va dirigida:

i) Los ciudadanos: En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. (Inciso 2º del artículo 107 de la Constitución Política)

¹⁸ Sobre la prohibición de la doble militancia, consultar las siguientes providencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado: sentencia de 31 de enero de 2019, Exp. 110001-03-28-000-2018-00008-00, M.P. Rocío Araújo Oñate; sentencia de 29 de septiembre del 2016, expediente 730001-23-33-000-2015-00806-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro; sentencia de 20 de noviembre de 2015, Exp. 11001-03-28-000-2014-00091-00, y sentencia de 28 de septiembre de 2015, Exp. 11001-03-28-000-2014-00057-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

ii) Quienes participen en consultas: Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. (Inciso 5º del artículo 107 de la Constitución Política)

iii) Miembros de una corporación pública: Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política)

iv) Miembros de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización: Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. (Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

v) Directivos de organizaciones políticas: Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos” (Inciso 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)¹⁹.

En relación con la primera modalidad de doble militancia esta Sección ha explicado que «la doble militancia, hablando específicamente de la pertenencia simultánea a dos partidos o movimientos políticos, como causal de nulidad de un acto electoral surgido como consecuencia del voto popular, se materializa al momento de la inscripción de la candidatura»²⁰.

Así, la Sala Electoral también ha establecido que los elementos de la prohibición de doble militancia en la modalidad de permanencia simultánea a agrupaciones políticas, son: i) **un sujeto activo:** los ciudadanos; ii) **una conducta prohibitiva** consistente en pertenecer a más de una organización política y, iii) **un elemento temporal**, según el cual la pertenencia a más de una agrupación debe ser simultánea, concurrente o concomitante²¹ y en el caso de que se pretendan derivar consecuencias de nulidad electoral, que se presente al momento de la respectiva candidatura.

¹⁹ Ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 24 de noviembre de 2016, Exp. 52001-23-33-000-2015-00841-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Actor: Neil Mauricio Bravo Revelo; sentencia 13 de enero de 2017. Rad: 11001-03-28-000-2016-00005-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Actor: Arturo Rafael Calderón Rivadeneira.

²⁰ Sección Quinta del Consejo de Estado, sentencia del 13 de enero de 2017, Exp. 2016-00005-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

²¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 8 de septiembre de 2016, expediente: 63001-23-3-000-2015-00361-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro y de 6 de mayo de 2021, expediente: 08001-23-33-000-2019-00820-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.



Ahora bien, en este punto resulta del caso precisar, además, que con fundamento en el inciso primero del artículo 107 de la Constitución Política, que garantiza a todos los ciudadanos «la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse», esta Sección ha definido la renuncia a un partido o movimiento político como «un retiro o abandono consiente (sic) y discrecional a continuar representando los intereses de aquel en el cual una persona natural se encuentra militando»²² y ha destacado los siguientes elementos:

- La característica principal del acto de renuncia es la voluntad propia, de modo que quien la exprese, no puede ser compelido a permanecer en las filas de una organización política, porque lo contrario, significaría un grave desconocimiento de la Carta Política²³.
- Para que la renuncia surta efectos no puede estar sujeta a que sea aceptada por la colectividad, por tanto, basta con el hecho de informar el deseo de abandonarla²⁴, es decir, los efectos de la renuncia a la militancia a un determinado conglomerado político no pueden estar supeditados a que la dimisión sea aceptada por la organización²⁵.
- Para entender que una persona ya no milita en determinado partido, únicamente es necesario que, de manera expresa, clara, inequívoca y a través de cualquier medio, informe a la organización política que es su deseo libre y espontáneo dejar de pertenecer ese partido o movimiento político²⁶.
- La renuncia a la colectividad política, en el caso de los militantes, se entiende aceptada con el hecho de la presentación de la misma ante la respectiva agrupación política a la cual pertenece el interesado²⁷.

²² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de noviembre de 2017, expediente: 200012339000201600591-02, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

²³ Ibidem.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de septiembre de 2016, expediente: 2015-00361-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Reiterada en sentencias de 6 de octubre de 2016, expediente: 05001-23-33-000-2015-02592-01 y de 3 de noviembre de 2017, expediente: 200012339000201600591-02, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 6 de mayo de 2021, expediente: 08001-23-33-000-2019-00820-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 6 de octubre de 2016, expediente: 05001-23-33-000-2015-02592-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



- La aceptación de la renuncia es un trámite meramente formal²⁸, pues la carga del militante se agota cuando informa su deseo abandonar la colectividad²⁹.
- Para conocer si una persona ha dejado las filas del partido o movimiento político al cual se encontraba vinculada, es suficiente establecer con certeza el día en que ésta presentó la renuncia, sin necesidad de que la misma se haya aceptado o no por la colectividad³⁰.
- Para que la renuncia tenga la potencialidad de enervar la prohibición de doble militancia en la primera modalidad, aquella debe romper con la simultaneidad de la conducta, de forma que debe presentarse ante la organización política respectiva antes de la inscripción al nuevo partido o movimiento político³¹.

2.5 La causal de inhabilidad por celebración de contratos del artículo 95, numeral 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000

Las inhabilidades están erigidas como especiales condiciones objetivas que pueden recaer sobre una persona y que tienen como único fin que quienes accedan o estén en la función pública, desempeñen su cargo bajo los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad, garantizando de esta forma la prevalencia de los intereses generales de la comunidad sobre los personales³².

En este sentido, las diferentes circunstancias que configuran una inhabilidad examinan la órbita personal del aspirante o servidor en ejercicio, de manera que «auscultan en los antecedentes personales, las relaciones familiares, el ejercicio profesional y las actividades lucrativas del interesado»³³.

