



600
604

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00018-00

Actor: SANDRA ÁVILA RODRÍGUEZ

Demandado: JUAN PABLO CELIS VERGEL, Representante a la Cámara por el departamento de Norte de Santander

Asunto: Fallo electoral de única instancia, niega pretensiones

Una vez agotados los trámites del proceso y no advirtiéndose la presencia de nulidad que impida abordar el fondo del asunto, se profiere fallo, de única instancia, dentro del medio de control electoral iniciado contra la elección del doctor **JUAN PABLO CELIS VERGEL**, Representante a la Cámara por el departamento de Norte de Santander.

ANTECEDENTES

I.- LA DEMANDA

1.1.- La pretensión de la demanda

Se dirige a obtener la nulidad del acto de elección del doctor **JUAN PABLO CELIS VERGEL**, como Representante a la Cámara por el Departamento de Norte de Santander, período 2018–2022, contenido en el Formulario E26 CA de 23 de marzo de 2018.

1.2.- Soporte fáctico

El 11 de marzo de 2018, se adelantaron las elecciones de Senadores y Representantes a la Cámara para el período 2018–2022.



En dicha contienda electoral, el doctor **JUAN PABLO CELIS VERGEL** resultó elegido Representante a la Cámara por la Circunscripción de Norte de Santander, período 2018-2022, tal y como consta en el Formulario E26 CA de 23 de marzo de 2018, suscrito por la Comisión Escrutadora General de Norte de Santander.

La demandante explicó que el 12 de mayo de 2017, el doctor **JUAN PABLO CELIS VERGEL** suscribió contrato de prestación de servicios profesionales N°. 425–2017 con la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, en adelante CORPONOR, cuya ejecución se prolongó hasta el 31 de noviembre de ese mismo año.

Esta circunstancia, a juicio de la parte actora, inhabilita al demandado de conformidad con lo establecido en el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución Política, según el cual no podrán ser congresistas quienes, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de elección (11 de marzo de 2018), **celebraran contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros**, lo que habría ocurrido en el presente asunto, por cuanto el objeto del negocio jurídico al que se hizo referencia, **había sido desarrollado hasta noviembre de 2017**.

De igual manera, indicó que el demandado gestionó negocios ante entidades públicas dentro del término inhabilitante al que hace referencia el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución Política, por cuanto, de conformidad con la cláusula primera del contrato N°. 425–2017 suscrito entre éste y CORPONOR, **su labor era de apoyo al Convenio Interadministrativo GGC N°. 219. 2017 – CORPONOR N°. O2-1/2017, celebrado entre el Ministerio de Minas y la mencionada Corporación Autónoma**, marco en el que el accionado debía efectuar acompañamiento para la “gestión (...) [de] regularización minero ambiental” en Norte de Santander.

1.3.- Normas violadas y concepto de la violación

La demandante señala que la elección acusada vulnera los artículos 137 y 275 numeral 5º del CPACA y el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución Política.



605

Como fundamento de lo anterior, afirmó que el doctor **JUAN PABLO CELIS VERGEL**, el 12 de mayo de 2017 suscribió contrato de prestación de servicios profesionales N°. 425-2017 con **CORPONOR** el cual se ejecutó hasta el 31 de noviembre de ese mismo año, cuando "...ya había comenzado a operar la inhabilidad de los seis meses anteriores a las elecciones (...) no obstante, estuvo prestando servicios profesionales remunerados como apoyo al Convenio Interadministrativo celebrado entre el Ministerio de Minas y Energías con **CORPONOR**".

Contrato que realizó de manera personal y directa, por tanto, en su criterio, su celebración "...debe entenderse por todo el término de duración del mismo (...) e incluso posterior a esta fecha según se establezca en el acta de liquidación".

En lo referente a la gestión de negocios en la cual está incurso el demandado, sostuvo que se desprende de la cláusula primera del aludido contrato que lo obligaba a "apoyar" el Convenio Interadministrativo celebrado entre el Ministerio de Minas y Energías con **CORPONOR**, en virtud del cual "...realizó acompañamiento integral e implementó acciones de formalización en materia legal, técnica, financiera, económica, social y ambiental...".

Finalmente, sostuvo que el acto que se pide anular incurre en infracción de norma en que debía fundarse.

1.4. Trámite del Proceso

Por auto de 3 de mayo de 2018¹ la Consejera Ponente corrió traslado de la medida cautelar requerida por la parte actora. Luego, mediante providencia de 31 de mayo de 2018², la Sala admitió la demanda y no decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto demandado.

¹ Folios 41 al 43

² Folios 109 al 119



1.5. Contestaciones

1.5.1. Del Consejo Nacional Electoral

Mediante apoderado, frente a las pretensiones de la demanda afirmó que "...nos atenemos a lo que resulte probado" y se refirió a los hechos que la fundamentan.

