

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: *LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ.*

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

Radicación número: 11001-03-280002018-00018-00

Demandante: Sandra Ávila Rodríguez

Demandado: JUAN PABLO CELIS VERGEL – Representante a la Cámara de Representantes por el Departamento de Norte de Santander

Auto que admite y decide sobre la suspensión provisional del acto acusado

Procede la Sala a pronunciarse sobre la admisión de la demanda presentada por la ciudadana Sandra Ávila Rodríguez y sobre la suspensión provisional de los efectos del acto por medio del cual se declaró la elección de **JUAN PABLO CELIS VERGEL** como Representante a la Cámara por el Departamento de Norte de Santander.

ANTECEDENTES

1. La demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad electoral la parte actora instauró demanda con el objeto de que se declare la nulidad de la elección como Representante a la Cámara por el Departamento de Norte de Santander, periodo 2018-2022 a **JUAN PABLO CELIS VERGEL**.

Textualmente las pretensiones fueron:

“PRIMERA: Que se declare la nulidad del acto administrativo de contenido electoral, en lo que concierne al señor JUAN PABLO CELIS VERGEL, identificado con cédula de ciudadanía número 80'031.392, quien fue elegido Representante a la Cámara por el Departamento del Norte de Santander de la lista del partido Centro Democrático, elección cuya declaratoria se encuentra contenida en el “Resultado del Escrutinio General de Elecciones Cámara 11 de marzo de 2018” formulario E26 CA del 23 de marzo de 2018 suscrito por la Comisión Escrutadora del Consejo Nacional Electoral en el Departamento de Norte de Santander, acto en el cual se profirió la declaratoria de elección de los Representantes a la Cámara por la circunscripción departamental de dicho departamento, para el periodo constitucional 2018-2022.

SEGUNDA: En consecuencia, la nulidad implica la cancelación de la respectiva credencial, la que se hará efectiva con la ejecutoria de la sentencia en los términos del artículo 288.3 del CPACA.

TERCERA: Ejecutoriada la sentencia que declare la nulidad solicitada, se declare la elección de quién le sigue en la lista del Partido Centro Democrático o a quién corresponda y se le expida su respectiva credencial.

TERCERA: (sic) Que se comuniqué al Consejo Nacional Electoral, a la Mesa Directiva de la H. Cámara de Representantes y a la Registraduría Nacional del Estado Civil para los efectos judiciales y legales consiguientes”.

La demandante señala como fundamentos de derecho la violación del artículo 179.3 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 275.5 y 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo porque:

a. El demandado celebró el 12 de mayo de 2017 el contrato de prestación de servicios profesionales No. 425-2017 con la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental –CORPONOR- dentro del término Constitucional de 6 meses antes de la elección como Congresista, establecido como prohibición en el artículo 179.3, pues la celebración debe entenderse por todo el término de duración del contrato que fue hasta noviembre de 2017, incurriendo así en la causal de nulidad del artículo 275.5 del CPACA.

b. El contrato en la cláusula primera de su objeto señala que su labor era de apoyo al Convenio Interadministrativo celebrado entre el Ministerio de Minas y Energía y CORPONOR No. 219-2017 y CORPONOR No. 02-1/2017, por lo cual incurrió también en la prohibición consagrada en el mismo artículo constitucional reseñado, por haber gestionado negocios dentro de los 6 meses anteriores a la elección, incurriendo así en la causal de nulidad establecida en el artículo 275.5 del CPACA.

c. El acto de elección, por las anteriores circunstancias expuestas se dio con infracción de las normas en que debería fundarse incurriendo así en la causal de nulidad del artículo 137 del CPACA.

2. El traslado de la solicitud de la medida de suspensión provisional

Mediante providencia de 3 de mayo de 2018, el Despacho Ponente consideró que no se daban los requisitos para tramitar la solicitud de

medida provisional como de urgencia por lo que ordenó correr traslado a las partes de conformidad con el artículo 233 del CPACA.