Acorde con lo anterior, al constituir las inhabilidades una restricción al derecho de acceso a cargos públicos, la Constitución Política de 1991 dispuso que el desarrollo de su régimen jurídico tiene una cláusula de reserva legal, lo cual ha sido enfatizado por parte de esta Corporación, estableciéndose en diferentes oportunidades que el

²⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 8 de septiembre de 2016, expediente: 2015-00361-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro y de 6 de mayo de 2021, expediente: 08001-23-33-000-2019-00820-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 6 de mayo de 2021, expediente: 08001-23-33-000-2019-00820-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de noviembre de 2017, expediente: 200012339000201600591-02, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

³¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de septiembre de 2016, expediente: 2015-00361-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver también sentencias C-558 de 1994 M.P. Carlos Gaviria Díaz, Sentencia C-483 de 1998 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

³³ OSORIO CALDERÍN, Ana Carolina, Manual de Inhabilidades Electorales, 2ª Edición, Grupo Editorial Ibáñez, 2014, p. 24.



único facultado para estructurar las circunstancias especiales que limitan el referido derecho es el legislador.³⁴

Precisamente, tratándose de los alcaldes municipales y distritales, la Ley 136 de 1994 enlistó las causales inhabilitantes de estos servidores públicos para inscribirse o ser elegidos como tales. En relación con el supuesto de hecho objeto de estudio, se tiene que el mismo fue dispuesto con el siguiente tenor literal:

ARTÍCULO 95. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE. <Artículo modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> 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. Así mismo, quien dentro del año anterior a la elección, haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

De la lectura de la norma en cita se extraen tres situaciones diferenciadas, las cuales, a su vez, consagran hipótesis que constituyen inhabilidades autónomas o independientes, así: i) aquella relativa a la intervención en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital, ii) la relacionada con la **celebración de contratos** con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito, y iii) la referida a haberse desempeñado como representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio³⁵.

En lo que se refiere a la celebración de contratos, que es la hipótesis que ocupa la atención de la Sala en este caso, se pueden extraer los siguientes elementos:

Elemento objetivo: Que la persona haya celebrado por sí o por interpuesta persona contrato de cualquier naturaleza con entidades públicas u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo.

³⁴ Sentencia Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 19 de septiembre de 2013, radicado N° 110010328000201200051-00, 110010328000201200052-00 110010328000201200057-00 Acumulado. CP. Alberto Yepes Barreiro Dte: Eduardo Carmelo Padilla Hernández y otros

³⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente: 44001-23-40-000-2023-00123-01. Providencia del 5 de septiembre de 2024. M.P. Gloria María Gómez Montoya.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Elemento temporal: Que el contrato se celebre durante el año anterior a la elección del alcalde.

Elemento territorial: Que el contrato deba ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio para el cual resulte elegido.

Elemento subjetivo: interés propio o de terceros.

Respecto de la finalidad de la inhabilidad se ha dicho que es:

...preventiva y proteccionista de la igualdad de los aspirantes a las justas electorales, bajo el propósito de precaver vicios en la relación del candidato con las entidades públicas que implique la indebida utilización de esa condición de candidato en las actividades que adelante ante aquellas y, evitar, vicios de mayor trascendencia, como es que el candidato utilice sus vínculos y relaciones con las entidades públicas en beneficio de sus intenciones electorales o que el electorado asocie, deduzca o concluya que verlo en tratativas con las entidades públicas le aventaja y con ello acreditarse ante los electores para obtener los votos³⁶.

De acuerdo con la jurisprudencia vigente hasta el momento, la cual constituye precedente para resolver el caso concreto, la conducta que materializa la inhabilidad objeto de estudio es la de intervenir en la celebración de contratos. De manera que, se ha entendido que aquella se configura con la celebración efectiva³⁷ del respectivo contrato estatal dentro del lapso contemplado por la norma, independiente del momento de su ejecución o liquidación.

Ahora, cuando se alegan aquellas inhabilidades que tienen que ver con la celebración o gestión de contratos, el juez electoral no las analiza desde la perspectiva contractual o del medio de control de controversias contractuales. Lo hace desde la finalidad con la que el legislador estableció esa prohibición como limitación al derecho a elegir y ser elegido³⁸.

De otro lado, a pesar de la identidad de propósito y que, por lo general, las gestiones ante las entidades públicas apunten a la celebración de contratos, es importante no perder de vista que se trata de causales de inhabilidad autónomas e independientes, referidas a conductas que ocurren en diferentes momentos y se manifiestan de formas distintas, como pasará a explicarse.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 3 de agosto de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00051-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

³⁷ Así lo ha señalado la Sala Electoral mediante providencias de: 2 de agosto de 2018, radicado 13001-23-33-000-2018-00394-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro, 24 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00032-00, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil. 12 de octubre de 2023, radicado 11001-03-28-000-2022-00057-00 acumulado, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 2 de agosto de 2018, radicado 13001-23-33-000-2018-00394-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro



En particular, respecto del elemento material u objetivo, la intervención en la gestión de negocios se ha relacionado con una conducta personal y activa del candidato ante una entidad pública con la que aspira a celebrar un negocio jurídico u obtener una respuesta favorable frente a un interés patrimonial o extrapatrimonial. Ahora bien, no toda diligencia que se adelante con una autoridad configura la causal, pues debe tratarse de una conducta útil, trascendente y potencialmente efectiva, para cuya valoración también interesa el móvil, causa o aspecto modal. De ahí que las actuaciones que se atribuyan al demandado deban estar debidamente probadas y no ser el resultado de meras inferencias o deducciones subjetivas.

Adicionalmente, en estas gestiones se puede intervenir en nombre e interés propio, como apoderado, agente oficioso «o cualquier otra figura que permita asumir la defensa de intereses ajenos»³⁹. Así mismo, la Sala ha advertido en la actividad inhabilitante un intercambio que requiere una reacción o respuesta por parte de la entidad pública concernida, aunque esta sea negativa⁴⁰.

