

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección de Representante a la Cámara / INHABILIDAD DE CONGRESISTA – Requisitos para la configuración de la causal al haber sido condenado por sentencia judicial / INHABILIDAD DE CONGRESISTA – No se demostró la causal alegada / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL – Se niegan pretensiones al no haberse acreditado ninguna de las causales alegadas

A partir de las (...) pruebas documentales, la Sala concluye que el demandante no demostró con grado de certeza que el señor Lorduy Maldonado haya sido condenado penalmente a pena privativa de la libertad, elemento material de la inhabilidad consagrada en el numeral 1º del artículo 179 de la C.P., pues ni en el certificado de antecedentes penales y requerimientos judiciales proferido por la Policía Nacional se señala la existencia de algún antecedente penal, ni la respuesta proferida por el Juez Coordinador del Centro de Servicios Judiciales SPA de Barranquilla da cuenta de la existencia de procesos penales iniciados en contra del demandado.

INHABILIDAD DE CONGRESISTA - Requisitos para la configuración de la causal por haber ejercido autoridad política, civil o administrativa / INHABILIDAD DE CONGRESISTA – No se configura dado que el demandado no adquirió la calidad de empleado público

En el presente caso el demandante alega que el señor Lorduy Maldonado incurrió en la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 2º del artículo 179 de la C.P. debido a que el demandado, dentro de los doce meses previos a la elección, ejerció autoridad administrativa, política y civil en el Atlántico por haber sido miembro de los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, la Andi Barranquilla, Asoportuaria, la Universidad de la Costa – CUC, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S. (...). [L]a Sala concluye que en el presente caso no se configuró la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 2º del artículo 179 de la C.P., toda vez que el señor Lorduy Maldonado no adquirió la calidad de empleado público por haber sido miembro del de los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, la ANDI, Asoportuaria, la Universidad de la Costa – CUC, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S.

INHABILIDAD DE CONGRESISTA - Requisitos para la configuración de la causal por haber intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas / INHABILIDAD DE CONGRESISTA – No se estudia el cargo debido a la falta de carga argumentativa

En el presente caso, el demandante se limitó a alegar que el señor Lorduy Maldonado, como miembro de los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, Andi Barranquilla, Asoportuaria, Universidad CUC, Corporación Autónoma Regional del Atlántico y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S., intervino en la gestión de negocios ante entidades públicas. Sin embargo, en el libelo introductorio no especificó cuáles fueron tales gestiones, ni ante qué entidades fueron realizadas. Consecuentemente, este cargo carece de la carga argumentativa suficiente para que pueda ser estudiado, por lo que será negado por la Sala.

INHABILIDAD DE CONGRESISTA - Requisitos para la configuración de la causal por coincidencia de periodos / INHABILIDAD DE CONGRESISTA – No se configura puesto que ninguna de las designaciones corresponde a una elección en una corporación o cargo público

Según el demandante los periodos para los cuales el señor Lorduy Maldonado fue designado como miembro de los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, la ANDI, Asoportuaria, la Universidad de la Costa – CUC, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S., coinciden en el tiempo con el de congresista para el cual fue elegido, sin que la renuncia a esos cargos enerve la inhabilidad, pues, a su juicio, fue elegido para más de un cargo público. La Sala anticipa que negará este cargo toda vez que ninguna de las anteriores designaciones corresponde a una elección en una corporación o cargo público. (...). Como ya se explicó en esta providencia, ninguna de dichas designaciones le otorgó el carácter de empleado público, ni éstas, a la luz del artículo 123 de la C.P., lo convirtieron en un trabajador oficial, pues no se trata de vinculaciones con entidades estatales surgidas a partir de un contrato de trabajo. Por lo tanto, la Sala negará este cargo debido a que el señor Lorduy Maldonado, antes de ser elegido como Representante a la Cámara, no fue elegido para ninguna otra corporación o cargo público.

NOTA DE RELATORÍA: En lo que concierne a la noción de empleo público, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 5 de mayo de 2016, radicación 54001-23-33-000-2015-00530-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro. Con respecto al hecho de que los representantes del Gobierno Nacional ante las juntas directivas de las Cámaras de Comercio no pueden ser considerados como empleados públicos, consultar entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 5 de mayo de 2016, radicación 54001-23-33-000-2015-00530-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 122 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 179 NUMERAL 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 179 NUMERAL 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 179 NUMERAL 3 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 179 NUMERAL 8 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 67 / LEY 1727 DE 2014 – ARTÍCULO 3 / LEY 1727 DE 2014 – ARTÍCULO 4 / DECRETO 1074 DE 2015 – ARTÍCULO 2.2.2.38.2.3 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 89 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 97

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00029-00

Actor: ROMEO EDINSON PÉREZ ORTIZ

Demandado: CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO – REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR EL DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO – PERÍODO 2018-2022

Referencia: Nulidad Electoral – Fallo

Surtido el trámite legal correspondiente, la Sala se dispone a proferir sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1. Demanda¹

El señor Romeo Edinson Pérez Ortiz, en nombre propio, demandó en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 del C.P.A.C.A., la nulidad de la elección del señor César Augusto Lorduy Maldonado como Representante a la Cámara por el departamento de Atlántico, para el período 2018-2022, contenida en el formulario E-26 CA expedido el 20 de marzo de 2018 por la Comisión Escrutadora Departamental del Atlántico, para lo cual formuló las siguientes pretensiones:

“(...) 1. Se declare NULO el ACTO DE FECHA 20 DE MARZO DE 2018, que declaro (sic) electo a CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO, en las elecciones del 11 de marzo de 2018, a CÁMARA DE REPRESENTANTE (sic) por la CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL DEL ATLÁNTICO, avalado por Cambio Radical, período 2018-2022 (...)

2. Que se ordene la cancelación de la credencial correspondiente al Sr. CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO (...)

3. Que se OFISIESE (sic) al REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, para notificar las decisiones tomadas por el CONSEJO DE ESTADO y cítese a la PROCURADURÍA que viene actuando en el proceso (...)”

La parte actora fundamentó su demanda en los siguientes supuestos fácticos:

- El señor Lorduy Maldonado fue elegido miembro de 6 consejos o juntas directivas, en las siguientes entidades: Cámara de Comercio de Barranquilla – designado por Decreto 1651 de 20 de agosto de 2015 expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-; Andi – Barranquilla; Asoportuaria; Universidad de la Costa - CUC; Corporación Autónoma Regional del Atlántico y Centro de Eventos y Exposiciones del Caribe CEEC - Puerta de Oro (actualmente la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S.). El demandante afirmó que los periodos en dichas juntas coinciden y se cruzan

¹ En este acápite se hará referencia a las pretensiones, hechos y concepto de la violación expuestos en la corrección de la demanda.

con la inscripción y elección del señor Lorduy Maldonado como Representante a la Cámara por el Atlántico y que además ejerció funciones públicas con autoridad civil y administrativa con ocasión de su participación en dichos consejos o juntas directivas.

- El señor Lorduy Maldonado fue miembro del Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, como representante de los gremios. Su período inició el 22 de junio de 2017 y culminó el 28 de julio de ese mismo año. En dicha calidad, la parte actora aseguró que el demandado ejerció autoridad política, civil y administrativa, de acuerdo con las funciones establecidas en el Acuerdo Superior 004 de 15 de febrero de 2007, dentro de los 12 meses anteriores a su elección como congresista. Así mismo, en el libelo introductorio se señaló que el voto del señor Lorduy Maldonado fue determinante para la elección del Rector Carlos Prasca Muñoz efectuada el 22 de junio de 2017.
- El 8 de agosto de 2017, se publicó en *“La gran noticia”* que el señor Lorduy Maldonado anunció su renuncia a ser miembro de los mencionados consejos y juntas directivas y que el 28 de julio de 2017 venció su periodo como miembro del Consejo Directivo de la Universidad del Atlántico.
- El actor afirmó que el señor Lorduy Maldonado asesinó a la joven Alicia Mercedes Ribaldo Pardo en hechos ocurridos el 5 de marzo de 1979, según denuncia realizada por El Heraldo de Barranquilla el 2 de marzo de 2018.
- Contra la inscripción del señor Lorduy Maldonado se presentó solicitud de revocatoria, la cual fue negada por el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución 326 de 14 de febrero de 2018.
- Surtida la jornada electoral, los delegados del Consejo Nacional Electoral declararon la elección del señor César Augusto Lorduy Maldonado como Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico para el período constitucional 2018-2022.