2.1. En memorial radicado en la Secretaría de esta Sección el demandado, **JUAN PABLO CELIS VERGEL**, por intermedio de apoderado solicitó rechazar la petición de suspensión provisional del acto acusado por las siguientes razones:

- Es claro que la celebración del contrato señalado, 12 de mayo de 2017, ocurrió por fuera del lapso de seis meses previsto en el artículo 179.3 de la Constitución Política, por lo tanto la inhabilidad no se presenta en este caso.
- Considera que el demandante no cumple con la carga argumentativa dirigida a demostrar la infracción de la norma constitucional como lo establece el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, pues la petición de parte no está debidamente sustentada, por lo tanto, se debe rechazar.
- Además lo que se demuestra con las pruebas allegadas es precisamente lo contrario, que el acto demandado no vulnera la norma superior como lo afirma el demandante, puesto que el contrato presentado como prueba no se celebró dentro de los 6 meses antes de la elección que señala la norma cuyo contenido es claro que debe ser interpretado de manera restrictiva.
- El lapso de duración del contrato corresponde a la ejecución y la norma es clara al señalar que el término para contabilizar la inhabilidad es desde la celebración.
- La demandante tampoco invoca alguna interpretación jurisprudencial que pudiera sustentar su teoría según la cual la celebración de un contrato es lo mismo que la ejecución de un contrato, por el contrario desconoce la jurisprudencia uniforme del Consejo de Estado en relación con el entendimiento de esta causal de inhabilidad
- En lo que atañe a la supuesta gestión de negocios por parte del señor CELIS VERGEL, es evidente que esta causal no puede imputársele ni confundirse con la celebración de un contrato, pues son cosas totalmente diferentes como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

2.2. La señora Nubia Stella Martínez Rueda, en su condición de Representante legal y Directora Nacional del Partido Centro Democrático, por intermedio de apoderado solicitó sea denegada la petición de suspensión del acto demandado porque:

- Luego de reseñar los requisitos señalados por la Sección Quinta para que se suspenda el acto electoral considera que en el presente caso no se observa la urgencia de proteger o garantizar el objeto del proceso, que negándose la medida no se causa un perjuicio irremediable o que los efectos de la sentencia serían nugatorios, por lo tanto no se requiere el decreto de la medida cautelar, puesto que no se dan los elementos necesarios.
- El peticionario en el escrito contentivo de la medida cautelar no logró demostrar la oposición entre el acto acusado y las normas presuntamente vulneradas como lo establece el artículo 229 del CPACA.
- El demandante no argumentó, siquiera brevemente la razón por la cual el señor CELIS VERGEL transgredió la prohibición, pues se limitó a transcribir las normas que regulan la materia, sin explicar en cuál de los eventos incurrió el demandado.
- De las pruebas allegadas por el demandante, en esta etapa procesal no es posible determinar la vulneración de las normas objeto de los cargos de la demanda, dado que en el asunto objeto de debate no hay claridad sobre la aplicación de las mismas.

2.3. La Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, dentro del término del traslado presentó concepto en el cual solicita negar la medida cautelar pedida puesto que de conformidad con las pruebas allegadas por el demandante el señor JUAN PABLO CELIS VERGEL, fue elegido Representante a la Cámara por el Departamento de Norte de Santander el 11 de marzo de 2018 y suscribió un contrato de prestación de servicios con la Corporación Autónoma de la Frontera Nororiental - CORPONOR- cuya ejecución se extendió hasta finales de noviembre de 2017, razón por la cual, considera el demandante, incurrió en la causal 179.3 de la C.P.; de celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o ajeno, dentro de los 6 meses anteriores a la elección, lo cual, considera la procuradora delegada, de conformidad con la variada e inveterada jurisprudencia del Consejo de Estado, sobre la interpretación restrictiva de las inhabilidades, no debe prosperar por cuanto, a la fecha, dicha tesis planteada por la demandante, que la inhabilidad incluye la ejecución del contrato, no ha sido aceptada.

Si la celebración de contratos como causal de inhabilidad ha de comprender los actos de ejecución, como lo plantea la demandante para desconocer el acto de elección, resultaría contraria a los derechos del elegido, es decir, desconocería el principio de confianza legítima.

2.4. La Registraduría Nacional del Estado Civil, por intermedio de apoderada, indicó que la entidad no tiene injerencia alguna en dicha inhabilidad, por cuanto el artículo 108 de la C.P. establece que son los partidos políticos quienes inscriben y avalan a sus candidatos y por ende deben verificar que no estén incurso en causales de inhabilidad ni incompatibilidad, al igual que lo hace el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 y 9º de la Ley 130 de 1994, por lo cual solicita se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.5. El Consejo Nacional Electoral, por intermedio de apoderado delegado por la Presidenta Reglamentaria de la entidad, luego de exponer las normas y la jurisprudencia relacionada con el caso, señaló que de tales pronunciamientos judiciales se encuentran un conjunto de reglas y sub reglas que deben ser tenidas en cuenta al momento de decidir si se configura o no la inhabilidad, en especial las que tienen que ver con los 4 elementos esenciales, a saber:

- a. La celebración de contratos con entidades públicas
- b. En interés propio o de terceros
- c. Dentro de los 6 meses anteriores a la elección
- d. En la misma circunscripción de la elección

De lo anterior, concluye el apoderado, en el caso concreto se configuran los dos primeros elementos señalados, pero el tercer elemento temporal de los 6 meses, no.