Con base en estos lineamientos conceptuales, se ha considerado como «intervención en la gestión de negocios» ante entidades públicas, por ejemplo, la influencia que ejerció un candidato para obtener la vinculación de un tercero por contrato con el municipio o el departamento⁴¹, la participación de un candidato en la autorización que dio la junta directiva de una empresa para postularse como contratista de una entidad pública, y las instrucciones impartidas por el candidato al mandatario de una sociedad sobre el alcance de su oferta en el marco de un proceso de contratación⁴².

En contraste, se ha descartado como conducta inhabilitante el evento en que un servidor público obra en ejercicio de sus atribuciones legales, pues en este escenario sus actuaciones no persiguen un interés propio ni de terceros particulares, sino que buscan satisfacer el interés general⁴³. Tampoco se ha dado este alcance a la sola calidad de socio de la persona jurídica que actúa como proponente u oferente en un proceso de selección con una entidad pública⁴⁴. A la misma conclusión se ha llegado frente al administrador de la sucursal o gerente

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 23 de octubre de 2008, Rad. 07001-23-31-000-2007-00083-01. M.P. María Nohemí Hernández Pinzón

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta, sentencia de 7 de marzo de 2013, Rad. 52001-23-31-000-2011-00664-01. M.P. Mauricio Torres Cuervo.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de agosto de 2010, Rad. 08001-23-31-000-2010-00025-01. M.P. Marco Antonio Velilla Moreno

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Providencia del 12 de octubre de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00057-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 14 de noviembre de 2008, Rad. 73001-23-31-000-2007-00710-01. M.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

⁴⁴ Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de octubre de 2013, Rad. 76001-23-31-000-2011-01747-01 y sentencia de 5 de junio de 2005, Rad. 70001-23-31-000-2003-02150-01. M.P. María Nohemí Hernández Pinzón.



administrativo de la empresa contratista⁴⁵, ni a quien actuó por poder en una audiencia de sorteo de adjudicatario ocurrida con posterioridad a la selección del contratista⁴⁶.

De otra parte, las características particulares de algunos casos han requerido precisar que, cuando la gestión de negocios es exitosa para el acuerdo de voluntades, únicamente se examina la causal de inhabilidad de intervención en la celebración de contratos. Por el contrario, si la gestión tendiente a la realización de un contrato no prospera, entonces la causal se analiza como gestión de negocios propiamente dicha⁴⁷.

En tales condiciones, es crucial para el juez electoral analizar una posible intervención en la gestión de negocios ante una entidad pública cuando el demandado no figura entre quienes suscribieron el contrato estatal obtenido, pues por este cauce corre el riesgo de vaciar de contenido la primera causal, omitiendo el debido estudio de las conductas que pudieran desplegarse en la etapa precontractual.

Con miras a analizar la configuración de esta causal de inelegibilidad, en todo caso se debe examinar que los elementos anteriormente señalados se presenten de manera concurrente y, en caso de que no sea así se entenderá que no se materializó. Teniendo claros los requisitos estructuradores de la inhabilidad endilgada al demandado, se entrará a revisar el caso particular.⁴⁸

2.5 Caso concreto

Como viene de explicarse, en este asunto el acto acusado es el de elección de José Jadel Flórez Serrato como alcalde de Prado (Tolima), para el período 2024-2027. El fundamento de las demandas y los recursos, es que dicho acto se encuentra viciado de nulidad, por cuanto el demandado está inhabilitado en los términos del numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, toda vez que celebró un contrato que debía ejecutarse en ese municipio, dentro de los 12 meses previos a su elección.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 5 de marzo de 2012, Rad. 11001-03-28-000-2010-00025-00. M.P. Mauricio Torres Cuervo.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 11 de agosto de 2016, Rad. 50001-23-33-000-2015-00647-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala 17 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de 27 de noviembre de 2020, Rad. 11001-03-15-000-2020-02883-00 M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Sala Primera Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de 19 de febrero de 2019, Rad. 11001-03-15-000-2018-02417-00. M.P. María Adriana Marín. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 12 de agosto de 2021, Rad. 15001-23-33-000-2019-00630-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

⁴⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 23001233300020230019101. Providencia del 7 de marzo de 2024. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra (e).



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Además, que incurrió en doble militancia por pertenecer simultáneamente al movimiento AICO y al partido Centro Democrático.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo del Tolima negó las pretensiones de las demandas.

Inconformes con la decisión, los demandantes la apelaron bajo argumentos similares.

Al respecto, resulta del caso recordar que la competencia del juez de segunda instancia se encuentra limitada a los argumentos expuestos en el recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso⁴⁹ aplicables por remisión de los artículos 296 y 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo tanto, la Sala se pronunciará exclusivamente en relación con los reparos concretos formulados por los recurrentes.

Precisado lo anterior, corresponde a la Sala analizar cada uno de los argumentos esgrimidos por los apelantes en los recursos, de cara a la providencia recurrida.

2.5.1 De la doble militancia en la modalidad de pertenencia simultánea a agrupaciones políticas:

Según se tiene, en el expediente se encuentra acreditado que el 23 de julio de 2023, la representante legal y directora del partido Centro Democrático otorgó aval a José

⁴⁹ **ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, **únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante**, para que el superior revoque o reforme la decisión... (Se resalta).

ARTÍCULO 328 COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Jadel Flórez Serrato, como candidato a la Alcaldía del municipio de Prado (Tolima), para las elecciones del 29 de octubre de 2023, periodo 2024-2027⁵⁰.

Además, que la inscripción de dicha candidatura tuvo lugar el 28 de julio de 2023, por la coalición política Alianza Social por Prado⁵¹.