Según el demandante el acto acusado se encuentra viciado, comoquiera que se materializó la causal de nulidad prevista en el numeral 5º del artículo 275 del C.P.A.C.A., debido a que el representante electo transgredió las inhabilidades consagradas en los numerales 1, 2, 3, y 8 del artículo 179 de la Constitución Política, así:

- Frente a la causal del artículo 179-1 de la C.P.: el señor Lorduy Maldonado no podía ser elegido por haber sido condenado a pena privativa de libertad por sentencia judicial por haber cometido el asesinato de la joven Alicia Mercedes Ribaldo Pardo en hechos ocurridos el 5 de marzo de 1979.
- Frente a la causal del artículo 179-2 de la C.P.: el señor Lorduy Maldonado ejerció autoridad administrativa, política y civil en el Atlántico por haber sido miembro de los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, la Andi,

Asoportuaria, Universidad de la Costa CUC, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S.. A juicio del actor, en virtud de dicha circunstancia, el demandado tuvo ventajas frente a los demás candidatos.

- Frente a la causal del artículo 179-3 de la C.P.: el actor consideró que el demandado, como miembro de las mencionadas juntas y consejos directivos, intervino en la gestión de negocios de dichas entidades. Sin embargo, no especificó cuáles fueron esas gestiones, ni ante qué entidades se realizaron.
- Frente a la causal del artículo 179-8 de la C.P.: los periodos para los cuales el señor Lorduy Maldonado fue designado como miembro de los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Cámara de Comercio de Barranquilla, Andi, Asoportuaria y de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico coinciden en el tiempo con el de congresista para el cual fue elegido, sin que la renuncia a esos cargos enerve la inhabilidad, pues, a su juicio, fue elegido para más de un cargo público.

1.2. Inadmisión de la demanda

Mediante auto de 8 de mayo de 2018,² el Despacho inadmitió la demanda con el fin de que el demandante excluyera algunas pretensiones que no pueden ser formuladas en ejercicio del medio de control de nulidad electoral y desarrollara el concepto de violación.

1.3. Corrección de la demanda

El actor corrigió la demanda en los términos señalados en la anterior providencia a través de escrito presentado el 15 de mayo de 2018.³

1.4. Admisión de la demanda

En auto de 23 de mayo de 2018⁴ el Despacho admitió la demanda y ordenó realizar las notificaciones al demandado; al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, estas últimas en calidad de autoridades que adoptaron el acto demandado o intervinieron en su adopción; al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Así mismo, se ordenó al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil allegar copia de los antecedentes del acto acusado durante el término para contestar la demanda.

1.5. Contestaciones

1.5.1. Demandado

²² Ver folios 137 a 139.

³ Ver folios 142 a 150.

⁴⁴ Ver folios 152 a 155.

El apoderado del señor Lorduy Maldonado contestó la demanda a través de escrito presentado el 10 de agosto de 2018.⁵

Si bien aceptó que aquél fue miembro de diferentes juntas y consejos directivos de entidades de naturaleza pública y privada, también afirmó que renunció o se venció el periodo para el cual fue nombrado antes del periodo de inscripción de las candidaturas al Congreso. Además, sostuvo que haber ocupado dichos cargos no constituye una causal taxativa de inhabilidad.

Manifestó que el actor incurrió en un yerro jurídico al considerar que los cargos ocupados por el señor Lorduy, en cuanto a su origen, pues no accedió a ellos por elección popular, sino por postulaciones, designaciones o elecciones internas, de acuerdo con el ordenamiento jurídico y el régimen estatutario de dichas entidades.

Agregó que los cargos que el señor Lorduy ocupó no le dieron la condición de servidor público, en atención al origen de sus nombramientos o postulaciones, que en todos los casos fue en representación del sector privado o de los diferentes gremios, dependiendo del tipo de entidad pública o privada a la que perteneció.

Frente a la coincidencia de periodos al momento de la inscripción que alegó el demandante, afirmó que carece de asidero jurídico porque no es posible establecer entre esas situaciones relación jurídica alguna y, de haberla, el señor Lorduy renunció a todos los cargos, lo que trae como consecuencia la interrupción de los periodos, de modo que se produjo su vacancia, máxime cuando se realizaron antes del inicio de las inscripciones para el Congreso. Por tanto, en su criterio, la inhabilidad alegada no se configuró.

De otra parte, aseguró que el señor Lorduy nunca ha sido condenado a pena privativa de la libertad, de modo que tampoco se configuró la inhabilidad del numeral 1º del artículo 179 constitucional.

En cuanto a la inhabilidad que se le endilga al demandado consagrada en el numeral 3º del mismo artículo, adujo que el señor Lorduy, cuando fue miembro de las juntas o consejos directivos, no ejecutó actividades que puedan enmarcarse en las conductas descritas en dicho numeral, más aún cuando no tenía la representación legal de dichas entidades.

Frente al numeral 2º del precitado artículo, añadió que, el señor Lorduy no adquirió la calidad de empleado público y nunca tuvo una relación legal y reglamentaria, toda vez que sus designaciones fueron en representación de los gremios y del sector privado, por tanto se infiere que nunca pudo ejercer jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar. Además, esas dignidades se ejercieron en entes corporativos en los que las decisiones se toman de manera colegiada, circunstancia que trae como consecuencia jurídica la imposibilidad del ejercicio de jurisdicción o autoridad política, administrativa o civil.

⁵ Ver folios 255 a 284.

También efectuó las siguientes precisiones respecto de las mencionadas designaciones:

- Como miembro del consejo superior de la Universidad del Atlántico en representación de los gremios

El señor Lorduy fue designado como representante del sector productivo para el periodo 2015-2017 por el comité intergremial del Atlántico según acta de 29 de julio de 2015. Posteriormente, fue ratificado para el periodo 2017-2019 el 24 de julio de 2017 pero presentó renuncia el 28 de julio de 2017, la cual fue aceptada el día 16 de ese mismo mes, es decir, antes del inicio del periodo de inscripciones para el Congreso de la República.

Trajo a colación el artículo 67 de la Ley 30 de 1993 y concluyó que el demandado no tuvo la condición de empleado público y por tanto, no podía estar sometido al régimen de inhabilidades e incompatibilidades establecido para los Consejos Superiores.

También mencionó el artículo 69 de la Constitución que consagra la autonomía universitaria y el 29 literal a) de la Ley 30 y sostuvo que en virtud de la potestad de los entes universitarios de darse sus estatutos, la Universidad del Atlántico en el Acuerdo Superior 004 de 2007, artículo 17, señaló que los miembros del Consejo Superior, aunque ejercen funciones públicas cuando actúan como tales, no adquieren por este solo hecho la calidad de empleados públicos.

Indicó que si bien las universidades tienen autoridad administrativa y presupuestal en virtud de dicha autonomía, las decisiones de sus juntas o consejos directivos son de carácter colegiado y solo afectan a la sociedad universitaria, de modo que su jurisdicción no abarca la sociedad en general y de sus miembros, individualmente considerados no se puede predicar, en el ejercicio de sus funciones, ningún tipo de inhabilidad de tipo personal.

Agregó que el haber sido miembro de dicho cuerpo colegiado tampoco implicó el ejercicio de autoridad administrativa o civil puesto que dicho cargo no otorga esas facultades.

- Como miembro de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Barranquilla

Indicó que según el Decreto 2042 de 2014 la naturaleza jurídica de las cámaras de comercio son privadas y las decisiones que adopten sus juntas directivas no pueden ser atribuidas a sus miembros individualmente considerados, por consiguiente, no les es aplicable *“el régimen de inhabilidades en ejercicio de estas funciones de forma particular”*.

Además, los miembros de las juntas directivas no son empleados públicos, condición indispensable para que pueda configurarse una inhabilidad.

- Como miembro del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico

Afirmó que el señor Lorduy Maldonado renunció a ese cargo el 8 de agosto de 2017, esto es, antes del inicio del periodo para la inscripción de candidaturas al Congreso, lo que generó la vacancia plena del cargo, que no le daba la calidad de empleado público.

- Como miembro de las juntas directivas o consejo directivo de Andi Barranquilla; Corporación Universidad de la Costa y Puerta de Oro

Manifestó que estas entidades son privadas y haber sido miembro de los organismos colegiados no le otorgó la calidad de empleado público al señor Lorduy y, además, las decisiones son colegiadas y por ellas no se pueden predicar responsabilidades individuales.