Aludió a lo que denominó marco normativo en el cual transcribió el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución Política y el 275 del CPACA, asimismo, apartes de diferentes decisiones de esta Sección.

Luego al abordar el caso que ocupa la atención de la Sala, señaló que la parte actora allegó con destino al expediente copia de una minuta suscrita entre el demandado y el Director de **CORPONOR**, pero advirtió que de la misma no es posible establecer la fecha de firma del contrato, que presuntamente inhabilita al doctor **JUAN PABLO CELIS VERGEL**, por estar ilegible.

Sumado a lo anterior, afirmó que podría concluirse de la anterior minuta que la fecha de suscripción del contrato data del 12 de mayo de 2017 mientras que las elecciones se llevaron a cabo el 11 de marzo de 2018; por tanto, como la norma constitucional impone un término de seis (6) meses como periodo inhabilitante que se debió cumplir el 11 de septiembre de 2017, entonces, resulta evidente que el contrato se suscribió en un tiempo que realmente no inhabilitaba al demandado.

En lo referente a que el periodo de ejecución se postergó hasta noviembre de 2017, señaló que este aspecto ya ha sido objeto de estudio de esta Sala Electoral, concluyendo que el mismo no genera la inhabilidad alegada, a lo que agregó que la demandante tampoco demostró los actos de ejecución llevados a cabo.

Finalmente, determinó que no se acreditó la supuesta gestión de negocios presuntamente adelantada por el doctor **JUAN PABLO CELIS VERGEL**.



1.5.2. De la Registraduría Nacional del Estado Civil

Su apoderada judicial dirigió toda su argumentación a demostrar la falta de legitimación en la causa por pasiva, dadas su funciones “secretariales” en los comicios³. (fls. 159 al 174).

1.5.3. Del demandado JUAN PABLO CELIS VERGEL

Mediante apoderado judicial, se refirió a cada uno de los hechos de la demanda y manifestó que se oponía a las pretensiones de la parte actora.

Como fundamento de lo anterior, expuso que el contrato de prestación de servicios profesionales que sustenta la demanda, fue suscrito con 10 meses de anticipación a la fecha de los comicios adelantados para la elección de congresistas, por lo que no está acreditado el elemento temporal de la inhabilidad consignada en el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución Política.

Sostuvo que el extremo temporal inicial para la contabilización del plazo de los 6 meses inhabilitantes, a los que refiere el citado precepto constitucional, corresponde a la celebración o suscripción del contrato y no la ejecución del mismo, por lo que no resulta admisible el argumento de la parte actora en ese sentido.

Advirtió que las disposiciones prohibitivas deben ser interpretadas de forma restrictiva, así las cosas, la causal de inhabilidad endilgada de celebración de contratos “...no es equivalente a la ejecución de estos...”, precisó que la celebración de un contrato refiere al momento “...en el cual las partes emiten su consentimiento en la forma prevista por la ley...”, y que se entiende celebrado cuando se firma.

Sumado a lo anterior, señaló que no se probó la intervención del demandado en la gestión de negocios que se aduce en la demanda, por el contrario de conformidad con la cláusula 1ª del contrato de prestación de servicios N°. 425 de 2017, se advierte que el doctor

³, Excepción que se declaró probada en el audiencia inicial llevada a cabo el 30 de agosto de 2018



JUAN PABLO CELIS VERGEL, no tenía la obligación de gestionar negocios a instancias de entidades públicas.

Para concluir, sostuvo que el demandado no celebró contrato durante los seis meses anteriores a las elecciones de marzo de 2018 y tampoco gestionó negocios; por tanto, no se configuran las causales de inhabilidad endilgadas por la parte actora (fls. 227 al 236).

1.5.3. De la coadyuvante ANA VICTORIA SUÁREZ SUÁREZ

Afirmó que coadyuvaba la demanda por considerar que, en efecto, el demandado está incurrido en las causales de inhabilidad de que trata el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución Política, por lo que debía declararse la nulidad del acto de elección acusado.

Sostuvo que la finalidad de ese precepto constitucional es que ningún candidato al congreso tenga "...una posición de privilegio frente a los demás contendientes pues el hecho de la vinculación [contractual] le da una posibilidad de influir, de eventualmente desviar su labor en beneficio de un grupo de electores que puedan colaborarle en su elección" (fls. 237 al 239).

II. AUDIENCIA INICIAL

Con auto de 17 de agosto de 2018⁴, se fijó como fecha para la audiencia inicial el 30 del mismo mes y año.