Asimismo, que el 29 de octubre de 2023, José Jadel Flórez Serrato, resultó elegido como alcalde del municipio de Prado (Tolima), por la coalición política Alianza Social por Prado, por el periodo constitucional 2024-2027, de acuerdo al Formulario E-26 ALC de la Comisión Escrutadora Municipal⁵².

Ahora bien, pese a que no se acreditó la fecha de la afiliación del demandado al Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO – y su tipo de vinculación⁵³; se advierte que no es un punto objeto de controversia en esta instancia que el señor Flórez Serrato fue avalado por AICO en su aspiración a la Alcaldía de Prado (Tolima) en el año 2015, mientras que fue el partido Centro Democrático el que le otorgó su aval para ser candidato a dicho cargo en las elecciones del 29 de octubre de 2023 y, posteriormente, fue inscrito como candidato de la coalición política Alianza Social por Prado.

De lo anterior se deduce que el demandado pudo participar en dicha jornada electoral como candidato de la referida coalición política porque no existe prueba de su militancia actual en el movimiento AICO.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que, en todo caso, pese a que no obra prueba de la renuncia del demandado a AICO, en los estatutos de dicho movimiento político está consagrada la figura de la desvinculación automática, según la cual se pierde la condición de miembro de dicha colectividad, al

⁵⁰ Anexo a la contestación del demandado. (Índice 14 Samai del tribunal - expediente 2023-00464-00)

⁵¹ Dicha coalición la integraron partidos políticos Centro Democrático y Nueva Fuerza democrática, según consta en el formulario E-8 AL anexo a la contestación de la Registraduría Nacional del Estado Civil. (Índice 44 Samai del tribunal - expediente 2023-00477-00).

⁵² Anexo a la contestación de la Registraduría Nacional del Estado Civil. (Índice 13 Samai del tribunal - expediente 2023-00464-00)

⁵³ En la respuesta del 27 de noviembre de 2023 suscrita por el representante legal del movimiento AICO, que se aportó como anexo de la demanda, se indicó lo siguiente: «para la época que usted narra en el acápite de los hechos, seguramente el mencionado señor fungió como candidato para participar en las elecciones de octubre de 2015, revisados los archivos físicos como digitales no se halla información del citado ciudadano, en razón a que el Movimiento desde esa época 2015 se ha trasladado de sede y como han transcurrido dos periodos constitucionales, solo se conservan documentos del periodo constitucional 2019- 2023.». (Índice 3 Samai del tribunal - expediente 2023-00464-00).

Así mismo, en el certificado emitido por el Consejo Nacional Electoral el 2 de mayo de 2024 se señaló lo siguiente: «una vez consultada la información que reposa en el Sistema de Identificación y Registro de Afiliados del aplicativo R.U.P.Y.M.P., **NO** se encontró registro de afiliación del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía No. 5978082, a alguna organización política». (Índice 51 Samai del tribunal - expediente 2023-00464-00) [énfasis del texto]



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

encontrarse en los supuestos consagrados en el artículo 42 de los precitados estatutos⁵⁴, que señala:

Artículo 42. PÉRDIDA DE DERECHO DE AFILIADO. La condición de miembro del Movimiento se pierde:

(...)

d) Por pertenecer o adherir a otro Partido o Movimiento Político [...]. (Se resalta).

En relación con la desafiliación automática⁵⁵ del demandado, en un caso con contornos similares, esta Sala Electoral⁵⁶, en sentencia del 29 de abril de 2021, explicó que no se configura la doble militancia cuando se está en el supuesto que consagra dicha norma estatutaria. En la referida providencia se precisó lo siguiente:

Sobre la desafiliación automática, la Sección Quinta en oportunidad previa y caso análogo al aquí estudiado, encontró que esto conlleva a que no opera la prohibición de doble militancia en virtud de esta figura habida cuenta que con el recibimiento del aval y tramitarse la candidatura por otro partido distinto a AICO, con fundamento en lo regulado en los estatutos de esta colectividad (artículo 42, literal d), pierde la calidad de miembro, pues estos son “producto del ejercicio de la autonomía que el ordenamiento jurídico reconoce a los partidos y movimientos políticos para su funcionamiento, regulan sus actividades y tienen carácter obligatorio para sus integrantes.

Así las cosas, al encontrarse demostrado que, para las elecciones del 29 de octubre de 2023, José Jadel Flórez Serrato tenía el aval del partido Centro Democrático y que, posteriormente, fue inscrito por la coalición política Alianza Social por Prado como candidato a la alcaldía de ese municipio, se advierte que, de admitirse que el accionado aún se encontraba vinculado con el movimiento AICO, perdió la condición de afiliado automáticamente con fundamento en el derecho que le asiste de desafiliarse y ejercer su derecho a ser elegido por otra colectividad política, situación que en todo caso, podría reputarse antes de la inscripción, esto es, en el momento mismo en el que recibió el aval del partido Centro Democrático.

La anterior circunstancia permite concluir que no se configuró la prohibición de la doble militancia endilgada al demandado, toda vez que no puede predicarse que el accionado perteneció simultáneamente a otro partido o movimiento político al momento de la inscripción de su candidatura a la Alcaldía Municipal de Prado (Tolima). Por lo indicado, este cargo de apelación no está llamado a prosperar.

⁵⁴ Anexo a la contestación del demandado. (Índice 14 Samai del tribunal - expediente 2023-00464-00)

⁵⁵ Ver entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 17 de noviembre de 2016, expediente rad. 2015-00435-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁵⁶ Consejo De Estado. Sección Quinta. Sentencia del 29 de abril de 2021. Radicación 73001-23-33-000-2019-00473-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

2.5.2 Del lugar de ejecución del contrato de prestación de servicios CD-DP-1677-2022 celebrado entre el demandado y la Defensoría del Pueblo.