Finalmente, el apoderado del demandado formuló las siguientes excepciones de fondo: **(i)** inaplicabilidad de la inhabilidad prevista en el artículo 179.1 constitucional por falta del supuesto fáctico establecido en la norma; **(ii)** inaplicabilidad de la inhabilidad prevista en el artículo 179.2 de la Constitución como quiera que en su desempeño como miembro de Juntas o Consejos Directivos o Superiores, no concurre la calidad de empleado público; y **(iii)** *“inaplicabilidad de la excepción prevista en el artículo 179.8 de la Constitución como quiera que igualmente, no se dan los supuestos previstos en la norma y por el contrario, sí se dan adicionalmente los que excluyen su aplicación”*.

1.5.2. Consejo Nacional Electoral

En escrito enviado por correo electrónico el 20 de junio de 2018⁶ el Consejo Nacional Electoral contestó la demanda para señalar, respecto de las pretensiones, que se atenía a lo que se probara en el proceso.

En todo caso, aclaró que: **(i)** las cámaras de comercio son personas jurídicas sin ánimo de lucro sometidas en la ejecución de sus actos de administración, gestión y contratación al derecho privado, no forman parte de la administración pública, por lo que los miembros de sus juntas directivas no tienen el carácter de empleados públicos; **(ii)** la Andi Barranquilla es una entidad gremial cuyos directivos tampoco tienen la condición de empleados públicos, lo mismo acontece con los directivos de la Asociación Portuaria; **(iii)** si bien la Corporación Autónoma del Atlántico es una entidad de derecho público, por ese solo hecho, sus directivos no adquieren la condición mencionada; **(iv)** las dignidades a las que fue elegido el demandado no son de elección popular ni le otorgan la calidad de empleado público, por lo que no se aplican las normas sobre coincidencia de periodos, ni sobre las inhabilidades aducidas.

⁶ Ver folios 237 a 240.

Luego, afirmó que es cierto que el Consejo Nacional Electoral resolvió la solicitud de revocatoria de la inscripción del señor Lorduy mediante Resolución 032 de 14 de febrero de 2018, decisión que fue confirmada por la Resolución 659 de 27 de febrero del mismo año.

Posteriormente, el apoderado de la entidad se refirió a cada una de las causales de inhabilidad alegadas por el demandante así:

(a) Frente a la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 179-1 de la C.P.: indicó que la norma exige que para que se configure la inhabilidad, el elegido haya sido condenado a pena privativa de la libertad mediante sentencia ejecutoriada. Al respecto, señaló que el sistema de información SIRI de la Procuraduría General de la Nación, en el que constan los antecedentes penales de los ciudadanos colombianos, no reporta la existencia de antecedentes respecto del señor Lorduy. En consecuencia, en principio, concluyó que este cargo no estaría llamado a prosperar pues una información periodística no es plena prueba de la situación particular del demandado.

(b) Frente a la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 179-2 de la C.P.: manifestó que para que se configure esta inhabilidad debe demostrarse que el elegido ejerció como empleado público jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, lo que debió darse dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de la elección. En el presente caso, adujo que el desempeño del demandado como miembro de varias juntas o consejos directivos de entidades públicas y privadas no conlleva que haya sido empleado público, pues no está demostrado su vinculación de carácter legal y reglamentario. Por tanto, aseveró que en principio no se estructuraría esta inhabilidad en el caso concreto.

(c) Frente a la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 179-3 de la C.P.: sostuvo que, de acuerdo con lo expuesto en los hechos, no se observa ninguna circunstancia que dé lugar a este reproche, por lo que deberá demostrarse que el demandado haya intervenido en la gestión de contratos en los términos previstos en la norma.

(d) Frente a la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 179-8 de la C.P.: aseveró que es necesario que el demandado haya sido elegido en el pasado a un cargo o corporación pública cuyo periodo coincida con aquel para el que fue elegido, lo que no se cumple con su designación como integrante de juntas o consejos directivos en mención, toda vez que no lo fue por elección popular, ni a una corporación o cargo público.

1.5.3. Registraduría Nacional del Estado Civil

En escrito presentado el 13 de junio de 2018,⁷ el apoderado principal de la Registraduría Nacional del Estado Civil presentó la contestación de la demanda, en la cual propuso la excepción de *“falta de legitimación en la causa”*.

⁷ Ver folios 167 a 173.

En términos generales, sostuvo que esa entidad solo tiene competencia para organizar las elecciones y los diferentes mecanismos de participación, siendo claro, según su criterio, que a quien le corresponde verificar que los candidatos inscritos no estén incurso en causales de inhabilidad es al partido político que concede el aval al candidato.

Para sustentar su postura trajo a colación varias providencias, entre ellas, el auto de la Sección Quinta de 17 de julio de 2015 dentro del proceso de Nulidad Electoral N° 2014-00099-00 en el que se concluyó que se hace necesario determinar si la RNEC desplegó funciones inherentes a sus competencias que determinaran o pudiesen incidir en el vicio que se le imputa a la correspondiente elección.

1.6. Traslado de las excepciones

De las excepciones propuestas se corrió traslado entre el 22 y el 24 de agosto de 2018, según consta en el aviso secretarial.⁸ En dicho término el demandante guardó silencio.

1.7. Audiencia inicial

Según la fecha programada en el auto de 16 de octubre de 2018,⁹ la audiencia inicial se llevó a cabo el día 24 del mismo mes y año,¹⁰ diligencia en la cual el Consejero Ponente: realizó el reconocimiento de personerías; resolvió las excepciones propuestas, entre las cuales declaró fundada la de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta formulada por la Registraduría Nacional del Estado Civil; saneó el proceso; realizó la fijación del litigio, en los términos que serán señalados en las consideraciones de esta providencia; se pronunció respecto de las pruebas allegadas y solicitadas por las partes; prescindió de la realización de la audiencia de pruebas; y, convirtió el proceso en escritural.

1.8. Alegatos de conclusión

1.8.1. Demandante

En escrito recibido por correspondencia el 4 de diciembre de 2018, el demandante señaló que en el presente caso: **(i)** las pruebas decretadas y practicadas no pueden demostrar si el demandado cometió el asesinato de la señora Alicia Mercedes Ribaldo Pardo, ya que la respuesta dada por el Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Barranquilla evidencia que por el daño acontecido en el servidor es imposible verificar la información solicitada, por lo tanto señaló que se debe remitir oficio a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de Barranquilla para que confirme la solicitud probatoria;

⁸ Ver folio 285.

⁹ Ver folio 340.

¹⁰ Ver folios 353 a 373.

(ii) se configuró la inhabilidad consagrada en la causal 2ª del artículo 179 de la C.P., debido a que se demostró que el demandado ejerció funciones públicas y autoridad como miembro del Consejo Superior de la Universidad del Atlántico y que su voto fue clave para la elección del rector de dicho centro educativo, y que además perteneció a las juntas o consejos directivos de la Cámara de Comercio de Barranquilla, la Andi Barranquilla, Asoportuaria, la Universidad de la Costa – CUC, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S.; (ii) es ilógica y absurda la postura del demandado según la cual no incurrió en tal inhabilidad, al ser miembro de distintas juntas directivas, por no ostentar la calidad de funcionario público, dado que en todo caso estaba sujeto al régimen de inhabilidades consagrado en la ley y en las normas universitarias; (iii) el demandado ejerció simultáneamente en más de dos juntas directivas y, por lo tanto, recibió más de una asignación del Tesoro Público, lo que además de estar prohibido en la ley, le trajo ventajas electorales, a pesar de su renuncia a dichos cargos; (iv) se configuró la inhabilidad prevista en el numeral 8 del artículo 179 de la C.P. debido a que se probó la coexistencia de períodos del demandado, como consecuencia de su pertenencia a las aludidas juntas y consejos directivos, la cual no se podía enervar con la renuncia

1.8.2. Demandado

Mediante escrito presentado el 29 de noviembre de 2018,¹¹ el demandado reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

1.9. Concepto del Ministerio Público

La Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto mediante escrito enviado por correo electrónico el 4 de diciembre de 2018,¹² en el cual solicitó negar las pretensiones de la demanda por las siguientes razones: (i) porque no se acreditó la existencia de la condena penal en contra del demandado; (ii) el demandado no ejerció como empleado público en virtud de sus designaciones en los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, la ANDI, Asoportuaria, la Universidad de la Costa – CUC, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S.; (iii) debido a que el demandado se retiró de dichos consejos superiores o directivos o juntas directivas en un plazo superior a los seis meses anteriores a la fecha de la elección, razón por la cual no se configuró el extremo temporal de la inhabilidad por gestión de negocios; (iv) no se configuró la coincidencia de períodos, toda vez que el demandado renunció a su calidad de miembro en los referidos consejos superiores o directivos o juntas directivas, antes de su inscripción como candidato a la Cámara de Representantes.

