

## **ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTITURA – Oportunidad**

El artículo 6 de la Ley 1881 de 2018 dispone que la demanda en este tipo de casos “*deberá presentarse dentro del término de cinco (5) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, so pena de que opere la caducidad*”. Si bien no es posible establecer a ciencia cierta cuándo se habría configurado la conducta imputada al señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara, esto es, la celebración de un contrato verbal de suministro de ladrillos con la Unión Temporal G-S, por cuanto aquél alega no haber suscrito contrato alguno, lo cierto es que, según la demanda, tal negociación habría ocurrido en noviembre de 2016, cuando el demandado ostentaba la calidad de Representante a la Cámara por el departamento de Arauca. En consecuencia, como la demanda de pérdida de investidura se instauró el 1 de marzo de 2019 (fl.1, cdno. 1), es obvio que aún no han transcurrido los 5 años a los que alude el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018, lo cual permite concluir que aquella se presentó dentro del término de ley

**FUENTE FORMAL:** LEY 1881 DE 2018 – ARTÍCULO 6

## **JUICIO DE PÉRDIDA DE INVESTITURA – Naturaleza / CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTITURA – Elemento subjetivo**

El proceso de pérdida de investidura es un juicio sancionatorio de estirpe constitucional, que puede culminar con la imposición de un castigo de carácter jurisdiccional, por la transgresión del código de conducta que la Constitución Política consagra para los congresistas. El artículo 1 de la Ley 1881 de 2018 lo define como un proceso sancionatorio de responsabilidad subjetiva (...) [L]a Corte Constitucional sostiene que en todo proceso de pérdida de investidura es indispensable que se efectúe un análisis de culpabilidad, esto es, un juicio de reproche al comportamiento del congresista demandado y, por consiguiente, según el alto tribunal, es necesario que se respeten todas y cada una de las garantías del principio-derecho al debido proceso, contenidas en el artículo 29 de la Constitución Política. A fin de establecer si se configura el elemento subjetivo de la causal de pérdida de investidura, es preciso verificar: *i)* si el congresista estaba en condiciones de comprender el hecho o circunstancia configurativa de la causal, *ii)* si le era exigible otra conducta o comportamiento diferente y *iii)* si el congresista atendió o no el ordenamiento jurídico

**FUENTE FORMAL:** LEY 1881 DE 2018 – ARTÍCULO 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29

## **PÉRDIDA DE INVESTITURA – Por celebrar contratos o realizar gestiones con personas que sean contratistas del Estado / CAUSAL CUARTA DE PÉRDIDA DE INVESTITURA / CONGRESISTA - Prohibiciones / GESTIÓN DE CONTRATO Y CELEBRACIÓN DE CONTRATO – Formas de intervención autónomas**

Las causales de incompatibilidad e inhabilidad constitutivas de pérdida de investidura como lo ha dicho el Consejo de Estado, son “taxativas y no se pueden aplicar en forma extensiva a un evento que la norma no ha previsto (...) la incompatibilidad prohíbe a un congresista en ejercicio celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que: *i)* administren, manejen o inviertan en fondos públicos, *ii)* sean contratistas del Estado o *iii)* reciban donaciones del Estado. La jurisprudencia de la corporación ha señalado que la gestión y la celebración de contratos son dos formas de

intervención autónomas y abiertamente distintas, ya que la gestión se refiere a las tratativas precontractuales y pretende un lucro o el logro de un fin cualquiera, en tanto que la celebración de contratos solo atiende a la participación del candidato en la suscripción o perfeccionamiento del respectivo contrato. Respecto de la causal de incompatibilidad que se endilga al congresista, el Consejo de Estado ha sostenido que “la disposición propende porque la persona que ha sido investida de la calidad de congresista, (sic) se abstenga de realizar ciertas actividades simultáneas con el desempeño de su función; (sic) la prohibición impide la coexistencia de dos actividades en procura de evitar un daño al interés público, irrogado por la indebida influencia de la investidura para fines personales” (...) Pues bien, como el cargo imputado al señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara, a través del cual se pretende que se despoje de su investidura de congresista, está cimentado en que él, teniendo la calidad de Representante a la Cámara, “celebró” un contrato verbal de suministro de ladrillos con un contratista del Estado, esto es, con la Unión Temporal G-S, la Sala, con fundamento en la legislación y la jurisprudencia traídas a colación y con la prueba que milita en el expediente, procederá a establecer si aquél celebró o no dicho contrato (...) Pues bien, para la Sala el material probatorio acabado de referir deja sin soporte el contenido del escrito del 26 de octubre de 2017 que el ingeniero José Luis Ruiz Barrios dirigió a Nevardo Eneiro Rincón Vergara, en el que le reclamó por el incumplimiento del contrato verbal de suministro de ladrillos y le solicitó el cambio del producto o, en su defecto, la devolución del anticipo, es decir, dicho documento no permite demostrar que entre el acá demandado y la Unión Temporal G-S se celebró un contrato verbal de suministro de ladrillos, como lo aseguró la parte demandante. En efecto, la prueba documental que obra en la foliatura señala claramente que la relación negocial de que habla el demandante sí tuvo lugar, pero no entre el accionado Nevardo Eneiro Rincón Vergara y la Unión Temporal G-S, sino entre Rubén Darío Gómez Marín, en calidad de arrendatario de la ladrillera Coprosan Ltda. e Ingeniería Prospectiva S.A.S., integrante de la citada unión temporal y representada legalmente por José Luis Ruiz Barrios. En opinión de la Sala, la prueba documental valorada merece plena credibilidad no sólo porque no fue tachada de falsa ni controvertida en este proceso, sino porque, además, coincide con lo dicho por el ingeniero Ruiz Barrios y el señor Gómez Marín, quienes, como se vio, aseguraron en sus respectivas declaraciones que ellos fueron quienes celebraron ese contrato de suministro de ladrillos, los cuales se necesitaban para la construcción del edificio del GAULA y la SIPOL en el municipio de Arauca, obra que la referida unión temporal se encontraba ejecutando, según el contrato de obra pública 128 del 20 de mayo de 2016 que suscribió con el departamento de Arauca. Además, como lo acredita el material probatorio, las consignaciones del anticipo se hicieron a distintas cuentas por solicitud expresa de Rubén Darío Gómez Marín y no del demandado

**FUENTE FORMAL:** LEY 1562 DE 2012 – ARTÍCULO 281 / LEY 1881 DE 2018 – ARTÍCULO 6

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SALA VEINTITRÉS ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá D.C., quince (15) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2019-00911-00(PI)**

**Actor: JOSÉ JOAQUÍN MARCHENA**

**Demandado: NEVARDO ENEIRO RINCÓN VERGARA**

**Asunto: PÉRDIDA DE INVESTIDURA**

La Sala 23 Especial de Decisión resuelve, en primera instancia, la solicitud de pérdida de investidura promovida por José Joaquín Marchena contra el Representante a la Cámara Nevardo Eneiro Rincón Vergara.

## **I. ANTECEDENTES**

1.1 Mediante escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 1 de marzo de 2019, José Joaquín Marchena, en ejercicio del medio de control previsto por el artículo 143 de la Ley 1437 de 2011 y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 183 de la Constitución Política y la Ley 1881 de 2018, solicitó que se decrete la pérdida de investidura del Representante a la Cámara por el partido liberal colombiano Nevardo Eneiro Rincón Vergara, elegido para el período constitucional 2014 – 2018, por violación del régimen de incompatibilidades. Subsidiariamente, pidió que se decrete la pérdida de investidura del citado señor como Diputado a la Asamblea Departamental de Arauca, para el período constitucional 2015 - 2019 (fls. 1 a 8, cdno. 1).

1.2 Los hechos que fundamentan la solicitud, en síntesis, son los siguientes:

1.2.1 El demandado, avalado por el partido liberal, participó en los comicios electorales del 10 de marzo de 2014, para la elección de los miembros de la Cámara de Representantes por el departamento de Arauca, para el período constitucional 2014 – 2018.

1.2.2 La lista del partido liberal colombiano obtuvo, en cabeza del señor Pedro de Jesús Orjuela, una curul para dicho departamento. El accionado, Nevardo Eneiro Rincón Vergara, ocupó el segundo lugar.