Según se tiene, no se encuentra en discusión en esta instancia que el demandado celebró el contrato de prestación de servicios profesionales CD-DP-1677-2022 con la Defensoría del Pueblo, Regional Tolima el 29 de noviembre de 2022, es decir, dentro de los 12 meses anteriores a su elección como alcalde de Prado (Tolima), lo que está en duda es si dicho contrato debía ejecutarse en todos los municipios que integran el Circuito Judicial de Ibagué o únicamente en esa última ciudad.

Para resolver el punto debe acudir al referido contrato de prestación de servicios y sus estudios previos⁵⁷, de los cuales se desprende que **el lugar de ejecución sería el Circuito Judicial de Ibagué, no la ciudad de Ibagué.**



CONTRATO No:	CD-DP-1677-2022	REGIONAL	TOLIMA
Tipo	PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES		
Objeto	Prestación de servicios profesionales de abogado para la representación judicial y extrajudicial de los usuarios del servicio de defensoría pública; y la promoción, defensa, ejercicio y divulgación de los derechos humanos.		
Area - Sub área	DERECHO PUBLICO Y PRIVADO -		
Programa	ADMINISTRATIVO		
Lugar de Ejecución	CIRCUITO IBAGUE		
Valor del contrato	\$ 65.550.576,00 INCLUIDOS TODOS LOS IMPUESTOS A QUE HAYA LUGAR		
Honorarios Mensuales	\$ 5.042.352,00 INCLUIDOS TODOS LOS IMPUESTOS A QUE HAYA LUGAR		
Plazo de ejecución	31 de DICIEMBRE de 2023		

Específicamente de las cláusulas primera, segunda, tercera y cuarta de dicho acuerdo de voluntades se desprende que las actividades relacionadas con la «representación judicial o extrajudicial de los usuarios del servicio de defensoría pública en la categoría de DEFENSORES PÚBLICOS ANTE LOS JUECES DEL CIRCUITO en el programa ADMINISTRATIVO»⁵⁸, se desarrollarían ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el «CIRCUITO IBAGUÉ». Lo que implica, además, que pueda intervenir ante instancias judiciales o administrativas sin que ello cambie la categoría ni las obligaciones contractuales.

⁵⁷ Anotación 27 del expediente 73001-23-33-000-2023-00477-00 visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.

⁵⁸ Objeto de la mencionada contratación.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

CLÁUSULA PRIMERA. - OBJETO: Prestación de servicios profesionales de abogado para la representación judicial, extrajudicial y las demás que disponga la ley en favor de los usuarios del servicio de defensoría pública; así como la promoción, defensa, ejercicio y divulgación de los derechos humanos. **CLÁUSULA SEGUNDA.- PROGRAMA:** El CONTRATISTA se obliga a prestar sus servicios profesionales, en el programa ADMINISTRATIVO. **CLÁUSULA TERCERA: CATEGORÍA.-** De acuerdo con la resolución No 828 de 2022, El CONTRATISTA, cumplirá con sus obligaciones contractuales como DEFENSORES PÚBLICOS ANTE LOS JUECES DEL CIRCUITO. Sin perjuicio que por necesidades del servicio, advertidas por el Supervisor del contrato, deba cumplir con las mismas obligaciones en otras instancias judiciales o administrativas, sin que ello implique cambiar de categoría ni la modificación de las demás estipulaciones contractuales. **CLÁUSULA CUARTA.- LUGAR DE EJECUCIÓN:** El CONTRATISTA se obliga a prestar sus servicios profesionales en el CIRCUITO IBAGUE de la DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL TOLIMA, sin perjuicio que por necesidades del servicio,

ESTE DOCUMENTO ES VALIDO POR AMBAS CARAS



CONTRATO CD-DP-1677-2022 DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES
CELEBRADO ENTRE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y FLOREZ SERRATO JOSE JADEL
pág. 4

excepcionalmente, deba cumplir con sus obligaciones contractuales en otro circuito de la misma u otra regional sin que ello implique la modificación del contrato. **PARÁGRAFO:** Para todos los efectos legales del presente contrato, El CONTRATISTA declara que tiene su domicilio en el CIRCUITO JUDICIAL del lugar de ejecución del presente contrato. **CLÁUSULA QUINTA.- PLAZO DE EJECUCIÓN Y**

Precisado lo anterior, corresponde ahora establecer si el municipio de Prado (Tolima) hace parte o no del referido circuito judicial.

Al respecto, el Acuerdo PCSJA20-11653 del 28 de octubre de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura «por el cual se crean unos circuitos judiciales administrativos en el territorio nacional y se ajusta el mapa judicial de la Jurisdicción de los Contencioso Administrativo», respecto de la integración del Circuito Judicial de Ibagué dispone:

ARTÍCULO 2. División y organización de los circuitos judiciales administrativos. Dividir y organizar el territorio nacional para efectos judiciales en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para fijar la competencia territorial de los jueces administrativos, así:

[...]

25. DISTRITO JUDICIAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA:

25.1. Circuito Judicial Administrativo de Ibagué, con cabecera en el municipio de Ibagué y **con comprensión territorial en todos los municipios del departamento del Tolima.** (Se resalta).



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Asimismo de conformidad con las Resoluciones 1661 del 14 de octubre de 2016, 1008 del 12 de septiembre de 2018, 1009 del 13 de septiembre de 2018, 050 del 14 de enero de 2019 y 0676 del 19 de mayo de 2021 de la Defensoría del Pueblo, el municipio de Prado (Tolima) para todos los efectos judiciales, hace parte del Circuito de Ibagué que es el mismo donde debe ejecutarse el contrato.

Así las cosas, al ser el lugar de ejecución del contrato el Circuito Judicial de Ibagué y no la ciudad de Ibagué, es claro que el elemento territorial de dicho acuerdo de voluntades estaba conformado por todos los municipios que lo integran, es decir, de conformidad con la distribución judicial del país, aquel está integrado por todos los municipios del departamento del Tolima, dentro de los cuales, claramente se encuentra Prado.