2. CONSIDERACIONES

¹¹ Ver folios 638 a 641.

¹² Ver folios 643 a 651.

2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 3° del artículo 149 del C.P.A.C.A.¹³ y en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sala es competente para conocer en única instancia del proceso de la referencia.

2.2. El acto acusado

Corresponde al acto contenido en el formulario E-26 CAM expedido el 20 de marzo de 2018 por la Comisión Escrutadora Departamental del Atlántico, visible a folios 29 a 49 del expediente.

2.3. Problema jurídico

Conforme a la fijación del litigio corresponde a esta Sala de decisión establecer si:

“(...) 1. ¿Debe ser anulada la elección del señor Cesar Augusto Lorduy Maldonado como Representante a la Cámara, según la causal de nulidad contenida en el numeral 5º del artículo 275 del CPACA, por estar incurso en la inhabilidad consagrada en el artículo 179 numeral 1º de la Constitución Política, por haber sido supuestamente condenado a pena privativa de la libertad por el homicidio de la señora Alicia Mercedes Ribaldo Pardo en hechos ocurridos el 5 de marzo de 1979?

2. ¿Debe ser anulada la elección del señor Cesar Augusto Lorduy Maldonado como Representante a la Cámara, según la causal de nulidad contenida en el numeral 5º del artículo 275 del CPACA, por estar incurso en la inhabilidad consagrada en el artículo 179 numeral 2º de la Constitución Política, por haber ejercido, como empleado público, autoridad administrativa, política y civil como miembro del Consejo Superior de la Universidad del Atlántico y de las juntas directivas en las siguientes entidades: Cámara de Comercio de Barranquilla; Andi – Barranquilla; Asoportuaria; Universidad de la Costa - CUC; Corporación Autónoma Regional del Atlántico y Centro de Eventos y Exposiciones del Caribe CEEC - Puerta de Oro, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección?

3. ¿Debe ser anulada la elección del señor Cesar Augusto Lorduy Maldonado como Representante a la Cámara, según la causal de nulidad contenida en el numeral 5º del artículo 275 del CPACA, por estar incurso en la inhabilidad consagrada en el artículo 179 numeral 3º de la Constitución Política, por haber intervenido en la gestión de negocios del Consejo Superior de la Universidad del Atlántico y de las siguientes entidades:

¹³ ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA: “El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos (...) 3º De la nulidad del acto de elección del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los Representantes al Parlamento Andino, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la Junta Directiva o Consejo Directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las Comisiones de Regulación. (...)”

Cámara de Comercio de Barranquilla; Andi – Barranquilla; Asoportuaria; Universidad de la Costa - CUC; Corporación Autónoma Regional del Atlántico y Centro de Eventos y Exposiciones del Caribe CEEC - Puerta de Oro, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección?

4. ¿Debe ser anulada la elección de señor Cesar Augusto Lorduy Maldonado como Representante a la Cámara, según la causal de nulidad contenida en el numeral 5º del artículo 275 del CPACA, por estar incurso en la inhabilidad consagrada en el artículo 179 numeral 8º de la Constitución Política, por existir coincidencia entre el período para el cual fue electo como Representante a la Cámara y los períodos para los cuales fue designado como miembro del Consejo Superior de la Universidad del Atlántico y de las juntas directivas en las siguientes entidades: Cámara de Comercio de Barranquilla; Andi – Barranquilla; Asoportuaria; Universidad de la Costa - CUC; Corporación Autónoma Regional del Atlántico y Centro de Eventos y Exposiciones del Caribe CEEC - Puerta de Oro? (...)”

Para efectos metodológicos, con el fin de abordar cada uno de estos problemas jurídicos, la Sala expondrá los elementos de cada una de las causales de inhabilidad invocadas por el demandante, para luego estudiar el caso concreto.

2.4. Cuestión previa

En los alegatos de conclusión el demandante presentó nuevos cargos contra el acto demandado que no fueron expuestos en la demanda, ni formaron parte de la fijación del litigio.

En efecto, en dicha oportunidad procesal alegó que debe anularse la elección del demandado porque el señor Maldonado Lorduy ejerció simultáneamente en más de dos juntas directivas y, por lo tanto, recibió más de una asignación del Tesoro Público, lo que además de estar prohibido en la ley, le trajo ventajas electorales, a pesar de su renuncia a dichos cargos.

La Sala no se pronunciará sobre dichos cargos debido a que en los alegatos de conclusión las partes no pueden agregar cargos nuevos, ni variar la fijación del litigio.

2.5. Inhabilidad por haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad

2.5.1. Elementos de la causal de inhabilidad

El artículo 179-1 de la C.P. consagra como causal de inhabilidad para ser elegido como Congresista la siguiente:

“ARTICULO 179. *No podrán ser congresistas:*

1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. (...)”

De acuerdo con esta disposición constitucional, para que se configura la causal de inhabilidad en comento se requiere la materialización de los siguientes elementos: **(i)** elemento material: que el Congresista elegido haya sido condenado penalmente a pena privativa de la libertad; **(ii)** en cuanto a la tipicidad subjetiva, que la pena no se haya impuesto por la comisión de delitos culposos o políticos; y, **(iii)** elemento temporal: que la condena penal se hubiese proferido en cualquier época, lo que denota el carácter intemporal de la inhabilidad en estudio.

2.5.2. Caso concreto

En el presente caso el demandante alega que el señor Lorduy Maldonado incurrió en la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 1º del artículo 179 de la C.P. debido a que el demandado asesinó a la joven Alicia Mercedes Ribaldo Pardo en hechos ocurridos el 5 de marzo de 1979, según la denuncia realizada por El Heraldo de Barranquilla el 2 de marzo de 2018.

A continuación la Sala estudiará si la parte actora logró demostrar cada uno de los elementos de dicha inhabilidad:

2.5.2.1. Elemento material

En relación con este elemento obran las siguientes pruebas en el expediente:¹⁴

- Copia del certificado de antecedentes penales y requerimientos judiciales del señor Cesar Augusto Lorduy Maldonado expedido por la Policía Nacional de Colombia el 25 de junio de 2018, según el cual dicha persona “(...) **NO TIENE ASUNTOS PENDIENTES CON LAS AUTORIDADES JUDICIALES (...)**”.
- El oficio No. 056 de 8 de noviembre de 2018 proferido por el Juez Coordinador del Centro de Servicios Judiciales SPA, mediante el cual dicha autoridad dio respuesta a la prueba decretada en la audiencia inicial, en el sentido de “(...) *inform[ar] si registra algún proceso penal contra el señor César Augusto Lorduy Maldonado por el homicidio de Alicia Mercedes Ribaldo Pardo, en hechos ocurridos el 5 de marzo de 1979 en esa ciudad (...)*”.

En este documento se señala lo siguiente:

“(...) me permito comunicarle que el Centro de Servicios Judiciales del Nuevo Sistema Penal Oral Acusatorio de la ciudad de Barranquilla, fue creado mediante ACUERDO No. PSAA07-4241 DE 2007, expedido por la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, y como ente administrativo comenzó a funcionar a partir del 1 de enero de 2008, conociendo únicamente de los procesos de la Ley 906 de 2004, la cual entró en vigencia en esta región del país el 1 de enero de 2008.”

¹⁴ Si bien en los hechos de la demanda se señala que se allega copia de la denuncia realizada por El Heraldo de Barranquilla el 2 de marzo de 2018, con el libelo introductorio no se aportó ni se solicitó el decreto de dicha prueba.

Por otra parte, le informo que el día 11-02-2016, se produjo un daño en el servidor que almacenaba toda la información que se tramitaba en esta dependencia judicial, lo que impide verificar la información que reposaba en el aplicativo anterior software Siglo XXI; sin embargo, procedimos a consultar la base de datos RED INTEGRADA PARA LA GESTIÓN DE PROCESOS JUDICIALES EN LÍNEA 'TYBA', el cual comenzó en funcionamiento en la ciudad de Barranquilla a mediados del mes de Abril del año 2016, y no aparecen actuaciones registradas en contra del señor CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO. (...)"

A partir de las anteriores pruebas documentales, la Sala concluye que el demandante no demostró con grado de certeza que el señor Lorduy Maldonado haya sido condenado penalmente a pena privativa de la libertad, elemento material de la inhabilidad consagrada en el numeral 1º del artículo 179 de la C.P., pues ni en el certificado de antecedentes penales y requerimientos judiciales proferido por la Policía Nacional se señala la existencia de algún antecedente penal, ni la respuesta proferida por el Juez Coordinador del Centro de Servicios Judiciales SPA de Barranquilla da cuenta de la existencia de procesos penales iniciados en contra del demandado.