1.2.3 Teniendo en cuenta que el Consejo de Estado decretó la pérdida de investidura del señor Orjuela, el acá demandado fue llamado a suplir la vacancia absoluta que aquél dejó y, el 4 de octubre de 2016, se posesionó como Representante a la Cámara por el departamento de Arauca, para el período constitucional 2014 - 2018.

1.2.4 Previo a la posesión como congresista, Nevardo Eneiro Rincón Vergara fue elegido Diputado a la Asamblea Departamental de Arauca, por el partido liberal colombiano, cargo al que debió renunciar para posesionarse como Representante a la Cámara.

1.2.5 En noviembre de 2016 (no se precisa el día), el demandado, siendo congresista, celebró un contrato verbal con el representante legal de la Unión Temporal G-S, el cual tuvo como objeto el *“Suministro de Quinientos Mil (500.000) Ladrillos Tolete, a un valor de cuatrocientos pesos (\$400) por unidad, para un total de DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$200.000.000)”*, suma cuyo pago se pactó, así: \$80'000.000 por adelantado y \$120'000.000 con la entrega total del producto.

1.2.6 El anticipo se pagó de la siguiente forma: *i)* el 8 de noviembre de 2016, el señor Francisco Alvarado Moreno, empleado de la Unión Temporal G-S, consignó \$30'000.000 a nombre de Nevardo Eneiro Rincón Vergara, en una cuenta de Davivienda, *ii)* el 23 de diciembre de ese mismo año, la citada Unión Temporal entregó \$7'000.000 en efectivo al acá demandado, a través del señor Javier Acero y *iii)* el 28 de diciembre de 2016, Ingeniería Prospectiva S.A.S., integrante de la citada Unión Temporal, consignó, por instrucción y con autorización del señor Rincón Vergara, \$18'000.000 a Patricia Ariza, esposa de éste, en una cuenta de Davivienda y \$25'000.000 a Rubén Darío Gómez, en otra cuenta de Davivienda.

1.2.7 La Unión Temporal G-S, representada por José Luis Ruiz Barrios, está integrada por Ingeniería Prospectiva S.A.S. –también representada legalmente por el señor acabado de mencionar-, Construcciones y Consultorías HECAR S.A.S. - representada legalmente por Hermes Manuel Carmona Alvarado-, XIE S.A.S. - representada legalmente por Jaime Vargas Galindo- y Kambiacol S.A.S. -representada legalmente por Juan Carlos Manosalva Carvajal-.

1.2.8 Dicha unión temporal se conformó con el propósito de participar en el proceso de licitación según convocatoria LP-05-01-2016 y, posteriormente, suscribir el contrato de obra pública 128 del 20 de mayo de 2016 con el departamento de Arauca, el cual tenía por objeto la construcción de las instalaciones del Grupo de Acción Unificada para la Libertad Personal –GAULA- y la Seccional de Inteligencia Policial –SIPOL-, en el citado departamento.

1.2.9 El contrato verbal para el suministro de ladrillos entre el demandado y la Unión Temporal G-S tuvo como propósito el cumplimiento del referido contrato de obra pública 128 de 2016, que ésta celebró con el departamento de Arauca.

1.2.10 El señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara actuó con dolo, pues lo mínimo que se le debe exigir a los servidores públicos, en particular a los de elección popular, es que conozcan su régimen de inhabilidades e incompatibilidades, aspecto éste que no debe ser ajeno *“a una persona con un vasto devenir en la política, toda vez que se ha desempeñado durante muchos años en distintos cargos de elección popular en el Departamento de Arauca, lo cual lo hace una persona idónea en el conocimiento de toda la normatividad que regula estos cargos, como su inelegibilidad, prohibiciones e incompatibilidades”*, a lo cual se suma que el demandado actuó con la firme intención de ocultar cualquier relación que lo pudiera vincular con la Unión Temporal G-S, si se tiene en cuenta que ordenó que parte del dinero obtenido por el contrato fuera entregado y consignado a terceros, comportamiento que denota que aquél era consciente de que, con la celebración del contrato, estaba infringiendo el ordenamiento legal, esto es, el artículo 180 (numeral 4) de la Constitución Política.

### **1.3 Causal de pérdida de investidura**

El actor alega que la actuación del señor Rincón Vergara vulneró el régimen de incompatibilidades previsto por el artículo 180 (numeral 4) de la Constitución Política, en la medida en que celebró, teniendo la calidad de Representante a la Cámara por el departamento de Arauca, un contrato verbal de suministro de ladrillos con un contratista del Estado, esto es, con la Unión Temporal G-S.

Señala que, conforme a la norma en cita, los congresistas no pueden *“Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan en fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste”*.

Sostiene que el artículo 282 de la Ley 5 de 1992, *“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”*, reprodujo exactamente lo mismo que dispuso el numeral 4 del artículo 180 de la Constitución Política y agregó que, según el artículo 183 de esta misma codificación, el congresista pierde su investidura, entre otras razones, por violar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades (fls. 4 y 5, cdno. 1).

### **1.4 Adición de la demanda**

Dentro del término legal, el actor adicionó la demanda y sostuvo que, en la actualidad, el señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara se desempeña como Representante a la Cámara por el departamento de Arauca, por el partido liberal colombiano, para el

período constitucional 2018 – 2022; asimismo, el actor aportó un documento y solicitó decretar un testimonio (fls. 71 y 72, cdno. 1).

### **1.5. Auto admisorio y otras actuaciones**

1.5.1 El 5 de marzo de 2019, el despacho inadmitió la demanda de pérdida de investidura, a fin de que se completara la documentación que acredita la calidad de congresista del señor Rincón Vergara, razón por la cual se concedieron a la parte actora 10 días, para que allegara dicha documentación (fl. 82, cdno. 1).

1.5.2 Dentro del término, el demandante completó la documentación exigida (fls. 85 a 110, cdno. 1) y, por auto del 1 de abril de 2019, el despacho admitió la demanda y dispuso que, por Secretaría y con cargo al demandante, se expidieran copias del expediente, para que fueran remitidas al Tribunal Administrativo de Arauca, a fin de que asuma competencia y se pronunciara sobre la pretensión subsidiaria que el actor formuló en la demanda, esto es, “*que se declare la pérdida de investidura del citado señor [alude a Nevardo Eneiro Rincón Vergara] como Diputado a la Asamblea Departamental de Arauca, para el período constitucional 2015 – 2019*” (fls. 112 y 113, cdno. 1).

1.5.3 El auto admisorio fue notificado personalmente al demandado y al Ministerio Público (fls. 116 y 123, cdno. 1).

### **1.6 Contestación de la demanda**

El señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara, a través de apoderada judicial, sostuvo que no es cierto que hubiera celebrado un contrato verbal con persona natural o jurídica alguna que administre, maneje o invierta en fondos públicos o sea contratista del Estado o reciba donaciones de éste y agregó que el cargo a él imputado no es claro ni preciso, lo cual afecta su derecho de defensa.

Destacó que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades no puede interpretarse de forma extensiva, sino restrictiva y que aquellas normas que limitan derechos y libertades, mediante el señalamiento de incompatibilidades, inhabilidades y calidades para el ejercicio de cargos públicos, deben estar expresamente consagradas en la Constitución Política o en la ley.

Afirmó que, en el *sub examine*, no se configuran los elementos de la causal de incompatibilidad alegada, ya que él no celebró contrato alguno de suministro de ladrillos con la Unión Temporal G-S, puesto que éste fue suscrito por Rubén Darío Gómez Marín, en su condición de arrendatario de la ladrillera Compañía de Productores del Alto de San

Antonio, Coprosan Ltda., e Ingeniería Prospectiva S.A.S., la cual hace parte de la atrás citada unión temporal. Precisó que el señor Gómez Marín es arrendatario de la ladrillera desde el 21 de enero de 2014 y lo sigue siendo hasta la actualidad, de modo que es él quien goza de capacidad jurídica para obligarse con terceros, como ocurrió en este caso, al *“firmar el citado contrato privado de suministro de ladrillos”*.

Aclaró que Ingeniería Prospectiva S.A.S. no es contratista del Estado y que el contrato de obra pública 128 de 2016 fue suscrito entre la Unión Temporal G-S y el departamento de Arauca.