Dicha audiencia se surtió como lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la RNEC y se fijó el litigio de la siguiente manera:

"Determinar si el acto de elección del señor JUAN PABLO CELIS VERGEL, como Representante a la Cámara por el Departamento de Norte de Santander para el periodo 2018–2022, está viciado de nulidad, por cuanto el demandado incurrió en la inhabilidad que prevé el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución Política, en atención a que dentro de los 6 meses anteriores a la elección de Congresistas para el periodo 2018-2022, celebró contratos con entidades públicas en interés propio, así como intervino en gestión de negocios ante autoridades públicas, en

⁴ Folio 243



atención a que **suscribió** y **ejecutó** el contrato de prestación de servicios profesionales N°. 425 de 2017 con la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental –CORPONOR–, dentro del referido término inhabilitante”.

Finalmente, se decretaron y negaron las pruebas a las que hubo lugar.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En esta oportunidad se pronunciaron:

3.1. De la demandante SANDRA ÁVILA RODRÍGUEZ

Luego de reiterar los fundamentos de su demanda y los argumentos de defensa del demandado, señaló que el debate probatorio demuestra que el doctor **JUAN PABLO CELIS VERGEL** “...tenía injerencia directa cuando apoyaba la contratación tanto de personal, como de personal logístico y administrativo y esta situación se presentaba cotidianamente generándose un ventajismo electoral...”.

Afirmó, que lo anterior demuestra la existencia de lo que denominó “contrato complejo” el cual se “...desarrollaba a base de contratos en los cuales [el demandado] tenía injerencia, voz y voto (...) lo que significa que la celebración cotidiana de contratos generaban inhabilidad desde la ejecución del contrato principal hasta su culminación, si comparamos la fecha de culminación con la fecha de elección podemos claramente deducir que no transcurren 6 meses. Lo cual se adecua como una inhabilidad de acuerdo con el artículo 179 de la Constitución”.

Lo anterior, por considerar que cuando el demandado terminó de ejecutar el contrato de prestación de servicios “...tenía cronológicamente inhabilidades por ser partícipe directo de un montón de contratos laborales, de logística y administrativos que se presentaban constantemente (...) la inhabilidad del señor **JUAN PABLO CELIS VERGEL** se empieza a contar a partir de la terminación o ejecución del contrato porque dentro del mismo estaba como apéndice la elaboración de cientos y cientos de contratos laborales...”.



Se refirió al convenio interadministrativo celebrado por **CORPONOR** y el Ministerio de Minas y Energía para destacar que el demandado "...como representante de gestión de **CORPONOR** necesariamente tuvo injerencia en la participación y aprobación de dicha contratación porque tenía que estar atento y era su obligación a que en estos contratos figurara la salva guarda del medio ambiente ya que esa era su gestión principal como contratista. Pues esta gestión no podía consistir en solo mirar y no actuar, sino por el contrario en participar, dar opiniones y contribuir al medio ambiente perfeccionando los contratos en debida forma".

Agregó que el no decreto como prueba⁵ de los informes de actividades o gestión mensuales del cumplimiento del contrato obedeció a que se "supone y se da por hecho" que el mismo se gestionó de conformidad con los numerales 16 y 17 de la cláusula segunda.

Para concluir afirmó que está demostrado que el contrato existió, fue suscrito y ejecutado por el demandado, la ejecución abarcó el término inhabilitante, todo lo cual conlleva que se deba acceder a las súplicas de la demanda (fls. 566 al 572).

Luego, en escrito presentado en término, adicionó sus alegaciones para manifestar que el contrato en el que se funda el cargo de su demanda no fue tachado de falso, sostuvo que "...el operador judicial debe diferenciar entre un contrato de ejecución instantánea y otro de tracto sucesivo como el que nos ocupa. El primero pudo firmarse y ejecutarse sin que produzca efectos electorales con ventajas ilegítimas, pero el segundo llevado hasta las vísperas de la justa electoral es reprochable".

Expuso que la causal de gestión de negocios tiene por finalidad "...impedir la corrupción electoral, la impunidad de conductas impropias electoralmente (...) impedir que la gestión (contractual o extra-contractual) en favor del que resulta elegido con ventajas indebidas".

En este orden de ideas, cuando se prueba que el contratista se compromete a gestionar, cumple el objeto de su contrato y cobra por

⁵ Valga decir que la parte actora asistió a la audiencia inicial y no recurrió decisión alguna



su labor, como en este caso el demandado lo realizó, entonces, resulta evidente que al haberlo hecho en el término inhabilitante, está incuso en la causal de nulidad endilgada (fls. 573 al 577).

3.2. Del demandado JUAN PABLO CELIS VERGEL

Su apoderado judicial reiteró su petición de negar las pretensiones de la demanda, para lo cual señaló que la actora no demostró los cargos formulados en la demanda.

Indicó que por el contrario en el proceso se probó que el demandado no incurrió en la inhabilidad de que trata el numeral 3° del artículo 179 de la Constitución Política.