Frente al argumento de la demandante que la inhabilidad se configura no solo en la celebración, sino también en la ejecución del contrato, en primer lugar no se aportan copias de los actos de ejecución a los que se refiere y además de acuerdo con la jurisprudencia citada cuando se trate de contratos estatales, las etapas subsiguientes no configuran la inhabilidad de gestión de negocios.

Por último frente al argumento del actor que la ejecución del contrato se constituye en gestión de negocios, no se aportó prueba alguna tal y como era su carga procesal, razones por las que considera no se configuran los elementos fácticos, jurídicos ni probatorios de la inhabilidad que den lugar a la declaratoria de la suspensión provisional, razón por la cual deberá negarse la medida cautelar deprecada.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala es competente para resolver sobre la admisión de la demanda y la solicitud de suspensión provisional del acto acusado por lo dispuesto en el inciso final del artículo 277 del CPACA y el numeral 3º del artículo 149 del mismo estatuto.

Además, con ocasión de lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo N° 58 de 1999 del Consejo de Estado, según el cual el conocimiento de los asuntos electorales radica en la Sección Quinta.

2. Admisión de la demanda

En lo que tiene que ver con el cumplimiento de los requisitos de los artículos 162, 163 y 166 del CPACA se observa que la demanda se ajusta a tales exigencias.

a) En cuanto a la **oportunidad para la presentación de la demanda**, ésta se radicó personalmente por la actora el 27 de abril de 2018, ante la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado, conforme al recibido que obra a folio 12 (vuelto) y en atención a que el acto demandado E-26 CA fue expedido y notificado en audiencia pública el 23 de marzo de 2018 (folios 24 al 31) es evidente que la demanda fue presentada dentro del término establecido en el literal a) del numeral 2º del artículo 164 de la misma normativa¹.

b. Los **Presupuestos formales de la demanda**: La acción fue incoada en nombre propio y en calidad de ciudadana por la señora SANDRA ÁVILA RODRÍGUEZ; con pretensiones y acto electoral, perfectamente individualizados, con identificación concreta de las partes, con sus respectivas direcciones para notificación, la claridad en cuanto a que la *causa petendi* recae sobre la nulidad del formulario E-26 CA de 23 de marzo de 2018, específicamente con respecto a la declaratoria de elección del señor **JUAN PABLO CELIS VERGEL** como Representante a la Cámara por el Departamento de Norte de Santander el cual permite considerar adecuada a derecho la demanda por ser éste el acto declaratorio y definitivo.

¹ A la fecha de presentación de la demanda han transcurrido 19 día hábiles, de los 30 que otorga la norma.

El escrito de demanda, así mismo, presenta en forma separada sus fundamentos fácticos determinados; contiene el capítulo de normas violadas con su correspondiente concepto de violación y en aparte independiente las pruebas y anexos.

De acuerdo con las circunstancias expuestas, se cumple con los requisitos establecidos en los artículos 163 y 164 numeral 2º literal a) del CPACA, frente a la admisibilidad de la demanda de nulidad de la elección.

Superado el estadio de la admisibilidad, la Sala asume el análisis de la solicitud de medida cautelar.

3. Suspensión Provisional

La fuerza ejecutiva y ejecutoria que tienen los actos administrativos una vez quedan en firme como prerrogativa y pilar fundamental de la actuación pública, determinan su impostergable cumplimiento así sean demandados judicialmente; pero al mismo tiempo y como contrapartida y garantía de los administrados² éstos pueden solicitar ante el juez la suspensión de sus efectos mientras se tramita el correspondiente proceso donde se cuestiona su legalidad.

La herramienta fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico en 1913 con la Ley 130 y perfilada posteriormente con las leyes 80 de 1935 y 167 de 1941 y el Decreto 01 de 1984. Sin embargo, constitucionalmente sólo fue consagrada hasta 1945 con el Acto Legislativo 01 en su artículo 193.