Manifestó que él no firmó documento alguno y menos aún participó de manera directa, ni indirecta, ni por interpuesta persona en la celebración del contrato objeto de debate.

Dijo que, si bien al momento de la suscripción del contrato de suministro de ladrillos del 4 de noviembre de 2016 entre Rubén Darío Gómez Marín e Ingeniería Prospectiva S.A.S., su difunta esposa (no precisó el nombre) era accionista de la ladrillera Coprosan Ltda., ello, por sí solo, no permite endilgarle a él una intervención personal, directa y activa en la celebración del contrato.

Expresó que, con fundamento en una comunicación que el señor José Luis Ruiz Barrios le dirigió el 26 de octubre de 2017, en la cual le reclamó por un supuesto incumplimiento en la entrega de los ladrillos y le solicitó la devolución de los dineros consignados como anticipo, la parte actora dedujo equivocadamente que él (el señor Rincón Vergara) fue quien suscribió el referido contrato de suministro de ladrillos.

Dijo que, el 6 de noviembre de 2017, respondió la comunicación del 26 de octubre de ese mismo año y le manifestó al señor Ruiz Barrios que había un malentendido, *“debido a que no he celebrado un contrato con usted para la entrega de ladrillos”*. Arguyó que, con ocasión de esta misiva, el 16 de noviembre siguiente el señor Ruiz Barrios dirigió un escrito a Rubén Darío Gómez Marín, a través del cual le reclamó por el incumplimiento en la entrega de los ladrillos y le solicitó la devolución del anticipo.

Explicó que el dinero consignado en una cuenta bancaria suya correspondía a una acreencia pendiente de pago por parte de Rubén Darío Gómez Marín, quien *“quiso que se cubrieran (sic) con el anticipo del contrato celebrado con el señor Ruiz Barrios”*.

Por último, aseveró que no se demostró en este caso *“el principio de culpabilidad que se exige en los juicios de pérdida de investidura”*, de modo que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar (fls. 128 a 147, cdno. 1).

## **1.7 Decreto de pruebas y otras actuaciones**

1.7.1 El 26 de abril de 2019, el despacho decretó las pruebas solicitadas por las partes (fls. 178 a 180, cdno. 1).

1.7.2 El 3 de mayo siguiente, el demandante interpuso recurso de apelación contra la providencia anterior, a fin de que se revoque el numeral 1.7, que negó la práctica del interrogatorio de parte del señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara (fls. 213 a 215, cdno. 2).

1.7.3 En auto del 15 de mayo de 2019, el despacho rechazó, por extemporáneo, el recurso de apelación que el actor presentó contra el auto de pruebas (fls. 235 a 237, cdno. 2).

1.7.4 El 21 de esos mismos mes y año, el actor interpuso recurso de reposición y, en subsidio, queja, contra el auto del 15 de mayo de 2019 (fls. 246 a 248, cdno. 2).

1.7.5 El 29 de mayo siguiente se practicaron los testimonios de Dumar Gilberto Zúñiga Rueda y Rubén Darío Gómez Marín, conforme a lo ordenado en el auto del 26 de abril del año en curso (fls. 272 y 273, cdno. 2).

1.7.6 El 11 de junio de 2019 se practicó el testimonio de José Luis Ruiz Barrios, conforme a lo ordenado en el auto del 31 de mayo de este año (fls. 313 y 314, cdno. 2). En la misma audiencia de testimonio, el despacho se pronunció sobre el recurso de reposición y, en subsidio, queja, interpuestos por el actor contra el auto del 15 de mayo de 2019 y aseguró que el recurso precedente era el de súplica, conforme a lo previsto por el artículo 246 del C.P.A.C.A. y, por tanto, dando prevalencia al derecho sustancial sobre el formal, dispuso que se tramitara el recurso de reposición como un ordinario de súplica, por lo cual se ordenó que el expediente fuera remitido al magistrado que sigue en turno, a fin de que profiriera la respectiva providencia (fls. 313 y 314, cdno. 2).

1.7.7 El 26 de junio del presente año, el demandante desistió del recurso de súplica interpuesto contra la providencia del 15 de mayo de 2019 (fl. 324, cdno. 2) y, mediante auto proferido ese mismo día, se aceptó el desistimiento (fls. 325 a 327, cdno. 2).

1.7.8 En auto del 15 de julio del año que avanza, el despacho sostuvo que el material probatorio decretado se encontraba recaudado, razón por la cual ordenó correr traslado de 3 días a las partes, para que se pronunciaran al respecto, si a bien lo tenían;



además, dispuso que la audiencia pública de que trata el 11 de la Ley 1881 de 2018 se realizaría el 5 de agosto de 2019 (fl. 334, cdno. 2)

### **1.8.- La audiencia pública**

Vencido el período probatorio, el 5 de agosto de 2019 se realizó la audiencia pública de que trata el artículo 11 de la Ley 1881 de 2018, con la asistencia de los señores Consejeros que integran la Sala 23 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura<sup>1</sup>, del apoderado del solicitante, del demandado y de su apoderada y de la señora Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado (fls. 361 a 363, cdno. 2).

1.8.1 El actor reiteró los supuestos de hecho esgrimidos en la demanda de pérdida de investidura y las consideraciones de orden jurídico que formuló en torno a la petición, pues, según dijo, el material probatorio que obra en el proceso demuestra que el señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara celebró, teniendo la calidad de congresista, un contrato verbal de suministro de ladrillos con un contratista del Estado, esto es, con la Unión Temporal G-S, lo cual se encuentra prohibido, conforme a lo dispuesto por el artículo 180 (numeral 4) de la Constitución Política y, por tanto, debe ser despojado de su investidura de congresista.

1.8.2 La señora Procuradora Séptima Delegada ante esta corporación pidió despachar favorablemente las pretensiones de la demanda, pues, en su opinión, si bien no se demostró que el señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara celebró, en su condición de congresista, un contrato de suministro de ladrillos con la Unión Temporal G-S, sí se acreditó *“que ayudó a gestionar el negocio que terminó con ese contrato”*.

1.8.3 La apoderada del accionado pidió negar las pretensiones de la demanda, en consideración a que, según el material probatorio, el congresista demandado no celebró contrato alguno de suministro de ladrillos con la Unión Temporal G-S, pues éste fue suscrito por Rubén Darío Gómez Marín, en su calidad de arrendatario de la ladrillera Coprosan Ltda., e Ingeniería Prospectiva S.A.S., integrante de la referida unión temporal y representada legalmente por José Luis Ruiz Barrios.

La citada apoderada cuestionó que el Ministerio Público solicitara la pérdida de investidura del señor Rincón Vergara con fundamento en que éste ayudó a gestionar el referido contrato, pues –afirmó– la demanda se estructuró sobre la base de que el accionado *“celebró”* y no sobre el hecho de que *“gestionó”* un contrato verbal de

---

<sup>1</sup> Se excusó de asistir la Consejera de Estado, doctora Rocío Araújo Oñate.

suministro de ladrillos, circunstancia que, en su opinión, impide que el juez se pronuncie sobre el particular, pues se trata de un tema o aspecto que no fue alegado por la parte actora, de modo que decidir con base en ello vulneraría el debido proceso y el derecho de defensa del demandado.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1 Calidad de congresista del demandado

Está acreditado que, para la época en que el señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara habría incurrido en la causal de pérdida de investidura –noviembre de 2016-, por haber celebrado supuestamente un contrato verbal de suministro de ladrillos con la Unión Temporal G-S, ostentaba la calidad de Representante a la Cámara por el departamento de Arauca, conforme lo acreditan los documentos visibles a folios 10 a 13 del cuaderno 1.

Es de anotar que el señor Rincón Vergara, con el aval del partido liberal colombiano, participó en los comicios electorales del 11 de marzo de 2018 y fue elegido Representante a la Cámara por el departamento de Arauca, para el período constitucional 2018 – 2022 (fls. 86 y 93 respaldo, cdno. 1), calidad que ostenta en la actualidad.