Sostuvo que en la medida que el precepto constitucional antes referido contiene causales de inhabilidad su interpretación debe ser restrictiva y en el caso objeto de estudio, se corroboró que el demandado no está inhabilitado, contrario al dicho de la demandante, pues no intervino en gestión de negocios ante entidades públicas como tampoco celebró contrato dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

Resaltó que el contrato de prestación de servicios suscrito por el demandado con **CORPONOR** el 12 de mayo de 2017, en su cláusula tercera dispone que la ejecución sería por 6 meses y 15 días, el cual según acta de recibo final se ejecutó **hasta el 6 de diciembre de 2017**.

En consecuencia, resulta claro que si el contrato se firmó el 12 de mayo de 2017, no transgredió la prohibición constitucional, porque el mismo fue suscrito con más de diez meses de antelación a la elección que se pide anular, a pesar que se ejecución sea posterior.

En lo referente a la ejecución del mentado contrato, se refirió al auto por medio del cual se negó la suspensión provisional del acto de elección para destacar que la inhabilidad endilgada "...no involucra los actos posteriores a la celebración del contrato".

En lo que tiene que ver con la gestión de negocios, sostuvo que no está probada, pues el convenio interadministrativo al que refiere la demandante se firmó con anterioridad al periodo inhabilitante, pues



data del 23 de marzo de 2017. Además, de conformidad con las obligaciones contractuales a cargo del demandado se advierte que debía ejecutar el convenio interadministrativo ya celebrado y no gestionar su celebración.

Agregó que el Consejo de Estado⁶ ha concluido que la gestión de negocios se configura cuando se pretende favorecer el interés propio o el de un tercero con dicha actividad, lo que no se presentó en este asunto (fls. 578 al 590).

3.3. El concepto del Ministerio Público no se tendrá en consideración porque se radicó fuera de término.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Acto demandado

El demandante requiere la nulidad del acto de elección del doctor **JUAN PABLO CELIS VERGEL**, como Representante a la Cámara por el Departamento de Norte de Santander, período 2018–2022, contenido en el Formulario E26 CA de 23 de marzo de 2018.

2. Problema jurídico

El litigio se fijó en “determinar si el acto de elección del señor **JUAN PABLO CELIS VERGEL**, como Representante a la Cámara por el Departamento de Norte de Santander para el periodo 2018–2022, está viciado de nulidad, por cuanto el demandado incurrió en la inhabilidad que prevé el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución Política, en atención a que dentro de los 6 meses anteriores a la elección de Congresistas para el periodo 2018-2022, **celebró contratos con entidades públicas en interés propio, así como intervino en gestión de negocios** ante autoridades públicas, en atención a que **suscribió y ejecutó** el contrato de prestación de servicios profesionales N°. 425 de 2017 con la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental –CORPONOR–, dentro del referido término inhabilitante”.

⁶ Se refirió al auto que en este caso resolvió la suspensión provisional



609

2.2. De las inhabilidades de que trata el numeral 3° del artículo 179 de la Constitución Política

La Constitución Política en su artículo 179 enumera las causales inhabilitantes para ser congresista. Puntualmente el numeral 3° nos indica:

“3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios antes 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 elección.”

Dicha condición de inelegibilidad se analiza como causal de nulidad de los actos de elección de los congresistas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 275 del CPACA.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha fijado importantes criterios que dan alcance a los distintos elementos jurídicos y fácticos configurativos de la causal. Así, en decisión de 6 de mayo de 1999, la Sala Especializada en Asuntos Electorales del Consejo de Estado señaló que:

“De conformidad con el artículo 179 de la Constitución, no pueden ser congresistas quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas, en interés propio o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales. Y tales inhabilidades se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección.”⁷

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

⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, decisión de 6 de mayo de 1999, C.P. Mario Rafael Alario Méndez, Rad. 1999-N1868.



1. En lo que respecta a la primera de ellas **-gestión de negocios-**, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en fallo de 5 de abril de 2012⁸, concluyó que se configura cuando el candidato al Congreso de la República **efectúa comportamientos o conductas tendientes a establecer aproximaciones con los órganos públicos, con el propósito de obtener beneficios para sí o para terceros**, en este orden, manifestó que:

“En particular, la conducta prohibida **-intervención en la gestión de negocios-** consiste en la realización de diligencias encaminadas a obtener un beneficio de lucro o uno extra patrimonial de parte de una entidad del Estado. Así mismo, la gestión que configura esta inhabilidad **debe ser realizada directamente por el que luego es candidato o elegido y tiene que ser ‘potencialmente efectiva, valiosa, útil y trascendente’**”.