Con el cambio constitucional en el año 1991 es el artículo 238 el que establece la posibilidad de aplicar la suspensión como medida provisoria frente a la efectividad de los actos administrativos, disposición desarrollada ahora en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011- (arts. 229 y siguientes).

El Estado de derecho supone por antonomasia el acatamiento de las normas jurídicas tanto por parte de la administración como de los particulares y nuestra tradición jurídica nos reconduce al cumplimiento de estas reglas jurídicas a través de la coherencia y congruencia normativa que implica, dentro del sistema jerárquico y piramidal, la no contradicción entre unas y otras y en caso de presentarse tal fenómeno, la posibilidad de desactivar, definitiva o **transitoriamente**, la disposición transgresora en garantía del principio de legalidad. Pues es precisamente esa posibilidad

² González Rodríguez, Miguel, “Derecho Procesal Administrativo”, Ed. Jurídicas Wilches, Bogotá 1989.

de dejar sin efecto temporal la norma, el objeto de la denominada “suspensión provisional”.

Hoy en día el artículo 229 del C.P.A.C.A. consagra la medida en comento exigiendo una *"petición de parte debidamente sustentada"*, y el 231 impone como requisito la *"(...) violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud"*.

Entonces, las disposiciones precisan que la medida cautelar *i)* se debe solicitar con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado o en la misma demanda, pero en todo caso que sea específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el concepto de violación y *ii)* al resolver se debe indicar si la violación de las disposiciones invocadas surge de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

De esta manera, el cambio sustancial respecto al régimen del anterior Código Contencioso Administrativo radica en que, a la luz del artículo 231 del nuevo C.P.A.C.A., el operador judicial puede analizar la transgresión bien sea con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas o con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, sin que ello implique prejuzgamiento³.

Por otra parte en el proceso de nulidad electoral, de conformidad con el inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A, la decisión de otorgar o no la medida cautelar se toma en el auto admisorio.

4. Caso concreto

Conviene precisar entonces que la actora propuso en el acápite de suspensión provisional del escrito de demanda la solicitud y sustentación para la medida cautelar planteada de conformidad con el artículo 179.3 de la Constitución Política, pues, considera que *"(...) es evidente, conforme se demuestra con el contrato que se adjunta, su calidad de contratista, la duración del contrato hasta el último día de noviembre de 2017 y las facultades que JUAN PABLO CELIS VERGEL tenía para realizar gestiones de negocios ante otras entidades públicas"*

³ Artículo 229 inciso segundo del C.P.A.C.A.

Atendiendo entonces la primera posibilidad que da el artículo 231 del CPACA., al analizar la simple contraposición entre el acto acusado y las normas invocadas como vulneradas, la Sala observa que no aparece divergencia o contradicción o que lo normado en las disposiciones constitucionales y legales se oponga a lo dispuesto en el acto de elección cuestionado individual y objetivamente consideradas.

Como aparece demostrado, en el acápite de la solicitud de la medida, la propia demandada manifestó que la violación de la norma es “*evidente*” de conformidad con el contrato que se adjunta, es decir se debe analizar por esta Sala de acuerdo con la segunda posibilidad que da el artículo 231 del CPACA, esto es, del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Las pruebas aportadas dan cuenta de que el demandado celebró el contrato de prestación de servicios profesionales No. 425-2017 el 12 de mayo de 2017, con la Corporación Autónoma regional de la Frontera Nororiental “CORPONOR” cuyo objeto señalado en la cláusula primera consiste en:

“Servicios profesionales como apoyo al Convenio Interadministrativo celebrado entre el Ministerio de Minas y Energía GGC No. 219/2017 – CORPONOR No. 02-1/2017, para brindar acompañamiento integral e implementar acciones de formalización en aspectos legales, técnicos, financieros, económicos, sociales y ambientales, así como para el acompañamiento a la gestión para la regularización minero ambiental, conforme a la normatividad vigente y en el marco de la política minera nacional en el departamento de Norte de Santander”

La demandante considera, que si bien el contrato se celebró el 12 de mayo de 2017, esto es, 10 meses antes de la elección, su duración fue por seis meses, quince días, por lo tanto se prolongó hasta el 30 de noviembre aproximadamente, razón por la cual considera que el demandado está incurso en la causal de inelegibilidad del artículo 179.3 por la celebración de contratos con entidades públicas y la gestión de negocios dentro de los 6 meses antes de la elección.

Plantea entonces la accionante que el demandado habría incurrido en los 2 motivos tipificados en la referida causal.