Para aclarar el punto, resulta relevante traer a colación la regla fijada por la jurisprudencia de la Sección Quinta⁵⁹ respecto del elemento territorial de ejecución de los contratos en manera de inhabilidades, así:

De otra parte, en cuanto al lugar de ejecución del contrato si bien una vez revisado el documento se advierte que no contiene alguna cláusula que lo consagre de manera expresa, lo cierto es que tanto del objeto del contrato, como de los objetivos del proyecto *“asesoría, acompañamiento y seguimiento a los proyectos de aguas y saneamiento básico para la prosperidad en el departamento de Córdoba”* así como de las obligaciones específicas, se evidencia que abarca todo el departamento de Córdoba, lo cual coincide con lo establecido en los estudios previos.

Lo anterior toda vez que las obligaciones específicas del contrato comprenden la **revisión técnica** de los proyectos de saneamiento básico e ingeniería ambiental, **apoyo al seguimiento** de las obras de saneamiento básico y agua potable y **apoyo a las visitas realizadas** a las obras todas relacionadas con el Plan Departamental de Aguas, lo cual se reitera está de acuerdo con el objetivo general del proyecto que busca **apoyar a la Secretaría de Infraestructura** de la gobernación de Córdoba en la asesoría y acompañamiento de proyectos de infraestructura en el área de saneamiento básico en **todo el departamento de Córdoba**.

En conclusión, de conformidad con el objeto del contrato así como de sus obligaciones específicas, la Secretaría de Infraestructura podía pedirle al señor Salim Hamed Chagui Flórez que en cumplimiento del contrato de prestación de servicios profesionales, apoyara y realizara seguimiento, de manera concreta, llevara a cabo revisiones técnicas, seguimiento a obras y visitas en cualquier estudio, diseño, proyecto u obras civiles ejecutados por la Secretaría de Infraestructura teniendo como marco el proyecto *“asesoría, acompañamiento y seguimiento a los proyectos de aguas y saneamiento básico para a prosperidad en el departamento de Córdoba”*, es decir que estuvieran relacionados con saneamiento básico e ingeniería ambiental y el plan departamental de aguas, lo cual comprende la totalidad del departamento de Córdoba.

Abarca todo el departamento de Córdoba puesto que las funciones del contratista

⁵⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 8 de septiembre de 2016 Expediente 23001-23-33-000-2015-00461-02 M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

son de apoyo a la Secretaría de Infraestructura en cualquiera de las actividades antes mencionadas (estudios, diseños, proyectos y obras civiles).

(...)

Con base en lo explicado, para esta Sala es claro que el contrato debía ejecutarse en todo el departamento de Córdoba, lo cual incluye al municipio de Cereté y por tanto se configura este requisito de la inhabilidad. (Resaltado original).

Conforme con lo expuesto por la Sala, cuando se señala que el lugar de ejecución de un contrato es una entidad o institución que abarca otras de menor o inferior categoría debe entenderse que aquel, las incluye a todas.

Así, cuando se fija un departamento se entiende que este abarca a los municipios que lo integran, *mutatis mutandis* cuando se refiere a un circuito judicial se incluyen todas las municipalidades que lo componen.

Al respecto, resulta del caso traer a colación que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 257.1⁶⁰ de la Constitución Política y de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia⁶¹, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura fijar y aprobar la división del territorio para efectos judiciales.

Frente a la materia, el artículo 50 de la Ley 270 de 1996 establece:

ARTÍCULO 50. DESCONCENTRACION Y DIVISION DEL TERRITORIO PARA EFECTOS JUDICIALES. Con el objeto de desconcentrar el funcionamiento de la administración de justicia, y sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, para efectos judiciales, **el territorio de la nación se divide en distritos judiciales o distritos judiciales administrativos y éstos en circuitos.** En la jurisdicción ordinaria, los circuitos estarán integrados por jurisdicciones municipales.

La división judicial podrá no coincidir con la división político administrativa y se hará procurando realizar los principios de fácil acceso, proporcionalidad de cargas de trabajo, proximidad y fácil comunicación entre los distintos despachos, cercanía del juez con los lugares en que hubieren ocurrido los hechos, oportunidad y celeridad del control ejercido mediante la segunda instancia y suficiencia de recursos para atender la demanda de justicia. (Se resalta).

Así las cosas, los circuitos judiciales son una forma de desconcentración y división del territorio para la prestación del servicio de administración de justicia. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, la integración de los distritos y circuitos judiciales es la siguiente:

⁶⁰ Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones: 1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales...

⁶¹ Ley 270 de 1996 modificada por la Ley 2430 de 2024.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

REGLAS PARA LA DIVISION JUDICIAL DEL TERRITORIO. La fijación de la división del territorio para efectos judiciales se hará conforme a las siguientes reglas:

1. Son unidades territoriales para efectos judiciales los Distritos, los Circuitos y los Municipios.
2. La División del territorio para efectos judiciales puede no coincidir con la división político administrativa del país.
3. El Distrito Judicial está conformado por uno o varios circuitos.
4. **El Circuito Judicial está conformado por uno o varios municipios, pertenecientes a uno o varios Departamentos...** (Se resalta).

Conforme con la norma en cita, los circuitos judiciales se integran por uno o varios municipios, en el caso del Circuito Judicial de Ibagué, como se dejó visto, está conformado por todas las municipalidades del departamento del Tolima.

En este orden de ideas, es claro que aunque los circuitos judiciales no son divisiones político administrativas como sí los son los departamentos, comparten con estos, la característica de estar integrados por varios municipios.