### 2.2 Competencia de la Sala

Esta Sala de Decisión es competente para conocer de la solicitud de pérdida de investidura del Representante a la Cámara Nevardo Eneiro Rincón Vergara, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 184<sup>2</sup> y 237 (numeral 5)<sup>3</sup> de la Constitución Política, 143 de la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup> y 2 y 3 de la Ley 1881 de 2018<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> “Artículo 184 de la C.P. La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano”.

<sup>3</sup> “Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

(...)

“5) Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley”.

<sup>4</sup> “Artículo 143. Pérdida de Investidura. A solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución, se podrá demandar la pérdida de investidura de congresistas”.

<sup>5</sup> “Artículo 2. Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.

“Parágrafo. El Consejo de Estado conformará Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura, las cuales estarán conformadas por 5 Magistrados, uno por cada sección”.

### 2.3 Oportunidad de la acción

El artículo 6 de la Ley 1881 de 2018 dispone que la demanda en este tipo de casos “*deberá presentarse dentro del término de cinco (5) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, so pena de que opere la caducidad*”.

Si bien no es posible establecer a ciencia cierta cuándo se habría configurado la conducta imputada al señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara, esto es, la celebración de un contrato verbal de suministro de ladrillos con la Unión Temporal G-S, por cuanto aquél alega no haber suscrito contrato alguno, lo cierto es que, según la demanda, tal negociación habría ocurrido en noviembre de 2016, cuando el demandado ostentaba la calidad de Representante a la Cámara por el departamento de Arauca.

En consecuencia, como la demanda de pérdida de investidura se instauró el 1 de marzo de 2019 (fl.1, cdno. 1), es obvio que aún no han transcurrido los 5 años a los que alude el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018, lo cual permite concluir que aquella se presentó dentro del término de ley.

### 2.4 La figura de la pérdida de investidura

El proceso de pérdida de investidura es un juicio sancionatorio de estirpe constitucional, que puede culminar con la imposición de un castigo de carácter jurisdiccional, por la transgresión del código de conducta que la Constitución Política consagra para los congresistas.

El artículo 1 de la Ley 1881 de 2018 lo define como un proceso sancionatorio de responsabilidad subjetiva que puede ejercerse “*en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución*”.

Sobre el particular, la Corte Constitucional sostiene que en todo proceso de pérdida de investidura es indispensable que se efectúe un análisis de culpabilidad, esto es, un juicio de reproche al comportamiento del congresista demandado y, por consiguiente, según el alto tribunal, es necesario que se respeten todas y cada una de las garantías del principio-derecho al debido proceso, contenidas en el artículo 29 de la Constitución Política<sup>6</sup>.

---

“Artículo 3. La Sala Especial de Decisión de Pérdida de investidura dispondrá de un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud en la Secretaría General de la Corporación, para dictar la sentencia de primera instancia. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo dispondrá de un plazo igual para decidir el recurso de apelación”.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, SU-424 de 2016.

A fin de establecer si se configura el elemento subjetivo de la causal de pérdida de investidura, es preciso verificar: *i)* si el congresista estaba en condiciones de comprender el hecho o circunstancia configurativa de la causal, *ii)* si le era exigible otra conducta o comportamiento diferente y *iii)* si el congresista atendió o no el ordenamiento jurídico.

El carácter sancionatorio que reviste la pérdida de investidura implica una excepción al principio de la capacidad electoral, en cuanto todo ciudadano puede ser elegido mientras no exista norma expresa que limite su derecho<sup>7</sup>. Las causales que la legislación consagra para decretarla son taxativas y, por lo tanto, no pueden extenderse a otras conductas<sup>8</sup>.

El artículo 183 de la Constitución Política señala que los congresistas perderán su investidura cuando incurran en violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades o al régimen de conflicto de intereses, en el incumplimiento de algunos de los deberes inherentes a la dignidad del cargo en los casos taxativamente dispuestos por la norma, o cuando resulten responsables por la indebida destinación de dineros públicos o por el tráfico de influencias debidamente comprobado.

La acción de pérdida de investidura, ha señalado la jurisprudencia de esta corporación, obedece “*al empeño del constituyente de ordenar la gestión de los intereses públicos*”<sup>9</sup> y a la necesidad de contar con un mecanismo que permita preservar la dignidad que implica ser miembro de la más alta corporación de la democracia participativa dentro del Estado de derecho y a la cual corresponde ejercer, fundamentalmente, la labor legislativa, razón por la cual el ejercicio de dicha acción está radicado en cabeza de cualquier persona.

El proceso de pérdida de investidura lleva, en caso de hallarse configurada alguna de las infracciones anotadas en precedencia, a la drástica sanción de separación del cargo, esto es, de la pérdida definitiva de la calidad de congresista, en los casos en que se demuestre que éste actuó de manera dolosa o culposa, con lo cual se configura una inhabilidad permanente para acceder a los cargos públicos que señalan la Constitución y la ley.

---

<sup>7</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 27 de enero de 1998 (expediente AC-5397).

<sup>8</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 17 de julio de 2012 (expedientes 00438 y 00357).

<sup>9</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de septiembre de 2005 (expediente 01216-00).

## 2.5 La causal de pérdida de investidura en que habría incurrido el demandado

Se acusa al Representante a la Cámara Nevardo Eneiro Rincón Vergara de haber vulnerado el artículo 180 (numeral 4) de la Constitución Política, por cuanto, en su condición de congresista, celebró un contrato de suministro de ladrillos con un contratista del Estado; al respecto, señala la norma:

“Art. 180.- Los congresistas no podrán:

(...)

“4) Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan en fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones”.

El artículo 282 de la Ley 5 de 1992, *“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”*, contempla la misma prohibición y el artículo 284 *ibídem* agrega que las incompatibilidades tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo.

Por su parte, el artículo 183 de la C.P. dispone que los congresistas perderán su investidura, entre otras razones, por violar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

De conformidad con la referida Ley 5 de 1992, se entiende por inhabilidad *“todo acto o situación que invalida la elección de Congresista o impide serlo”* (artículo 279) y por incompatibilidad *“todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los Congresistas durante el período de ejercicio de la función”* (artículo 281).

Las causales de incompatibilidad e inhabilidad constitutivas de pérdida de investidura, como lo ha dicho el Consejo de Estado, son *“taxativas y no se pueden aplicar en forma extensiva a un evento que la norma no ha previsto”*<sup>10</sup>.

Ahora, las incompatibilidades constitucionales contemplan varias excepciones, según lo dispone el artículo 283 de la Ley 5 de 1992, cuando señala:

“Las incompatibilidades constitucionales no obstan para que los Congresistas puedan directamente o por medio de apoderado:

1. Ejercer la cátedra universitaria.
2. Cumplir las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales, conforme a la ley y en igualdad de condiciones, tengan interés, o su cónyuge, o compañero o compañera permanente, o sus padres, o sus hijos.

---

<sup>10</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de agosto de 2018 (expediente PI 00373-01).

3. Formular reclamos por el cobro de impuestos fiscales o parafiscales, contribuciones, valorizaciones, tasas o multas que graven a las mismas personas.
4. Usar los bienes y servicios que el Estado ofrezca en condiciones comunes a los que le soliciten tales bienes y servicios.
5. Dirigir peticiones a los funcionarios de la Rama Ejecutiva para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.
6. Adelantar acciones ante el Gobierno en orden a satisfacer las necesidades de los habitantes de sus circunscripciones electorales.
7. (Declarado inexecutable en sentencia C-497 de 1994).
8. Intervenir, gestionar o convenir en todo tiempo, ante los organismos del Estado en la obtención de cualquier tipo de servicios y ayudas en materia de salud, educación, vivienda y obras públicas para beneficio de la comunidad colombiana.
9. Participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley.
10. Siendo profesional de la salud, prestar ese servicio cuando se cumpla en forma gratuita.
11. Participar en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas.
12. Pertenecer a organizaciones cívicas y comunitarias.
13. Las demás que establezca la ley”.

En suma, salvo las excepciones señaladas, la incompatibilidad prohíbe a un congresista en ejercicio celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que: *i)* administren, manejen o inviertan en fondos públicos, *ii)* sean contratistas del Estado o *iii)* reciban donaciones del Estado.