Sobre la celebración de contratos, la actora señala que esta debe entenderse por todo el término de duración del mismo, pues su condición de contratista hasta finales de noviembre de 2017 “*lo colocaba en la potencialidad de utilizar su vínculo de contratista*” del Estado y de CORPONOR en beneficio propio y de sus intenciones electorales.

Así mismo, que de acuerdo con el objeto del contrato el demandado realizó gestión de negocios ante las entidades públicas de que habla el 179.3 de la Constitución Política.

Frente a los reproches mencionados por la actora, esta Sala Electoral considera que de conformidad con las normas acusadas como violadas, las pruebas aportadas y la jurisprudencia de esta Sección sobre la configuración de la causal endilgada no hay lugar a decretar la suspensión provisional por las siguientes razones:

La causal de inhabilidad señalada por la actora, consagrada en el artículo 179.3 de la Constitución Política indica:

Artículo 179. No podrán ser Congresistas:

(...)

3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

(...)

De la norma transcrita se tiene que son causales inhabilitantes 3 conductas diferentes y diferenciables:

- Quienes hayan intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas
- Quienes hayan celebrado contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros
- Quienes hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales

Así mismo, se establece un término en el tiempo para que la causal de inelegibilidad se configure, que es de 6 meses antes de la elección para los tres casos mencionados.

En el caso concreto se plantea que el demandado, al celebrar el contrato de prestación de servicios profesionales No. 425-2017 con la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental –CORPONOR- incurrió en dos, de las tres conductas indicadas en la norma, es decir, la actora considera que el señor CELIS VERGEL por el mismo hecho incurrió en dos causales inhabilitantes, esto es, por:

- Haber intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas,
y

- Haber celebrado contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros

Tal como lo señala el apoderado del Consejo Nacional Electoral, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación⁴ ha señalado que “(...) esta *causal de nulidad se materializa en dos conductas plenamente diferenciadas, la primera de ellas, la gestión de negocios, que como su nombre lo indica es simplemente entrarse en las tratativas precontractuales, sin que se requiera en efecto la culminación o logro de la celebración del contrato o negocio jurídico de que se trate y, la segunda, la celebración del contrato, implica la concreción de la intervención en un vínculo negocial que obligue a las partes contratantes, es decir, que se trate del contrato mismo*”⁵.

1. La gestión de negocios ante entidades públicas

La demandante señala que con la ejecución del contrato celebrado entre el demandado y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental –CORPONOR- se configura la gestión de negocios, consagrada en el mismo artículo 179.3 de la Constitución Política.

En primer lugar, de conformidad con la norma que contiene la causal de inelegibilidad, los supuestos fácticos de la misma son los siguientes:

- La intervención en gestión de negocios
- Ante entidades públicas
- Dentro de los 6 meses anteriores a la elección

En cuanto a la conducta, esta se circunscribe a la gestión de negocios, que ha sido definida en reciente decisión de la Sala Plena de esta Corporación⁶, la cual reitera múltiples pronunciamientos⁷, como:

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad.11001-03-15-000-2008-00316-00(PI) M.P. Mauricio Torres Cuervo, sentencia de 18 de noviembre de 2008. Consejo de Estado. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2014-00021-00. M.P. Susana Buitrago Valencia. Sentencia de 15 de abril de 2015. Rad. 11001-03-28-000-2014-00065-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 12 de marzo de 2015. Rad. 11001-03-28-000-2014-00051-00. M.P Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Sentencia de 3 de agosto de 2015, entre otras.

⁵ Consejo de Estado. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2014-00051-00. M.P Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Sentencia de 3 de agosto de 2015.

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. **11001-03-15-000-2010-01394-00(PI)** M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Sentencia de 1 de abril de 2014. contra: Eduardo Agatón Diazgranados Abadía.

⁷ Destaca la sentencia de esta Corporación, radicada con el número 11001-03-15-000-2010-00347-00 de 9 de noviembre de 2010, que reitera la jurisprudencia emitida en la sentencia de 6 de octubre de 2009, radicada bajo el número 11001-03-15-000-2008-01234-00.

“una conducta dinámica y concreta en interés propio o de terceros, con miras a obtener un resultado”.

Además dicha conducta debe haberse desarrollado ante entidades públicas, y cuenta con un elemento temporal adicional, que debe ocurrir dentro de los seis meses anteriores a la elección.

