



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá DC, veintiséis (26) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00030-00 (acumulado¹)
Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero
Miguel Hernán Cifuentes Daza
Demandado: Alexander Guarín Silva - representante a la Cámara por el
departamento del Guainía, período 2022 - 2026
Tema: Inhabilidad del ordinal 3º del artículo 179 de la Constitución
Política.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro del medio de control de nulidad electoral contra el acto de elección de Alexander Guarín Silva como representante a la Cámara por el departamento del Guainía, para el período 2022 - 2026.

I. ANTECEDENTES

1. Las demandas y fundamentos fácticos

1.1. Expediente 2022-00030-00

1. El 25 de marzo de 2022², Oscar Andrés Lemus Forero, actuando en nombre propio, solicitó la nulidad del acto de elección del demandado como representante a la Cámara por el departamento del Guainía. Fundamentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

a) El 15 de enero de 2021, el demandado se posesionó como gobernador del cabildo del resguardo indígena el Paujil-Limonar.

b) El 28 de enero de 2021, el accionado en nombre propio suscribió contrato de prestación de servicios nro. 116 con el departamento del Guainía, cuyo objeto era la «prestación de servicios de apoyo a la gestión para el fortalecimiento en el diseño y formulación de proyectos, enfocados a la

¹ Con el expediente 11001-03-28-000-2022-0060-00.

² Índice 10 Samai. La que fue subsanada el 7 de abril de 2022. Aportó el E-26 CAM requerido.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

población indígena del departamento del Guainía y de los recursos de las asignaciones especiales del sistema general de participaciones para resguardos indígenas AESGPRI³, en la secretaría de asuntos indígenas departamental». El plazo de ejecución contractual fue de 7 meses, por un valor de \$15.142.918. El 20 de agosto de ese mismo año, se adicionó en la suma de \$7.571.459 y se prorrogó por 3 meses más.

c) El 9 de septiembre de 2021, el demandado, en representación⁴ del cabildo del resguardo indígena el Paujil-Limonar, celebró el contrato de administración nro. 396 con el municipio de Inírida para la «administración de los recursos de la asignación especial del sistema general de participaciones para los resguardos indígenas», cuyo plazo de ejecución fue hasta el 31 de diciembre de ese año y por un valor de \$228.254.260.

1.2. Expediente 2022-00060-00

2. El 2 de mayo de 2021⁵, Miguel Hernán Cifuentes Daza, mediante apoderado judicial, solicitó la nulidad del acto de elección del demandado como representante a la Cámara por el departamento del Guainía. Como fundamento de sus pretensiones señaló que:

a) Alexander Guarín Silva se inscribió a pesar de estar inhabilitado. En su opinión, previo a las elecciones, fue gobernador del resguardo indígena el Paujil-Limonar, es decir, representante legal de una entidad que manejaba dineros provenientes de los tributos del Estado. Dicha actividad la desarrolló dentro de los 6 meses anteriores a la celebración de los comicios democráticos.

b) El 28 de enero de 2021, el accionado suscribió el contrato de prestación de servicios nro. 116, con el departamento del Guainía, cuyo objeto era «la prestación de servicios de apoyo a la gestión para el fortalecimiento en el diseño y formulación de proyectos enfocados en la población indígena del departamento del Guainía y de los recursos de las asignaciones especiales del sistema general de participaciones para resguardos indígenas AESGPRI»⁶.

c) Dicho contrato inicialmente se celebró por un valor de \$15.142.918. Sin embargo, el 20 de agosto de 2021 se prorrogó por 3 meses y 15 días -desde el 1 de septiembre de 2021 hasta el 15 de diciembre del mismo año- y se adicionó en \$7.571.429.

d) El demandado como representante legal⁷ del resguardo suscribió el contrato nro. 396 de 9 de septiembre de 2021, a través del cual se le entregó la

³ Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas.

⁴ En su condición de gobernador indígena.

⁵ Índice 16 Samai. Subsanada el 12 de mayo de 2022.

⁶ Ver pie de página 3.

⁷ En su condición de gobernador indígena del resguardo Paujil-Limonar.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

administración de los recursos de la asignación especial del sistema general de participaciones, para la realización de unos proyectos allí definidos.

2. Normas y su concepto de la violación

2.1. Expediente 2022-00030-00

3. Para el accionante el acto acusado desconoció la inhabilidad establecida en el ordinal 3º del artículo 179 de la Constitución Política⁸, en concordancia con la causal 5ª⁹ de anulación electoral del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁰. A su juicio, las disposiciones citadas fueron vulneradas por cuanto:

a) El 9 de septiembre del 2021, el demandado firmó contrato nro. 396 con el municipio de Inírida (Guainía) para la administración de los recursos de la asignación especial del sistema general de participaciones para los resguardos indígenas, el cual se ejecutó en el resguardo indígena el Paujil-Limonar donde se destinaron los recursos al mejoramiento de las viviendas.

b) Adicionalmente, afirmó que el accionado realizó las inversiones contratadas tres meses antes de las elecciones, lo que le permitió, pese a ser su primera elección, obtener un número importante de votos y una curul en la cámara de Representantes. Por tanto, en su opinión, los electores fueron engañados pues se ejecutaron obras con dineros públicos para determinar a los votantes en su favor y lograr ser electo.

2.2. Expediente 2022-00060-00

4. Como normas violadas indicó el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 40, 179.3 y 258 de la Constitución Política, 1, 8 y 28 de la Ley 1475 de 2011, 279 y 280.3 de la Ley 5 de 1992. Lo anterior, por cuanto:

a) El contrato de prestación de servicios que el accionado celebró con la gobernación del Guainía el 28 de enero de 2021, inicialmente por 7 meses, el 20 de agosto de ese año, se adicionó en su valor y se prorrogó por 3 meses y 15 días, es decir -del 1 de septiembre hasta el 15 de diciembre de 2021-, por lo que afirmó que «(...) labor enunciada la realizó en un amplio tiempo después

⁸ «No podrán ser congresistas: (...) 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».

⁹ «Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incurso en causales de inhabilidad».

¹⁰ En adelante CPACA.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

de su inscripción como candidato y en todo caso dentro de los seis meses anteriores a la jornada electoral del 13 de diciembre (sic) de 2022»¹¹.

b) Como representante del resguardo indígena el Paujil-Limonar, el demandado suscribió el contrato nro. 396 de 9 de septiembre de 2021, en el que se le otorgó la administración de los recursos de la asignación especial del sistema general de participaciones hasta el 30 de noviembre de 2021, es decir, dentro de los 6 meses anteriores a su elección.

c) En ese mismo sentido, sostiene que si bien el contrato fue suscrito 6 meses y 4 días antes de la fecha de elección (13 de marzo de 2022), es relevante que, a los efectos de la inhabilidad, se tenga en cuenta que el accionado intervino en la celebración del contrato en interés de terceros, interés que se extiende más allá a la firma de este, a su ejecución.

d) Al subsanar la demanda¹² afirmó que el demandado ostentó la calidad de representante legal de entidades que administran tributos o contribuciones parafiscales, ello dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección, pues como gobernador del resguardo indígena el Paujil-Limonar.

3. Trámite

5. El trámite de las demandas fue el siguiente:

6. En el radicado 11001-03-28-000-2022-00030-00:

a) El 1 de abril de 2022¹³, la demanda se inadmitió para que se aportara el acto definitivo que se cuestiona, esto es, el E-26 CAM que declaró la elección de Alexander Guarín Silva, como representante a la Cámara por el departamento del Guainía.

b) Luego de la corrección¹⁴, el 29 de abril de 2022¹⁵, se admitió la demanda porque reunió los requisitos legales. En consecuencia, se ordenó notificar y comunicar la decisión al demandado, al Consejo Nacional Electoral, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Ministerio Público, al actor y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

c) Surtidas las notificaciones y comunicaciones de rigor y allegadas la contestación del demandado e intervenciones de la Registraduría Nacional del

¹¹ Índice 16 Samai. Conforme a la subsanación de la demanda.

¹² Índice 16 Samai.

¹³ Índice 5 Samai.

¹⁴ Índice 10 Samai. El demandante informó que solicitó el documento al CNE y a la RNEC, sin que le fuera entregado. Índice 12 Samai. Con auto del 21 de abril de 2022, se requirió dicho documento.

¹⁵ Índice 19 Samai.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, el 8 de julio de 2022¹⁶ se remitió el proceso a la secretaría para el estudio de una eventual acumulación.

d) El 8 de agosto de 2022¹⁷, se decretó la acumulación de los expedientes 11001-03-28-000-2022-00030-00 y 11001-03-28-000-2022-00060-00, de acuerdo con el artículo 282 del CPACA. A su vez, se citó a la diligencia de sorteo con el fin de definir el magistrado ponente.

e) El 19 de agosto de 2022¹⁸, se realizó el sorteo y, según el resultado, el conocimiento del proceso acumulado correspondió al hoy ponente.

7. En el radicado 11001-03-28-000-2022-00060-00¹⁹:

a) El 3 de mayo de 2022²⁰, la demanda se inadmitió para que i) se individualizara el acto demandado en las pretensiones y demás apartados del caso; ii) se expusiera de forma clara el concepto de violación y la causal respecto a todas las normas violadas y iii) explicara el concepto de la violación frente al contrato nro. 116 de 2021 y reseñar cómo dicho acuerdo de voluntades incide en el acto de elección.

b) Luego de la subsanación²¹, el 24 de mayo de 2022²², se admitió la demanda porque reunió los requisitos legales. En consecuencia, se ordenó notificar y comunicar la decisión al demandado, al Consejo Nacional Electoral, al Ministerio Público, al actor y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

c) Surtidas las notificaciones y comunicaciones de rigor, y allegadas la contestación del demandado e intervención del Consejo Nacional Electoral, el 18 de julio de 2022²³ se remitió el proceso a la secretaría para el estudio de una eventual acumulación.

d) El 29 de julio de 2022²⁴, la Secretaría de la Sección registró el cambio de ponente, como consecuencia de la acumulación que se ordenó en el radicado 11001-03-28-000-2022-00030-00.

4. Intervenciones

8. Según los informes secretariales de cada expediente, las contestaciones se surtieron así:

¹⁶ Índice 41 Samai.

¹⁷ Índice 47 Samai.

¹⁸ Índice 55 Samai.

¹⁹ Magistrada ponente Rocío Araújo Oñate.

²⁰ Índice 9 Samai.

²¹ Índice 16 Samai.

²² Índice 20 Samai.

²³ Índice 36 Samai.

²⁴ Índice 40 Samai.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

9. El demandado²⁵, mediante apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda al no configurarse la inhabilidad alegada, esto es, la del ordinal 3° del artículo 179 de la Constitución Política, por la celebración de contratos dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de la elección. Así, cita jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado en la que se ha indicado²⁶:

“La causal de inhabilidad en comento prevé varias hipótesis que pueden dar lugar a su configuración, así:

- i) La intervención en la gestión de negocios ante cualquier entidad pública.*
- ii) La celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel.*
- iii) Haber sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales.*

*Adicionalmente para que se estructure la causal, la norma constitucional consagra dos elementos adicionales, a saber: a) que la intervención en la gestión de negocios o en la celebración de contratos por parte del candidato que resulta elegido sea en interés propio o de terceros y, b) **añade un elemento temporal, que aquella haya tenido ocurrencia dentro de los seis meses anteriores a la elección.**” (Comillas, cursiva y negrilla del original).*

10. De acuerdo con lo anterior, sostuvo:

a) Respecto a los contratos alegados en las demandas para fundamentar la inhabilidad alegada, presenta el siguiente cuadro evidenciar que no se cumple con el elemento temporal, así²⁷:

Contrato nro. 116	
Celebración del contrato	28 de enero de 2021
6 meses	28 de julio de 2021
Fecha de las elecciones	13 de marzo de 2022

Contrato nro. 396	
Celebración del contrato	9 de septiembre de 2021
6 meses	9 de marzo de 2022
Fecha de las elecciones	13 de marzo de 2022

b) Por tanto, quedó demostrado que el demandado no incurrió en causal de inhabilidad, ya que la celebración del contrato fue en un lapso mayor a los 6 meses señalados por la norma que invoca los accionantes.

²⁵ Índice 29 Samai (exp. 2022-00030). Índice 28 Samai (exp. 2022-00060).

²⁶ «Consejero ponente: Filemón Jiménez Ochoa, en sentencia con Radicación número: 11001-03-28000-2006-00011-00 (3944-3957) del 13 de agosto de 2009».

²⁷ Tomados de las contestaciones de las demandas.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

c) De igual manera, señaló que de acuerdo con el precedente del Consejo de Estado²⁸ y la jurisprudencia de la Sección Quinta, los actos de ejecución, adición y liquidación de los contratos estatales no configuran la inhabilidad endilgada en la demanda.

d) Así las cosas, insistió que el demandado no celebró contratos ni intervino en la gestión de negocios durante el período inhabilitante, toda vez que la ejecución se realizó hasta el 31 diciembre de 2021, actividad que difiere, a la luz de lo dicho jurisprudencialmente, pues el término de la inhabilidad referida en este caso se debe computar desde la fecha de la suscripción del contrato sin que el tiempo de su ejecución sea relevante, toda vez que las causales de inhabilidad son taxativas y de interpretación restrictiva, razón por la cual no es viable interpretarlas de manera extensiva o analógica, como lo pretenden los accionantes.

e) Luego, puso de presente la naturaleza especial de los cabildos indígenas, ya que no pueden ser considerados sus gobernadores y cabildantes como servidores públicos, así lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-508 de 1997, al sostener que:

[...] en estas condiciones, los gobernadores de cabildo y los cabildantes gozan de un régimen excepcional para el cumplimiento de las funciones atribuidas a esta entidad, pues la naturaleza de éstas no permite encasillarlas en la clasificación de servidores públicos prevista en el artículo 123 constitucional, dado que no son miembros de una corporación pública, ni empleados o trabajadores del Estado y, por lo demás el legislador no ha establecido ninguna otra clasificación respecto de ellos, en uso de las facultades del artículo 150.23 *ibídem*. Así las cosas, el hecho de calificarse el Cabildo como entidad pública no tiene por virtud transformar las atribuciones de los gobernadores de Cabildo y cabildantes en públicas y darles a estos la calidad de servidores públicos.

f) Finalmente, propuso como excepción previa la ineptitud sustantiva de la demanda. La que fue negada mediante auto del 22 de junio de 2022²⁹ dentro del expediente 11001-03-28-000-2022-00030-00 y con providencia del 19 de septiembre de 2022³⁰ en radicado 11001-03-28-000-2022-00060-00.

11. Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil³¹ afirmó que es una entidad de carácter técnico e imparcial frente al proceso electoral, por lo tanto, no puede hacer pronunciamiento sustancial respecto de las pretensiones de la demanda. En ese sentido, propuso como excepción previa la falta de legitimación en la causa por pasiva, la cual se declaró con auto del 22 de junio de 2022³².

²⁸ «CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN QUINTA, MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, No radicado, 50001-23-33-000-20200013-01, de fecha veintiuno (21) de enero de dos mil veintiuno (2021)».

²⁹ Índice 36 Samai.

³⁰ Índice 57 Samai del proceso acumulado.

³¹ Índice 30 Samai (exp. 2022-00030).

³² Índice 36 Samai (exp. 2022-00030).



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

12. Finalmente, el Consejo Nacional Electoral³³ solicitó negar las pretensiones de la demanda, toda vez que estudiada la inhabilidad alegada (ordinal 3º del artículo 179 de la CP) y conforme a la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado³⁴, esta no se configura. Lo anterior, por cuanto no está presente el elemento temporal de esta.

5. Trámite de sentencia anticipada

13. El 25 de octubre de 2022³⁵, con fundamento en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, se ordenó el trámite de sentencia anticipada, se dispuso tener como pruebas documentales las aportadas por las partes, fijó el litigio³⁶ (en los términos indicados en las consideraciones de esta sentencia) y dispuso correr traslado para alegar y al Ministerio Público para conceptuar.

6. Alegatos de conclusión

14. Dentro del término otorgado se presentaron los siguientes escritos de alegatos finales:

15. El demandado³⁷, a través de apoderado judicial, reiteró los argumentos dados a lo largo del proceso para negar las pretensiones de la acción. Insistió en que los contratos se celebraron antes del período inhabilitante (13 de septiembre de 2021 al 13 de marzo de 2022), por cuanto los negocios jurídicos nro.116 se dio el 28 de enero de 2021 y el nro. 396 el 9 de septiembre de 2021, respectivamente. Ahora, lo anterior, independientemente de su ejecución y liquidación, como lo ha fijado la jurisprudencia del Consejo de Estado³⁸. Finalmente, explicó la naturaleza especial de los cabildos indígenas, para sostener que su gobernador no tiene la calidad de servidor público³⁹.

³³ Índice 31 Samai (exp. 2022-00030). Índice 30 Samai (exp. 2022-00060).

³⁴ «Consejo de Estado- Sección Quinta. Sentencia del 12 de marzo de 2015. C.P. Alberto Yepes Barreiro Rad. 1100103280002014-0006500».

³⁵ Índice 63 Samai.

³⁶ Contra el cual el demandante Miguel Hernán Cifuentes Daza interpuso recurso de reposición (índice 67 Samai), pues consideró que deben incluirse dos problemas jurídicos adicionales, a saber, a) la decisión que debe adoptarse frente a los votos del demandado en caso de anularse la elección y b) en caso de exclusión de los sufragios, si proceden nuevos escrutinios. El 22 de noviembre de 2022 se negó el recurso por cuando en la fijación del litigio no era necesario incluir los dos problemas jurídicos adicionales como lo propone el recurrente, toda vez que, las consecuencias de la anulación del acto de elección están reguladas en el artículo 288 del CPACA, sin que sea necesario integrarlas a las cuestiones jurídicas a resolver (índice 74 Samai).

³⁷ Índice 83 Samai.

³⁸ Citó apartes de la sentencia del 30 de mayo de 2019 del «Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 13001-23-33-000-2018-00417-01. M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro».

³⁹ Conforme a la sentencia C-508 de 1997, de la que citó: «Según la definición reglamentaria transcrita, el cabildo indígena es una entidad atípica, que cumple las funciones previstas en la Constitución y en las leyes. Respecto de las entidades de carácter especial ha dicho la Corte Constitucional: "Si bien por razones técnicas y sistemáticas toda organización administrativa debería concebirse sobre la base de tipos definidos de entidades, la dinámica y las cada vez más crecientes y diversas necesidades del Estado no hacen posible la aplicación de esquemas de



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

16. El demandante, Miguel Hernán Cifuentes Daza⁴⁰, mediante apoderado judicial, reafirmó los argumentos dados en la demanda para solicitar la nulidad del acto de elección demandado, al indicar:

a) El candidato inhabilitado Alexander Guarín Silva, en su condición de gobernador de cabildo del resguardo Paujil – Limonar, suscribió el contrato nro. 396 del 9 de septiembre de 2021 con la alcaldía de Inírida, siendo el objeto contractual la administración de los recursos de la asignación especial del sistema general de participaciones para los resguardos indígenas, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021. Ahora, en esa relación contractual el demandado actuó e intervino en dicho contrato como representante legal del resguardo indígena que administraba y manejaba dineros de la Nación procedentes de la tributación. La condición de gobernador indígena la ostentó hasta el día 12 de diciembre de 2021. Como se desprende de los informes y actas de dicho contrato que se firmaban, el candidato seguía actuando como su representante legal y en ese tiempo entregó combustibles, cemento, tejas, maquinas, tanques para población indígena de la ciudad de Inírida y del departamento del Guainía.

b) Con fundamento en lo anterior, afirmó que con «la suscripción de este contrato y con el desarrollo del mismo, se configura plenamente la primera causal de inhabilitación invocada de haber sido representante legal de una Entidad que manejaba dineros provenientes de los tributos del Estado Colombiano dentro de los seis meses anteriores a la jornada electoral», por lo tanto, se debe declarar la nulidad de la elección.

c) También insistió que se cumplen con los presupuestos de la inhabilitación alegada se configura, toda vez que el contrato nro. 116 celebrado con el departamento del Guainía el 28 de enero de 2021 se adicionó en su valor inicial, el 20 de agosto de ese mismo año y se prorrogó hasta el 15 de diciembre de 2021, a partir de lo cual sostuvo que «la labor enunciada la realizó en un amplio tiempo después de su inscripción como candidato y en todo caso dentro de los seis meses anteriores a la jornada electoral del 13 de diciembre (sic) de 2022».

*organización estrictamente rígidos; en ciertas circunstancias surge la necesidad de crear entidades con características especiales que no corresponden a ningún tipo tradicional?» (sic). **En estas condiciones, los gobernadores de cabildo y los cabildantes gozan de un régimen excepcional para el cumplimiento de las funciones atribuidas a esta entidad, pues la naturaleza de éstas no permite encasillarlas en la clasificación de servidores públicos prevista en el artículo 123 constitucional, dado que no son miembros de una corporación pública, ni empleados o trabajadores del Estado y, por lo demás el legislador no ha establecido ninguna otra clasificación respecto de ellos, en uso de las facultades del artículo 150.23 ibídem.** Así las cosas, el hecho de calificarse el Cabildo como entidad pública no tiene por virtud transformar las atribuciones de los gobernadores de Cabildo y cabildantes en públicas y darles a estos la calidad de servidores públicos».* Cursiva y énfasis del original.

⁴⁰ Índices 82, 92 y 93 Samai.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

7. Concepto del Ministerio Público

17. Para la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado⁴¹ se deben negar las pretensiones de los accionantes, por los siguientes motivos:

a) Respecto a la causal invocada de celebración de contratos, explicó que el demandado celebró el contrato nro. 116 con el departamento del Guainía el 28 de enero de 2021⁴², como el acuerdo de voluntades nro. 396, el 9 de septiembre de 2021, obrando como gobernador del cabildo resguardo el Paujil-Limonar con la Alcaldía de Inírida; esto es, ambos por fuera del período que lo inhabilitaba para presentarse como candidato al Congreso. Por lo que no estaba inmerso en la restricción fijada por el constituyente para acceder al ejercicio parlamentario en los términos del artículo 179-3 de la Constitución.

b) Finalmente, uno de los demandantes sostuvo que el demandado como gobernador de un resguardo indígena administró tributos y contribuciones parafiscales, frente a lo cual, la agente del Ministerio Público afirmó que dichas entidades tienen un carácter especial⁴³ y no tienen a su cargo la administración de aquellos, pues en el plenario no se encuentra probada dicha circunstancia ni tampoco se advierte disposición legal que así lo determine.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

18. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para fallar en única instancia las demandas de nulidad electoral contra el acto que declaró la elección de Alexander Guarín Silva, como representante a la Cámara por el departamento del Guainía, para el período 2022 – 2026, de conformidad con el ordinal 3^o⁴⁴ del artículo 149 del CPACA, en armonía con el artículo 13 del Acuerdo nro. 80 del 12 de marzo de 2019⁴⁵.

2. Acto acusado

19. Se discute la legalidad del formulario E-26 CAM del 16 de marzo de 2022⁴⁶, por medio del cual, la comisión escrutadora del departamento del Guainía declaró elegido a Alexander Guarín Silva como representante a la Cámara por dicha

⁴¹ Índices 90 y 91 Samai.

⁴² El cual fue prorrogado el 20 de agosto de 2021.

⁴³ Artículo 21 del Decreto 2164 de 1995.

⁴⁴ «**De la nulidad del acto de elección** o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del presidente y el vicepresidente de la República, de los Senadores, **de los representantes a la Cámara** [...]». Énfasis de la Sala.

⁴⁵ Reglamento interno del Consejo de Estado.

⁴⁶ Exp. 2022-00030-00, aportado con la subsanación de la demanda (índice 23 Samai). Exp. 2022-0060-00, allegado con los anexos de la demanda (índice 3 Samai).



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

circunscripción territorial, para el período 2022 a 2026, en las elecciones del 13 de marzo de 2022.

3. Problemas jurídicos

20. A través de providencia del 25 de octubre de 2022⁴⁷, se fijó el litigio, en los siguientes términos:

De conformidad con el inciso 2º de la letra d) del ordinal 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, se procederá a fijar el litigio en los siguientes términos:

- a) ¿El demandado se encontraba inhabilitado, en los términos del ordinal 3º del artículo 179 de la Constitución Política, por haber celebrado contratos, en nombre propio o de terceros, dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de las elecciones (13 de marzo de 2022)?
- b) De probarse la celebración de contratos a la que se refiere el apartado anterior ¿La ejecución de las obligaciones contractuales, llevada a cabo por [el] demandado, dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de las elecciones (13 de marzo de 2022), permite estructurar la inhabilitación establecida en el ordinal 3º del artículo 179 de la Constitución Política?
- c) ¿El demandado, en su condición de gobernador del resguardo Indígena el Paujil, administró tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de las elecciones (13 de marzo de 2022) y, de haberlo hecho, dicha actividad configura la inhabilitación establecida en el ordinal 3º del artículo 179 de la Constitución Política?⁴⁸

Todo a partir de los conceptos de la violación reseñados en la presente providencia, junto con las razones de hecho y de derecho presentadas oportunamente por las partes.

4. Pruebas decretadas

21. En el auto del 25 de octubre de 2022⁴⁹, donde se ordenó el trámite de sentencia anticipada, se decretaron las siguientes pruebas documentales con el valor que les asigna la ley, aportadas por:

4.1. Demandante Oscar Andrés Lemus Forero (exp. 2022-00030):

1. Contrato de prestación de servicios no. 116 contratante departamento del Guainía fecha: 28 de enero del 2021, por valor de quince millones ciento cuarenta y dos mil novecientos dieciocho pesos m/cte.

⁴⁷ Índice 63 Samai.

⁴⁸ Índice 20 Samai (exp. 2022-00060). Auto admisorio del 24 de mayo de 2022, MP Rocío Araújo, por cuanto al subsanar la demanda, entre otros aspectos, indicó: «21. Sobre este particular, precisó que, en primer lugar, considera que se configura el supuesto normativo referido a que el demandado ostentó la calidad de representante legal de entidades que administran tributos o contribuciones parafiscales, ello dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección».

⁴⁹ Índice 63 Samai.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

2. Adición contrato no 116 del 28 enero del 2021, por valor de siete millones quinientos setenta y un mil cuatrocientos cincuenta y nueve pesos moneda corriente, firmado el 20 de agosto del 2021.
3. Contrato de administración [396] del 09 de septiembre del 2021 contratante alcaldía municipal del Inírida por valor de doscientos veintiocho millones doscientos cincuenta y cuatro mil doscientos sesenta pesos moneda corriente.
4. Documentos requeridos al contratante para la firma del contrato del 09 de septiembre del 2021.

4.2. Demandante Miguel Hernán Cifuentes Daza (exp. 2022-00060)⁵⁰:

- *Actas E-14.
- *Copia acta general de escrutinio E26 declaratoria de elección de representantes a la cámara.
- *Documento formulario E- 24 REGISTADURÍA NACIONAL – CONSEJO (sic) ELECTORAL.
- *Formato E-6 CT, solicitud de inscripción y aprobación de candidatos a la Cámara de Representantes circunscripción territorial Guainía fechada el 12 de septiembre de 2021.
- *Documento formato E-8 CT inscripción de listas de candidatos.
- *Documento E-28 credencial expedida por la comisión escrutadora a ALEXANDER GUARÍN SILVA.
- *Acta parcial de escrutinio E-26 CAM fechada el 16 de marzo de 2022 y suscrita por la ORGANIZACIÓN ELECTORAL – COMISIÓN ESCRUTADORA – Circunscripción Electoral territorial Guainía.
- *Formulario E 26 declaratoria de elección candidatos elegidos a la cámara por el Dpto. de Guainía.
- *E 26 y credencial de ALEXANDER GUARÍN SILVA.
- *Contrato 396 del 09 de septiembre de 2022 (sic), suscrito por la Alcaldía de Inírida y el demandado ALEXANDER GUARÍN SILVA.
- *Acta de inicio del contrato 396 de 2021 de la alcaldía de Inírida.
- *Contrato 196 fechado el 01 de febrero de 2021 (sic)⁵¹ suscrito entre la Gobernación del Guainía y ALEXANDER GUARÍN SILVA.
- *Derecho de petición ALEXANDER RUIZ RENGIFO a la alcaldía Inírida solicitando contratos de ALEXANDER GUARÍN SILVA.
- *Estudio previo del contrato 196 (sic) de 2021 de la Gobernación de Guainía, donde se planea el uso y manejo de recursos de tributos de la nación como finalidad del contrato.
- *Certificados pago honorario del contrato 196 (sic) gobernación Guainía con descripción de labores realizadas por parte de ALEXANDER GUARÍN SILVA.
- *Documento de planeación y viabilidad del contrato 396 de 2021 alcaldía de Inírida.
- *Resolución no. 007-2021, fechada el 12 de octubre de 2021.
- * Acta aclaración acta de inicio contrato gobernación No. 116 de 2021.
- *Órdenes de pago del contrato 196 (sic) de 2021 números 2021 y 2240, donde se refiere el objeto social del contrato.

⁵⁰ A este demandante se le negaron la solicitud de varias pruebas (documentales, interrogatorio de parte y testimoniales) en el auto del 25 de octubre de 2022 (índice 63 Samai), sin que hubiese sido objeto de recurso alguno.

⁵¹ Revisados los anexos lo aportado corresponde el contrato nro. 116 de 28 de enero de 2021.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

- *Registro presupuestal con objeto social para la adición del contrato 196 de 2021 de la Gobernación de Guainía (sic).
- *Acta de prorroga y adición del contrato 196 (sic) de 2021 de la gobernación de Guainía y ALEXANDER GUARÍN SILVA.
- *Certificación o constancia emitida por el Ministerio del Interior donde se hace constar la calidad de gobernador de cabildo y representante legal de ALEXANDER GUARÍN SILVA.
- *Certificados y cuentas de cobro, informes de intervención y pago de honorarios contrato 116 de 2021 con informe de actividades realizadas, de los diferentes meses de ejecución.
- *Certificado de disponibilidad presupuestal de la gobernación del Guainía para el contrato 196 (sic) de 2021.
- *Pantallazo de la información obrante en la página del SECOP respecto a la hoja de vida del contratante y del contrato 196 (sic) en el cual es contratante ALEXANDER GUARÍN SILVA con la gobernación de Guainía.
- *Pantallazo de la información obrante en la página del SECOP respecto a (sic) el contrato 396 en el cual es contratante ALEXANDER GUARÍN SILVA con la alcaldía de Inírida.
- *Denuncia plasmada en noticia criminal 940016000640202200070 formulada ante la Fiscalía General de la Nación formulada por la SEÑORA ANGÉLICA VILLARRAGA PONARE, el día 08 de marzo de 2022 en la ciudad de Inírida – Guainía.
- *Actas y escrito remitido por el señor NELSON ALBERTO DÍAZ PARADA, GOBERNADOR DEL RESGUARDO EL PAUJIL para el mes de enero de 2022.
- *Concepto de inhabilidad emitido por la SRA. GINA MORA y dirigido al Dr. JORGE JARABA, secretario general del partido de la “U”.
- *Documento de citación a elección del gobernador indígena COMUNIDAD EL PAUJIL que se llevará a cabo el 12 de diciembre de 2022, mediante el cual el Gobernador del Cabildo define el calendario electoral del resguardo PUINAVE Y PIAPOCO del PAUJIL.

4.3. La Registraduría Nacional del Estado Civil

- E-6⁵² partido de la U.
- Fotocopia de la cedula (sic) de los candidatos.
- Cartas de aceptación.
- Copia del aval.
- E8 con los documentos soporte de la inscripción.
- Acta Parcial de Escrutinio General Formulario E-26 CAM Departamento de Guainía.

5. Inhabilidad por intervención en la gestión de negocios o celebración de contratos con entidades públicas. Administración de tributos o contribuciones parafiscales

22. El ordinal 3º del artículo 179 de la Constitución Política establece varias situaciones que pueden inhabilitar a un ciudadano para ser congresista de la

⁵² Que corresponde al formulario de inscripción de la candidatura del partido de la U a la Cámara de Representantes por la circunscripción departamental del Guainía.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

República, si ocurren dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de la elección, a saber:

- a) Gestionar negocios ante entidades públicas, en interés propio o de terceros.
- b) Celebrar contratos con estas, en interés propio o de terceros.
- c) Haber sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales.

23. Dicha norma constitucional contiene los siguientes presupuestos que configuran la inhabilidad en comento⁵³:

Elementos	Ingrediente normativo
Temporal	Que la conducta se realice dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de la elección que se demanda.
Material	Participar en trámites negociales, celebrar contratos con entidades públicas, en interés propio o de terceros o ejercer la representación legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales.
Territorial	Que la conducta reprochada se hubiese realizado en la circunscripción donde se realiza la elección.
Modal o de propósito	Que la gestión o celebración del contrato comporte un beneficio propio o para terceros. Es importante poner de presente que la Sección ha concluido que los beneficios extrapatrimoniales también pueden dar lugar a la materialización de la inhabilidad ⁵⁴ .

24. Sobre la concurrencia de dichos requisitos, esta Sección reiteró en providencia del 2 de junio de 2022⁵⁵ que los supuestos enunciados son concurrentes, de modo que si falta alguno de ellos no se configuran las inhabilidades reseñadas. Regla jurisprudencial que también se pronunció en sentencia del 12 de marzo de 2015⁵⁶.

⁵³ Sobre el tema también se puede consultar, entre otras, las sentencias de esta Sección del 24 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00032-00 (acumulado los 11001-03-28-000-2022-00059-00, 11001-03-28-000-2022-00062-00 y 11001-03-28-000-2022-00074-00), demandado: Edinson Vladimir Olaya Mancipe - Representante a la Cámara por el departamento de Casanare, período 2022 – 2026, MP Pedro Pablo Vanegas Gil. Del 20 de octubre de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00051-00, demandado: Gabriel Ernesto Parrado Durán, representante a la Cámara por el departamento del Meta –período 2022-2026. MP Rocío Araújo Oñate. Del 27 de octubre de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00054-00, demandada: Ingrid Marlén Sogamoso Alfonso - Representante a la Cámara por el departamento de Boyacá, período 2022 – 2026. MP Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁵⁴ Radicado 11001-03-28-000-2022-00051-00; MP Rocío Araújo Oñate. Entre otras se puede consultar la providencia del 26 de mayo de 2022, de esta Sección, de la misma magistrada ponente, radicado 11001-03-28-000-2022-00058-00.

⁵⁵ Radicado 11001-03-28-000-2022-00074-00. Demandado: Alexander Guarín Silva – Representante a la Cámara por el departamental de Casanare - período 2022-2026. MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁵⁶ «Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de marzo de 2015, Rad. 11001-03-28-000-2014-00065-00, MP Alberto Yepes Barreiro».



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

25. Acerca de la diferenciación entre los eventos de gestión de negocios y celebración de contratos señalados en la disposición mencionada, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia del 20 de octubre de 2022⁵⁷, señaló lo siguiente:

33. Nota característica de esta causal de inhabilidad, es que las actuaciones tendientes a obtener un provecho o beneficio propio o para un tercero, aunque deben ser potencialmente efectivas para alcanzar el fin propuesto, no requieren que éste se materialice, aspecto que permite distinguir esta circunstancia de inelegibilidad de la celebración de contratos, también prevista en el artículo 179.3 Superior. Sobre el particular resultan ilustrativas las siguientes consideraciones, contenidas en providencia del 25 de octubre de 2018 de esta Sección:

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

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

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

Al respecto, la Sección Quinta expuso:

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

⁵⁷ Radicado 11001-03-28-000-2022-00051-00. Demandado: Gabriel Ernesto Parrado Durán, representante a la Cámara por el departamento del Meta –período 2022-2026. MP Rocío Araújo Oñate. Reiterada en sentencia del 27 de octubre de 2022, nulidad electoral 11001-03-28-000-2022-00054-00. Demandada: Ingrid Marlén Sogamoso Alfonso - Representante a la Cámara por el departamento de Boyacá, período 2022 – 2026. MP Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

26. A su vez, la Sección Quinta del Consejo de Estado explicó que se entiende por administración de tributos y contribuciones parafiscales, en sentencia del 20 de octubre de 2022⁵⁸, en los siguientes términos:

100. Así las cosas, entiende la Sala que no resulta suficiente con la creación de los tributos en sus diferentes categorías, lo cual se realiza en ejercicio de las competencias propias de cada corporación pública de representación popular. Junto a ello, se requiere la determinación de procedimientos propios para el recaudo -establecer de los sujetos pasivos, liquidación, correcciones, pagos-, disposición y posterior fiscalización.

101. Bajo esta perspectiva, es claro entonces que **la actividad de administración de impuestos, tasas o contribuciones parafiscales, se enfoca en todas aquellas competencias y funciones que propenden por la materialización de la obligación tributaria previamente impuesta por el ordenamiento jurídico, enfocadas en el recaudo, disposición y posterior fiscalización de dicha actividad, buscando su cumplimiento por parte de los destinatarios** y la posterior financiación de las actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines estatales.

102. Conforme con ello, la administración de tributos se enfoca en un aspecto específico y puntual del proceso, y no incluye, de manera general, las actividades desplegadas una vez que dichos recursos ingresan al presupuesto y son destinados para el funcionamiento del Estado o la realización de los planes de inversión que se determinen por la autoridad correspondiente. (Énfasis no es del original).

6. Caso concreto

27. De acuerdo con los hechos y el concepto de la violación expuestos, procede la Sala a determinar si el acto de elección del demandado, como representante a la Cámara por el departamento del Guainía, es nulo porque se configuró la causal de anulación del ordinal 275.5 del CPACA, por recaer en el elegido la inhabilidad del artículo 179.3 constitucional.

28. Para tales efectos, conforme las pruebas allegadas al expediente, procede la Sala a responder a los problemas jurídicos establecidos en la fijación del litigio, para lo cual se analizará los siguientes aspectos: a) del elemento temporal de las causales de inhabilidad alegadas; b) de la ejecución y liquidación de los contratos dentro del término de inhabilidad y c) la representación legal de entidades que administra tributos o contribuciones parafiscales, ello de cara al caso concreto.

6.1. Del elemento temporal de las causales de inhabilidad alegadas

29. El primer problema jurídico corresponde a determinar si el demandado celebró contratos con entidades públicas, en interés propio o de terceros, dentro de los 6 meses anteriores al día de la elección.

⁵⁸ Nulidad electoral 11001-03-28-000-2022-00047-00, demandado: Juan Carlos Vargas Soler como representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 13 – Período 2022-2026, MP Rocío Araújo Oñate.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

30. Ahora, la jornada electoral que culminó con la elección del demandado como representante a la Cámara tuvo lugar el 13 de marzo de 2022. Por tal razón, la configuración de los cargos por la celebración de contratos con entidades públicas y la administración de tributos o contribuciones parafiscales, que se atribuyen al demandado, debieron verificarse entre el período que va desde el 13 de septiembre de 2021 y el 13 de marzo de 2022.

31. La anterior precisión obedece a que el artículo 179.3 de la Constitución Política fija el elemento temporal de la causal de inelegibilidad dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de las elecciones. Ahora bien, respecto a las inhabilidades la Corte Constitucional⁵⁹ ha establecido que son de interpretación restringida, ya que el operador jurídico debe interpretar de forma estricta y restrictiva los supuestos de hecho que se consagran en la causal respectiva.

32. Ahora, para comprobar si por la celebración de contratos se estructura la inhabilidad, se observa lo siguiente:

Contrato	Objeto	Suscripción
116 ⁶⁰	«prestación de servicios de apoyo a la gestión para el fortalecimiento en el diseño y formulación de proyectos, enfocados a la población indígena del departamento del Guainía y de los recursos de las asignaciones especiales del sistema general de participaciones para resguardos indígenas AESGPRI, en la secretaría de asuntos indígenas departamental».	28 de enero de 2021 20 de agosto de 2021, se adicionó y prorrogó ⁶¹
396 ⁶²	«administración de los recursos de la asignación especial del sistema general de participaciones para los resguardos indígenas»	9 de septiembre de 2021

33. Como se evidencia de lo anterior, los contratos y la adición no se suscribieron dentro del período inhabilitante. En consecuencia, no le asiste razón a los accionantes frente a este aspecto de la controversia.

6.2. De la ejecución y liquidación de los contratos dentro del término de inhabilidad

34. En lo concerniente al segundo problema jurídico, la Sala reitera que la ejecución de las obligaciones contractuales o la liquidación del negocio jurídico celebrado antes del término de inhabilidad indicado, pero que ocurren en dicho

⁵⁹ En sentencia C-200 del 21 de febrero de 2022, expediente D-3139, MP Eduardo Montealegre Lynett, dicha corporación judicial, indicó que «el Legislador tiene un margen de discrecionalidad amplio para regular las inhabilidades e incompatibilidades para acceder a la función pública, dentro de las limitaciones que la propia Carta define. Diferente es la situación del operador jurídico, quien debe interpretar estricta y restrictivamente las causales de inelegibilidad, en tanto y cuanto son excepciones legales al derecho de las personas a acceder a los cargos públicos».

⁶⁰ De prestación de servicios.

⁶¹ En un valor de \$7.571.918 y en 3 meses.

⁶² De administración. El demandado como gobernador del resguardo indígena el Paujil-Limonar.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

lapso, no permiten la configuración de la causal del 179.3 de la Constitución⁶³, por cuanto lo que prohíbe la norma constitucional es su celebración.

35. En vista de lo anterior, los demandantes plantearon que, si bien ambos contratos se suscribieron antes del período que configura la inhabilidad alegada, su ejecución se dio durante este, motivo por el cual se debía acceder a sus pretensiones.

36. Ahora bien, conforme con la jurisprudencia de esta corporación, la ejecución de las obligaciones contractuales o la liquidación del negocio jurídico durante los 6 meses anteriores a la fecha de la elección impide su configuración, pues lo que sanciona la norma constitucional, se insiste, es la celebración.

37. En vista de lo anterior, este cargo de las demandas no tiene vocación de prosperidad.

6.3. Representante legal de entidad que administra tributos o contribuciones parafiscales

38. En lo que respecta al tercer problema jurídico, atinente a que el demandado como gobernador del resguardo indígena el Paujil-Limonar administró tributos o contribuciones parafiscales, se harán las siguientes precisiones, de cara a los ingredientes normativos del tercer evento de la causal de inhabilidad⁶⁴ en estudio, esto es, «hayan sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales».

6.3.1. De la representación legal de entidades

39. El artículo 179.3 – tercer supuesto – señala que no podrán ser congresistas quienes hayan sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de la elección.

40. Los elementos normativos de dicho aparte sugieren que dicha inhabilidad se aplique a los representantes legales de las entidades del Estado las cuales

⁶³ Sobre este tópico se consultar, entre otras, las sentencias del 24 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00032-00 (acumulado los 11001-03-28-000-2022-00059-00, 11001-03-28-000-2022-00062-00 y 11001-03-28-000-2022-00074-00), demandado: Edinson Vladimir Olaya Mancipe - Representante a la Cámara por el departamento de Casanare, período 2022 – 2026, MP Pedro Pablo Vanegas Gil. Del 20 de octubre de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00051-00, demandado: Gabriel Ernesto Parrado Durán, representante a la Cámara por el departamento del Meta –período 2022-2026. MP Rocío Araújo Oñate. Del 27 de octubre de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00054-00, demandada: Ingrid Marlén Sogamoso Alfonso - Representante a la Cámara por el departamento de Boyacá, período 2022 – 2026. MP Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁶⁴ CP. Art. 179.3 «(...) hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección».



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

incluyen las del orden nacional y territorial, así se desprende de la interpretación gramatical de la norma constitucional, conforme con el artículo 27 del Código Civil.

41. Previo a determinar si el demandado ejerció la representación legal de una entidad del Estado, la Sala considera indispensable verificar si el resguardo el «Paujil-Limonar» es una «entidad» dentro de la estructura de la Constitución de 1991, con la salvedad de que el análisis se sujetará a un criterio territorial, pues el texto constitucional los enuncia en el capítulo 4 del Título XI – organización territorial -, específicamente en los artículos 329 y 356.

42. Aunado a lo anterior, se constatará si en el mismo escenario territorial tiene el atributo de ser representada legalmente por una persona, en los mismos términos del supuesto previstos en el mencionado aparte del artículo 179.3 constitucional.

43. La respuesta para ambos interrogantes es negativa. En efecto, la Sala encuentra que los resguardos indígenas no tienen el carácter de entidades estatales. Asimismo, no gozan de la prerrogativa de ser representadas legalmente por una persona, como si lo gozan las entidades territoriales, por ejemplo, las alcaldías y gobernaciones -. Por ende, la Sala considera que el accionado no podía incurrir en la inhabilidad que se debate en este aparte de la providencia. Los siguientes argumentos que sustentan la posición:

a) El artículo 286 de la Constitución Política establece que son «entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas». De esta norma constitucional se desprende que los resguardos no son entidades en los términos del artículo 179.3 constitucional.

b) El artículo 21 del Decreto 2164 de 1995 define los resguardos indígenas como «una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio». De la definición expuesta no se desprende que el legislador le haya dado el carácter de una entidad estatal.

c) Lo anterior no significa que los resguardos indígenas se conviertan en una entidad territorial; por el contrario, el artículo 356 de la Constitución abre dicha posibilidad cuando señala: «Para estos efectos, serán beneficiarias⁶⁵ las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena». Lo anterior, debe conciliarse con el artículo 329 del texto superior que prescribe que «la

⁶⁵ De los recursos del sistema general de participaciones.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial»⁶⁶.

d) Esto último no se encuentra acreditado en el presente caso, esto es, que el resguardo el «Paujil-Limonar» se haya convertido en una entidad territorial indígena capaz de administrar tributos o contribuciones parafiscales.

En contraposición, lo que si se demostró es que no se trata de una entidad territorial indígena, sino de un resguardo del mismo orden. Así consta en la certificación⁶⁷ suscrita por la coordinadora del grupo de investigación y registro de la dirección de asunto indígenas - ROM y minorías del Ministerio del Interior - en la que se indicó que Alexander Guarín Silva fue gobernador del cabildo del resguardo indígena el Paujil, en el período que fue del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.

e) La sentencia C-077 del 15 de febrero de 2012⁶⁸ indicó que, en la actualidad, los resguardos indígenas, incluso, los territorios de ese orden no son entidades territoriales y, por lo tanto, **no son personas jurídicas de derecho público**. Al respecto señaló:

5.2.3.3. El argumento de la demanda, como ya se señaló, se concentra en que considera vulnerados los derechos consagrados constitucionalmente para las entidades territoriales, dado que parte del supuesto equivocado de que los resguardos a los que se refiere la norma en estudio tienen esa naturaleza jurídica. Si bien el artículo 357 de la Carta ordenó a la ley determinar los resguardos que para el efecto de participar en las rentas nacionales deberían ser considerados como municipios, **no por ello los convirtió en entidades territoriales; así, no es posible confundir como una misma institución los resguardos indígenas y las entidades territoriales indígenas**: aquellos son instituciones legales y sociopolíticas de *“carácter especial, conformados por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y de su vida interna, por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales”*, que no conforman entidades territoriales; y la propia jurisprudencia de ésta Corporación ha reiterado que **“los territorios indígenas hoy en día no están constituidos como entidades territoriales indígenas y por tanto no son personas jurídicas de derecho público”**. (Negrilla de la Sala).

f) A su vez, la Sala encuentra que los departamentos y municipios son entidades territoriales, es decir, sujetos de derecho público, al igual que las

⁶⁶ La Corte Constitucional, en sentencia C-921 del 7 de noviembre de 2007⁶⁶, explicó que «la Constitución prevé que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la **ley orgánica de ordenamiento territorial**, y su delimitación se hará por el gobierno nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial (art. 329 de la C.P.), ley que no ha sido expedida por el Congreso de la República». (Énfasis del original). En tal sentido, dicha Corporación afirma que «los territorios indígenas hoy en día no están construidos como entidades territoriales indígenas, y por tanto no son personas jurídicas de derecho público, situación que sin embargo no obsta para que se garantice el derecho que tienen a que la ley los reconozca como beneficiarios de recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la Constitución, según así lo determina la Ley 715 de 2001».

⁶⁷ Índice 3 Samai del expediente 11001-03-28-000-2022-00060-00.

⁶⁸ Referencia: expediente D- 8599. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 11, 12, 13, 14, 20, 22, 23, 24, 49, 175 y 274 de la ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”. Actor: Andrés de Zubiría Samper. M.P. Mauricio González Cuervo.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

entidades indígenas cuando se conformen acorde con lo previsto en el artículo 329 constitucional.

Por tal razón, en virtud de los artículos 303⁶⁹ y 314⁷⁰ de la Constitución Política, en la actualidad, las alcaldías y gobernaciones son los entes que tienen el atributo de estar representadas legalmente por una persona de elección popular; no los resguardos indígenas frente a los cuales, se reitera, no tienen la categoría de sujetos de derecho público, así lo reafirma la jurisprudencia constitucional.

Por el contrario, una lectura del artículo 22⁷¹ del Decreto 2164 de 1995 permite colegir que el demandado ostentó la posición de gobernador del «Paujil-Limonar» como autoridad tradicional, investidura que le permitió ejercer una representación política de su comunidad.

Así lo acredita el reglamento interno del resguardo⁷², en el cual tenía como función específica de gobernador «2. Representar políticamente al Resguardo ante las autoridades ordinarias y demás instituciones públicas o privadas del orden local, nacional e internacional».

44. En conclusión, la Sala encuentra que la inhabilidad prevista en el evento tercero del artículo 179.3 de la Constitución no se configuró en el presente caso, toda vez que *i*) el resguardo indígena «Paujil-Limonar» no es una entidad estatal, por ende, no es un sujeto de derecho público para efecto de lo preceptuado en la referida inhabilidad y, en consecuencia, se tiene que *ii*) el demandado no ostentaba la representación legal de la misma y que, en el marco de tal investidura tuviera la administración de tributos o contribuciones parafiscales, en los términos definidos por esta Sección⁷³:

Bajo esta perspectiva, es claro entonces que **la actividad de administración de impuestos, tasas o contribuciones parafiscales, se enfoca en todas aquellas competencias y funciones que propenden por la materialización de la obligación tributaria previamente impuesta por el ordenamiento jurídico, enfocadas en el recaudo, disposición y posterior fiscalización de dicha actividad, buscando su cumplimiento por parte de los destinatarios y la posterior financiación de las actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines estatales.**

Conforme con ello, la administración de tributos se enfoca en un aspecto específico y puntual del proceso, y no incluye, de manera general, las actividades desplegadas una vez que dichos recursos ingresan al presupuesto y son destinados para el

⁶⁹ «En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento (...).»

⁷⁰ «En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio (...).»

⁷¹ «Las áreas que se constituyan con el carácter de resguardo indígena serán manejadas y administradas por los respectivos cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades, de acuerdo con sus usos y costumbres, la legislación especial referida a la materia y a las normas que sobre este particular se adopten por aquellas.»

⁷² Aportado como prueba dentro del expediente 11001-03-28-000-2022-00060-00.

⁷³ Nulidad electoral 11001-03-28-000-2022-00047-00, demandado: Juan Carlos Vargas Soler como representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 13 – Período 2022-2026, MP Rocío Araújo Oñate.



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

funcionamiento del Estado o la realización de los planes de inversión que se determinen por la autoridad correspondiente. (Énfasis no es del original).

6.3.2. Del contrato de administración nro. 396 de 2021

45. Ahora bien, aun cuando la Sala considera que la inhabilidad endilgada al demandado no se encuentra configurada por las razones expuestas anteriormente, encuentra pertinente pronunciarse frente al argumento de lo demandantes según el cual la causal de inhabilidad por administración de tributos o contribuciones parafiscales se originó por la suscripción del contrato de administración nro. 396 del 9 de septiembre de 2021.

46. Según las pruebas que obran en el expediente, dicho contrato lo celebró el demandado en su condición de gobernador del resguardo indígena «Paujil-Limonar» con la alcaldía del municipio de Inírida. El objeto contractual era «administración de los recursos de la asignación especial del sistema general de participaciones para los resguardos indígenas».

47. Además, en las consideraciones de dicho contrato se señaló que los resguardos indígenas deben invertir los recursos del sistema general de participaciones, en las necesidades detectadas en la comunidad, a través de la **administración y ejecución** de los dineros en cabeza de las alcaldías municipales. Como sucedió en el presente caso frente al contrato de administración nro. 396/21 suscrito entre el resguardo el Paujil-Limonar y la alcaldía del municipio de Inírida, en el cual se pactaron las siguientes obligaciones:

Cláusula 4 – Obligaciones del resguardo	Cláusula 5 – Obligaciones del municipio
1. Formular y presentar los proyectos debidamente soportados con las respectivas actas de aprobación por la comunidad.	1. Adelantar las actuaciones contractuales que se requieran.
2. Que en los mismo se expongan las necesidades de las comunidades debidamente formuladas, e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbre de los pueblos indígenas.	2. Ejecutar los recursos de acuerdo con el presupuesto de inversión elaborado por el Resguardo y los proyectos que lo conforman.
3. Que los proyectos presentados sean en pro del desarrollo de la comunidad.	3. Administrar los recursos de la asignación especial del sistema general de participaciones para los resguardos indígenas en una cuenta independiente a las cuentas del municipio.
4. Apoyar activamente el proceso de corrección técnica de los proyectos con el acompañamiento de las secretarías de asuntos indígenas.	4. Llevar los correspondientes libros de presupuesto, contabilidad e inventarios para efectos de la administración de los recursos.
5. Presentar los proyectos en la vigencia anterior de la que se va a ejecutar los recursos.	5. Adoptar los controles administrativos pertinentes para garantizar el cuidado y conservación de los bienes adquiridos en desarrollo de los proyectos incluidos en el contrato.
6. El valor inicial de los proyectos pueden variar pues es un estimado y dependerá del estudio del mercado.	6. Adoptar las medidas administrativas que permitan garantizar la adecuada ejecución de



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

Cláusula 4 – Obligaciones del resguardo	Cláusula 5 – Obligaciones del municipio
	cada uno de los proyectos incluidos en el contrato.
7. Realizar el empalme con nuevos capitanes o representantes de ser necesario.	
9. Es obligatorio que del recurso asignado para cada resguardo se asigne una parte suficiente para realizar el transporte de los elementos del resguardo.	

48. Aún cuando los recursos asignados del Sistema General de Participaciones (SGP) provengan de ingresos corrientes⁷⁴ de la nación, donde se encuentran los de naturaleza tributaria⁷⁵ conforme lo prevé la Constitución Política, la Sala avizora que el argumento del demandante no prosperará por las siguientes razones.

49. Además de los argumentos expuestos en el numeral anterior, la Sala encuentra que el concepto de administración de tributos expuesto por esta Sala – citado en apartes anteriores; difiere del previsto en los contratos de administración celebrado entre alcaldes y las autoridades del resguardo indígena en el marco de lo prescrito por los artículos 82 y 83 de la Ley 715 de 2001.

50. En efecto, mientras que el concepto de administración de tributos se refiere a las competencias y funciones dirigidas a materializar la obligación tributaria impuesta previamente por la ley, que comprende la liquidación, el recaudo, disposición y posterior fiscalización de dicha actividad, y excluye las actividades de ejecución cuando dichos recursos ingresan al presupuesto; la administración de los recursos asignados a los resguardos indígenas tiene las siguientes características:

- a) Los recursos sujetos a la administración provienen del SGP. Por ende, no se trata de tributos o contribuciones parafiscales recaudados en virtud de la competencia de «administración de impuestos» a cargo de las entidades territoriales.

Por el contrario, se trata de recursos asignados por la Nación a los resguardos indígenas, a través de la intermediación de las alcaldías o gobernaciones, frente a los cuales aquellos solo son **beneficiarios**, no administradores, en los términos previstos en el artículo 356 de la Constitución política⁷⁶.

⁷⁴ ARTICULO 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. (Énfasis de la Sala)

⁷⁵ ARTICULO 358. Para los efectos contemplados en los dos artículos anteriores, entiéndase por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital. (Énfasis de la Sala)

⁷⁶ «Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena». (Énfasis del original)



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

b) El artículo 82 de la Ley 715 de 2001, al igual que el texto constitucional, reitera que «En tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos». (Énfasis de la Sala)

c) Los artículos 83⁷⁷ de la citada ley, en concordancia con el 1 del Decreto 1745 de 2002⁷⁸, señalan expresamente que la responsabilidad de administrar los recursos derivados de la asignación especial del SGP para los resguardos indígenas recae en el alcalde municipal o en el gobernador del departamento, respectivamente. Lo anterior debe conciliarse con lo previsto por el artículo 34⁷⁹ del Decreto 1953 de 2014, el cual señala que mientras los resguardos no puedan administrar directamente dichos recursos, lo harán mediante la suscripción de un contrato de administración con el ente territorial donde estén ubicados.

d) A su vez, el artículo 83 prescribe que para que el alcalde o gobernador procedan a la ejecución de los proyectos y recursos, requieren de la celebración de un contrato con las autoridades del resguardo indígena, pues se trata de la formalidad legal para ordenar el gasto con el fin de materializar aquellos propósitos. A su vez, dispone que dicho negocio jurídico tiene como fin la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados e incluidos en los planes de vida, de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

⁷⁷ «Los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el Incora al DANE. Los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena. Cuando este quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población indígena que comprenda. Sin embargo, deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior. Cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia. La participación asignados a los resguardos indígenas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto-Ley 111 de 1996. (...) (énfasis de la Sala)

⁷⁸ «Los recursos a que hace referencia el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 715 de 2001, asignados a los resguardos indígenas que no estén ubicados en jurisdicción municipal, sino en una de las divisiones administrativas departamentales contempladas en el Decreto 2274 de 1991, serán administrados por el gobernador del respectivo departamento, de acuerdo con lo establecido en el citado artículo».

⁷⁹ «En caso que un resguardo indígena no administre la asignación especial del Sistema General de Participaciones, o no se haya asociado con otros para administrarlos, su ejecución se realizará mediante la celebración de un contrato de administración suscrito entre la entidad territorial respectiva y el representante legal del resguardo designado por las autoridades propias».



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

Así las cosas, las autoridades de los resguardos indígenas no tienen atribuciones legales para administrar los recursos que se les asigna por el SGP, tampoco para ordenar gastos con cargo a los mismos.

e) Conforme con lo anterior, la administración de dichos recursos es de competencia de la entidad territorial, en este caso, era de la Alcaldía de Inírida, pues se trataba del sujeto de derecho público en cuya cabeza estaba tal atribución. A su vez, era el ente atado a las normas fiscales. En ese orden, el resguardo indígena «Paujil-Limonar», se reitera, carecía de dicha atribución. Así se confirma a partir de la jurisprudencia constitucional al estudiar la constitucionalidad de los artículos 82 y 83 de la Ley 715 de 2001⁸⁰:

En efecto, la descentralización administrativa territorial requiere la determinación de la estructura del Estado en el orden territorial, dado que para atender los servicios básicos de la población se impone un reparto de competencias claramente definido entre la Nación y las entidades territoriales, y la asignación a éstas de recursos de aquella para la financiación de los gastos en que incurran con dicho fin, lo que necesariamente crea un vínculo y una interlocución en el orden fiscal entre la Nación y sus entidades territoriales que debidamente conformadas, son quienes ostentan la condición de personas jurídicas de derecho público y por tanto sujetas a las normas fiscales respectivas.

(...)

La citada Ley 715 de 2001, arts. 82 y 83, dispone que, (i) en tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadística, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos; (ii) los recursos asignados a los resguardos indígenas serán administrados por el municipio en que éste se encuentre; (iii) cuando el resguardo indígena quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población indígena que comprenda; (iv) los recursos deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales; (v) para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente; (vi) copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior; (vii) cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia.

f) Por otra parte, en el expediente 11001-03-28-000-2022-00060-00 se allegó el reglamento interno del resguardo indígena, en el cual se evidencia que su autoridad no tiene atribuciones para administrar tributos o contribuciones parafiscales⁸¹.

⁸⁰ C -921/07.

⁸¹ Sobre el gobernador del cabildo, regula lo siguiente: «Es quien ejerce la autoridad de administrar el territorio de jurisdicción del Resguardo, quien hace los controles sobre los recursos del resguardo, puertos, caños, lagunas y está pendiente para que instituciones, empresas y personas



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

51. En síntesis, la inhabilidad endilgada al demandado tampoco se configuró por cuenta de la celebración del contrato nro. 396 del 9 de septiembre de 2021 porque *i)* el resguardo «Paujil-Limonar» no es un sujeto de derecho público, por ende, carece del atributo de administrar tributos o contribuciones parafiscales *ii)* los recursos asignados a dicho resguardo provenían del SGP, *iii)* no administró los recursos del SGP destinados para la ejecución del mismo, solo ostentaba la posición de beneficiario de los mismo y *iv)* la administración y ejecución de los recursos atados a dicho negocio jurídica recayeron en la Alcaldía de Inírida, conforme con las obligaciones contractuales allí asumidas.

7. Conclusión

52. La Sala encuentra que el acto de elección del demandado como representante a la Cámara por el departamento del Guainía se ajustó a la legalidad, por ende, **no se declarará su nulidad** conforme con la causal del artículo 275.5 del CPACA. Lo anterior, por cuanto no se acreditó la inhabilidad prevista en el artículo 179.3 constitucional.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. FALLA:

PRIMERO: Negar la declaratoria de nulidad del formulario E-26 CAM del 16 de marzo de 2022, por medio del cual, la Comisión Escrutadora del departamento

externas no dañen los bienes colectivos del resguardo. // El Gobernador de Cabildo coordina las cuatro Capitanías y los asuntos concernientes a todo el Resguardo, con el acompañamiento de los miembros del cabildo y apoyo de las comunidades. El Gobernador de Cabildo y los Capitanes de las comunidades no pueden tomar una decisión que afecte a los comuneros o al territorio, sin informar y o consultar previamente a la Asamblea General. // **Funciones Específicas:** // 1. Presidir las reuniones del Cabildo. 2. Representar políticamente al Resguardo ante las autoridades ordinarias y demás instituciones públicas o privadas del orden local, nacional e internacional. 3. Coordinar la actualización y entrega a tiempo del censo poblacional anual del Resguardo. 4. Coordinar las cuatro capitanías para que desarrollen a cabalidad sus funciones. 5. Recibir quejas o denuncias para tramitarlas ante el Consejo de Ancianos. 6. Convocar el consejo de Ancianos y al Cabildo en pleno cuando así lo amerite. 7. Expedir los certificados, constancias y permisos para efectos de requisitos en afiliación al sistema nacional de salud, estudios, aprovechamiento de recursos del resguardo, y otros, exclusivamente a los miembros del Resguardo debidamente inscritos en el censo, con la autorización y firma del respectivo capitán. 8. Citar ante su despacho a cualquier Autoridad o miembro del Resguardo que haya cometido falta contra el Reglamento Interno del Resguardo, para escuchar sus descargos. 9. Remitir los casos de faltas graves de miembros del resguardo ante el Consejo de Ancianos y /o Cabildo. 10. Vigilar el cumplimiento del Reglamento Interno por parte de todos los miembros del Resguardo. 11. Coordinar con las Autoridades e instituciones públicas y privadas, acciones a desarrollarse en el Resguardo previa autorización de las Asambleas Comunitarias. 12. Apoyar las actividades, comunitarias, sociales y religiosas que se desarrollen en el Resguardo. 13. Está impedido de hacer acuerdos políticos con partidos que involucren a las comunidades y afecten la autonomía política propia interna del resguardo. 14. Está impedido de firmar documentos, convenios, proyectos y demás que comprometan la autonomía del Resguardo, y afecten la propiedad colectiva». (Negrilla del original).



Demandantes: Oscar Andrés Lemus Forero y otro
Demandado: Alexander Guarín Silva, representante
a la Cámara por el departamento del Guainía (2022 – 2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00030-00
11001-03-28-000-2022-00060-00

del Guainía declaró elegido a Alexander Guarín Silva como representante a la Cámara por dicha circunscripción territorial, para el período 2022 a 2026, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>