La jurisprudencia de la corporación ha señalado que la gestión y la celebración de contratos son dos formas de intervención autónomas y abiertamente distintas, ya que la gestión se refiere a las tratativas precontractuales y pretende un lucro o el logro de un fin cualquiera, en tanto que la celebración de contratos solo atiende a la participación del candidato en la suscripción o perfeccionamiento del respectivo contrato<sup>11</sup>.

Respecto de la causal de incompatibilidad que se endilga al congresista, el Consejo de Estado ha sostenido que *“la disposición propende porque la persona que ha sido investida de la calidad de congresista, (sic) se abstenga de realizar ciertas actividades simultáneas con el desempeño de su función; (sic) la prohibición impide la coexistencia de dos actividades en procura de evitar un daño al interés público, irrogado por la indebida influencia de la investidura para fines personales”*<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala Primera Especial de Decisión, sentencia del 19 de febrero de 2019 (PI 2018-02417).

<sup>12</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 9 de diciembre de 1999 (expediente AC-8806).

A su vez, esta corporación ha señalado que el contrato que se prohíbe celebrar puede ser verbal o escrito:

“Nuestro Código Civil define el contrato o convención como ‘un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas’ (art. 1495).

“Bajo la premisa fundamental de que (sic) contrato como el señalado por el acusador, (sic) es esencialmente consensual, bien podía acreditarse su existencia a través de cualquier medio probatorio idóneo, pues el acuerdo negocial podía plasmarse **por escrito o acordarse en forma verbal**”<sup>13</sup> (se resalta).

Pues bien, como el cargo imputado al señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara, a través del cual se pretende que se despoje de su investidura de congresista, está cimentado en que él, teniendo la calidad de Representante a la Cámara, “**celebró**” un contrato verbal de suministro de ladrillos con un contratista del Estado, esto es, con la Unión Temporal G-S, la Sala, con fundamento en la legislación y la jurisprudencia traídas a colación y con la prueba que milita en el expediente, procederá a establecer si aquél celebró o no dicho contrato.

De llegar a acreditarse la causal de pérdida de investidura alegada, la Sala deberá establecer si el señor Rincón Vergara actuó con dolo o con culpa, conforme lo exigen el ordenamiento legal (artículo 1 de la Ley 1881 de 2018) y la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

## **2.6 Caso concreto y análisis probatorio**

Alega la parte actora que el acá demandado debe perder su investidura, debido a que celebró, teniendo la calidad de congresista, un contrato verbal de suministro de ladrillos con un contratista del Estado, esto es, con la Unión Temporal G-S, lo cual, al tenor de lo dispuesto por el artículo 180 (numeral 4) de la Constitución Política, se encuentra prohibido; además, porque su actuación estuvo prevalida de dolo, ya que, para ocultar cualquier relación que lo vinculara con dicha unión temporal, ordenó que parte del dinero del contrato fuera entregado y consignado en cuentas de terceros.

Por su parte, el señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara niega haber celebrado ese contrato y asegura que éste fue suscrito por Rubén Darío Gómez Marín, en su calidad de arrendatario de la ladrillera Compañía de Productores del Alto de San Antonio, Coprosan Ltda., e Ingeniería Prospectiva S.A.S., integrante de la Unión Temporal G-S y representada legalmente por José Luis Ruiz Barrios. Agrega el demandado que los dineros que se consignaron en una cuenta suya corresponden a sumas adeudadas por el señor Gómez Marín, quien autorizó que así se hiciera.

---

<sup>13</sup> *Ibidem.*

Pues bien, está acreditado que Nevardo Eneiro Rincón Vergara, para la época en que se alega que celebró un contrato verbal de suministro de ladrillos con la Unión Temporal G-S (noviembre de 2016), ostentaba la calidad de Representante a la Cámara por el departamento de Arauca (fls. 10 a 13, cdno. 1).

Consta en el plenario, asimismo, que la Unión Temporal G-S<sup>14</sup>-, representada legalmente por el ingeniero José Luis Ruiz Barrios, es contratista del Estado, según el contrato de obra pública 128 del 20 de mayo de 2016 que suscribió con el departamento de Arauca, cuyo objeto fue la “*CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES DEL GRUPO DE ACCIÓN UNIFICADA PARA LA LIBERTAD PERSONAL (GAULA) Y DE LAS INSTALACIONES DE LA SECCIONAL DE INTELIGENCIA POLICIAL (SIPOL) EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA*” (fls. 26 a 66, cdno. 1).

Para acreditar el referido contrato verbal de suministro de ladrillos, la parte actora aportó al proceso copia del escrito del 26 de octubre de 2017, a través del cual el ingeniero Ruiz Barrios le reclamó al señor Rincón Vergara por el incumplimiento de dicho contrato, debido a la “*pésima calidad*” de los ladrillos, los cuales, en su opinión, no cumplieron con las especificaciones técnicas acordadas, aspecto éste que el ingeniero tuvo en cuenta para solicitarle al demandado el cambio del producto o, en su defecto, el reintegro de los \$80'000.000 que dijo haberle pagado como anticipo. En ese mismo escrito, el señor Ruiz Barrios le recordó al accionado que dicha suma la desembolsó, por solicitud de este último, de la siguiente forma: *i) \$30'000.000 a Nevardo Eneiro Rincón Vergara, en una cuenta de Davivienda (consignación realizada el 8 de noviembre de 2016), ii) \$7'000.000 en efectivo a Javier Acero (pago realizado el 23 de diciembre de 2016), iii) \$18'000.000 a Patricia Ariza, en una cuenta de Davivienda (consignación realizada el 28 de diciembre de 2016) y iv) \$25'000.000 a Rubén Darío Gómez Marín, en una cuenta de Davivienda (consignación realizada el 28 de diciembre de 2016)* (fls. 18 y 19, cdno. 1).

Asegura el demandante que ese escrito del 26 de octubre de 2017 y las consignaciones acabadas de referir demuestran la relación comercial entre el demandado Rincón Vergara y el contratista del Estado Unión Temporal G-S, razón por la cual aquél debe perder su investidura de congresista; no obstante, como se verá enseguida, el material probatorio que obra en el expediente muestra una situación distinta a la alegada por la parte actora.

---

<sup>14</sup> La Unión Temporal G-S estaba integrada por Ingeniería Prospectiva S.A.S. (representada legalmente por José Luis Ruiz Barrios), Construcciones y Consultores HECAR S.A.S. (representada legalmente por Hermes Manuel Carmona Alvarado), XIE S.A.S. (representada legalmente por Jaime Vargas Galindo) y Kambiacol S.A.S (representada legalmente por Juan Carlos Manosalva Carvajal) (fl. 20, cdno.1).



En efecto, si bien a lo largo del escrito del 26 de octubre de 2017 el ingeniero Ruiz Barrios insistió reiteradamente en que celebró un contrato verbal de suministro de ladrillos con Nevardo Eneiro Rincón Vergara, quien, según lo afirmado por aquél, recibió un anticipo de \$80'000.000 y pidió que esta suma fuera consignada en una cuenta suya y en las de otras personas, en la declaración que el citado ingeniero rindió en el curso de este proceso el 11 de junio del año que avanza aseguró una cosa distinta, esto es, que dicho contrato lo suscribió con Rubén Darío Gómez Marín y no con el acá accionado, pues *“Eneiro es la persona que hizo el puente” e “hizo el acercamiento”, pero “yo lo celebré con el señor Darío”* (escuchar cd) (fl. 315, cdno. 2). Aclaró que fueron 400.000 y no 500.000 los ladrillos contratados, a un precio de \$500 la unidad, para un total de \$200'000.000 y que ese material se requería para la construcción de las instalaciones del GAULA y la SIPOL en el municipio de Arauca. Afirmó que Rubén Darío le solicitó que el anticipo fuera consignado parte a él (\$25'000.000) y lo demás a Nevardo Eneiro Rincón Vergara (\$30'000.000), a Patricia Ariza (\$18'000.000) y a Javier Acero (\$7'000.000). Agregó que, como el ladrillo no reunía las especificaciones técnicas, no lo recibió, razón por la cual contactó telefónicamente al señor Gómez Marín y le pidió que le cambiara el producto o que le reintegrara los \$80'000.000 del anticipo y, como éste se negó, el 26 de octubre de 2017 remitió un escrito al demandado Nevardo Eneiro Rincón Vergara, a través del cual le hizo la misma solicitud que a Rubén Darío, por cuanto, en su opinión, aquél debía ser solidario, ya que sirvió de puente o enlace para la celebración del contrato de suministro de ladrillos y porque, además, se trata de una persona visible en el departamento, dada su condición de congresista, lo cual lo llevó a pensar que él podía devolverle el dinero del anticipo que pagó a Gómez Marín.