Por lo anterior, se negará este cargo.

2.6. Inhabilidad por ejercicio de autoridad política, civil o administrativa

2.6.1. Elementos de la causal de inhabilidad

El artículo 179-2 de la C.P. consagra como causal de inhabilidad para ser elegido como Congresista la siguiente:

“ARTICULO 179. No podrán ser congresistas: (...)

2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. (...)"

De acuerdo con esta disposición constitucional, para que se configura la causal de inhabilidad en comento se requiere la materialización de los siguientes elementos: **(i)** elemento subjetivo: que el Congresista elegido haya sido empleado público; **(ii)** elemento material: que en la calidad de empleado público, hubiera ejercido jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar; y, **(iii)** elemento temporal: que el ejercicio de la jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar se haya realizado dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

2.6.2. Caso concreto

En el presente caso el demandante alega que el señor Lorduy Maldonado incurrió en la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 2º del artículo 179 de la C.P. debido a que el demandado, dentro de los doce meses previos a la elección, ejerció autoridad administrativa, política y civil en el Atlántico por haber sido

miembro de los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, la Andi Barranquilla, Asoportuaria, la Universidad de la Costa – CUC, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S.

A continuación la Sala estudiará si la parte actora logró demostrar cada uno de los elementos de dicha inhabilidad:

2.6.2.1. Elemento subjetivo

En lo que concierne a la noción de empleo público, de conformidad con el artículo 122 de la Constitución Política, debe considerarse como tal aquella vinculación realizada mediante acto administrativo a un cargo: **(i)** cuyas funciones estén señaladas por la Constitución, la ley o el reglamento; **(ii)** que tenga remuneración; **(iii)** que se encuentre en planta; y, **(iv)** que sus emolumentos se encuentren previstos en el presupuesto correspondiente.¹⁵

En el presente caso corresponde a la Sala determinar si el señor Lorduy Maldonado adquirió la calidad de empleado público por haber sido miembro de los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, la Andi Barranquilla, Asoportuaria, la Universidad de la Costa – CUC, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S.

Para lo anterior, se estudiará la naturaleza del vínculo que el señor Lorduy Maldonado tuvo con cada una de estas entidades.

2.6.2.1.1. Consejo Superior de la Universidad del Atlántico

Según el artículo 2º del Estatuto General de la Universidad del Atlántico, contenido en el Acuerdo Superior No. 004 de 15 de febrero de 2007 expedido por su Consejo Superior, dicha universidad tiene la naturaleza de “(...) *ente universitario autónomo (...) de carácter público (...)*”.

Respecto a la vinculación del demandado en el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico obra la certificación expedida por el Secretario General de dicho centro educativo, en la cual se manifiesta que el señor Lorduy Maldonado “(...) *hizo parte del Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, por un período de dos (2) años, a partir del día veintinueve (29) de julio de 2015 hasta el veintinueve (29) de julio de 2017, en calidad de Representante del Sector Productivo, designado por el Comité Intergremial del Atlántico (...)*”.

¹⁵ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 54001-23-33-000-2015-00530-01. Sentencia de 5 de mayo de 2016. C.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro.

A partir de la anterior prueba, la Sala considera que está plenamente probado que el señor César Augusto Lorduy Maldonado fue designado como representante del sector productivo en el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, por lo que corresponde determinar si en virtud de dicha vinculación el demandado adquirió la calidad de empleado público.

De acuerdo con el artículo 67 de la Ley 30 de 1992, “[*]os integrantes de los Consejos Superiores o de los Consejos Directivos, según el caso, que tuvieren la calidad de empleados públicos y el Rector, estarán sujetos a los impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades establecidas por la ley y los estatutos así como las disposiciones aplicables a los miembros de juntas o consejos directivos de las instituciones estatales u oficiales. Todos los integrantes del Consejo Superior Universitario o de los Consejos Directivos, en razón de las funciones públicas que desempeñan, serán responsables de las decisiones que se adopten”.*

En consonancia con la anterior norma, el artículo 17 del Estatuto General de la Universidad del Atlántico dispone que “[*]os miembros del Consejo Superior, aunque ejercen funciones públicas cuando actúan como tales, no adquieren por este solo hecho la calidad de empleados públicos (...)]”.*

Por lo tanto, en virtud de la anterior disposición, el demandado no adquirió la calidad de empleado público como consecuencia de haber sido designado como representante del sector productivo en el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico.

2.6.2.1.2. Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Barranquilla

En el expediente obran las siguientes pruebas sobre la vinculación del demandado en la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Barranquilla:

- La certificación expedida el 21 de junio de 2018 por la Secretaria General de la Cámara de Comercio de Barranquilla, obrante a folio 395 del expediente, según la cual el señor César Augusto Lorduy Maldonado fue designado por el Gobierno Nacional como miembro de la Junta Directiva de dicha Cámara de Comercio en los siguientes períodos: **(i)** miembro suplente entre el 7 de noviembre de 2012 y el 3 de diciembre de 2012; **(ii)** miembro principal entre el 19 de diciembre de 2012 y el 25 de abril de 2013; **(iii)** miembro principal entre el 31 de agosto de 2015 y el 31 de mayo de 2017; y, **(iv)** miembro principal hasta el 8 de agosto de 2017.¹⁶
- Copia del Decreto 1651 de 20 de agosto de 2015, mediante el cual el Gobierno Nacional designó, en su representación, al demandado como miembro en la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Barranquilla.

¹⁶ En la certificación no se especifica a partir de cuándo el demandado fue designado en este último período.

A partir de las anteriores pruebas, la Sala considera que está plenamente probado que el señor César Augusto Lorduy Maldonado fue designado como representante del Gobierno Nacional en la Junta Directiva de la Cámara de Comercio, por lo que corresponde determinar si en virtud de dicha vinculación el demandado adquirió la calidad de empleado público.

Respecto a este interrogante, debe señalarse que la Sección Quinta ha sostenido pacíficamente que los representantes del Gobierno Nacional ante las juntas directivas de las cámaras de comercio no pueden ser considerados como empleados públicos.¹⁷

En efecto, la integración de las juntas directivas de las cámaras de comercio está regulada en el artículo 3º de la Ley 1727 de 2014, por medio del cual se modificó el artículo 80 del Código de Comercio, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 3o. Modifíquese el artículo 80 del Código de Comercio, el cual quedará así:

“Artículo 80. Integración de la Junta Directiva. Las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio estarán conformadas por afiliados elegidos y por representantes designados por el Gobierno Nacional. Los miembros serán principales y suplentes.

El Gobierno Nacional estará representado en las juntas directivas de las Cámaras de Comercio hasta en una tercera parte de cada junta.

El Gobierno Nacional fijará el número de miembros que conformarán la Junta Directiva de cada cámara, incluidos los representantes del Gobierno, teniendo en cuenta el número de afiliados en cada una y la importancia comercial de la correspondiente circunscripción.

La Junta Directiva estará compuesta por un número de seis (6) a doce (12) miembros, según lo determine el Gobierno Nacional.” (Subrayado y resaltado en negrilla por fuera del texto original)

Esta misma ley regula en su artículo 4º los requisitos para la designación de los representantes del Gobierno Nacional ante los referidos órganos de gobierno de las Cámaras de Comercio:

“ARTÍCULO 4o. CALIDAD DE LOS MIEMBROS JUNTA DIRECTIVA. (...) Los miembros designados por el Gobierno Nacional deberán cumplir con los requisitos para ser afiliados o tener título profesional con experiencia, al menos de cinco (5) años, en actividades propias a la naturaleza y las funciones de las Cámaras de Comercio.”

Por su parte, el artículo 2.2.2.38.2.3 del Decreto 1074 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y

¹⁷ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 54001-23-33-000-2015-00530-01. Sentencia de 5 de mayo de 2016. C.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro.

Turismo,¹⁸ dispone lo siguiente respecto a los representantes del Gobierno Nacional en las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio:

“ARTÍCULO 2.2.2.38.2.3. REPRESENTANTES DEL GOBIERNO NACIONAL. *Los miembros de las juntas directivas de las Cámaras de Comercio designados por el Gobierno nacional son sus voceros y, por consiguiente, deberán obrar consultando la política gubernamental y el interés de las Cámaras de Comercio ante las cuales actúan. Tales miembros deberán cumplir los requisitos señalados en la ley para ser afiliado o tener título profesional con al menos cinco (5) años de experiencia en actividades propias a la naturaleza y las funciones de las Cámaras de Comercio, y les será aplicable el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para miembros elegidos por los comerciantes afiliados, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1727 de 2014.”*

De la lectura de las anteriores disposiciones se extrae que los representantes del Gobierno Nacional en las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio no tienen funciones específicas asignadas por la Constitución, la ley o el reglamento, distintas de ejercer la vocería del Gobierno Nacional, elemento indispensable para la existencia de un empleo público.