La gestión de negocios también ha sido definida por esta Sala Electoral como “(...) *las tratativas precontractuales sin que se requiera en efecto la culminación o logro de la celebración del contrato o negocio jurídico de que se trate* (...)”⁸

Así mismo, esta Sala en la misma sentencia de 3 de agosto de 2015, dentro del expediente Radicado No. 11001-03-28-000-2014-00051-00⁹, reitera la posición inveterada de esta Sección¹⁰ y señala que cuando se trate de celebración de contratos estatales, las etapas subsiguientes tales como su ejecución y liquidación **no se tornan ni se configuran en inhabilidad por intervención de negocios**, así:

“Señala la jurisprudencia que cuando la gestión de negocios ante entidades públicas concluye en la celebración de un contrato, esta causal sólo podrá ser examinada como intervención en la celebración de contratos. Por el contrario, si la gestión tendiente a la realización de un contrato no tiene éxito, entonces la causal se analiza sólo como gestión de negocios propiamente dicha¹¹.

Asimismo, **cuando se trata de celebración de contratos estatales, las etapas subsiguientes tales como su ejecución y liquidación no se tornan ni configuran inhabilidad por intervención en gestión de negocios**, precisamente porque el fin de la negociación que era el contrato ya se obtuvo, y ante la materialidad misma del contrato estatal la inhabilidad únicamente podría tipificarse por la celebración de contratos en interés propio o de terceros¹². ”¹³”

⁸ Consejo de Estado. Sección Quinta. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, demandada: Ana María Rincón Herrera, Representante a la Cámara por el departamento del Huila.

⁹:ídem.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencias del 12 de mayo de 1995, expedientes acumulados 1146,1148 y 1149; del 21 de abril de 1995, expediente 1384; del 31 de octubre de 1995, expediente 1438; del 3 de noviembre de 1995, expediente 1428; del 18 de abril de 1996, expediente 1542; del 7 de octubre de 1996, expediente 1595; del 24 de agosto de 2001, expediente 2610, Rad. 11001-03-28-000-2014-00021-00. M.P. Susana Buitrago Valencia. sentencia de 15 de abril de 2015, entre muchos otros.

¹¹ Sentencia del 13 de marzo de 1996, expediente AC-3311. Sentencia del 15 de julio de 2004, expediente 3379. Sentencia del 10 de marzo de 2005, expediente 3451. Sentencia del 9 de septiembre de 2005, expediente 3671. Sentencia del 30 de septiembre de 2005, expediente 3656. Sentencia del 10 de noviembre de 2005, expedientes acumulados 3174, 3175 y 3180. Sentencia del 11 de noviembre de 2005, expedientes acumulados 3177, 3176, 3178, 3183, 3184 y 3238.

¹² Pueden consultarse, entre otras, las siguientes sentencias: De la Sección Primera: del 5 de septiembre de 2002, expediente PI-7452; del 4 de febrero de 2005, expediente PI-00317; y del 26 de mayo de 2005, expediente PI-00908. De la Sección Quinta: del 12 de mayo de 1995, expedientes acumulados 1146, 1148 y 1149; del 21 de abril de 1995, expediente 1284; del 27 de julio de 1995, expediente 1333; del 12 de septiembre de 1995, expediente 1384; del 31 de octubre de 1995, expediente 1438; del 3 de noviembre de 1995, expediente 1428; del 18 de abril de 1996, expediente 1542; del 7 de octubre de 1996, expediente 1595; del 24 de agosto de 2001, expediente 2610; del 21 de septiembre de 2001, expediente 2602; del 5 de octubre de 2001, expediente 2651; del 9 de noviembre de 2001, expediente 2700; del 1° de febrero de 2002, expediente 2744; del 6 de marzo de 2003, expediente 3064; del 15 de

De conformidad con lo anterior, la gestión de negocios que manifiesta la parte demandante como causal de inelegibilidad, porque del objeto del contrato se infiere que el demandado incurrió en dicha conducta no se encuentra probada en este momento procesal.