Lo afirmado por el ingeniero José Luis Ruiz Barrios en su declaración del 11 de junio de 2019 se encuentra respaldado con la prueba documental que reposa en el plenario y el testimonio de Rubén Darío Gómez Marín, como se verá enseguida.

En efecto, consta en el plenario que, el 4 de noviembre de 2016, Ingeniería Prospectiva S.A.S. -representada legalmente por el ingeniero Ruiz Barrios- y el señor Gómez Marín, obrando este último como arrendatario de la ladrillera Compañía de Productores del Alto de San Antonio, Coprosan Ltda., con nit. 9001016601 y domiciliada en el municipio de Tame (Arauca), suscribieron un contrato de suministro de 400.000 ladrillos, los cuales, según la cláusula primera, debían ser transportados desde Tame hasta el municipio de Arauca y entregados en el sitio en el que se estaba ejecutando la obra pública que la Unión Temporal G-S contrató con el departamento de Arauca, esto es, la construcción del edificio del GAULA y la SIPOL, según el contrato de obra 128 del 20 de mayo de 2016 (fls. 26 a 66, cdno. 1).

Conforme a la cláusula segunda del contrato de suministro de ladrillos, las partes acordaron que el precio de cada unidad sería de \$500, para un total de \$200'000.000, de los cuales el 40% (\$80'000.000) se pagaría como anticipo y el saldo (\$120'000.000) se cancelaría una vez realizada la entrega total del producto (fls. 148 a 150, cdno. 1).

El 17 de mayo de 2019, el ingeniero Ruiz Barrios dirigió un escrito a este despacho, en el que dio detalles de la negociación hecha con el señor Gómez Marín<sup>15</sup>; al respecto, dijo (se transcribe textualmente):

“... me permito informar que **con ocasión del Contrato de Suministro y Transporte de ladrillos celebrado en noviembre del año 2016 por INGENIERIA PROSPECTIVA SAS con el señor RUBEN DARIO GOMEZ M.** de la LADRILLERA COMPAÑÍA DE PRODUCTORES DEL ALTO DE SAN ANTONIO-COPROSAN, **pagué a éste último el valor acordado contractualmente como anticipo, consignándoselo, por pedido e instrucción suya,** a los titulares de las siguientes cuentas bancarias de DAVIVIENDA y de manera personal.

“. Cta No. 506400140626, Banco Davivienda de fecha 28 de diciembre de 2016, valor consignado \$25.000.000 a nombre de Darío Gómez.

“. Cta No. 5060600002322, Banco Davivienda, de fecha 8 de noviembre de 2016, valor consignado \$30.000.000, a nombre de Eneiro Rincón.

“. Cta No. 5060000079687, Banco Davivienda, de fecha 28 de diciembre de 2016, valor consignado \$18.000.000, a nombre de Patricia Ariza.

“. 23 de Diciembre 2016, efectivo por valor de \$7.000.000 entregado al señor Javier Acero.

“Es de aclarar que dichas consignaciones se realizaron atendiendo **la autorización del señor RUBEN DARIO GOMEZ**” (se resalta) (fl. 258, cdno. 2).

A través de oficio del 9 de mayo de 2019 dirigido a la Secretaría General del Consejo de Estado, el Coordinador del Departamento de Operaciones y Reclamos de Davivienda confirmó las consignaciones anteriores, esto es, las que se realizaron en cuentas cuyos titulares son Nevardo Eneiro Rincón Vergara, Rubén Darío Gómez Marín y Patricia Ariza Sarmiento (fols. 262 a 264, cdno. 2).

Ahora bien, el Representante a la Cámara Nevardo Eneiro Rincón Vergara sostuvo en la contestación de la demanda que, como no celebró contrato alguno con el ingeniero Ruiz Barrios, recibió con extrañeza el escrito que éste le dirigió el 26 de octubre de 2017, en el que le pidió el cambio de los ladrillos o, en su defecto, la devolución del anticipo, razón por la cual -expresó- el 6 de noviembre de ese mismo año le respondió con la siguiente misiva (se transcribe textualmente):

“... creo que existe un malentendido sobre lo que usted plantea, **debido a que no he celebrado un contrato con usted para la entrega de ladrillos (...).**

---

<sup>15</sup> Dicha prueba fue decretada de oficio por el despacho, mediante auto del 26 de abril de 2019 (fls. 178 a 180, cdno. 1).

“Si bien mi difunta esposa era accionista de la ladrillera COPRASAN, esta desde el año 2014 fue arrendada al señor RUBEN DARIO GÓMEZ MARÍN y por eso si existe algún inconveniente con alguna entrega de ladrillo, debería comunicarse con él directamente.

“De igual manera, procederé a aclarar las consignaciones que usted dice hizo a mi cuenta y a la de mi esposa, me sorprende **pues dichas acreencias estaban pendientes por pagarlas el señor RUBEN DARIO GÓMEZ MARIN, quien en la actualidad me confirma que autorizó el giro de unos recursos**” (fl. 152, cdno. 1). (se resalta).

Lo asegurado por el demandado en la misiva anterior, en cuanto a que no celebró contrato alguno de suministro de ladrillos con José Luis Ruiz Barrios encuentra respaldo en el escrito del 16 de noviembre de 2017 que este último remitió a Rubén Darío Gómez Marín, en el que le solicitó el reintegro del anticipo de \$80'000.000 por haber incumplido el contrato de suministro de ladrillos; al respecto, tal comunicación señala (se transcribe textualmente):

“Por medio de la presente me permito recordarle una vez más, de la obligación pendiente **que se adquirió mediante contrato escrito, concerniente al suministro de 500.000 ladrillos tolete<sup>16</sup> por un valor de 200.000.000 de pesos, de los cuales le adelanto 80.000.000 de pesos, entregados en diferentes cuentas a personas a quien usted autorizo previamente.**

“**Debido al incumplimiento de su parte, no se llevó a feliz término dicho contrato, por lo cual exijo se me haga efectiva la devolución de este dinero lo antes posible;** y ya que en muchas ocasiones me responde con evasivas, quiero advertirle que procederé a interponer en su contra un proceso judicial como lo establece la cláusula séptima parágrafo primero, en concordancia con la cláusula Decimo primera de dicho contrato, para que me devuelva el dinero con intereses.

“Espero se comunique conmigo prontamente, con el propósito de que me reintegre el dinero o mejore la calidad del ladrillo para podérselo recibir” (se resalta) (fl. 151, cdno. 1).

La cláusula séptima (parágrafo primero) del contrato de suministro de ladrillos, suscrito el 4 de noviembre de 2016 entre Rubén Darío Gómez Marín e Ingeniería Prospectiva S.A.S., dispone:

“En caso de incumplimiento por parte de EL CONTRATISTA este (sic) deberá devolver la cantidad de plata entregada a la fecha en calidad de pagos de anticipo, abonos, etc., al CONTRATANTE” (fl. 149, cdno. 1).

Por su parte, la cláusula décima primera del citado contrato dice:

“El presente documento presta merito (sic) ejecutivo para todos los efectos legales” (fl. 150, cdno. 1)”.

Sin duda, los escritos del 6 y del 16 de noviembre de 2017 transcritos en la página anterior, así como el documento escrito del 4 de noviembre de 2016 visible a folios 148 a 150 del cuaderno 1, los cuales no fueron tachados de falsos ni controvertido su contenido, ratifican que el contrato de suministro de ladrillos fue celebrado entre Rubén

---

<sup>16</sup> En la declaración que el ingeniero Ruiz Barrios rindió en este proceso el 11 de junio de 2019 aclaró que los ladrillos contratados fueron 400.000 y no 500.000, como erradamente se dijo en los escritos del 26 de octubre y del 16 de noviembre de 2017, pues, según él, se trató de un error en la digitación (escuchar cd).