Nótese que de conformidad con el aparte transcrito, no se trata de la **puesta en marcha de cualquier tipo de diligencias a instancias de las autoridades**, comoquiera que la misma deberá desplegada por quien pretende alcanzar una curul al interior del Congreso y ser “...potencialmente efectiva, valiosa, útil y trascendente”, motivo por el que, no cualquier aproximación, pueda conllevar la configuración de esta condición de inelegibilidad, **por cuanto se exige su pertinencia y conducencia para alcanzar el objetivo propuesto**.

Se aclara que, si bien las gestiones desarrolladas por los particulares ante las entidades públicas apuntan, en principio, a la consecución de contratos estatales, lo cierto es que la conducta consistente en la **gestión de negocios** frente a las entidades públicas, no puede ser confundida con el otro de los supuestos contenidos en la causal de inhabilidad en comento, relacionado con **la intervención en la celebración de los contratos**.

En efecto, en el primero de los casos **-gestión de negocios-** se trata del **conjunto de actuaciones que allanan el camino para la obtención de consecuencias jurídicas provechosas en favor de quien postula su nombre al Congreso**, sin importar que las mismas se materialicen.

En otros términos, las conductas que caracterizan la **gestión de negocios** se constituyen en el preludeo de la utilidad que busca

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 2010-00025-00, demandado: Representante a la Cámara por el departamento de Sucre.



obtener el congresista demandado, la cual puede verse materializada en el perfeccionamiento de un contrato, por lo que no se proscribe con ella la intervención en los negocios jurídicos entablados entre particulares y administración pública, supuesto prohibido al tenor de la segunda de las conductas de que trata el numeral 3º del artículo 179 en estudio.

Al respecto, la Sección Quinta expuso:

“... [Se] ha advertido que esta inhabilidad es distinta a la otra que se configura por intervención en la celebración de contratos ante entidades públicas, a pesar de que en la mayoría de los casos las gestiones ante el Estado apunten a un contrato estatal. **Son las diligencias previas al contrato, es decir, los acercamientos a una entidad pública para concretar el negocio o las propuestas que efectivamente se le hagan, las que se enmarcan en la prohibición en estudio, aún en los eventos en que lo pretendido no se concrete. Siendo así, mucho menos constituyen gestiones de negocios las actuaciones posteriores a la celebración de un contrato con el Estado, como las relacionadas con su ejecución o liquidación.**”⁹

La gestión de negocios, que ha sido definida por la Sala Plena de esta Corporación¹⁰, la cual reitera múltiples pronunciamientos¹¹, como “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 (...)”¹².

⁹ Ibidem.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala Plena. Rad. 2010-01394-00(PI) C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Sentencia de 1 de abril de 2014. contra: Eduardo Agatón Diazgranados Abadía.

¹¹ 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 sentencia de 6 de octubre de 2009, radicada bajo el número 11001-03-15-000-2008-01234-00.

¹² Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, demandada: Ana María Rincón Herrera, Representante a la Cámara por el departamento del Huila.



En lo referente a los elementos que configuran la inhabilidad de **gestión de negocios**, resulta pertinente acudir a lo decidido por la Sección en fallo de 15 de abril de 2015¹³, según el cual:

“Esta prohibición encierra tres aspectos. **El temporal**: referido a la época en que debe haberse presentado la actuación prohibida -6 meses anteriores a la elección-; **el material**: que atañe a participar en trámites negociales ante autoridades públicas en interés propio o de terceros; **y el del lugar de ocurrencia del hecho**: que la situación haya acaecido en la circunscripción en la cual deba efectuarse la elección del Representante”.

2. En lo referente a la causal de **celebración de contrato**, que tiene el mismo fundamento constitucional del numeral 3º del artículo 179, se debe mencionar que esta Sala en sentencia de 13 de agosto de 2009¹⁴, concluyó que:

“...la Sala ha entendido por intervención en la celebración de contratos **aquellas gestiones o actuaciones que indiquen una participación personal y activa en los actos conducentes a la celebración del mismo y permitan develar un claro interés sobre el particular**¹⁵. De esta manera, la intervención en la celebración de contratos comprende un concepto amplio que **no solamente involucra a terceros que participan personal y activamente en las actividades precontractuales, sino también a las partes del contrato, en donde la participación personal se entiende directa**”.¹⁶

Como puede observarse, la intervención en la gestión de negocios y la intervención en la celebración de contratos constituyen **conceptos distintos e independientes**, que, ameritan en cada evento la demostración de unos supuestos de hecho determinados para cada uno” (Negritas fuera de texto).

Para la configuración de esta causal de inhabilidad de Congresistas frente a la celebración de contratos¹⁷, tal como lo ha concluido por esta Sección¹⁸ se requiere que concurren 4 elementos, precisando que si alguno faltare no se estructura la prohibición, en los siguientes términos:

¹³ Rad. No. 2014-00021-00, actor: Sergio David Becerra Benavides, C.P. Susana Buitrago Valencia

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Filemón Jiménez Ochoa, Rad. No. 2006-00011-00, actor: Pedro Alberto Pérez Durán

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 28 de septiembre de 2001, expediente 2674.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 19 de octubre de 2001, expediente 2654.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.