2. La celebración de contratos con entidades públicas

En cuanto a lo relacionado con la causal de inhabilidad de Congresistas frente a la celebración de contratos¹⁴, tal como lo ha señalado esta Sección en múltiples oportunidades¹⁵ se requiere que concurren los 4 elementos y si alguno faltare no se configura la inhabilidad, así:

“Adicionalmente los presupuestos configurativos de esta causal de inhabilidad, en los términos de la demanda, en tratándose de Congresistas, son: a) la celebración de contratos ante entidades públicas, b) En interés propio o de terceros, c) Dentro de los 6 meses anteriores a la elección y d) En la misma circunscripción de la elección. Los supuestos enunciados son concurrentes, de modo que si falta alguno de ellos no se configura la inhabilidad”¹⁶

En el caso concreto el contrato fue celebrado entre el demandado y la Corporación Autónoma Regional -CORPONOR-, que sin lugar a dudas, de conformidad con el artículo 150.7 de la Constitución Política es una entidad pública autónoma, cumpliéndose así el primer presupuesto de la causal.

Frente al segundo elemento, que se refiere a que la conducta de celebración del contrato se adelante en interés propio o de terceros, en el caso concreto está claro que quién suscribe el contrato es el demandado, **JUAN PABLO CELIS VERGEL**, cumpliéndose así el segundo elemento de la causal.

En cuanto al tercer presupuesto, que la celebración del contrato se haya dado dentro de los 6 meses anteriores a la elección, en el caso concreto de conformidad con las pruebas allegadas se tiene que el contrato en mención se suscribió el 12 de mayo de 2017, esto es, 10 meses antes de la elección, por lo tanto no se cumple con el elemento temporal de la causal,

julio de 2004, expediente 3379; del 10 de marzo de 2005, expediente 3451; del 11 de noviembre de 2005, expediente 3518; y del 18 de agosto de 2006, expediente 3934. De la Sala Plena: del 2 de agosto de 2005, expediente S-245.

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo. Sentencia de 18 de noviembre de 2008 Radicación No. 11001-03-15-000-2008-00316-00 (PI).

¹⁴ Que es diferente para otros cargos públicos como Alcalde, frente a los cuales el lugar donde deba ejecutarse el contrato resulta relevante y determinante para la configuración de la inhabilidad.

¹⁵ Consejo de estado. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2014-00065-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 12 de marzo de 2015. Sentencia del 28 de septiembre de 2001, expediente 2674. Sentencia de 19 de octubre de 2001, expediente 2654.

¹⁶ Consejo de estado. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2014-00065-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 12 de marzo de 2015

y por ende tal como se dijo en precedencia, debido a que los 4 elementos son concurrentes, para este momento procesal se colige que no se configura la causal.

En lo que tiene que ver con el planteamiento de la demandante, que para la configuración de la inhabilidad deprecada considere la duración del contrato, que en este caso dice ocurrió hasta finales de noviembre, esta Sala considera en este precario estadio procesal:

En primer lugar no fue allegada ninguna prueba sobre la ejecución, ni liquidación del contrato, por lo tanto la fecha de terminación de contrato es una mera inferencia de acuerdo con el término señalado en el mismo, pero en este momento procesal no hay certeza sobre su ejecución ni finalización.

En segundo lugar de conformidad con la jurisprudencia de esta Sección, la hermenéutica de las causales de inhabilidad, que son prohibiciones consagradas en el ordenamiento jurídico, debe ser taxativa y restrictiva y no pueden hacerse interpretaciones extensivas ni analógicas y en la norma en cuestión, claramente se señala la “**celebración**”, como el momento desde el cual se debe contar el término de la inhabilidad consagrado.

La “*celebración*” es un verdadero elemento normativo de la precisión legal por cuanto el mismo encuentra definición legal y normativa y según el diccionario digital de la lengua española de la Real Academia se refiere a “*la realización de un acto formal con las solemnidades que este requiere*”¹⁷.

La Ley 80 de 1993 “*Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*” frente a la celebración de los contratos estatales, hace referencia a que estos constaran por escrito y no requieren ser elevados a escritura pública, así :

“**Artículo 39°.-** *De la Forma del Contrato Estatal.* Los contratos que celebren las entidades estatales **constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública**, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles, y en general aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.

Las entidades estatales establecerán las medidas que demande la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales”.

De otro lado, en el Código Civil, los contratos se definen como un acto en el que una parte se obliga con otra a dar, hacer o no hacer:

¹⁷ <http://dle.rae.es/?id=88quctH>

“ARTICULO 1495. DEFINICIÓN DE CONTRATO O CONVENCION.” Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas.