Darío Gómez Marín y José Luis Ruiz Barrios y no entre este último y Nevardo Eneiro Rincón Vergara. No de otra manera se explica el hecho de que el ingeniero Ruiz Barrios dirigiera al señor Gómez Marín la comunicación del 16 de noviembre de 2017 solicitándole el reintegro del anticipo, luego de que el demandado le remitiera previamente la comunicación del 6 de esos mismos mes y año, en la que, como se vio, le aseguró que no había celebrado con él ningún contrato de suministro de ladrillos.

En declaración que Rubén Darío Gómez Marín rindió en este proceso el 29 de mayo de 2019 (escuchar cd) (fl. 277, cdno. 2) aseguró que, en el año 2007, ingresó a trabajar como obrero a la ladrillera Coprosan Ltda. y, posteriormente, se convirtió en el administrador y, en el 2014, la tomó en arrendamiento, según contrato que suscribió con Sandra Becerra, representante legal de la ladrillera. Afirmó que, como arrendatario de Coprosan Ltda., suscribió, en noviembre de 2016, un contrato de suministro de 400.000 ladrillos tolete con Ingeniería Prospectiva S.A.S., representada legalmente por José Luis Ruiz Barrios, a un precio de \$500 la unidad, para un total de \$200'000.000. Sostuvo que los ladrillos se necesitaban para la construcción del edificio de la policía en el municipio de Arauca, que se pactó un anticipo del 40%, esto es, \$80'000.000 y que pidió al citado ingeniero que esta suma fuera consignada, así: *i*) \$30'000.000 a Nevardo Eneiro Rincón Vergara, *ii*) \$18'000.000 a Patricia Ariza, *iii*) \$7'000.000 a Javier Acero y *iv*) \$25'000.000 a él (al señor Gómez Marín) y agregó que el dinero consignado a los 2 primeros correspondía al pago de una deuda que contrajo con ellos, ya que eran prestamistas, mientras que los \$7'000.000 que autorizó pagar al señor Acero se debió al hecho de que éste fue quien hizo el contacto para la celebración del contrato. Aclaró que el demandado ninguna relación tiene con Coprosan Ltda. y que tampoco es propietario de ladrilleras.

A propósito de lo que Rubén Darío Gómez Marín afirmó en su testimonio consta en el plenario que, el 21 de enero de 2014, éste tomó en arrendamiento la ladrillera Compañía de Productores del Alto San Antonio, Coprosan Ltda., representada legalmente por Sandra Lucero Becerra Caro, cuyo objeto consistió, según la cláusula primera, en *“Entregar en arrendamiento para el uso y goce la planta física, la maquinaria, muebles, inventarios y herramientas y todos y cada uno de los elementos debidamente inventariados que se relacionan a la fecha, de manera detallada en el inventario que hace parte de este documento, perteneciente a la empresa COPROSAN LTDA, localizada en la finca la Esperanza vereda San Antonio del Municipio de Tame”* (fol. 156, cdno. 1).

Ese contrato de arrendamiento se ha venido prorrogando sucesivamente cada año, conforme lo indican los contratos suscritos entre las mismas partes (Rubén Darío Gómez Marín y Sandra Lucero Becerra Caro) el 21 de enero de 2015, el 21 de enero de 2016, el 21 de enero el 2017, el 21 de enero de 2018 y el 21 de enero de 2019 (fols. 153 a 170, cdno. 1).

Pues bien, para la Sala el material probatorio acabado de referir deja sin soporte el contenido del escrito del 26 de octubre de 2017 que el ingeniero José Luis Ruiz Barrios dirigió a Nevardo Eneiro Rincón Vergara, en el que le reclamó por el incumplimiento del contrato verbal de suministro de ladrillos y le solicitó el cambio del producto o, en su defecto, la devolución del anticipo, es decir, dicho documento no permite demostrar que entre el acá demandado y la Unión Temporal G-S se celebró un contrato verbal de suministro de ladrillos, como lo aseguró la parte demandante.

En efecto, la prueba documental que obra en la foliatura señala claramente que la relación comercial de que habla el demandante sí tuvo lugar, pero no entre el accionado Nevardo Eneiro Rincón Vergara y la Unión Temporal G-S, sino entre Rubén Darío Gómez Marín, en calidad de arrendatario de la ladrillera Coprosan Ltda. e Ingeniería Prospectiva S.A.S., integrante de la citada unión temporal y representada legalmente por José Luis Ruiz Barrios.

En opinión de la Sala, la prueba documental valorada merece plena credibilidad no sólo porque no fue tachada de falsa ni controvertida en este proceso, sino porque, además, coincide con lo dicho por el ingeniero Ruiz Barrios y el señor Gómez Marín, quienes, como se vio, aseguraron en sus respectivas declaraciones que ellos fueron quienes celebraron ese contrato de suministro de ladrillos, los cuales se necesitaban para la construcción del edificio del GAULA y la SIPOLE en el municipio de Arauca, obra que la referida unión temporal se encontraba ejecutando, según el contrato de obra pública 128 del 20 de mayo de 2016 que suscribió con el departamento de Arauca.

Además, como lo acredita el material probatorio, las consignaciones del anticipo se hicieron a distintas cuentas por solicitud expresa de Rubén Darío Gómez Marín y no del demandado. Ahora, en cuanto a las sumas consignadas en cuentas bancarias de este último y de su esposa, la señora Patricia Ariza, el accionado aseguró en la contestación de la demanda que se trataba de unas acreencias pendientes de pago por parte del señor Gómez Marín (fol. 141, cdno. 1), quien ratificó lo dicho por aquél en la declaración que rindió en este proceso el 29 de mayo de 2019, lo cual, por cierto, no fue desvirtuado en el proceso.

Lo hasta acá expuesto y las contradicciones en su testimonio restan credibilidad a lo manifestado por el abogado Dumar Gilberto Zúñiga Rueda, quien, en declaración que rindió en este proceso el 29 de mayo del año que avanza (escuchar cd) (fl. 277, cdno. 2), aseguró que el referido contrato de suministro de ladrillos fue celebrado entre los señores Rincón Vergara y Ruiz Barrios.

En efecto, el citado abogado afirmó que fue contactado por el ingeniero José Luis Ruiz Barrios, para que le ayudara a recuperar el dinero del anticipo que se habría pagado al demandado Rincón Vergara y que, para tal efecto, aquél le entregó el tantas veces mencionado escrito del 26 de octubre de 2017, a fin de que lo hiciera valer dentro de un proceso judicial; sin embargo, contrario a lo aseverado por el abogado Dumar Gilberto Zúñiga Rueda, en la declaración que el señor Ruiz Barrios rindió en el proceso (escuchar cd) dijo que ese escrito fue elaborado por dicho abogado y no por él y que luego fue remitido al demandado como un medio de presión para que le restituyera el valor del anticipo, ya que éste fue quien lo puso en contacto con Rubén Darío Gómez Marín y, por tanto, *“considero que el señor Eneiro tiene mayor (sic) posibilidades de responderme, es una figura pública, supondría yo que él no iría a permitir en ese momento que se le iniciara un proceso, por eso se le conminó, enviamos el requerimiento para ver que respuesta nos daba”*.

Además, el abogado Zúñiga Rueda dijo que el ingeniero Ruiz Barrios le firmó un poder (el cual obra en el expediente a folio 276 del cuaderno 2), documento que – aseguró- tenía como propósito citar al demandado a una audiencia de conciliación prejudicial, a fin de agotar el requisito de procedibilidad exigido por la ley con miras a instaurar una demanda en su contra por incumplimiento contractual; sin embargo, tal documento no prueba nada más allá de ser un poder, pues el demandado jamás fue citado a audiencia de conciliación alguna y menos aún se instauró una demanda en su contra por un supuesto incumplimiento contractual (al menos no obran pruebas en el expediente que así lo demuestren).

Cabe anotar, en todo caso, que el abogado Dumar Gilberto Zúñiga Rueda no fue testigo presencial de los hechos, es decir, no estuvo presente cuando se habría celebrado el supuesto contrato verbal de suministro de ladrillos, pues en ninguna parte es mencionado en aquella condición y, además, como él mismo lo dijo en su declaración, el ingeniero José Luis Ruiz Barrios lo contactó con posterioridad a la negociación de los ladrillos, con el propósito de que iniciara acciones judiciales en contra del demandado Rincón Vergara, a fin de recuperar el dinero del anticipo.