611

“...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”¹⁹

Luego, en fallo de 3 de agosto de 2015²⁰, la Sala afirmó 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”, providencia en la que además se expuso:

“Sobre la causal descrita, ha señalado la jurisprudencia:

“(…) **la celebración de contratos sólo atiende a la participación del candidato en la celebración del respectivo contrato**, hecho que por expresa voluntad de la ley **resulta ser en este caso el constitutivo de inhabilidad siempre que se trate de contratación estatal**. Ambos eventos o causales deben tener **ocurrencia dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección**.

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 dicha²¹.

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 terceros²²”²³

¹⁹ 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

²⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez Rad. 2014-00051-00 y fallo del 12 de marzo de 2015. C.P. Alberto Yepes Barreiro Rad. 2014-00065-00.

²¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, 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.

²² Pueden consultarse, entre otras, las siguientes sentencias: Consejo de Estado, 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,



De otra parte, como lo ha precisado la Corporación²⁴, el alcance de la inhabilidad debe ser interpretado en forma estricta y restringida a los supuestos expresamente tipificados, dada la naturaleza de limitación al ejercicio de un derecho político, como lo es el de ser elegido”.

Valga decir que la anterior tesis fue reiterada por esta Sala en sentencia de 27 de septiembre de 2018²⁵.

2.3. De los cargos de la demanda

Es necesario recordar que de conformidad con la fijación de litigio, se advierte que se acusa la elección del demandado por considerar que incurrió en la prohibición de que trata el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución Política, pues presuntamente celebró contrato e intervino en gestión de negocios, reparos que se estudiarán de manera independiente, pues se tratan de causales diferentes, como ya se explicó.

Al respecto, la Sala pone de presente que la fijación del litigio se estableció, en legal forma, en los términos descritos en la audiencia inicial, decisión que se encuentra ejecutoriada y no fue objeto de recurso alguno de las partes y tampoco por parte del Ministerio Público.

Lo anterior resulta relevante porque la parte actora, en su demanda, respecto de la ocurrencia del cargo de gestión de negocios afirmó que:

“...dentro del objeto del contrato [refiriéndose al contrato de prestación de servicios No. 425 de 2017], (cláusula primera), su labor era de apoyo al Convenio Interadministrativo celebrado entre el Ministerio de Minas y Energías con CORPONOR, GGC No. 219.2017 – CORPONOR No. 02-1/2017, para brindar acompañamiento integral e implementar acciones de

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 1º de febrero de 2002, expediente 2744; del 6 de marzo de 2003, expediente 3064; del 15 de 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.

²³ 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).

²⁴ Cfr. entre otras, sentencias del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 10 de diciembre de 2002, Exp. 2002 1027 (PI-055), C.P. Germán Ayala Mantilla; de 13 de julio de 2004, Exp. PI-2004-0454, C.P. Ana Margarita Olaya Forero.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. No. 2018-00015-00



612

formalización en materia legal, técnica, financiera, económica, social y ambiental, 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. Dicha actividad implicaba gestión de negocios ante otras entidades públicas”.

En los anteriores términos la demanda fue admitida, resuelta la suspensión provisional y se determinó la fijación del litigio, no obstante en sus alegatos de conclusión, la accionante afirmó que de conformidad con la cláusula segunda, numeral 16 del Contrato de Prestación de Servicios, suscrito por el demandado:

“...el señor **Juan Pablo Celis Vergel** tenía **injerencia directa cuando apoyaba la contratación tanto de personal, como de personal logístico y administrativo y esta situación se presentaba cotidianamente generándose un ventajismo electoral...**”.

Para la Sala, la manifestación realizada en los alegatos por la demandante, resulta ser en realidad una ampliación del cargo formulado en la demanda, lo cual resulta improcedente, pues claramente no es la oportunidad para realizarla pero, además, atenta contra los derechos a la defensa y al debido proceso que le asiste al demandado, porque de abordarse dicho reparo, en los términos antes descritos, cercenaría la posibilidad de que adelante su defensa frente a los mismos.

Así las cosas, el cargo de gestión de negocios será abordado en los términos formulados en la demanda y que conllevaron a la fijación del litigio.

Establecido lo anterior, pasa la Sala a resolver cada uno de los cargos en que se funda la demanda:

2.2.1. De la presunta celebración de contrato

En síntesis, aduce la parte actora que el doctor **JUAN PABLO CELIS VERGEL** el 12 de mayo de 2017 suscribió el contrato de prestación de servicios profesionales N°. 425-2017 con la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental –en adelante CORPONOR–, cuya ejecución se prolongó hasta el 31 de noviembre de ese mismo año. En consecuencia, está incurso en la inhabilidad de que trata el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución Política.