Por lo tanto, es absolutamente claro que el Circuito de Ibagué no está conformado únicamente por esa ciudad, sino que, conforme la distribución efectuada por el Consejo Superior de la Judicatura y por la misma Defensoría del Pueblo, se integra por todos los municipios del departamento del Tolima, incluido, por supuesto, Prado.

Así las cosas, como el lugar que se pactó para la ejecución del contrato en cuestión fue el Circuito Judicial de Ibagué y no la ciudad de Ibagué, es absolutamente claro que aquel comprende todas las municipalidades que lo integran, independientemente de que se hayan o no ejecutado actividades contractuales en aquellas.

Ahora, el hecho de que los jueces administrativos del Circuito de Ibagué tengan sede en esa ciudad y no en el municipio de Prado, no modifica el lugar donde el contrato en cuestión debía ejecutarse.

Además, debe recordarse que el objeto de dicho acuerdo de voluntades era «la prestación de servicios profesionales de abogado para la representación judicial y **extrajudicial** de los usuarios del servicio de defensoría pública; y la promoción, defensa, ejercicio y divulgación de los derechos humanos», de lo que se desprende que el propósito de aquel no era únicamente la gestión directa ante los jueces administrativos de Ibagué sino que incluía diversas actividades en el circuito judicial como tal, que como se acreditó está conformado por todos los municipios del Tolima.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Ahora, el hecho de que en el parágrafo de la cláusula cuarta del contrato se hayapreciado que «para todos los efectos legales del presente contrato, el CONTRATISTA declara que tiene su domicilio en el CIRCUITO JUDICIAL del lugar de ejecución del presente contrato», en nada influye en el lugar donde el acuerdo de voluntades debía ejecutarse. Además, no quiere decir que el contratista tuviera que tener su domicilio obligatoriamente en Ibagué sino en cualquiera de los municipios que integran dicho circuito.

Adicionalmente a lo anterior, debe tenerse en cuenta que, conforme la pacífica jurisprudencia de la Sección, para la configuración de la inhabilidad no se requiere que efectivamente se hayan adelantado actividades contractuales en la entidad territorial de la que se trate, puesto que basta con que el contrato deba ejecutarse en el municipio en el cual posteriormente se resulta elegido.

Así, el hecho de que no se haya probado que el demandado hubiese desarrollado alguna actividad contractual en Prado (Tolima) no implica que el contrato en cuestión no debiera ejecutarse en dicha municipalidad que, como se dejó dicho hace parte del Circuito Judicial de Ibagué. Es decir, el hecho de que solo se haya pretendido demostrar que el demandado cumplió el contrato en cuestión en el municipio de Ibagué, no modifica que el lugar pactado para su ejecución no haya sido esa ciudad sino el respectivo circuito judicial.

En este orden de ideas, es absolutamente claro que el contrato bajo estudio sí debía ejecutarse en el municipio de Prado (Tolima) como integrante del circuito judicial de Ibagué.

Con todo, resulta del caso pronunciarse respecto de los demás argumentos esgrimidos por las partes en esta instancia.

Según se tiene, en la audiencia inicial⁶², se dispuso oficiar a la Defensoría del Pueblo para que la Regional del Tolima certificara lo siguiente:

[...] En qué lugar se ejecutó y/o cumplió el contrato mencionado en el hecho No. 11 de la demanda, que se identifica con el No. CD-DP-1677-2022.

[...] Si con ocasión del contrato mencionado en el hecho No. 2.6 de la demanda, que se identifica con el No. CD-DP-1677-2022, y específicamente apoyado en la Cláusula Cuarta del mismo, en algún momento, se dispuso en forma excepcional, que el lugar de ejecución y/o cumplimiento del mismo, se hiciere en algún lugar diferente a la ciudad de Ibagué; en caso de que así haya sido, se servirá certificar lo pertinente, precisando si en algún momento se encomendó que las actividades de cumplieran o ejecutaran en el Municipio de Prado-Tolima.

⁶² Anotación 49 del expediente de primera instancia visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Como respuesta a esta orden, la defensora del Pueblo Regional Tolima, mediante oficio del 16 de mayo de 2024 con radicado 20240060322687801⁶³, certificó lo siguiente:

[...] v) En qué Municipio del Departamento del Tolima, se realizaron los turnos programados y disponibilidad.

R/ De acuerdo al Contrato No. Cd-dp-1677-2022, y el objetivo del mismo, las atenciones se realizaron únicamente en el municipio de Ibagué departamento del Tolima, en la sede de la Defensoría Regional Tolima.

Por último, al numeral vi) "En qué Municipio del Departamento del Tolima, se atendieron los usuarios que se relacionaron".

R/ Al igual que la respuesta anterior, y a las obligaciones del Contrato No. Cd-dp-1677-2022, y el objetivo del mismo, las atenciones se realizaron únicamente en el municipio de Ibagué, Departamento del Tolima.

Además, el tribunal de primera instancia recibió la declaración de la servidora Dayana Caterine Varón Buenaventura⁶⁴, quien fue designada por la entidad como supervisora de la ejecución del mencionado contrato de prestación de servicios.

En su testimonio, la señora Varón Buenaventura, al ser cuestionada por el magistrado conductor de la audiencia sobre el lugar de ejecución del contrato [CD-DP-1677-2022], señaló: «[...] el área público-privado tiene como área de ejecución de los contratos de estos servidores públicos la ciudad de Ibagué»⁶⁵.

Asimismo, al cuestionársele si para cumplir con el objeto del contrato fue necesario que el accionado se desplazara a alguna cabecera municipal diferente a la del municipio de Ibagué, afirmó: «ni él ni ninguno de los defensores públicos asignados al área público-privada, ellos son únicamente [sic] para ejecutarse en la ciudad de Ibagué»⁶⁶.