Pues bien, de conformidad con el material probatorio valorado, puede concluirse:

i) Que el contrato de suministro y transporte de 400.000 ladrillos tolete, los cuales tenían como destino la construcción del edificio del GAULA y la SIPOL en el municipio de Arauca, a cargo de la Unión Temporal G-S, fue celebrado el 4 de noviembre de 2016 entre Rubén Darío Gómez Marín, en calidad de arrendatario de la ladrillera Coprosan Ltda. e Ingeniería Prospectiva S.A.S., integrante de dicha unión temporal y representada legalmente por José Luis Ruiz Barrios, de modo que lo asegurado por la parte

demandante, en cuanto a que dicho contrato fue celebrado por el señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara y la Unión Temporal G-S, no tiene ningún sustento.

ii) Para la época de celebración del contrato de suministro de ladrillos (4 de noviembre de 2016), el señor Rubén Darío Gómez Marín era el arrendatario de la ladrillera Coprosan Ltda., según contrato de arrendamiento que suscribió el 21 de enero de 2014 con Sandra Lucero Becerra Caro, representante legal de la ladrillera, contrato que se prorrogó en 2015, en 2016, en 2017, en 2018 y en 2019, a lo cual se agrega que no se demostró en el plenario que las personas acabadas de mencionar tuvieran vínculos familiares con el demandado o con algún miembro de su familia.

iii) El valor del contrato fue de \$200'000.000, de los cuales el 40%, esto es, \$80'000.000, fueron pagados como anticipo al señor Rubén Darío Gómez Marín, quien autorizó que parte de esta suma fuera consignada a Nevardo Eneiro Rincón Vergara (\$30'000.000) y a Patricia Ariza (\$18'000.000), a quienes les adeudaba dinero, ya que eran prestamistas, además de los \$7'000.000 en efectivo que le fueron entregados a Javier Acero, por haber sido la persona que hizo el contacto para la celebración del contrato de suministro de ladrillos.

iv) No se demostró que Nevardo Eneiro Rincón Vergara o alguno de sus familiares fuera el propietario de la ladrillera Coprosan Ltda. ni de la finca "*La Esperanza*" en la que ésta se encontraba ubicada y menos aún se acreditó que aquél o algún miembro de su familia fuera dueño, poseedor o tenedor de ladrilleras.

Se aclara que, si bien el accionado aseveró en la contestación de la demanda que su difunta esposa era accionista de la ladrillera Coprosan Ltda., no precisó el nombre de ella (fl. 136, cdno. 1), aunque pareciera que se trata de la señora Patricia Ariza, ya que Rubén Darío Gómez Marín dijo en su declaración que ésta era la esposa del accionado (escuchar cd). Debe precisarse, en todo caso, que en el expediente no obra prueba que demuestre que la citada señora (Patricia Ariza) hubiera fallecido y menos aún que fuera accionista o socia de la ladrillera, a lo cual se suma que el nombre de ella ni el de Nevardo Eneiro Rincón Vergara figuran para nada en el certificado de existencia y representación de esa ladrillera (fls. 171 a 173, cdno. 1).

v) Resultan infundadas las afirmaciones de la parte actora, en cuanto asegura que el demandado actuó con dolo, por cuanto, para ocultar cualquier relación que lo vinculara con la Unión Temporal G-S, ordenó que parte del dinero del contrato fuera entregado y consignado en cuentas de terceros, pues, como quedó evidenciado con el material probatorio, el señor Rubén Darío Gómez Marín fue quien autorizó que se hicieran tales consignaciones y no el demandado, precisamente porque aquél fue quien, en calidad de

arrendatario de la ladrillera Coprosan Ltda., celebró el mencionado contrato de suministro de ladrillos con Ingeniería Prospectiva S.A.S.

En suma, el material probatorio valorado permite establecer, sin lugar duda, que el señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara no celebró contrato alguno de suministro de ladrillos con la Unión Temporal G-S, pues éste –se insiste- fue celebrado entre Rubén Darío Gómez Marín, en calidad de arrendatario de la ladrillera Coprosan Ltda., e Ingeniería Prospectiva S.A.S., integrante de dicha unión temporal, representadas ambas por el ingeniero José Luis Ruiz Barrios.

Ahora, si bien el Ministerio Público solicitó declarar la pérdida de investidura del señor Nevardo Eneiro Rincón Vergara con fundamento en que, a pesar de que no se demostró que éste celebró un contrato de suministro de ladrillos con la Unión Temporal G-S, como se alegó en la demanda, sí se acreditó que incurrió en gestión de negocios, en la medida en que participó en las tratativas que cerraron dicho contrato, precisa la Sala que las acusaciones de la parte demandante contra el accionado, a través de las cuales pretende que se le despoje de su investidura de congresista, están cimentadas en que él, teniendo la calidad de Representante a la Cámara, “celebró” un contrato de suministro de ladrillos y no en el argumento de que realizó “gestiones” para ello, pues en torno a esto último nada se mencionó en la demanda (ver págs. 1 a 8, cdno. 1).

Como se dijo páginas atrás,

En efecto, cabe recordar que, al tenor de lo dispuesto por el artículo 281 del Código General del Proceso, “**La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda ... y no podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta**” (se resalta).

Al respecto, la jurisprudencia de esta corporación ha sostenido:

“Puede decirse, entonces, que el punto primero de la sentencia de instancia, en cuanto se pronuncia sobre un asunto ajeno a la litis, quebranta el principio de congruencia (...) y por ello habrá de revocarse.

“... **la sentencia que ponga fin al proceso deberá estar acorde con los hechos y las pretensiones de la demanda, toda vez que en relación con ellos, (sic) el demandado ejerció su derecho (sic) de defensa y contradicción (...)** pues son las partes quienes determinan de manera expresa los límites dentro de los cuales los jueces pueden actuar en forma congruente, **puesto que si hacen extensivo su poder jurisdiccional transitorio a temas exógenos a los queridos por las partes o no atienden, ni resuelven todo lo que se les ha pedido, violan este principio**”<sup>17</sup> (se resalta).

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 14 de febrero de 2011 (expediente 16.651).



Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido:

“El principio de congruencia de la sentencia, además se traduce en una garantía del debido proceso para las partes, **puesto que garantiza que el juez sólo se pronunciará respecto de lo discutido y no fallará ni *extra petita*, ni *ultra petita***, porque (sic) en todo caso, la decisión se tomará de acuerdo a (sic) las pretensiones y excepciones probadas a lo largo del desarrollo del proceso. Esto, además, garantiza el derecho a la defensa de las partes, puesto (sic) durante el debate podrán ejercer los mecanismos que la ley ha establecido para ello en los términos adecuados.

“La jurisprudencia de esta Corporación ha definido el principio de congruencia ‘*como uno de los elementos constitutivos del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, en la medida que impide determinadas decisiones porque su justificación no surge del proceso por no responder en (sic) lo que en él se pidió (...)*’. Además ha establecido que siempre que exista falta de congruencia en un fallo se configurara un defecto y, por tanto, será procedente la tutela contra providencia judicial con el fin de tutelar el derecho constitucional fundamental al debido proceso”<sup>18</sup> (se resalta).

Hechas las anteriores precisiones y dado que no se demostraron las imputaciones que la parte actora formuló en contra del acá accionado, la Sala negará las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 23 Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

## **FALLA**

**PRIMERO.- NIÉGASE** la pérdida de investidura del Representante a la Cámara por el departamento de Arauca, Nevardo Eneiro Rincón Vergara.

**SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE** el contenido de este fallo al solicitante, al demandado y al Ministerio Público.

**TERCERO.- COMUNÍQUESE** esta decisión a la Mesa Directiva de la Cámara de Representante, al Consejo Nacional Electoral y a la Ministra del Interior, para lo de su cargo, conforme a lo previsto por el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018.

**CUARTO.-** Contra esta decisión procede el recurso de apelación, conforme a lo dispuesto por los artículos 3 y 14 de la Ley 1881 de 2018.

## **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia T – 455 del 25 de agosto de 2016.

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**