Como ya se expuso, para la configuración de dicha prohibición se requiere la probanza de:

- i) La celebración de contratos ante entidades públicas;
- ii) en interés propio o de terceros;
- iii) dentro de los 6 meses anteriores a la elección y;
- iv) en la misma circunscripción de la elección.

Advirtiendo que los supuestos enunciados son concurrentes, de modo que si falta alguno de ellos no se configura la inhabilidad.

En este orden de ideas, revisadas las pruebas debidamente aportadas al proceso, se encuentra que:

El demandado suscribió contrato de prestación de servicios profesionales No. 425 de 2017²⁶ con la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental "**CORPONOR**".

Dicho contrato permite a la Sala tener por probados los dos primeros elementos necesarios para la configuración de la prohibición objeto de análisis; es decir que, en efecto, se celebró contrato con entidad pública (**CORPONOR**) y que al haber sido suscrito por el demandado **JUAN PABLO CELIS VERGEL**, es claro el interés propio respecto del mismo.

En lo que tiene que ver con la fecha de celebración del mentado contrato, debe recordarse que la prohibición se estructura, siempre y cuando, esta se haya presentado dentro del término de 6 meses anteriores a la elección.

En este caso, debe destacarse que la elección en la que participó el demandado data del 11 de marzo de 2018²⁷, lo que quiere decir que para no incurrir en la inhabilidad de celebración de contratos, esta situación –celebrar contrato– no se pudo haber presentado con posterioridad al 10 de septiembre de 2017.

Sin embargo, está probado que el contrato celebrado por el demandado y **CORPONOR**, se suscribió el 12 de mayo de 2017,

²⁶ Folios 32 al 37

²⁷ Folio 18



613

lo que hace evidente que no se cumpla la exigencia de factor temporal que impone la norma constitucional para configurar la inhabilidad alegada por la demandante, por el contrario se demostró que dicho acto se firmó con una antelación mayor a los 10 meses a la celebración de los comicios en los que obtuvo su curul el doctor **JUAN PABLO CELIS VERGEL**.

En este aspecto, no desconoce la Sala el reparo de la demandante según el cual la inhabilidad en análisis no puede, en su criterio, limitarse a la fecha de celebración del contrato sino que era necesario que la misma se extendiera hasta que finalizara su objeto contractual; es decir, su ejecución.

Para tal efecto, encuentra la Sala probado que el contrato suscrito por el demandado el 12 de mayo de 2017, según su cláusula tercera prevé que la duración sería de 6 meses y 15 días; es decir, hasta el 27 de noviembre del mismo año, fecha en la cual ya se estaría corriendo el término inhabilitante de que trata el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución, según lo manifiesta la demandante.

No obstante lo anterior, la Sala recuerda que el precepto constitucional objeto de análisis conlleva la imposición de una inhabilidad, lo que impone que su interpretación deba ser restrictiva y, en este orden de ideas, **se debe concluir que la conducta que se prohíbe es la de la celebración de contrato y no su ejecución como pretende la actora.**

En este mismo sentido, la Sala en sentencia de 27 de septiembre de 2018²⁸, reiteró que:

“...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 terceros²⁹”³⁰

²⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. No. 2018-00015-00

²⁹ Pueden consultarse, entre otras, las siguientes sentencias: del Consejo de Estado, 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,



De otra parte, como lo ha precisado la Corporación³¹, **el alcance de la inhabilidad debe ser interpretado en forma estricta y restringida a los supuestos expresamente tipificados, dada la naturaleza de limitación al ejercicio de un derecho político, como lo es el de ser elegido**".

Así las cosas, de conformidad con el criterio reiterado de esta Sección, debe denegarse el cargo relativo a la celebración de contrato porque como se demostró el demandado, si bien, suscribió contrato con entidad pública, esto acaeció antes del término inhabilitante de 6 meses que prevé el numeral 3º del artículo 179 de la Constitución Política y por la imposibilidad de contabilizar dicho término incluyendo la ejecución del mismo, como ya se explicó.

2.2.2. De la presunta gestión de negocios

Para fundamentar este cargo de nulidad, la parte actora sostuvo que el demandado al suscribir el contrato de prestación de servicios No. 425 de 2017 se **obligó** a "...brindar acompañamiento integral e implementar acciones de formalización en materia legal, técnica, financiera, económica, social y ambiental, 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". **Dicha actividad implicaba gestión de negocios ante otras entidades públicas**".

Lo anterior, como apoyo al Convenio Interadministrativo celebrado entre el Ministerio de Minas y Energías con CORPONOR, GGC No. 219.2017 – CORPONOR No. 02-1/2017.

Resulta necesario reiterar que la configuración de esta causal exige la demostración de:

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 1º de febrero de 2002, expediente 2744; del 6 de marzo de 2003, expediente 3064; del 15 de 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.

³⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 18 de noviembre de 2008. Radicación No. 11001-03-15-000-2008-00316-00 (PI). C.P. Mauricio Torres Cuervo

³¹ Cfr. entre otras, sentencias de la Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 10 de diciembre de 2002, Exp. 2002 1027 (PI-055), C.P. Germán Ayala Mantilla; de 13 de julio de 2004, Exp. PI-2004-0454, C.P. Ana Margarita Olaya Forero.



614

- i) La intervención en gestión de negocios;
- ii) ante entidades públicas y;
- iii) dentro de los 6 meses anteriores a la elección.

En lo referente al primero de los requisitos, se recuerda que por gestión de negocios esta Sala ha entendido que consiste 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 (...)”³².

Así las cosas, entrando al análisis del reparo formulado por la parte actora, debe comenzar la Sala por precisar que no se trata de analizar las actividades propias de la ejecución del contrato de prestación de servicios suscrito por el demandado, pues este aspecto ya fue dilucidado en el estudio de la causal de celebración de contrato, concluyendo que ese término no se tiene en consideración para esos efectos.

Sin embargo, en los términos en que la demandante formuló el cargo de gestión de negocios, debe la Sala precisar que **no encuentra probada la ocurrencia por parte del doctor JUAN PABLO CELIS VERGEL de actuaciones tendientes a la celebración de un contrato o negocio jurídico sino del establecimiento de una obligación contractual a la que se comprometió con la firma del contrato de prestación de servicios profesionales No. 425 de 2017.**

En efecto, la demandante se limitó a manifestar que una de las cláusulas del mentado contrato imponía que el demandado “...brindar acompañamiento integral e implementar acciones de formalización en materia legal, técnica, financiera, económica, social y ambiental, 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´...”, como apoyo al Convenio Interadministrativo celebrado entre el Ministerio de Minas y Energías con CORPONOR, GGC No. 219.2017 – CORPONOR No. 02-1/2017.

³² Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, demandada: Ana María Rincón Herrera, Representante a la Cámara por el departamento del Huila.



Empero, revisado el contrato firmado por el demandado³³, es lo cierto que está contenida la obligación a la que alude la parte actora, pero debe insistir la Sala **de que se trata de un compromiso contractual y no de tratativas precontractuales**, que permita tener por probada la causal inhabilitante que se aduce.

Al respecto, conviene aclarar que obra en el expediente copia de los estudios previos³⁴ del Convenio Interadministrativo celebrado entre el Ministerio de Minas y Energías con CORPONOR, GGC No. 219.2017 – CORPONOR No. 02-1/2017, en el cual la Sala encontró que se explicó lo que debía entenderse por **acompañamiento a la gestión para la regularización minero ambiental**:

“Esta herramienta de gestión de apoyo a trámites y de información minero-ambiental **realizando apoyo a trámites ambientales y asesoría relacionada con la normatividad minero ambiental y apuntando al cumplimiento de los requerimientos** ambientales en Unidades de Producción Minera UPM. Dicho acompañamiento abarca con o sin instrumento ambiental y/o en trámite”³⁵.

La anterior definición permite a la Sala **ratificar** que no se trata de gestión de negocios que debe realizar el demandado y mucho menos que se adelante ante entidades públicas, por el contrario confirma que se trata de una **obligación contractual de apoyo y asesoría en materia minero ambiental**, sin que se evidencie que la misma tenga la entidad suficiente de procurar por la obtención o celebración de contrato alguno.

Lo anterior demuestra que la demandante **no acreditó la ocurrencia de los requisitos que refieren a la intervención en gestión de negocios ante entidades públicas por parte del demandado**, según lo antes expuesto, lo cual conlleva a la negativa de este cargo de nulidad.

En conclusión, debe manifestar la Sala que el cargo de nulidad referido a la celebración de contratos, como se demostró, no acaeció dentro del término de 6 meses exigido por el numeral 3o del artículo 179 de la Constitución Política y en lo referente al cargo de gestión de negocios, que no se configuró pues, en realidad, se trata

³³ Folios 32 al 37

³⁴ Folios 360 al 387

³⁵ Folio 361 vto



es de una obligación contractual que no guarda relación con la conducta endilgada al demandado, razones por las cuales se negarán las pretensiones de la demanda.

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

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda presentada por la señora **SANDRA ÁVILA RODRÍGUEZ**, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

SEGUNDO: Se advierte a las partes que contra la presente providencia no procede recurso alguno.

TERCERO: ARCHIVAR el expediente una vez quede en firme el fallo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAUJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero

AGIANO YOTO



SC5780-6-1



GP059-6-1



REVISIONS SECRETARIAT 25 OCT 2018

Befad . 5:09 pm.