En ese sentido, esta Sección ha precisado que los particulares que conforman las juntas directivas de las cámaras de comercio no desempeñan empleo público.

Al respecto se señaló en la sentencia de 18 de octubre de 2012:¹⁹

“Corresponde a la Sala determinar si el cargo que desempeñó el demandado en la junta directiva de la Cámara de Comercio de Villavicencio se ajusta a la exigencia prevista por el legislador (empleado público) para la configuración de la inhabilidad.

Es menester precisar que las Cámaras de Comercio son personas jurídicas de derecho privado integradas por particulares. (...)

La Corte Constitucional en sentencia C-144 de 1993, respecto del tema señaló:

"Las Cámaras de Comercio (...) no son entidades públicas, pues no se avienen con ninguna de las especies de esta naturaleza contempladas y reguladas en la Constitución y la ley. Si bien nominalmente se consideran " instituciones de orden legal" (C. de Co. Art. 78), creadas por el Gobierno, lo cierto es que ellas se integran por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil (C. de Co.). La técnica autorizatoria y la participación que ella reserva a la autoridad pública habida consideración de las funciones que cumplen las Cámaras de Comercio, no permiten concluir por sí solas su naturaleza pública. Excluida la función de llevar el registro mercantil, las restantes funciones de las cámaras, su organización y dirección, las fuentes de sus ingresos, la naturaleza de sus trabajadores, la

¹⁸ Esta norma compila el artículo 9º del Decreto 2042 de 2014, que reglamentó la Ley 1727 de 2014 en relación con el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 50001-23-31-000-2011-00702-01. Sentencia de 18 de octubre de 2012.

existencia de estatutos que las gobiernan, extremos sobre los cuales no es necesario para los efectos de esta providencia entrar a profundizar, ponen de presente que sólo a riesgo de desvirtuar tales elementos no se puede dudar sobre su naturaleza corporativa, gremial y privada".

Criterio que fue reiterado en sentencia C-166 de 1995 así:

"Acercas de la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio cabe anotar que la controversia desatada alrededor de su calificación como entidades públicas o privadas, que presidió los debates generados con motivo de la expedición del Código de Comercio y los desarrollos doctrinales posteriores, hoy en día se halla zanjada en favor de la última opción; de ahí que el artículo 78 del referido Código, conforme al cual las Cámaras de Comercio son "instituciones de orden legal creadas por el Gobierno Nacional de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar" no significa que estos entes hayan sido integrados a la administración pública, sino más bien que se trata de instituciones que derivan su existencia de una autorización legal conferida al Gobierno para crearlas, aspecto que no desvirtúa esa naturaleza gremial y privada que se manifiesta, por el ejemplo, en la calidad de comerciantes que tienen sus miembros, en la posibilidad de contar con representantes legales designados por ellas mismas y de expedir estatutos o reglamentos elaborados por la propia Cámara."

Ahora, no obstante su carácter privado, de conformidad con los artículos 123 y 365 de la Constitución Política y por disposición del legislador, las Cámaras de Comercio pueden ejercer funciones públicas como la de administrar el registro mercantil.

En criterio del recurrente, el ejercicio de esas funciones públicas por parte de las Cámaras de Comercio y el cargo de miembro de la junta directiva ejercido por el demandado, configuran la inhabilidad en estudio.

*Al respecto, la Sala anota que **si bien las Cámaras de Comercio pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que la ley señale, por este por este sólo hecho, los particulares que las conforman no son servidores públicos, ni los miembros de sus juntas directivas desempeñan empleo público.** (...)*

La noción de empleo público está definida en el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968 "Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil...", modificado por el artículo 1º del Decreto 3074 de 1968, como "el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural"; igualmente, la Ley 909 de 2004²⁰ lo definió como: "el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado"²¹. El concepto de empleado fue definido como "la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión del mismo."²²

²⁰ "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público...".

²¹ Artículo 19.

²² Decreto 3074 de 1968.

De acuerdo con el artículo señalado el cargo de miembro de junta directiva de Cámara de Comercio no es un empleo público porque sus funciones no están señaladas por la Constitución, la ley o el reglamento, ni le son asignadas por autoridad pública competente alguna. Y quienes tienen la calidad de miembros de junta directiva de las diferentes cámaras de comercio del país no son empleados públicos porque no han sido designados para ejercer un empleo público ni han tomado posesión de él.

Tampoco integran los miembros de las Cámaras de Comercio la función pública, conformada, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 909 de 2004 por “quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública”, por la razón evidente de que su vinculación no tiene carácter legal ni reglamentaria.

Si alguna duda pudiera caber acerca de que los miembros de las juntas directivas de las Cámaras de Comercio no ejercen un empleo público, ésta quedaría resuelta con el artículo 122 de la Constitución Política de acuerdo con el cual “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.” y los miembros de las juntas directivas de las Cámaras de Comercio, se insiste, no tiene funciones detalladas en ley o reglamento y esa razón es suficiente para negarle el carácter de empleo público.”

De similar manera, en sentencia de 10 de mayo de 2013, la Sección concluyó que las personas nombradas como representantes del Gobierno Nacional ante las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio tampoco pueden considerarse empleados públicos. En ese sentido se explicó:²³

“Para afirmar que el demandado se encuentra incurso en la referida causal de inhabilidad, se aduce el hecho de que aquel, mediante Decreto 1825 del 27 de mayo de 2011, fue nombrado como representante del Gobierno Nacional en la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Tuluá. La posesión de aquel se efectuó el 30 de junio de 2011²⁴. (...)”

No obstante y para aclarar la imprecisión que de manera consistente sostiene el apelante, en cuanto a que el demandado, en la condición de miembro de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Tuluá, cumplió funciones públicas y, por ende, que era empleado público, es del caso advertir que²⁵:

Si bien las Cámaras de Comercio pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que la ley señale, por este por este sólo hecho, los

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 76001-23-31-000-2011-01822-01. Sentencia de 10 de mayo de 2013.

²⁴ Cfr. fls.2 a 5 cuaderno 4, copia del Acta 008 del 30 de junio de 2011 de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Tuluá. En esta sesión el señor José Rodrigo García Monsalve tomó posesión como miembro de la Junta Directiva.

²⁵ En idéntico sentido ver la sentencia del 18 de octubre de 2012 de la Sección Quinta del Consejo de Estado, expediente 2011-702-01, C. P. doctor Mauricio Torres Cuervo.

*particulares que las conforman no son servidores públicos, **ni los miembros de sus juntas directivas desempeñan empleo público.***

La Sección Segunda de esta Corporación, en relación con este tema, dice “Para hablar de empleo público se requiere entonces, satisfacer sus elementos esenciales, cuales son: funciones asignadas; requisitos exigidos para desempeñarlo; remuneración correspondiente; e incorporación en una planta de personal”²⁶.

El artículo 123 de la Constitución Política señala quiénes son servidores públicos, y en él claramente se advierte que los particulares no tienen esa calidad. (...)

La noción de empleo público está definida en el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968 “Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil...”, modificado por el artículo 1º del Decreto 3074 de 1968, como “el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural”; igualmente, la Ley 909 de 2004²⁷ lo definió como: “el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado”²⁸. El concepto de empleado fue definido como “la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión del mismo.”²⁹

*De acuerdo con el artículo señalado el cargo de miembro de junta directiva de Cámara de Comercio no es un empleo público, porque **sus funciones no están señaladas por la Constitución, la ley o el reglamento, ni le son asignadas por autoridad pública competente alguna.** Y quienes tienen la calidad de miembros de junta directiva de las diferentes cámaras de comercio del país no son empleados públicos porque **no han sido designados para ejercer un empleo público ni han tomado posesión de él.***

Tampoco integran los miembros de las Cámaras de Comercio la función pública, conformada, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 909 de 2004 por “quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública”, por la razón evidente de que su vinculación no tiene carácter legal ni reglamentaria.