Y por último la jurisprudencia de esta Sección, en Sentencia de 25 de agosto de 2016 reitera e indica que no hay lugar a dudas que **celebrar se refiere a suscribir** y textualmente señala que¹⁸:

“(…) del análisis de la causal endilgada se desprende con toda claridad que la conducta prohibida es celebrar el contrato y no ejecutarlo. Es por ello que, la jurisprudencia ha entendido de forma univoca que la conducta que materializa la inhabilidad por “*celebración de contratos*” es precisamente la de celebrar o suscribir un determinado negocio jurídico, de forma que es necesario que el contrato se celebre, que haya concreción en el negocio, que exista un vínculo que obligue a las partes a cumplir con las obligaciones contraídas. ¹⁹

Así mismo en una sentencia posterior²⁰ se advierte que el alcance de esta inhabilidad no involucra los actos posteriores a la celebración del contrato.

Así las cosas, parece claro, al menos por ahora que, la celebración de los contratos estatales se refiere al momento en que se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito, en este caso el 12 de mayo de 2017, esto es, por fuera del término inhabilitante de seis meses, como lo establece el artículo 179.3 de la Constitución Política.

Por tanto habiendo valorado las pruebas allegadas y referenciadas conforme a la sana crítica²¹, sistema consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, las reglas de la lógica y la experiencia, llevan a la persuasión racional, libre de discrecionalidades y arbitrariedades, acerca del conocimiento de que, en este momento no se configura la inhabilidad deprecada, por lo tanto no hay lugar a declarar la suspensión provisional del acto de elección acusado.

Así las cosas, para la Sala resulta claro, en este momento procesal que:

5. Conclusión

¹⁸ Consejo de Estado. Sección Quinta. Rad. 66001-23-33-000-2015-00475-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro.contra: Carolina Giraldo Botero- Concejal de Pereira.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 18 de julio de 2013, radicación 47001-23-31-000-2012-00010-01. CP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. En esta providencia se concluyó que la celebración del contrato “implica la concreción de la intervención en un vínculo negocial que obligue a las partes contratantes, es decir, que se trate del contrato mismo”.

²⁰ Consejo de Estado. Sección Quinta. Rad. 05001-23-33-000-2015-02447-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 13 de octubre de 2016.

²¹ Ver sentencia Corte Constitucional C- 202 de 8 de marzo de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería.

De las pruebas obrantes en el expediente se colige que en este momento procesal no existe prueba que demuestre que el señor **JUAN PABLO CELIS VERGEL** incurrió en la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 179.3 de la Constitución Política por celebración de contratos con entidades públicas o gestión de negocios ante ellas en interés propio o de terceros, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección, por lo tanto, se concluye que ninguno de los motivos que sustentaron la medida cautelar están llamados a prosperar y que, por ende, la solicitud en ese sentido debe negarse.

Por lo expuesto se,

III. RESUELVE:

PRIMERO. ADMITIR la demanda electoral instaurada contra el formulario E26CA a través del cual se declaró la elección de **JUAN PABLO CELIS VERGEL** como Representante a la Cámara por el departamento de Norte de Santander para el período constitucional 2018-2022. Para el efecto se dispone:

1. Notifíquese personalmente esta providencia al demandado, esto es, a **JUAN PABLO CELIS VERGEL**, en la forma prevista en el numeral 1° literal a) del artículo 277 del CPACA a la dirección suministrada en la demanda.

Para el efecto, se comisiona al Tribunal Administrativo de Norte de Santander. La Secretaría de la Sección Quinta enviará los documentos respectivos por vía electrónica²², advirtiéndole que el despacho comisorio deberá ser devuelto en el mismo medio y ser auxiliado en el menor tiempo posible.

En caso de que dicha notificación no sea posible se procederá según lo reglado en el numeral 1° literal b) de la norma ibídem.

2. Notifíquese personalmente, de conformidad con el artículo 197 del CPACA y según lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 277 ibídem esta providencia al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil como autoridades que adoptaron el acto y/o intervinieron en su adopción.

3. Notifíquese personalmente a la agente del Ministerio Público (Art. 277.3 Ib.).

²² Artículo 39 Código General del Proceso, aplicable por remisión de los artículos 296 y 306 del CPACA.

4. Notifíquese por estado esta providencia a la accionante (Art. 277.4 lb.).
5. Infórmese a la comunidad la existencia del proceso por medio de la página web de esta Corporación (Art. 277.5 lb.).
6. Comuníquese esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio del buzón electrónico, la cual si así lo decide podrá intervenir en la oportunidad prevista en los artículos 277 y 279 del CPACA.
7. Adviértase al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil que durante el término para contestar la demanda deberán allegar copia de los antecedentes del acto acusado que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de suspensión provisional del acto acusado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