Cuando se le preguntó si el objeto contractual tenía alguna limitación a los usuarios de la asesoría debían pertenecer a algún municipio determinado del departamento o podían pertenecer a cualquiera, la testigo contestó:

[L]as atenciones dentro del contrato establecido para los defensores públicos, se hace exclusivamente para la sede regional de la Defensoría en la ciudad de Ibagué, en la

⁶³ Anotación 52 del expediente de primera instancia visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.

⁶⁴ Anotación 56 del expediente de primera instancia visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai

⁶⁵ Audiencia de pruebas, minuto 0:43:39. Anotación 56 del expediente de primera instancia visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai

⁶⁶ Audiencia de pruebas, minuto 0:43:03. Anotación 56 del expediente de primera instancia visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai



calle 20 con 7.^a, allí presentan o prestan el turno de atención y asesoría 3 días por semana, durante la ejecución de su contrato. Que llegue o no, una persona de otro municipio, creería que no sería imposible, ellos se acercan a la defensoría, cualquier persona que venga de cualquier otro municipio, lo que si es que tenemos el procedimiento interno de la defensoría en el que una vez llega el usuario, hay personales encargados del área de [ATQ] atención de trámites y peticiones y quejas, y ellos manifiestan su situación, a la asesoría por la cual visitan nuestra sede regional Tolima, y ellos son los encargados de direccionar a estos usuarios. Normalmente cuando son de otros municipios y vienen para el área público-privado desafortunadamente no podemos asesorarlos, no podemos atenderlos puesto que no tenemos competencia para actuar dentro de los otros municipios en el área precisamente público-privado. Ese es un primer filtro, por lo tanto, qué hacemos nosotros [se les remite] o qué hace el personal de [ATQ], se les remite para que estos usuarios se dirijan a las personerías municipales, quienes son nuestros representantes del Ministerio Público en cada uno de los municipios y sea[n] allí donde puedan tramitar cualquier situación frente al municipio respectivo [...] ⁶⁷.

Al respecto, precisa la Sala que dichas pruebas solo demuestran que el actor ejecutó las actividades contractuales en la ciudad de Ibagué, no que el lugar de ejecución contractual fue exclusivamente dicha entidad territorial, por cuanto, se insiste, dicho elemento estaba conformado por todo el Circuito Judicial de Ibagué.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la declaración del accionado, se tiene que al preguntársele si el contrato se limitaba a prestar el servicio únicamente en la ciudad de Ibagué, precisó lo siguiente:

[C]omo está en el contrato y como lo explicaba la doctora Dayana nosotros estamos, los defensores, en un cubículo, y las personas llegan al área de [ATQ] que es el área de atención al público, que es donde son seleccionados y direccionados al defensor, y pues uno atiende a una persona que normalmente, cuando la asesoría se desarrollaba la decían a uno de donde eran y en su gran mayoría son o eran de la ciudad de Ibagué [...] la atención se daba en la ciudad de Ibagué, en la defensoría del pueblo, y la atención era para los ibaguereños que llegaban ahí. ⁶⁸.

Al respecto, se insiste, ello solo demuestra que algunas de actividades contractuales se desarrollaron en Ibagué, no que ese fuera el lugar pactado para la ejecución del contrato en cuestión.

Entonces, se insiste, el hecho de que se haya demostrado que el demandado ejecutó la mayoría de sus actividades en Ibagué, no modifica los términos del contrato de prestación de servicios profesionales CD-DP-1677-2022 según el cual el lugar de ejecución contractual sería todo el circuito judicial de esa ciudad.

⁶⁷ Audiencia de pruebas, grabación 1 minuto 0:42:24. Índice 56 Samai del tribunal. Expediente 2023-00464-00

⁶⁸ Audiencia de pruebas, grabación 2 minuto 0:49:39. Índice 56 Samai del tribunal. Expediente 2023-00464-00



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

Asimismo, el hecho de que no se haya demostrado que se hubiese ejecutado ninguna actividad en el municipio de Prado (Tolima) no quiere decir que allí no debiera ejecutarse dicho acuerdo contractual.

En este punto, se reitera, la inhabilidad bajo estudio no se materializa por ejecutar ciertas actividades contractuales en una u otra municipalidad sino por el lugar donde deba o debió ejecutarse el contrato.

Por lo tanto, como el demandado en su calidad de contratista de la Defensoría Regional del Tolima pudo ejercer sus funciones en todos los municipios de ese departamento, por cuanto así quedó pactado en el contrato, independientemente de que haya efectivamente ejercido dichas facultades o no, es claro que está incurso en la inhabilidad bajo estudio.

Conforme con lo anterior, es evidente que el elemento territorial de la inhabilidad consagrada en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 se encuentra acreditado por cuanto el lugar de ejecución del contrato de prestación de servicios CD-DP-1677-2022 fue el Circuito Judicial de Ibagué, el cual está integrado por todos los municipios del departamento del Tolima, incluido Prado, razón por la cual es claro que dicho acuerdo de voluntades debía ejecutarse también en esa municipalidad.

Así las cosas, al encontrar configurada la referida inhabilidad hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarar la nulidad de la elección del señor José Jadel Flórez Serrato como alcalde de Prado (Tolima), período 2024-2027.

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

III. FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 18 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que negó las pretensiones de las demandas.

En su lugar, **DECLARAR** la nulidad de la elección del señor José Jadel Flórez Serrato como alcalde de Prado (Tolima) período 2024-2027.

En consecuencia, **ORDENAR** la cancelación de la respectiva credencial.

SEGUNDO: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Registraduría Nacional del Estado Civil.



Demandantes: Carlos Andrés Navarro Basto y otro
Demandado: José Jadel Flórez Serrato – alcalde de Prado (Tolima)
Rad: 73001-23-33-000-2023-00464-02 (Acumulado)

TERCERO: DEVOLVER el expediente al tribunal de origen para lo de su competencia.

CUARTO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede recurso ordinario alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

Salva voto
PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>»