*Si alguna duda pudiera haber acerca de que los miembros de las juntas directivas de las Cámaras de Comercio no ejercen un empleo público, ésta quedaría resuelta con el artículo 122 de la Constitución Política de acuerdo con el cual “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.” y los miembros de las juntas directivas de las Cámaras de Comercio, se insiste, **no tiene funciones detalladas en ley o reglamento y esa razón es suficiente para negarle el carácter de empleo público.***

²⁶ Sentencia de 21 de mayo de 2009, Rad. 6800012315000200001793-01.

²⁷ “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público...”.

²⁸ Artículo 19.

²⁹ Decreto 3074 de 1968.

Este criterio es igualmente compartido por la Corte Constitucional, que en sentencia C-1142 de 2000 dijo:

“A juicio de la Corte, la disposición acusada [artículo 90 del Código de Comercio] se acomoda a la Constitución Política, teniendo en cuenta que las funciones de las cámaras de comercio, en especial en lo que toca con el registro mercantil, son de carácter público, no obstante la naturaleza privada de tales entes, como lo ha señalado la Corte en varias de sus providencias, entre otras la C-144 del 20 de abril de 1993. No obstante su naturaleza privada, las cámaras de comercio cumplen funciones públicas de aquellas que corresponde ejecutar al Estado, pero que, en virtud de lo previsto en el artículo 210 C.P., también pueden ser desarrolladas por particulares, en los términos que señale la ley. En efecto, el inciso 2° del citado artículo constitucional consagra que los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que la ley señale, trasladando al legislador la facultad de precisar en qué forma pueden las personas privadas desarrollar este tipo de funciones.

Dentro de los nuevos esquemas del Estado, cada vez es más frecuente que los particulares entren a desarrollar muchas de las tareas que a aquél pertenecen, sin que ello cambie la naturaleza de la entidad particular que las realiza, ni sus empleados adquieran la calidad de servidores públicos. Es un concepto material y no formal ni subjetivo de la actividad que desarrollan, lo cual implica que se la considere y evalúe por su naturaleza propia y por su contenido.

Precisamente el artículo 123 de la Constitución señala quiénes son considerados como servidores públicos y consagra que ellos están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercen sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La norma agrega que “la Ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”. (Subrayas y negrillas fuera del texto).”

Por lo expuesto, la Sala concluye que el señor César Augusto Lorduy Maldonado no adquirió la calidad de empleado público en virtud de su designación como representante del Gobierno Nacional ante la Cámara de Comercio de Barranquilla.

2.6.2.1.3. Junta Directiva de la ANDI Seccional Atlántico - Magdalena

Según la certificación expedida el 19 de junio de 2018 por el Gerente de la ANDI, esta asociación es “(...) *una entidad gremial de carácter privado y sin ánimo de lucro (...)*”.

En esa misma prueba documental se señala que el demandado Lorduy Maldonado hizo parte de la Junta Directiva Seccional Atlántico – Magdalena en los siguientes períodos: **(i)** del 26 de agosto de 2011 al 29 de agosto de 2013, en representación de la empresa Manómeros Colombo Venezolanos S.A.; **(ii)** del 30 de agosto de 2013 al 20 de agosto de 2015, en representación de la empresa Lorduy & Asociados E.U.; y, **(iii)** del 21 de agosto de 2015 al 14 de agosto de 2017, en representación de la empresa Manómeros Colombo Venezolanos S.A.

Si bien está demostrado a partir de la anterior prueba que el señor César Augusto Lorduy Maldonado fue miembro de la Junta Directiva Seccional Atlántico – Magdalena de la ANDI, en representación de diversas empresas privadas, dichas designaciones no le otorgaron el carácter de empleado público dado que se trata de vinculaciones a una entidad de carácter privado, en representación de entidades de la misma naturaleza

En consecuencia, la Sala concluye que el demandado no adquirió la calidad de empleado público como consecuencia de haber sido designado como representante de diversas empresas privadas en la Junta Directiva Seccional Atlántico – Magdalena de la ANDI.

2.6.2.1.4. Consejo Directivo de Asoportuaria

De acuerdo con la certificación expedida el 18 de junio de 2018 por el Director Ejecutivo de Asoportuaria, esta asociación es “(...) *una entidad gremial de carácter privado y sin ánimo de lucro (...)*”.

En esa prueba documental se señala que el demandado Lorduy Maldonado hizo parte del Consejo Directivo de Asoportuaria, en calidad de principal, en el período comprendido entre el 19 de abril de 2017 y el 8 de agosto de 2017, en representación de la Sociedad Portuaria Monómeros Colombo Venezolanos S.A.

Si bien está demostrado a partir de la anterior prueba que el señor César Augusto Lorduy Maldonado fue miembro del Consejo Directivo de Asoportuaria, en representación de la Sociedad Portuaria Monómeros Colombo Venezolanos S.A., dicha designación no le otorgó el carácter de empleado público dado que se trata de una vinculación a una entidad de carácter privado, en representación de una entidad de la misma naturaleza.

En consecuencia, la Sala concluye que el demandado no adquirió la calidad de empleado público como consecuencia de haber sido designado como representante de una empresa privada en el Consejo Directivo de Asoportuaria.

2.6.2.1.5. Consejo Directivo de la Universidad de la Costa

De conformidad con la certificación expedida el 18 de junio de 2018 por su Secretario General, la Corporación Universidad de la Costa CUC “(...) *es una universidad de carácter privado, organizada como corporación civil de utilidad común, sin ánimo de lucro (...)*”.

Según esa misma certificación, el demandado Lorduy Maldonado fue miembro del Consejo Directivo de dicha universidad, en representación de los egresados, en el período comprendido entre el 1º de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2017.

Al igual que en los anteriores casos, si bien se demostró la pertenencia del demandado al Consejo Directivo de la Corporación Universidad de la Costa CUC,

como representante de los egresados, dicha designación no le otorgó el carácter de empleado público, pues se trata de una vinculación a una entidad de carácter privado, en representación de un sector privado.

En consecuencia, la Sala concluye que el demandado no adquirió la calidad de empleado público como consecuencia de haber sido designado como representante de los egresados en el Consejo Directivo de la Corporación Universidad de la Costa CUC.

2.6.2.1.6. Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico

En el expediente obran las siguientes pruebas sobre la vinculación del demandado en el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico:

- La certificación expedida el 19 de junio de 2018 por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, según la cual el señor César Augusto Lorduy Maldonado *“(...) hizo parte del Consejo Directivo de [esa] entidad, en calidad de representante de las organizaciones del sector privado, (representante principal), para los periodos 2012-2015 y 2016-2019 (...)”*.

A partir de la anterior prueba, está plenamente demostrado que el señor César Augusto Lorduy Maldonado fue representante principal del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, por lo que corresponde determinar si en virtud de dicha vinculación el demandado adquirió la calidad de empleado público.

De acuerdo con el artículo 37 de los Estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico contenidos en el acuerdo de la Asamblea Corporativa No. 004 de 13 de marzo de 2017, *“(...) [l]os particulares que hacen parte del Consejo Directivo de la Corporación, aunque ejercen funciones públicas, si bien no adquieren por este hecho la calidad de servidores públicos, se les aplicará el régimen de los mismos, en lo que sea compatible con sus funciones (...)”*.

Por lo tanto, en virtud de la anterior disposición, el demandado no adquirió la calidad de empleado público como consecuencia de haber sido designado como representante de las organizaciones del sector privado en el Consejo Superior de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico.

2.6.2.1.7. Junta Directiva de la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S.

Según la certificación expedida por su representante legal suplente, la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S. es *“(...) una sociedad por acciones simplificadas, con participación accionaria mayoritariamente de*

entidades públicas (...)”, es decir una sociedad de economía mixta al tenor de lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley 489 de 1998.³⁰

Sin embargo, ni en dicha certificación, ni en el certificado de existencia y representación de la sociedad aportado por el demandado, se indica el monto de la participación pública.

Ahora bien, de acuerdo con esa misma certificación, el señor Lorduy Maldonado fue miembro de su junta directiva, en calidad de suplente.

Por lo tanto, al estar demostrado que el demandado fue miembro de la Junta Directiva de la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S., corresponde a la Sala determinar si en tal condición adquirió la calidad de empleado público.

Independientemente del monto de la participación accionaria de carácter público en la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S., lo cierto es que en ningún evento el demandado podría adquirir la condición de empleado público por el hecho de pertenecer a su junta directiva.

En efecto, si la composición accionaria pública fuera inferior al 90%, el régimen de los integrantes de su junta directiva estaría regido por el derecho privado.

En cambio, si la composición accionaria pública fuera igual o superior al 90% debe tenerse en cuenta lo siguiente:

El párrafo del artículo 97 de la Ley 489 de 1998 dispone que “(...) *[l]os regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado (...)*”.

A su vez, el artículo 89 *Ibíd*em ordena que “(...) *[l]a integración de las juntas directivas de las empresas industriales y comerciales del Estado, la calidad y los deberes de sus miembros, su remuneración y el régimen de sus inhabilidades e incompatibilidades se regirán por las disposiciones aplicables a los establecimientos públicos conforme a la presente ley (...)*”.

³⁰ “**ARTICULO 97. SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA.** *Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley.*

Las inversiones temporales de carácter financiero no afectan su naturaleza jurídica ni su régimen.

PARAGRAFO. *Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado.”*

Por lo tanto, esta norma contiene una remisión al artículo 74 de la misma ley, que al respecto indica que “(...) *[l]os particulares miembros de los consejos directivos o asesores de los establecimientos públicos, aunque ejercen funciones públicas, no adquieren por ese solo hecho la calidad de empleados públicos. Su responsabilidad, lo mismo que sus incompatibilidades e inhabilidades, se regirán por las leyes de la materia y los estatutos internos del respectivo organismo (...)*”.

De la lectura de las anteriores normas se concluye que los miembros de los consejos directivos de las sociedades de economía mixta cuyo capital público sea igual o superior al 90% no adquieren la calidad de empleado público por el solo hecho de pertenecer a ese órgano.

Por lo expuesto, se debe concluir que: **(i)** si la participación pública en el capital de la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S. es inferior al 90%, el demandado no tendría la calidad de empleado público por formar parte a su junta directiva porque sus actuaciones estarían sujetas al derecho privado; **(ii)** si la participación pública en el capital de la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S. es igual o superior al 90%, el demandado tampoco tendría la calidad de empleado público por formar parte a su junta directiva porque en ese caso debería aplicarse el mismo régimen de los establecimientos públicos y, en particular, el artículo 74 de la Ley 489 de 1998, que señala expresamente que los particulares que pertenecen a dichas juntas directivas no adquieren por ese solo hecho la calidad de empleado público.

En consecuencia, el señor Lorduy Maldonado no adquirió la calidad de empleado público como consecuencia de haber sido miembro de la junta directiva.

2.6.2.2. Conclusión sobre la configuración de la inhabilidad

A partir de lo expuesto, la Sala concluye que en el presente caso no se configuró la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 2º del artículo 179 de la C.P., toda vez que el señor Lorduy Maldonado no adquirió la calidad de empleado público por haber sido miembro de los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, la ANDI, Asoportuaria, la Universidad de la Costa – CUC, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S.

2.7. Inhabilidad por haber intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas

2.7.1. Elementos de la causal de inhabilidad

El artículo 179-3 de la C.P. consagra como causal de inhabilidad para ser elegido como Congresista la siguiente:

“ARTICULO 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 acuerdo con esta disposición constitucional, para que se configura la causal de inhabilidad en comento se requiere la materialización de los siguientes elementos: **(i)** elemento material: participar en trámites negociales ante autoridades públicas en interés propio o de terceros; **(ii)** elemento temporal: que dicha conducta prohibida se realice dentro de los seis meses anteriores a la elección; **(iii)** elemento espacial: que la situación haya acaecido en la circunscripción en la cual debe efectuarse la elección del Representante.³¹

2.7.2. Caso concreto

En el presente caso, el demandante se limitó a alegar que el señor Lorduy Maldonado, como miembro de los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, Andi Barranquilla, Asoportuaria, Universidad CUC, Corporación Autónoma Regional del Atlántico y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S., intervino en la gestión de negocios ante entidades públicas. Sin embargo, en el libelo introductorio no especificó cuáles fueron tales gestiones, ni ante qué entidades fueron realizadas.

Consecuentemente, este cargo carece de la carga argumentativa suficiente para que pueda ser estudiado, por lo que será negado por la Sala.

2.8. Inhabilidad por coincidencia de períodos

2.8.1. Elementos de la causal de inhabilidad³²

El artículo 179-8 de la C.P. consagra como causal de inhabilidad para ser elegido como Congresista la siguiente:

“ARTICULO 179. No podrán ser congresistas: (...)

8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente. (...)"

³¹ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00018-00. Sentencia de 25 de octubre de 2018. C.P.: Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2014-00021-00. Sentencia de 15 de abril de 2015. C.P.: Dra. Susana Buitrago Valencia.

³² Reiteración de Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00016-00 (acumulado). Sentencia de 18 de octubre de 2018. C.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro.

De la interpretación que ha dado la Sala a dicho precepto³³, es dable afirmar que son elementos constitutivos de la causal de inhabilidad los siguientes: **(i)** que se elija de forma simultánea a una persona para ser miembro de dos corporaciones, para desempeñar dos cargos, o para ser miembro de una corporación y a la vez desempeñar un cargo público; **(ii)** que se escoja a una persona para desempeñar un cargo o para ser miembro de una corporación pública y que, estando en ejercicio del mismo, aspire a ser elegida para otra corporación o cargo; **(iii)** que los períodos, en cualquiera de los eventos descritos, coincidan en el tiempo así sea de manera parcial.

2.8.2. Caso concreto

Según el demandante los periodos para los cuales el señor Lorduy Maldonado fue designado como miembro de los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, la ANDI, Asoportuaria, la Universidad de la Costa – CUC, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S., coinciden en el tiempo con el de congresista para el cual fue elegido, sin que la renuncia a esos cargos enerve la inhabilidad, pues, a su juicio, fue elegido para más de un cargo público.

La Sala anticipa que negará este cargo toda vez que ninguna de las anteriores designaciones corresponde a una elección en una corporación o cargo público.

En primer lugar, debe destacarse que la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, la ANDI, Asoportuaria, la Universidad de la Costa – CUC, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S., por su naturaleza jurídica, no son corporaciones públicas.

En efecto, la Cámara de Comercio de Barranquilla, la ANDI, Asoportuaria y la Universidad de la Costa – CUC son entidades de carácter privado; la Universidad del Atlántico es un ente universitario autónomo de carácter público y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S. es una sociedad de economía mixta, por lo que ninguna de las anteriores puede considerarse como una corporación pública en atención a su naturaleza jurídica.

En segundo lugar, tampoco puede concluirse que el demandado ocupó un cargo público en virtud de sus designaciones en los consejos superiores o directivos o en las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, la ANDI, Asoportuaria, la Universidad de la Costa – CUC, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S.

³³ Sobre el particular ver: Sentencia del 8 de octubre de 2014, dictada en el expediente No. Interno 2014-00032. Demandante: Mónica Adriana Segura González contra Juan Carlos Rivera Peña, Representante a la Cámara por el Departamento de Risaralda.

Como ya se explicó en esta providencia, ninguna de dichas designaciones le otorgó el carácter de empleado público, ni éstas, a la luz del artículo 123 de la C.P., lo convirtieron en un trabajador oficial, pues no se trata de vinculaciones con entidades estatales surgidas a partir de un contrato de trabajo.

Por lo tanto, la Sala negará este cargo debido a que el señor Lorduy Maldonado, antes de ser elegido como Representante a la Cámara, no fue elegido para ninguna otra corporación o cargo público.

2.9. Conclusiones

En virtud a lo anteriormente expuesto, la Sala negará los cargos formulados en la demanda porque:

- No se demostró con grado de certeza que el señor Lorduy Maldonado haya sido condenado penalmente a pena privativa de la libertad, elemento material de la inhabilidad consagrada en el numeral 1º del artículo 179 de la C.P.
- No se configuró la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 2º del artículo 179 de la C.P., toda vez que el señor Lorduy Maldonado no adquirió la calidad de empleado público por haber sido miembro de los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, Andi Barranquilla, Asoportuaria, Universidad CUC, Corporación Autónoma Regional del Atlántico y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S.
- No se demostró la configuración de la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 3º del artículo 179 de la C.P., debido a que el demandante no cumplió la carga argumentativa necesaria para realizar su estudio.
- No se configuró la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 8º del artículo 179 de la C.P. debido a que las designaciones del señor Lorduy Maldonado como miembro de los consejos superiores o directivos o de las juntas directivas de la Universidad del Atlántico, la Cámara de Comercio de Barranquilla, la ANDI, Asoportuaria, la Universidad de la Costa – CUC, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, y la sociedad Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S., no corresponden a una elección en una corporación o cargo público.

3. FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de nulidad electoral instaurada por el señor Romeo Edinson Pérez Ortiz contra el acto mediante el cual se declaró la elección del señor César Augusto Lorduy Maldonado como Representante a la Cámara por el departamento de Atlántico, para el período 2018-2002.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero