



Demandante: Luis Humberto Guidales García
Demandado: Juan Daniel Oviedo Arango como
concejal de Bogotá D. C. (2024-2027)
Radicado: 25000-23-41-000-2024-00284-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Veintiséis (26) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 25000-23-41-000-2024-00284-01
Demandante: Luis Humberto Guidales García
Demandado: Juan Daniel Oviedo Arango como concejal de Bogotá D. C.
para el periodo 2024-2027

Temas: Derecho personal a ocupar una curul como prerrogativa
establecida en el artículo 112 de la Constitución Política -
Régimen de inhabilidades aplicable – Inhabilidad por
celebración de contratos.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada y por el Concejo de Bogotá¹ contra el fallo proferido el 6 de febrero de 2025² por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual se accedió a las pretensiones de la demanda de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1. Luis Humberto Guidales García presentó demanda³, en ejercicio del medio de control establecido en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011⁴, con el fin de obtener la nulidad del acto de elección del señor Juan Daniel Oviedo Arango como concejal de Bogotá D.C. para el periodo 2024-2027⁵, contenido en los formularios E-26 AL y E-26 CON emitidos por la Comisión Escrutadora General del 08 de noviembre de 2023.

¹ Vinculado al presente trámite conforme lo dispuesto en el auto del 08 de febrero de 2024 (índice 4 Samai del tribunal), por medio del cual se admitió la demanda, así: «3º) Notifíquese personalmente este auto al (i) registrador nacional del estado civil, (ii) al presidente del Consejo Nacional Electoral y (iii) al presidente del Concejo Distrital de Bogotá, a sus delegados o quienes hagan sus veces, en la forma dispuesta en el numeral 2º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, mediante mensaje dirigido al buzón para notificaciones judiciales de dicha entidad».

² Índice 61 Samai del tribunal.

³ Índice 2 Samai del tribunal.

⁴ En adelante CPACA.

⁵ En razón a la aceptación a la curul de que trata el artículo 112 de la Constitución Política y el artículo 25 de la Ley 1909 de 2018 [Estatuto de la Oposición Política].



1.1.1. Hechos

2. El demandante alegó que el señor Juan Daniel Oviedo Arango estaba inhabilitado para ser inscrito⁶ como candidato a la Alcaldía Distrital de Bogotá D.C., como quiera que dentro de los doce (12) meses anteriores a las elecciones suscribió⁷, en interés propio, un contrato⁸ con el Fondo Nacional de Garantías, esto es, con una entidad pública del orden nacional, cuyo lugar de ejecución correspondía a la ciudad de Bogotá D.C., inhabilitación prevista en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994.

1.1.2. Normas violadas y concepto de la violación

3. En criterio del accionante, el acto acusado es nulo por la causal prescrita en el numeral 5 del artículo 275 del CPACA, en tanto, se eligió a un candidato inhabilitado, en consideración a la prohibición establecida en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, el cual prescribe lo siguiente:

ARTÍCULO 95. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital: [...]

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. [...].

4. Para el accionante, en el caso concreto se encuentran acreditados todos los elementos que configuran la inhabilitación señalada. Esto, porque el señor Oviedo Arango suscribió un contrato con una entidad pública del orden nacional (elemento objetivo), dentro de los doce meses anteriores a la elección (elemento temporal), a cambio de una contraprestación económica o usufructo propio (elemento subjetivo). Asimismo, dicho contrato tuvo como objeto el arrendamiento de un bien inmueble ubicado en la ciudad de Bogotá D.C., es decir, en el distrito en el que le fue asignada una curul al demandado (elemento territorial).

1.2. Trámite en primera instancia

1.2.1. Admisión y otras decisiones

5. Por medio de auto del 8 de febrero de 2024⁹, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, admitió la demanda¹⁰ y dispuso las notificaciones y comunicaciones pertinentes.

⁶ El accionante señaló que el señor Oviedo Arango se inscribió como candidato al cargo de alcalde Mayor de Bogotá para el periodo 2024-2027 por el grupo significativo de ciudadanos «Con toda por Bogotá».

⁷ El demandante indicó que la fecha de suscripción del contrato se produjo el 20 de junio de 2023.

⁸ En su demandada, el señor Guidales García señaló que «[e]l 20 de junio de 2023, el señor JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO, suscribió el contrato de arrendamiento de bien inmueble No. 2023400034, en la modalidad de contratación directa, con el Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG), sociedad anónima de carácter mercantil y de economía mixta del Orden Nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; cuyo plazo de ejecución fue hasta el 31 de diciembre de 2023, y su valor ascendió a la suma de CIENTO SEIS MILLONES DIECISEIS MIL TRESCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$106.016.318)».

⁹ Índice 4 Samai del tribunal.

¹⁰ Inicialmente la demanda fue presentada ante la Sección Quinta del Consejo de Estado y por medio de auto del 17 de enero de 2024, por falta de competencia, se ordenó la remisión del asunto al tribunal. Esta decisión fue objeto del recurso de reposición que fue resuelto en providencia del 30 de enero de 2024, por medio de la cual no se repuso la orden del 17 del mismo mes y año.



6. En el término de los traslados de la admisión de la demanda se presentaron las intervenciones que se refieren a continuación.

1.2.2. Contestación

7. La parte **demandada**¹¹, a través de apoderado, se manifestó sobre cada uno de los hechos de la demanda y se opuso a las pretensiones de nulidad al considerar que no se encuentra inhabilitado. Precisó que la norma con la que el accionante sustentó su demanda¹², no es aplicable ni extensible al caso del señor Oviedo Arango, porque no fue elegido como alcalde sino declarado concejal en razón a un derecho personal consagrado en el artículo 112 de la Constitución Política y el artículo 25 de la Ley 1909 de 2018.

8. En ese orden, alegó que el régimen de inhabilidades no admite interpretación más allá de la plasmada por el legislador, así que, atendiendo el carácter taxativo y restrictivo de aquel, la prohibición que alegó la parte demandante no le resulta aplicable al accionado porque este no ostenta ni ejerce el cargo de elección popular que señala de manera expresa el artículo citado en la demanda.

9. Además, la inscripción como candidato a la alcaldía no afecta su curul como concejal de Bogotá, puesto que, la nulidad electoral recae sobre actos de elección y nombramiento dentro de los cuales no encuadra la inscripción de una candidatura ya que la competencia para disponer sobre la anulación de inscripción está reservada al Consejo Nacional Electoral.

10. En relación con la causal de inhabilidad alegada explicó que la intervención en gestión de negocios o celebración de contratos no surge con acuerdos de cualquier naturaleza. Al respecto, hizo énfasis en que se debe tener en cuenta el beneficio recibido y la potencialidad real en la eventual ventaja obtenida frente a los contendores, así como en la influencia de ello en los ciudadanos, aspectos que no advierten en este caso particular, razón por la cual, dicho cargo tampoco podría prosperar.

11. A través de apoderado judicial, el **Concejo Distrital de Bogotá**¹³ se manifestó sobre la imposibilidad de contestar la demanda de nulidad electoral toda vez que a su juicio el medio de control caducó. Esto, al considerar que el término establecido en el literal a) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 debe contarse desde el 9 de noviembre de 2023 (día siguiente hábil a la declaratoria de elección). En ese orden, la parte actora podía interponer la demanda hasta el 15 de enero de 2024; sin embargo, en el expediente se advierte que esta fue radicada el 16 de enero de 2024, es decir, cuando había terminado el plazo legal para el efecto.

12. La **Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)** solicitó¹⁴ que se decrete la configuración de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que a la entidad le corresponde la obligación legal de verificar los requisitos

¹¹ Índices 25 y 26 Samai del tribunal.

¹² Esto es, el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994

¹³ Índices 22 y 23 Samai del tribunal.

¹⁴ Índice 21 Samai del tribunal.



legales y formales para realizar la inscripción de candidaturas mas no tiene injerencia en la investigación y declaratoria de las inhabilidades de los candidatos.

13. El **señor Samuel Alejandro Ortiz Mancipe** solicitó¹⁵ ser reconocido como coadyuvante de la parte demandante.

1.2.2. Trámite de sentencia anticipada

14. Mediante auto del 7 de noviembre de 2024¹⁶, el tribunal dispuso adelantar el trámite para proferir sentencia anticipada. Para el efecto, se pronunció sobre las excepciones¹⁷ y la solicitud de la coadyuvancia¹⁸. De igual forma, prescindió de la realización de la audiencia inicial y la de pruebas, fijó el litigio¹⁹, decretó las probanzas solicitadas y dio traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para presentar concepto.

15. En ese orden, en los alegatos presentados el **extremo demandado**²⁰ ratificó lo expuesto en su escrito de contestación de la demanda y el **Concejo Distrital de Bogotá D.C.**²¹ solicitó negar las pretensiones de la demanda. El **coadyuvante** pidió²² que se accediera a la nulidad deprecada y señaló que la designación del accionado, en virtud del derecho personal derivado del estatuto de la oposición, no implica que se encuentre exceptuado del régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicables. El **demandante** no alegó de conclusión y el **CNE** no presentó manifestación alguna.

16. En su concepto²³, el **Ministerio Público** consideró que las pretensiones de la demanda no estaban llamadas a prosperar porque en el expediente no se demostró, con plena prueba, el elemento subjetivo de la inhabilidad endilgada. En ese sentido, explicó que el interés o beneficio propio del candidato que prevé la norma para configurar la inhabilidad alegada supone la comprobación de que potencialmente dicha ventaja económica haya generado un desequilibrio entre los candidatos en favor del señor Oviedo, aspectos que no se encuentran acreditados en el proceso.

17. En memorial del 10 de febrero de 2024²⁴, el apoderado del señor Oviedo presentó una solicitud para que se estudiara la aplicación del principio de *non bis in idem* al caso concreto y para el efecto destacó que dentro del radicado 25000-23-15-000-2024-00196-00, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la solicitud de pérdida de investidura instaurada por el señor Samuel Alejandro Ortiz Mancipe en contra del concejal de Bogotá D.C. Juan Daniel Oviedo Arango, controversia que versó

¹⁵ Índice 40 Samai del tribunal.

¹⁶ Índice 60 Samai del tribunal.

¹⁷ Al respeto dispuso declarar no probada la excepción de caducidad planteada por el Concejo Distrital de Bogotá y declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por la RNEC.

¹⁸ El tribunal aceptó como coadyuvante de la parte demandante al señor Samuel Alejandro Ortiz Mancipe.

¹⁹ El problema jurídico se planteó en los siguientes términos: «[...] se deberá establecer si el demandado, el señor Juan Daniel Oviedo Arango, incurrió en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 al, presuntamente haber celebrado un contrato con el Fondo Nacional de Garantías dentro del año anterior a la elección y, en consecuencia, determinar si su elección como Concejal del Distrito Capital de Bogotá para el período 2024 – 2027 contenida en el acta de escrutinio formulario E-26 ALC y E-26 CON emitidos por la Comisión Escrutadora de Bogotá el día 8 de noviembre de 2023, debe declararse nula».

²⁰ Índices 54 Samai del tribunal.

²¹ Índice 55 Samai del tribunal.

²² Índices 53 y 56 Samai del tribunal.

²³ Índice 57 Samai del tribunal.

²⁴ Índices 59 Samai del tribunal.



sobre las mismas situaciones fácticas y jurídicas que se debaten en el presente proceso de nulidad electoral.

1.2.3. Sentencia de primera instancia

18. En providencia del 6 de febrero de 2025²⁵, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, accedió a las pretensiones de nulidad.

19. Precisó que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado²⁶, el régimen de inhabilidades de quienes acceden al cargo a través de la modalidad de designación por derecho personal en virtud del estatuto de la oposición resulta más restrictivo y para el efecto señaló lo siguiente:

[Q]uien se postula a un cargo uninominal, al conocer que existe un derecho personal en caso de quedar en segundo lugar de las votaciones, deberá verificar que no incurra en las causales de inhabilidad del cargo para el que se inscribió, en este caso, las inhabilidades para ocupar el cargo de alcalde, ni en las que podría incurrir con ocasión del derecho personal establecido en el artículo 112 constitucional, en este caso, las inhabilidades para concejales.

20. Explicó que al candidato le corresponde verificar el cumplimiento de los requisitos para ser elegido al cargo uninominal al que aspira, así como los propios del que podría ocupar en la respectiva corporación en caso de quedar en segundo lugar frente al ganador.

21. Precisó que, en todo caso, la inhabilidad por celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, dentro del año anterior a la elección, aplica también para los concejales toda vez que así lo estableció el legislador en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994.

22. Por lo indicado, determinó que la inhabilidad que debía analizarse era la propuesta por el demandante, esto es, la aplicable a los alcaldes comoquiera que el señor Oviedo Arango inscribió su candidatura como aspirante a la Alcaldía de Bogotá D.C., pero en virtud del derecho personal antes mencionado, resultó designado como concejal.

23. En ese orden, procedió con el estudio de los elementos de prueba que integran el expediente para determinar si se configuraban de los elementos de la prohibición referida, así:

Elemento material: Lo encontró acreditado porque se demostró que el accionado celebró un contrato de arrendamiento de bien inmueble con el Fondo Nacional de Garantías (sociedad de economía mixta que hace parte de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional) cuyo plazo de ejecución estaba pactado hasta el 31 de diciembre de 2024, por valor de ciento seis millones dieciséis mil trescientos dieciocho pesos (\$106.016.318) con IVA y administración incluida.

²⁵ Índice 61 Samai del tribunal.

²⁶ Para el efecto refirió la siguiente providencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de diciembre de 2020. C.P: Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad. 2019-00173-01



Demandante: Luis Humberto Guidales García
Demandado: Juan Daniel Oviedo Arango como
concejal de Bogotá D. C. (2024-2027)
Radicado: 25000-23-41-000-2024-00284-01

Elemento temporal: Se probó que el contrato se suscribió el día 20 de junio de 2023, es decir, dentro del período inhabilitante, el cual inició el 29 de octubre de 2022, en consideración de que las elecciones para autoridades territoriales se realizaron el día 29 de octubre de 2023. Por lo tanto, este elemento se encontró demostrado.

Elemento territorial: Se advirtió que el contrato se ejecutó en la ciudad de Bogotá D.C., esto es el municipio en el cual resultó elegido el demandado, por ello, este elemento también se encontró acreditado.

Elemento subjetivo: El tribunal encontró, a partir del análisis de las obligaciones del contrato, que este se celebró en interés de ambos contratantes, dado su carácter oneroso y conmutativo, en el que el accionado perseguía una finalidad económica en beneficio propio. Así mismo precisó que la mera existencia del vínculo contractual del demandado con el Estado implica una ventaja potencial para este afectando el principio de igualdad electoral.

24. De esta forma el tribunal encontró probada la configuración de la inhabilidad contenida en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 modificada por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000; toda vez que se acreditaron los elementos constitutivos de la misma. Por lo anterior, decidió anular el acto de elección del señor Juan Daniel Oviedo Arango como concejal de Bogotá D. C. (2024-2027).

1.2.4. Recursos de apelación

1.2.4.1. Trámite en primera instancia

25. La decisión de primera instancia fue notificada a las partes mediante mensaje de datos remitido el 11 de febrero de 2025²⁷, providencia contra la cual el extremo accionado presentó solicitud de aclaración y adición²⁸ que fue negada mediante auto²⁹ del 27 de febrero de 2025³⁰ y, posteriormente, recurso de apelación el 12 de marzo de 2025³¹. Por su parte, el Concejo Distrital de Bogotá también presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia mediante memorial radicado el 6 de marzo de 2025³².

26. En la **apelación del demandado**, en resumen, se solicitó revocar la sentencia para que se nieguen las pretensiones de la demanda, con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación.

27. En primer lugar, señaló que el tribunal, enmarcó el estudio del caso en la causal del numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, que se refiere a la restricción para

²⁷ Índice 65 Samai del tribunal.

²⁸ Índices 66 y 67 Samai del tribunal.

²⁹ En esta decisión el tribunal precisó lo siguiente: «Conviene señalar que el apoderado del señor Oviedo Arango pretende que mediante sentencia complementaria se realice un estudio respecto de la aplicación del principio de non bis in idem presentada el 10 de febrero de 2025. No obstante, la Sala encuentra que dicho argumento fue traído a la discusión de manera extemporánea comoquiera que no lo argumentó en la contestación de la demanda, ni en los alegatos de conclusión. Se le recuerda al apoderado del señor Oviedo Arango que la sentencia se profirió el día 6 de febrero de 2025; luego la solicitud elevada el 10 de febrero de 2025 con un argumento nuevo que estuvo ausente a lo largo de todo el debate judicial, no resulta ahora procedente». Índice 70 Samai del tribunal.

³⁰ Esta providencia se notificó mediante estado del 5 de marzo de 2025. Índice 73 Samai del tribunal.

³¹ Índice 80 Samai del tribunal.

³² Índice 74 Samai del tribunal.



Demandante: Luis Humberto Guidales García
Demandado: Juan Daniel Oviedo Arango como
concejal de Bogotá D. C. (2024-2027)
Radicado: 25000-23-41-000-2024-00284-01

acceder al cargo de alcalde y, de manera extralimitada, trajo a la controversia el régimen de inhabilidades de concejales sin que el demandante hubiese elevado tal cargo y sin que se haya fijado en el litigio.

28. Por otra parte, resaltó que frente al carácter restrictivo de las inhabilidades los operadores jurídicos deben limitarse de forma específica a estudiar la endilgada sin que puedan extenderse a otras situaciones que conlleven la aplicación de una limitación de derechos políticos, a circunstancias no previstas por el legislador³³.

29. Igualmente, acusó que el tribunal de primer grado no consideró la condición especial del accionado, quien ocupa el cargo de concejal en virtud del derecho personal declarado por el estatuto de la oposición y, por el contrario, le impuso mayores cargas y restricciones, tales como las establecidas en el régimen de inhabilidad de los cargos de elección popular.

30. Así mismo, refirió que el tribunal omitió que la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional³⁴ al estudiar el artículo en cuestión han señalado que no todo contrato suscrito con una entidad estatal tiene la potencialidad de configurar la inhabilidad.

31. También, hizo alusión a la sentencia SU-207 de 2022 proferida por la Corte Constitucional, en la que se señaló que en el estudio de la inhabilidad frente al parentesco por la incidencia de un funcionario de un nivel frente a otro de superior orden «se debe determinar la afectación de la voluntad general por los respectivos medios probatorios y una valoración probatoria concreta y ajustada al principio de razonabilidad y proporcionalidad, esto es, la probabilidad real y efectiva de la incidencia de la ventaja e influencia».

32. Refirió que, en virtud de la sentencia del 26 de octubre de 2023 de la Subsección A Sección Tercera del Consejo de Estado³⁵, dicha argumentación es extensible a otras inhabilidades y, en caso particular de la celebración de contratos, se precisó que se debe estudiar el desequilibrio entre los candidatos. Así, el juez electoral debe ser especialmente cuidadoso a efectos de evidenciar la probabilidad real de incidencia, de modo tal que no se restrinja injustificadamente el derecho de acceder a cargos públicos ni la eficacia del voto.

33. En ese orden, explicó que en el caso concreto no se demostró que se hubiera afectado la igualdad entre los aspirantes ni que se hayan usado los recursos para

³³ En ese orden precisó: «[N]o es dable aplicar las mismas condiciones y restricciones entre un ciudadano que es electo por voto popular a un declarado por derecho personal, porque estos representan diferentes derechos y tienen distintas finalidades en la democracia. En el caso del derecho de oposición, este es un derecho de especial atención para garantizar control político, el respeto de las ideas disímiles con el gobierno, la participación de las minorías opositoras y el equilibrio de poderes; el derecho personal necesita de aceptación, esto es, la voluntad de ocupar o no la curul derivada de la segunda votación más alta, debido a que es un derecho que tiene el candidato y no la organización política donde además se estableció en pro de la eficacia del voto de minorías [...] el legislador al consagrar el derecho personal de ocupar una curul en una corporación pública determinada por haber obtenido la segunda votación más alta en un cargo uninominal, no limitó dicho derecho fundamental con inhabilidades ni circunstancias en la que no se podía aceptar la curul de oposición, sino que se fundamentó en la eficacia del voto».

³⁴ Para el efecto refirió las sentencias C-618 de 1997 y SU-207 de 2022 de la Corte Constitucional y la providencia proferida el 26 de octubre de 2023 por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Rad. 25000-23-15-000-2023-00720-01 M.P. María Adriana Marín.

³⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 26 de octubre de 2023. Rad. 25000-23-15-000-2023-00720-01. MP María Adriana Marín.



desequilibrar el certamen electoral e incluso, aclaró que ni siquiera se acreditó que se hayan recibido recursos públicos³⁶.

34. Para finalizar, resaltó que «se desconoció el principio de confianza legítima, seguridad jurídica, cosa juzgada, igualdad y justicia material, toda vez que no se tuvo en cuenta que existe una garantía a favor del miembro de la corporación pública que no puede ser desconocida, como lo es la sentencia de primera instancia del proceso de pérdida [sic] de investidura que decidió la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -25000231500020240019600-».

35. Por su parte, el **Concejo Distrital de Bogotá**, solicitó revocar la decisión de primer grado con fundamento en los siguientes argumentos.

36. Explicó que la sentencia de primera instancia riñe con la providencia del 14 de mayo de 2024, proferida por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco de la solicitud de pérdida de investidura instaurada por Samuel Alejandro Ortiz Mancipe en contra de Juan Daniel Oviedo Arango, por la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 3 del artículo 37 de la Ley 617 del 2000, junto con el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994, en la que se determinó que en el caso del señor Oviedo Arango no era posible aplicar las inhabilidades previstas en el ordenamiento jurídico para los concejales.

37. Asimismo, precisó que, en todo caso, no se pudo demostrar que el contrato estatal suscrito con el Fondo Nacional de Garantías hubiese reputado un beneficio electoral que «alterara las condiciones normales y sanas de la campaña» en favor del concejal y, por tanto, «el contrato suscrito no tuvo la entidad necesaria para desequilibrar los pasados comicios en los que de manera libre y espontánea fue elegido Carlos Fernando Galán Pachón como alcalde Mayor de Bogotá D.C.».

38. Mediante autos del 12³⁷ y 20³⁸ de marzo de 2025, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, concedió las impugnaciones presentadas.

1.2.4.2. Trámite de los recursos de apelación en segunda instancia

39. El 8 de abril de 2025³⁹, el despacho sustanciador admitió los recursos de apelación y ordenó adelantar el trámite conforme al artículo 293 del CPACA. Esta decisión fue objeto del recurso de súplica⁴⁰, en tanto dispuso no tener como prueba la imagen aportada y el enlace referido en el memorial de impugnación del demandado, y fue confirmada mediante auto del 8 de mayo de 2025⁴¹.

³⁶ Para el efecto, alegó que al consultarse el contrato: «la fuente de los recursos NO es del Presupuesto General de la Nación – PGN, NO es del Sistema General de Participaciones – SGP, NO es del Sistema General de Regalías - SGR, NO son de recursos propios (Alcaldías y Gobernaciones), NO son recursos de Crédito, sino que se señaló que eran otros recursos sin especificar cuáles, categoría que tiene la opción de recursos privados». [sic a toda la transcripción].

³⁷ Índice 76 Samai del tribunal.

³⁸ Índice 82 Samai del tribunal.

³⁹ Índice 7 Samai.

⁴⁰ Índice 11 Samai.

⁴¹ Índice 20 Samai.



40. La Secretaría de la Sección Quinta puso a disposición los escritos de apelación⁴² y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión⁴³ y al Ministerio Público, para que, si a bien lo tenía, presentara concepto⁴⁴. Dentro de dichos términos se allegaron las siguientes intervenciones:

a) El **demandante**⁴⁵ reiteró lo manifestado en primera instancia y solicitó que se confirmara integralmente la sentencia cuestionada. Señaló que no existió violación al principio de congruencia en la sentencia de primer grado, toda vez que la inhabilidad fue alegada desde el momento de la demanda y se acreditó objetivamente con pruebas documentales contundentes y, para el efecto, destacó que lo que hizo el juez fue aplicar los efectos lógicos y jurídicos de esa inhabilidad sobre el acto posterior de asignación de curul, sin mutar el litigio ni introducir causales nuevas. Así mismo manifestó que el argumento relacionado con la existencia de cosa juzgada carece de soporte normativo y jurisprudencial.

b) El **demandado**⁴⁶, mediante apoderado, reiteró lo expuesto en el escrito de impugnación, y añadió que, contrario a lo expresado por el accionante, el señor Oviedo no fue electo, sino que fue declarado por un derecho personal de especial categoría, por tanto, no es dable aplicar las mismas condiciones y restricciones entre un ciudadano que es electo por voto popular a un declarado por derecho personal.

c) El **coadyuvante Samuel Alejandro Ortiz Mancipe**⁴⁷ solicitó confirmar la decisión de primer grado. Para el efecto, señaló que estaba acorde realizar el estudio del vicio de nulidad endilgado al accionado bajo la égida de las causales de nulidad que se predicán para los alcaldes, en tanto que la aspiración que le permitió concretar el derecho personal fue la consagrada en el artículo 112 de la Constitución y 25 de la Ley 90 de 2018. Asimismo, precisó que el juez electoral está relevado de determinar si con la celebración del contrato se presentó o no un desequilibrio en la contienda electoral o si ejerció algún tipo de influencia en la voluntad de los electores.

d) La **procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado**⁴⁸ solicitó confirmar el fallo apelado, toda vez que concluyó que no puede entenderse que la curul obtenida por el Estatuto de la Oposición esté exenta del cumplimiento del régimen de inhabilidades. Asimismo, precisó que como la inhabilidad en estudio se basa en la celebración de un contrato y no en el ejercicio de autoridad ni en vínculos familiares, no resulta aplicable lo dispuesto en la sentencia SU-207 de 2022 y, por tanto, no se puede exigir prueba de incidencia electoral real o de ventaja frente a otros candidatos. Finalmente, señaló que, si bien existe un proceso de pérdida de investidura en contra del demandado, este no ha cobrado

⁴² Entre el 15 y el 19 de mayo de 2025 (índice 26 Samai).

⁴³ Entre el 20 y 22 de mayo de 2025 (índice 29 Samai).

⁴⁴ Entre el 23 y el 29 de enero de 2025 (índice 33 Samai).

⁴⁵ Índices 12 y 28 Samai.

⁴⁶ Índice 32 Samai.

⁴⁷ Índices 25, 27 y 30 Samai.

⁴⁸ Índices 18 y 19 Samai.



ejecutoria, en tanto se encuentra pendiente de resolver el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

41. La Sala es competente para resolver los recursos de apelación interpuestos por la parte accionada y el Concejo de Bogotá contra la sentencia del 6 de febrero de 2025, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, accedió a las pretensiones y declaró la nulidad del acto de elección acusado.

42. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 150⁴⁹ y literal a)⁵⁰ del numeral 7 del 152 del CPACA, así como lo preceptuado en el artículo 13⁵¹ del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019 (Reglamento del Consejo de Estado).

2.2. Caso concreto

43. El hecho relevante para resolver la alzada consiste en que, según lo refiere la parte demandante, el señor Oviedo Arango se encontraba inhabilitado para inscribirse y ser elegido como alcalde, de conformidad con lo prescrito en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, toda vez que suscribió, con una entidad pública del orden nacional, un contrato de arrendamiento de un inmueble ubicado en la ciudad de Bogotá D.C., dentro de los doce meses anteriores a la jornada de elección de autoridades territoriales del 29 de octubre de 2023, razón por la cual la designación del accionado se encuentra completamente viciada.

44. En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B encontró «probada la configuración de la inhabilidad contenida en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 modificada por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000; toda vez que se acreditaron los elementos constitutivos de la inhabilidad». Por tanto, decidió anular el acto de elección del accionado como concejal de Bogotá D. C. (2024-2027).

45. Inconforme con lo anterior, en su escrito de apelación, la parte accionada cuestionó que el tribunal: i) se extralimitó al introducir a la controversia el régimen de inhabilidades de concejales, sin que el demandante hubiese elevado tal cargo y sin que se haya fijado en el litigio; ii) no consideró la condición especial del accionado, quien ocupa una curul como concejal en virtud del derecho personal declarado por el estatuto de la oposición, afectando con ello la participación de las minorías opositoras, porque al

⁴⁹ «El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos [...]».

⁵⁰ «ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: a) De la nulidad del acto de elección [...] de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes municipales y distritales [...]». [Énfasis fuera de texto]

⁵¹ Modificado por el artículo 1.º del Acuerdo 434 de 2024 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.



tratarse de una elección indirecta para garantizar el control político no se predicen criterios de inhabilidad;

46. iii) no todo contrato suscrito con una entidad estatal tiene la potencialidad de configurar la inhabilidad y no se demostró que se hubiera afectado la igualdad entre los aspirantes ni que se hayan usado los recursos para desequilibrar el certamen electoral ni que recibió recursos públicos; y iv) desconoció el principio de cosa juzgada porque no tuvo en cuenta que existe una sentencia de primera instancia dictada en un proceso de pérdida de investidura (Rad. 25000231500020240019600), con el mismo supuesto fáctico y jurídico, en el cual se negaron las pretensiones de la demanda.

47. Por su parte, el Concejo Distrital de Bogotá, cuestionó la decisión de primer grado al señalar que riñe con la sentencia que negó pretensiones en el trámite de pérdida de investidura instaurado en contra de Juan Daniel Oviedo Arango, en la que el Tribunal determinó que contra el accionado no era posible aplicar las inhabilidades previstas en el ordenamiento jurídico para los concejales y en la que se precisó que, en todo caso, no se pudo demostrar que el contrato estatal suscrito con el Fondo Nacional de Garantías reputó un beneficio electoral que «alterara las condiciones normales y sanas de la campaña» en favor del concejal Oviedo.

48. Por lo expuesto, corresponde a esta Sección resolver si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, conforme los precisos términos de los recursos de apelación propuestos por el demandado y el Concejo de Bogotá en sus recursos de alzada, precisión que se sustenta en los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso (CGP)⁵², que prescriben que dicho medio de impugnación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por la parte recurrente⁵³.

49. En ese orden se advierte que los reparos de los apelantes se centran en cuatro aspectos principales:

- i. Al accionado no le era aplicable el régimen de inhabilidades previsto para los concejales y, además, dicho aspecto no hizo parte de la fijación del litigio ni fue planteado por la parte demandante, quien alegó la vulneración del régimen de inhabilidades de los alcaldes respecto de la celebración de contratos.
- ii. No se consideró la condición especial del accionado, quien ocupa el cargo de concejal en virtud del derecho personal declarado por el estatuto de la oposición y, por el contrario, se le impusieron mayores cargas y restricciones, tales como las establecidas en el régimen de inhabilidades

⁵² Aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA.

⁵³ Sentencia del 28 de septiembre de 2023. Radicado:68001-23-33-000-2022-00153-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. «Al respecto, la Sala debe poner de presente que al tenor de lo previsto en el artículo 320 del CGP, «[e]l recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.», disposición que debe interpretarse en concordancia con lo señalado en el artículo 328 *Ibidem*, según el cual «[e]l juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley».



de los cargos de elección popular. Adicionalmente, al no tratarse de una elección indirecta para garantizar el control político, no es factible predicar criterios de inhabilidad.

- iii. El tribunal omitió que la jurisprudencia ha señalado que no todo contrato suscrito con una entidad estatal tiene la potencialidad de configurar la inhabilidad. Por ello, no se demostró que se hubiera afectado la igualdad entre los aspirantes, tampoco que se hubiesen usado recursos para desequilibrar el certamen electoral, incluso, no se acreditó que estos fueran de naturaleza pública.
- iv. Se desconoció el principio de cosa juzgada porque no se tuvo en cuenta la sentencia de primera instancia dictada en el proceso de pérdida de investidura Rad. 25000231500020240019600, promovido con el mismo supuesto fáctico y jurídico, y en el cual se negaron las pretensiones de la demanda.

2.2.1. De la resolución de los recursos de apelación

2.2.1.1. Sobre los reparos referidos a que: i) al accionado no le era aplicable el régimen de inhabilidades previsto para los concejales; ii) no se consideró la condición especial del accionado, quien ocupa el cargo en virtud del derecho personal declarado por el estatuto de la oposición y iii) al tratarse de una elección indirecta para garantizar el control político no se predicen criterios de inhabilidad.

50. Para resolver estos dos primeros reparos, en primer término, se efectuarán algunas consideraciones en torno al derecho personal a ocupar una curul como prerrogativa establecida en el artículo 112 de la Constitución Política, y la aplicación del régimen de inhabilidades.

2.2.1.1.1. Derecho personal a ocupar una curul como prerrogativa establecida en el artículo 112 de la Constitución Política y la aplicación del régimen de inhabilidades – reiteración jurisprudencial⁵⁴

51. El artículo 112⁵⁵ constitucional establece en su inciso 4 que el candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de presidente y

⁵⁴ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 12 de noviembre de 2020. Expediente 63001-23-33-000-2019-00253-02. MP: Rocío Araujo Oñate.

⁵⁵ «Artículo 112 de la Constitución Política. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.

El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación.



vicepresidente de la República, gobernador de departamento, alcalde distrital y municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado de la República, Cámara de Representantes, asamblea departamental, concejo distrital y concejo municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación.

52. Este aspecto fue desarrollado con la expedición de la Ley Estatutaria 1909 de 2018⁵⁶, la cual, entre otras cosas, reglamentó el derecho personal consagrado en el artículo 112 de la Constitución Política.

53. De la norma estatutaria se extrae lo que se denomina derecho personal, en tanto que, para acceder a la mencionada prerrogativa, el candidato solo debe acreditar ser el que le siga en votos al electo y, conforme el inciso 6 del artículo 112 Constitucional, aceptar de manera expresa la curul así reconocida. Es decir, es una decisión propia y no depende de la bancada, partido o de la colectividad a la que pertenece.

54. Este ejercicio se materializa con el acto que declara la elección del cargo uninominal, pues es allí donde se cristaliza la voluntad popular a través del escrutinio público, en el que se establece el orden de votación obtenido por cada opción política.

55. Previo a la declaratoria de la elección de las corporaciones públicas, en el caso de las asambleas departamentales y los concejos municipales, el ciudadano que no resultó electo por ser la segunda alternativa más votada debe manifestar a la comisión escrutadora competente su intención de ser miembro de estas, para que quien tiene el deber de contabilizar los sufragios proceda a descontar una curul, que es la que se refiere al derecho propio y, posterior a ello, proceder conforme el mandato 263 superior respecto de los demás escaños.

56. Sobre este aspecto resulta necesario precisar que el origen de la designación en virtud de esta prerrogativa es de carácter popular, lo que ocurre es que no se surte por la vía del voto directo sino de forma indirecta, así lo señaló la Sala Electoral en un caso de similares contornos:

[...] tal como ya lo ha señalado esta Sección, el señor Juan Carlos Upegui Vanegas accedió a dicho cargo gracias al voto indirecto de quienes, si bien lo apoyaron para la alcaldía, vieron representados sus intereses en el concejo en virtud de la aplicación del Estatuto de la Oposición y terminaron posibilitando su acceso a dicha corporación. En tales condiciones, es evidente que el origen de su designación sí es popular, lo que ocurre es que no fue por voto directo sino indirecto, tal como se explicó en precedencia.⁵⁷

57. Así, en consideración a que el acceso a la curul, en virtud del estatuto de la oposición, es un derecho personal que debe ser aceptado por el candidato que obtuvo

Las curules así asignadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dichas corporaciones. En caso de no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la misma se asignará de acuerdo con la regla general de asignación de curules prevista en el artículo 263.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La asignación de las curules mencionadas en este artículo no será aplicable para las elecciones celebradas en el año 2015».

⁵⁶ «POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA Y ALGUNOS DERECHOS A LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS INDEPENDIENTES».

⁵⁷. Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 3 de octubre del 2024. Rad. 05001-23-33-000-2023-01252-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. La Sala estuvo integrado por los magistrados Luis Alberto Álvarez Parra, Omar Joaquín Barreto Suarez (SV), Gloria María Gómez Montoya y Pedro Pablo Vanegas Gil



la segunda votación en la aspiración a un cargo uninominal de elección popular, conviene determinar el régimen de inhabilidades que le sería aplicable.

58. Se entiende que el régimen de inhabilidades para ocupar cargos de elección popular tiene, entre otros fines, impedir o limitar el ejercicio de la función pública a los ciudadanos que no ostentan las condiciones y cualidades estatuidas para asegurar la idoneidad y probidad del que aspira a ingresar o está desempeñando un cargo público⁵⁸.

59. Desde tal perspectiva, las restricciones al ejercicio del derecho a elegir y ser elegido, como lo ha señalado esta Sección «buscan preservar los principios de moralidad, transparencia e imparcialidad de la función administrativa y la garantía del derecho de igualdad de oportunidades»⁵⁹.

60. Por tal razón, para cada cargo de elección popular se tiene previsto un régimen de inhabilidades, en donde se enlistan de manera taxativa las actuaciones que no pueden desplegarse durante un plazo determinado anterior a la inscripción o a la elección (según el caso) so pena de impedir la aspiración política, prohibiciones estas que, al propio tiempo, constituyen causales de nulidad de los actos de elección popular, en virtud de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

61. Se observa así que, tanto las previsiones constitucionales como las legales, propugnan por estimular y dar mecanismos de participación política adecuados para que las fuerzas políticas que no resultan escogidas en los cargos uninominales puedan ejercer una oposición que permita concretar el control político al gobierno elegido, garantizando con ello el sistema de pesos y contrapesos que caracteriza el régimen jurídico colombiano⁶⁰.

62. De esta manera, con fundamento en el derecho personal que le asiste al candidato que resultó segundo en votación, de ocupar una curul en la respectiva corporación, es necesario precisar el régimen de inhabilidades aplicable para cada uno de los cargos, es decir, si para el que se inscribió o para el que fue designado por derecho propio.

63. Considera la Sala que el acceso al cargo a través de la prerrogativa personal que otorga el estatuto de la oposición debe estar liberado de cualquier situación irregular que pueda afectar la aspiración del candidato al igual que la designación al cargo que emerge del hecho de quedar como segundo en la votación de quien resultó electo.

⁵⁸ Sobre estos aspectos consultar entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 21 de enero de 2021, Rad. 15001-23-33-000-2019-00588-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 14 de octubre de 2020, Rad. 11001-03-15-000-2020-00061-01 (PI). M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 30 de noviembre de 2010, Rad. 23001-23-31-000-2008-00087-03(IJ). M.P. Susana Buitrago Valencia. Corte constitucional. Sentencia C-064 del 4 de febrero de 2003, Expediente D-4060. M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁵⁹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 31 de julio de 2009. Rad. 2007-00244-02. M.P. Susana Buitrago Valencia

⁶⁰ Al respecto, la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad del proyecto de ley del Estatuto de la Oposición, reconoció en la sentencia C-018 de 2018, que «... es clara la exposición de motivos del PLEEO [Proyecto de Ley Estatutaria] objeto de revisión al señalar que [e]l Acto Legislativo 02 de 2015 incluyó dentro de esta norma y con el claro propósito de estimular el ejercicio de la oposición que de forma natural correspondería a quien ha perdido la elección».



64. En este punto, es importante señalar que por ese reconocimiento previsto en la norma al apoyo popular que recibió el candidato con la segunda votación al cargo uninominal al que inicialmente aspiró, en el sentido de que pasa a ocupar una curul en la respectiva corporación, por derecho personal, es que se hace aún más restrictivo el régimen de inhabilidades. Al respecto, la Sección ha señalado desde el año 2020 lo siguiente:

[Q]uien aspira a ser elegido a un cargo nominal como presidente de la República, vicepresidente, gobernador o alcalde, tiene pleno conocimiento de que existe una expectativa real de que no resulte electo y de que pueda quedar segundo en la votación, supuesto este del cual surge la prerrogativa o derecho consagrado en el artículo 112 de la Constitución y en los artículos 24 y 25 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, de manera que **deberán tener en cuenta las prohibiciones previstas en la norma para aspirar a ambos cargos, es decir, el uninominal al que inicialmente se inscribe, y al de la curul de la corporación en la que, eventualmente, puede ser designado**⁶¹. [Énfasis fuera de texto].

65. Así, se destaca que, pese a que quien se inscribe como candidato a un cargo uninominal de elección popular tiene como principal objetivo ser elegido para ocupar dicha dignidad, lo cierto es que, ante la posibilidad de que sea derrotado y resulte segundo en la votación, el candidato tiene la prerrogativa de optar por aceptar una curul en la corporación respectiva en garantía del derecho personal que le asistiría eventualmente.

66. Sobre el particular es pertinente reiterar lo dicho por esta Sala en la providencia del 2 de abril de 2020⁶², en la que se dio cumplimiento al fallo de tutela del 10 de marzo de ese año que amparó los derechos fundamentales de la señora Ángela María Robledo⁶³, en la que se hicieron las siguientes consideraciones respecto del régimen de inhabilidad:

[...] En esta materia, precisa la Sala que en virtud de la regulación establecida en los artículos 112 de la Constitución y 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, quienes aspiren a la Presidencia de la República y a la Vicepresidencia tienen claro que existe la expectativa de ocupar las curules en el Senado y la Cámara, respectivamente, en caso de seguir en votos a quienes sean elegidos para esos cargos porque así lo reconocieron dichas normas como derecho de carácter personal.

Esta especial circunstancia derivada de la vigencia de tales normas exige que los aspirantes a esos cargos no deban tener ninguna inhabilidad ni estar incurso en las prohibiciones generales aplicables a los candidatos al Congreso de la República, como es precisamente el caso de la doble militancia política, ya que afectaría la legalidad del acto mediante el cual la autoridad electoral materializa el derecho de acceder a las curules en el Senado y la Cámara.

67. Si bien la controversia que se desató en los procesos citados se analizó si la prohibición de doble militancia como causal de nulidad electoral aplicaba o no para las

⁶¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 16 de diciembre de 2020. Rad. 44001-23-33-000-2019-00173-01. MP: Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁶² Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 2 de abril de 2020. Rad. 11001-03-28-000-2018-00074-00. MP: Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁶³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 10 de marzo de 2020, expediente 11001-03-15-000-2019-03079-01, M.P. William Hernández Gómez. En este caso se analizó la configuración de la doble militancia de la entonces candidata que aspiraba a ser elegida vicepresidenta de la República, sin embargo, al haber quedado como segunda en votación de quien resultó elegida en ese cargo, pasó a ocupar una curul en la Cámara de Representantes.



curules del Estatuto de la Oposición, los argumentos allí expuestos tanto por el Consejo de Estado como por Corte Constitucional⁶⁴ permiten precisar la regla según la cual el hecho de que se acceda a una corporación pública a través de las curules consagradas en el Estatuto de la Oposición no implica que quienes las ocupan quedan exceptuados del régimen constitucional y legal de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades previamente establecido para aquellos.

68. Se observa entonces que la Sala definió unas reglas claras respecto al régimen de inhabilidades aplicable en el caso de quienes acceden a la curul en la respectiva corporación, al aceptar la prerrogativa que les brinda el artículo 112 constitucional, así:

- a) Quien se inscriba para un cargo uninominal no puede incurrir ni en las inhabilidades del cargo al que se inscribe ni en las del que podría ocupar con ocasión del derecho personal establecido en el artículo 112 de la Constitución.
- b) Los partidos y movimientos políticos, previo al otorgamiento del aval al candidato, deberán constatar que no se encuentre incurso en ninguna causal de inhabilidad expresamente consagradas para ambos cargos.

69. De lo anterior se desprende que el candidato debe observar las restricciones que se aplican a los dos cargos que eventualmente podría ocupar, sin embargo, el régimen de inhabilidades aplicable será el de la dignidad en el que sea elegido al resultar victorioso con la votación obtenida, o en el que resulte designado en virtud de la prerrogativa establecida en el artículo 112 constitucional, así lo precisó la Sala en la sentencia del 3 de octubre del 2024, al desatar una controversia de similares connotaciones a la estudiada en el presente fallo:

Ahora bien, **es claro que el demandado al haber aceptado ocupar la curul en cuestión, se acogió al régimen jurídico aplicable para ese cargo, el cual, por supuesto incluye lo relativo al catálogo de inhabilidades consagrado en la ley para los concejales.**⁶⁵ [Énfasis fuera de texto]

70. En atención a lo expuesto y en orden a resolver los dos primeros reparos de apelación planteados, se debe precisar, en primer lugar, que el accionado cuestiona que el fallo de primer grado «aplicó y desarrolló un régimen de inhabilidades de alcaldes -que no tiene que ver con la curul de mi defendido- y, de manera extralimitada, trajo a la controversia el régimen de inhabilidades de concejales sin que el demandante haya elevado tal cargo y sin que se haya fijado en el litigio».

71. No obstante, para la Sala no existe duda de que cuando el accionado se inscribió como candidato para ser alcalde de Bogotá D.C., esto es, a un cargo uninominal, tuvo conocimiento pleno de la existencia del eventual derecho personal consistente en que

⁶⁴ Cuando por la vía de la revisión de acción de tutela se pronunció sobre este caso y señaló: «Así las cosas, no se observa un desconocimiento del derecho constitucional que le asistía a la demandante Robledo Gómez por ocupar el segundo lugar en las elecciones pasadas. Para el Consejo de Estado esta situación no estaba exceptuada de la prohibición legal y constitucional de doble militancia. Esta interpretación tampoco resulta arbitraria o vulneradora de la Carta Política». Corte Constitucional. Sentencia SU-209 del 1 de julio de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁶⁵ Sobre este tema consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 3 de octubre del 2024, Rad. 05001-23-33-000-2023-01252-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. La Sala estuvo integrado por los magistrados Luis Alberto Álvarez Parra, Omar Joaquín Barreto Suarez (SV), Gloria María Gómez Montoya y Pedro Pablo Vanegas Gil.



si quedaba en segundo lugar en votaciones tendría la opción de ocupar una curul en la corporación pública correspondiente, circunstancia que abrió para aquel la posibilidad de incurrir en las inhabilidades del cargo al que se inscribió (alcalde) o en las del que podría ocupar con ocasión del derecho personal establecido en el artículo 112 de la Constitución (concejal).

72. En otras palabras, la circunstancia de que la norma constitucional y legal consagren el derecho personal del candidato segundo en votación a ocupar una curul en la respectiva corporación, se traduce en la exigencia para el candidato de no incurrir en ninguna prohibición aplicable al cargo en el que eventualmente puede ser elegido o designado.

73. En el expediente se encuentra debidamente acreditado que el señor Juan Daniel Oviedo Arango fue inscrito como candidato al cargo de alcalde mayor de Bogotá D.C. para el periodo constitucional 2024-2027, por el grupo significativo de ciudadanos denominado «Con toda por Bogotá», para la jornada de elección de autoridades territoriales del 29 de octubre de 2023.

74. También obra copia del formulario E-26 ALC, en el que se declara electo como alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. al candidato Carlos Fernando Galán Pachón del partido Nuevo Liberalismo y se deja constancia de que, en concordancia con el artículo 25 de la Ley 1909 del año 2018, el candidato Juan Daniel Oviedo Arango tendría derecho personal a ocupar una curul en el Concejo Distrital de la ciudad de Bogotá D.C.

75. De igual forma, se aportó copia del formulario E-26 CON, en el que consta la designación como concejal de Bogotá D.C. de Juan Daniel Oviedo Arango, quien manifestó por escrito la decisión de aceptar la curul en la corporación pública, de conformidad con lo dispuesto en el referido artículo 25 de la Ley 1909 de 2018.

76. De esta manera, se precisa que el régimen de inhabilidades aplicable en el asunto concreto es el que contempla las prohibiciones para el cargo de concejal, curul a la que finalmente accedió el accionado después de la aceptación que manifestó en ocupar el puesto en el concejo municipal que obtuvo en virtud de la prerrogativa establecida en el estatuto de la oposición y en el artículo 112 constitucional.

77. En el orden expuesto, se observa que, en la decisión de primer grado, el tribunal realizó una aproximación comparativa entre la causal de inhabilidad alegada por el accionante, esto es, la del numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y la establecida para el cargo de concejal, es decir, la prescrita en el numeral 3 del artículo 43 del mismo cuerpo normativo y llegó a la conclusión de que este régimen también resultaba aplicable. Así lo señaló:

[P]ara la Sala resulta pertinente aclarar que en todo caso la inhabilidad por la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros dentro del año anterior a la elección, aplica también para el caso de los concejales, pues así lo estableció el legislador en el numeral 3° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000 [...]



78. Ahora bien, lo cierto es que la controversia que debe dilucidarse en este proceso se delimitó a establecer si el señor Oviedo Arango estaba incurso en la inhabilidad por la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o de terceros dentro del año anterior a la elección y, como consecuencia de ello, determinar si el acto electoral contenido en el formulario E-26 CON, en el que consta la designación de Juan Daniel Oviedo Arango como concejal de Bogotá D.C., es nulo.

79. La Sala observa que, si bien la disposición invocada en la demanda y que sirvió como sustento del análisis de la inhabilidad que estudió el tribunal para resolver el caso, se refiere a las inhabilidades aplicables a los alcaldes, lo cierto es que la controversia que se buscaba desatar, claramente, es la relacionada con la designación del accionado como concejal de Bogotá D.C., así quedó definido en la fijación del litigio que realizó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

«[...] se deberá establecer si el demandado, el señor Juan Daniel Oviedo Arango, incurrió en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 al, presuntamente haber celebrado un contrato con el Fondo Nacional de Garantías dentro del año anterior a la elección y, en consecuencia, determinar si su elección como Concejal del Distrito Capital de Bogotá para el período 2024 – 2027 contenida en el acta de escrutinio formulario E-26 ALC y E-26 CON emitidos por la Comisión Escrutadora de Bogotá el día 8 de noviembre de 2023, debe declararse nula». [Énfasis fuera de texto]

80. Para la Sala se descarta cualquier asomo de duda en relación con el cargo de nulidad estudiado, esto es, el relacionado con la elección de un servidor por encontrarse inhabilitado al haber celebrado un contrato con una entidad pública dentro del término de la prohibición. Este aspecto medular, contenido en el auto del 7 de noviembre de 2024 y que definió el debate a dilucidar en el proceso, no fue objeto de reproche o discusión alguna por parte del accionado o alguna de las partes intervinientes en el desarrollo de este, de manera que no se advierte algún desconocimiento a su derecho de defensa.

81. Aparejado a lo anterior, debe señalarse que la causal analizada por el tribunal y la que el legislador estableció en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, guardan identidad en su contenido y alcance, como se ilustra a continuación:

Régimen de inhabilidades de alcaldes	Régimen de Inhabilidades de concejales
Art. 95 Ley 136 de 1994 [modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000]	Art. 43 Ley 136 de 1994 [modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000]
ARTÍCULO 95. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital: [...] 3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en	ARTÍCULO 43. INHABILIDADES. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital: [...] 3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel



interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. Así mismo, quien dentro del año anterior a la elección, haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio. [Énfasis propio]	en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito. [Énfasis propio]
---	--

82. De lo transcrito, resulta evidente la identidad en los elementos e ingredientes normativos que se requieren para la estructuración de la inhabilidad establecida en estos preceptos, a saber:

Elementos	Ingrediente normativo
Material u objetivo	La celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel. La inhabilidad se configura con la celebración efectiva del respectivo contrato estatal
Temporal	La conducta prohibida tiene lugar dentro del año anterior a la elección.
Espacial o territorial	El evento inhabilitante debe acaecer en la circunscripción en la cual debe efectuarse la elección.
Modal, de propósito o subjetivo	El contrato debe comportar un beneficio propio o para terceros. En este aspecto, es importante poner de presente que la Sección ha concluido que los beneficios extrapatrimoniales también pueden dar lugar a la materialización de la inhabilidad ⁶⁶ .

83. De esta forma, en este caso particular, la Sala considera, como lo ha hecho en otros procesos de nulidad electoral en los que ha admitido la aplicación de un texto normativo derogado que se ha reproducido literalmente en una norma posterior vigente⁶⁷ por la identidad que existe en todos su elementos, que pese a que el tribunal de primer grado se refirió a la disposición contenida en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, el juicio realizado en la sentencia de primera instancia se encuentra razonable y compatible con el análisis que se desprende del contenido material de la disposición prevista en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, en la medida en que su contenido guarda identidad en todos su elementos, tal como se deduce de sus ingredientes normativos textuales.

84. Por tal motivo, no le asiste razón al apelante cuando alega la extralimitación del juez de primer grado al referir el régimen de inhabilidades de concejales, el cual, como se señaló en precedencia es el que resulta aplicable en este caso. Además, no se pierde de vista que el derecho de defensa se ejerció sobre el mismo contenido material

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de agosto de 2004, Rad 3944-3957; y, sentencia del 27 de noviembre de 2008. Rad. 68001231500020070066901. MP: Filemón Jiménez Ochoa.

⁶⁷ Sobre el particular ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 22 de mayo de 2025. Rad. 18001-23-33-000-2023-00170-01. MP: Omar Joaquín Barreto Suárez; Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 12 de diciembre de 2024. Rad. 81001-23-39-000-2023-00084-01. MP: Omar Joaquín Barreto Suárez.



de la causal, la cual, como se anotó, posee una identidad textual o literal, tanto para alcalde como para concejal, en lo que respecta a la celebración de contratos. De igual forma, en la fijación del litigio se señaló que la cuestión jurídica se estudiaría a partir de la elección como concejal del accionado.

85. Tampoco encuentra asidero el reparo sobre el hecho de que esta circunstancia le impuso mayores cargas y restricciones al accionado, por no considerar su condición especial de haber optado al cargo en virtud de la prerrogativa que le brindó el estatuto de la oposición.

86. La Sala no pierde de vista la prerrogativa derivada del estatuto de la oposición tiene un origen de naturaleza popular, toda vez que, pese a que la designación no se surte por efecto del voto directo si es la consecuencia indirecta que prevé la Constitución y la ley para garantizar que la votación obtenida por las fuerzas que obtienen el segundo puesto en una elección uninominal no sea desconocida en la realidad política.

87. Sin embargo, como se explicó antes, la jurisprudencia de esta corporación ha sido clara al señalar que los candidatos a cargos uninominales, tienen un régimen de inhabilidades más restrictivo en la medida en que les corresponde velar por el cumplimiento de las prohibiciones que se establecen para los dos cargos a los que podrían acceder, bien sea por resultar victoriosos en la elección o por aceptar la curul en la respectiva corporación en virtud del derecho personal establecido en el estatuto de la oposición.

88. Así, esta circunstancia no puede ser entendida como una carga excesiva o contraria a los derechos de los elegidos o designados que desconozca o contraríe la condición del designado concejal, sino como una condición propia del mecanismo por el cual accedió a la curul, que no es otro que la prerrogativa derivada del resultado electoral que materializa la voluntad de la ciudadanía en el ejercicio legítimo del derecho a elegir y, por tanto, los reparos de apelación que se plantearon en este sentido no están llamados a prosperar.

89. Adicionalmente, no se pierde de vista que el apelante insistió en señalar que la designación del demandado como concejal fue una «circunstancia indirecta que se estableció para garantizar control político, el respeto de las ideas disímiles con el gobierno, la participación de las minorías opositoras y el equilibrio de poderes» y, por tanto, no se podía predicar que los criterios de inhabilidad establecidos para los cargos de elección popular [alcaldes y concejales] les fueran aplicables, en tanto no fue prevista esa circunstancia en esos regímenes.

90. No obstante, dicha argumentación se desvirtúa con lo referido en precedencia respecto a que quienes acceden a las curules en las corporaciones públicas, en virtud de la prerrogativa personal que otorga el Estatuto de la Oposición, tienen un régimen de inhabilidades más restrictivo, en la medida en que deben observar no solo las prohibiciones relacionadas con el cargo de elección popular al cual aspiran sino también aquellas que se predicen de la curul que podrían aceptar al obtener la segunda votación en la respectiva elección.



91. Una interpretación diferente implicaría relevar a los candidatos que se benefician con dicha prerrogativa del cumplimiento de los requisitos, deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades dispuestos para el cargo al cual acceden en virtud del mencionado derecho personal, contrariando las previsiones constitucionales y legales que las establecen.

92. La Sala reafirma que el derecho personal reconocido en el artículo 112 de la Constitución no tiene carácter absoluto⁶⁸ y, en ese orden, las inhabilidades que obran como uno de los mecanismos que el ordenamiento jurídico ha instituido para garantizar los principios de moralidad, transparencia e imparcialidad en el ejercicio de la función pública⁶⁹, representan una limitación a la referida garantía personal que debe ser acatada por todos los ciudadanos y en particular, aquellos que aspiren a ejercer cargos de elección popular o curules obtenidas en virtud del derecho personal derivado del Estatuto de la Oposición.

2.2.1.2. Sobre el reparo: iii) el tribunal omitió que no todo contrato suscrito con una entidad estatal tiene la potencialidad de configurar la inhabilidad.

93. Para desatar este cuestionamiento, se analizará la configuración de los elementos de la prohibición aplicable en este caso concreto, razón por la que se encuentra pertinente realizar una aproximación a la inhabilidad establecida en el numeral 3.º artículo 43 de la Ley 136 de 1994.

2.2.1.2.1. Inhabilidad contenida en el numeral 3.º artículo 43 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000

94. La referida norma establece tres situaciones que pueden inhabilitar a un ciudadano para inscribirse como candidato o ser elegido concejal, a saber:⁷⁰

- i) Quienes hayan intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas en interés propio o de terceros.
- ii) Quienes hayan celebrado contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio;
- iii) Hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones o que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en la respectiva circunscripción territorial.

95. Se debe precisar que, para que se configure dicha causal de inhabilidad, la norma dispuso un margen temporal, el cual corresponde al año inmediatamente anterior a la fecha de elección, aplicable a los tres eventos descritos.

⁶⁸ Sobre este aspecto consultar entre otras: Corte Constitucional. Sentencia SU-209 del 1 de julio de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencias del 2 de abril de 2020 y del 25 de abril de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2018-00074-00. MP: Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP. Luis Alberto Álvarez Parra, sentencia de 18 de noviembre de 2021, radicado 41001-23-33-000-2019-00555-01.



96. Ahora, si bien en la disposición esbozada existen tres escenarios inhabilitantes, para la presente controversia se centrarán las consideraciones en el ingrediente normativo atinente a la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros en el periodo de la prohibición, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito, pues se trata de la hipótesis en la que se delimitó el reproche que se estudia en este proceso.

97. La jurisprudencia de esta Sección⁷¹ ha indicado que la celebración de contratos requiere de la comprobación de algunos elementos configurativos para su estructuración, a saber, i) el material u objetivo; ii) el temporal; iii) el espacial o territorial; y iv) el modal, de propósito o subjetivo.

98. En ese orden, se ha indicado que «la conducta que materializa la inhabilidad objeto de estudio es la de intervenir en la celebración de contratos, razón por la que se ha entendido que aquella se configura con la celebración efectiva del respectivo contrato estatal dentro del lapso contemplado por la norma, independiente del momento de su ejecución o liquidación»⁷², pues dichas actividades se ubican por fuera del supuesto que configura el elemento material de la norma.⁷³

99. Por su parte, el elemento territorial implica, para el juez de lo electoral, la labor de verificar si el contrato se ejecutó en el municipio para el cual fue elegido el demandado, escenario que, en algunas ocasiones, exige que además se verifique lo acordado y lo estipulado en los estudios previos, se revise el lugar donde se despliegan las actividades pactadas y en punto al elemento modal o de propósito se debe demostrar el interés propio o de terceros que persigue la celebración del contrato estatal⁷⁴, conforme las pruebas allegadas al expediente, cuya valoración se hace en conjunto⁷⁵.

100. Conforme a la jurisprudencia⁷⁶, no es suficiente con que se pruebe el elemento temporal, material y territorial de la inhabilidad, sino que además es necesario que se acredite que la suscripción del contrato estatal aportó beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales al candidato o a terceros⁷⁷.

101. Así, esta Sección⁷⁸ ha precisado respecto del análisis de la presente causal inhabilitante lo siguiente:

⁷¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil, sentencia de 18 de mayo de 2023, radicado 11001-03-28-000-2022-00157-00; MP. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 26 de mayo de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00058-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, MP. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 1 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00058-00.

⁷² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 13001-23-33-000-2018-00417-01. Providencia del 30 de mayo de 2019. MP. Alberto Yepes Barreiro.

⁷³ Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sala 13 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de 16 de octubre de 2020, expediente 2020-03518. Sección Quinta, sentencia de 13 de agosto de 2020, expediente 2019-00926; sentencia de 31 de julio de 2009, expediente 2007-00966-02. Sección Quinta del Consejo de Estado, sentencia del 20 de junio de 2024, expediente 63001-23-33-000-2023-00102-02, MP. Gloria María Gómez Montoya.

⁷⁴ Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 21 de enero de 2021, Rad. 2020-00013; sentencia de 3 de septiembre de 2020, Rad. 2020-00010; sentencia de 11 de abril de 2019, Rad. 2018-00080.

⁷⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 18 de julio de 2024, expediente 76001-23-33-000-2023-00886-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁷⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de octubre de 2024, radicado 08001-23-33-000-2023-00478-01; MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁷⁷ Consejo de Estado, Sección quinta, Sentencia del 3 de agosto de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00051-00. MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁷⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 30 de mayo de 2019, radicación 13001-23-33-000-2018-00417-01. MP. Alberto Yepes Barreiro.



[E] análisis de la norma objeto de estudio debe realizarse **única y exclusivamente desde la óptica de la finalidad de la inhabilidad.**

Lo anterior, porque cuando se alegan aquellas inhabilidades que tienen que ver con la celebración o gestión de contratos, el juez electoral no las analiza desde la perspectiva contractual o del medio de control de controversias contractuales, sino desde la finalidad con la que el legislador estableció esa restricción como limitación al derecho a elegir y ser elegido.

En consecuencia, el estudio de las etapas precontractual, contractual o pos contractual que se relacionan con los supuestos de hecho consagrados en la norma objeto de estudio debe abordarse desde el propósito del proceso electoral y no desde las teorías propias del contrato, habida cuenta que una cosa es examinar un contrato estatal en relación o frente a la inhabilidad y otra muy distinta estudiarlo desde la perspectiva contractual; v.gr. en el medio de control previsto en el artículo 141 del CPACA. [Énfasis del texto original]

102. En ese orden, la finalidad de la inhabilidad es evitar que el candidato contratista saque provecho de su relación contractual con el Estado y que desequilibre la contienda electoral en su favor. Se propende así por el derecho de participación política en igualdad de condiciones frente a las aspiraciones de los demás candidatos al respectivo cargo de elección y, a su vez, se garantiza el interés general y el ejercicio eficiente de la función pública.

103. En recientes pronunciamientos, la Sala⁷⁹ ha precisado que es abundante la jurisprudencia de la corporación sobre la inhabilidad por celebración de contratos encaminada a preservar la igualdad entre los candidatos que participan en una contienda electoral. Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha manifestado lo siguiente:

Este supuesto de inhabilidad busca prevenir asimetrías de poder en dos ámbitos que se rigen por estrictas reglas de igualdad. De un lado, previene desequilibrios en la contienda electoral que puedan derivarse de los beneficios que obtenga el candidato, con ocasión de sus gestiones o contratos con la Administración. De otro lado, previene asimetrías y prácticas corruptas en los procesos de contratación, que pueden tener lugar si un candidato aprovecha su posición para tomar ventaja sobre la entidad pública o sobre otros proponentes.⁸⁰

104. Sumado a esto, no es de menor importancia recordar que, sobre la concurrencia de elementos anteriormente referidos, esta Sección, en providencia del 2 de junio de 2022,⁸¹ reiteró que los supuestos enunciados deben confluir, de modo que si falta alguno de ellos no se configura la inhabilidad.

105. De acuerdo con las anteriores consideraciones se abordará el estudio de la causal inhabilitante contenida en el artículo 43.3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el 37 de la Ley 617 de 2000 en el caso concreto, conforme el reparo planteado por el accionante que se circunscribe particularmente a la concreción del elemento modal, de propósito o subjetivo.

⁷⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 5 de junio de 2025, radicado 73001-23-33-000-2023-00463-01; MP. Gloria María Gómez Montoya.

⁸⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 8 de octubre de 2019, radicado 11001-03-15-000-2018-02417-01(Pl). MP. Alberto Montaña Plata.

⁸¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 30 de mayo de 2019, radicado 13001-23-33-000-2018-00417-01.



Demandante: Luis Humberto Guidales García
Demandado: Juan Daniel Oviedo Arango como
concejal de Bogotá D. C. (2024-2027)
Radicado: 25000-23-41-000-2024-00284-01

106. Lo anterior, porque no fueron objeto de discusión los demás aspectos concurrentes, los cuales se encontraron acreditados en el presente trámite, esto es, que el accionado suscribió el contrato de arrendamiento de bien inmueble Nro. 2023400034 con el Fondo Nacional de Garantías (elemento objetivo o material) el 20 de junio de 2023, con un plazo de ejecución que estaba pactado hasta el 31 de diciembre de 2024, esto es dentro del periodo inhabilitante (elemento temporal) y que se ejecutó en la ciudad de Bogotá (elemento territorial).

107. Desde esa óptica, se observa que para la parte apelante no puede predicarse la configuración del elemento modal o subjetivo de la prohibición, en la medida en que esta no surge con contratos de cualquier naturaleza, sino que se debe tener cuenta el beneficio recibido y su potencialidad y probabilidad real en la eventual ventaja frente a los contendores, así como la influencia de ello en los ciudadanos.

108. Para apoyar su reparo hizo referencia al pronunciamiento de la Corte Constitucional contenido en la sentencia SU-207 de 2022, en el que se estableció la regla de unificación relacionada con que se debe «realizar una valoración probatoria concreta y ajustada» que implique «un examen de probabilidad real, -más allá de potencial- de ejercer autoridad», que incida en el electorado y de esta manera determinar la configuración de la respectiva inhabilidad.

109. La Sala anticipa que, en el caso concreto, contrario a lo que argumenta el accionado, no resulta aplicable el precedente establecido en la sentencia SU-207 de 2022, en tanto, la prohibición objeto de análisis en dicho asunto se refiere al ejercicio de autoridad administrativa, lo cual difiere al asunto abordado en el presente trámite.

110. Así lo señaló esta Sección en reciente pronunciamiento⁸² en el que precisó, respecto de la aplicación de la regla contenida en la referida sentencia de unificación, lo siguiente:

En el presente caso está acreditado que la elección censurada es del ámbito municipal y que el ejercicio de autoridad administrativa se predica de la pariente por consanguinidad (madre) del señor Taquez Chávez, quien fue elegido alcalde del municipio de Iles, Nariño (2024-2027). Por ende, se cumple uno de los parámetros para emprender la solución de la alzada a la luz del criterio fijado por la sentencia SU-207 de 2022.

111. En ese orden tampoco se puede atender el argumento que expone el apelante referido a que la sección tercera, en sede de tutela, hizo extensiva la referida sentencia de unificación a otro tipo de inhabilidades, diferentes de la relativa al ejercicio de autoridad.

112. Lo anterior, porque para la Sala, la regla establecida en la sentencia SU-207 de 2022 solo se aplica cuando se trata de elecciones del ámbito municipal (alcaldes, concejales o ediles), en donde se alegue que el elegido se encuentra inhabilitado, bien

⁸² Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 18 de julio de 2024. Rad. 52001-23-33-000-2023-00375-01. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.



porque ejerció como empleado público del «orden departamental» autoridad política, civil o administrativa o bien porque tiene o tuvo vínculos con parientes, que, como empleados públicos del «orden departamental», ejercen o ejercieron autoridad política, civil o administrativa, aspectos que, como se aprecia con claridad no corresponden con los del presente trámite, en el que se estudia un supuesto por celebración de contratos con una entidad pública.

113. Ahora bien, para estudiar el elemento subjetivo de la inhabilidad, esto es que la celebración del contrato se hubiese realizado en interés propio o de terceros, es pertinente destacar que al expediente se aportó el contrato de arrendamiento de bien inmueble Nro. 2023400034 suscrito entre el Fondo Nacional de Garantías, en calidad de arrendatario, y el señor Juan Daniel Oviedo Arango, en calidad de arrendador, el 20 de junio de 2023.

114. El objeto del contrato fue acordado por las partes en los siguientes términos:

PRIMERA – Objeto: Arrendamiento del bien inmueble urbano, identificado con matrícula inmobiliaria Nro. 50C-1741076 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá zona centro, ubicado en la Calle 26 A Nro. 13 – 97, “oficina 1102”, que incluye un parqueadero y un depósito en la ciudad de Bogotá D.C., para las actividades propias del FNG.

115. Como obligaciones específicas de arrendador y el arrendatario se establecieron las siguientes:

SEGUNDA - Obligaciones Específicas de EL ARRENDADOR: EL ARRENDADOR deberá:

1. Entregar el inmueble objeto del contrato a **EL ARRENDATARIO** en buen estado de servicio, seguridad y sanidad, previa firma entre **LAS PARTES** de un acta de entrega y recibo del inmueble en la que se relacione el estado del inmueble a la fecha de la entrega.
2. Garantizar que el inmueble objeto del contrato es de su exclusiva propiedad o que se encuentra autorizado por su propietario para su usufructo
3. Garantizar, en caso de presentarse, el saneamiento por evicción y vicios redhibitorios conforme a los procedimientos establecidos en la Ley.
4. Entregar el inmueble libre de apremios judiciales o requerimientos de terceros que provoquen la alteración en uso y tenencia del bien durante el plazo de ejecución del contrato.
5. Efectuar oportunamente el pago de las cuotas ordinarias y/o extraordinarias de administración, impuestos, tasas o contribuciones o cualquier otro cargo que pueda recaer sobre el inmueble.
6. Realizar el mantenimiento físico del inmueble cuando se requiera por parte del **ARRENDATARIO**, para garantizar el buen estado del mismo.
7. Realizar las reparaciones locativas que se requieran por parte del **ARRENDATARIO**, cuando los deterioros que las hagan necesarias provengan de fuerza mayor o caso fortuito.
8. Garantizar el correcto funcionamiento del sistema de detección y extinción de incendios del inmueble.
9. Las demás inherentes a la ejecución del objeto del contrato y la ley.

[...]



Demandante: Luis Humberto Guidales García
Demandado: Juan Daniel Oviedo Arango como
concejal de Bogotá D. C. (2024-2027)
Radicado: 25000-23-41-000-2024-00284-01

CUARTA – Obligaciones del ARRENDATARIO: EL ARRENDATARIO por su parte deberá:

1. Verificar el cabal cumplimiento del objeto del presente contrato a través del supervisor que para el efecto designe la Entidad.
2. Destinar el inmueble exclusivamente para el desarrollo de las actividades del FNG.
3. Conservar el inmueble objeto del contrato en buen estado, salvo el deterioro normal derivado de su uso y reparar por su cuenta todo daño que se cause por su culpa.
4. Pagar al **ARRENDADOR** el canon de arrendamiento del inmueble.
5. Permitir en cualquier tiempo las visitas del **ARRENDADOR** o de sus representantes, para constatar el estado y la conservación del inmueble u otras circunstancias que sean de su interés, siempre y cuando dichas visitas no afecten la continuidad regular del servicio a cargo de la Entidad contratante.
6. Restituir a **EL ARRENDADOR** el inmueble arrendado (i) a la terminación del plazo pactado; (ii) en cualquier momento ante la ocurrencia de cualquiera de las causales de terminación anticipada del contrato, en el mismo estado en que fue entregado por éste, salvo por el deterioro normal causado por el uso y goce legítimo del bien. En este caso se procederá previa comunicación escrita en la que se indicarán los motivos que la originaron, los términos del finiquito contractual y el plazo en que se deberá restituir el bien arrendado con una antelación de por lo menos 90 días calendario.
7. Cancelar oportunamente los gastos y pagos que se generen por concepto de servicios públicos, (energía, agua, teléfono, larga distancia, gas natural, recolección de basuras, servicio de televisión por cable y antena parabólica, vigilancia) o los que tenga en servicio el bien inmueble, durante el término de vigencia del contrato.
8. Las demás obligaciones que puedan derivarse del presente contrato o de la Ley.

116. Asimismo, en la cláusula quinta se estableció como valor y forma de pago lo siguiente:

QUINTA – Valor y Forma de Pago: El valor del presente contrato es por la suma de CIENTO SEIS MILLONES DIECISÉIS MIL TRESCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$106.016.318) IVA y administración incluida del bien inmueble arrendado que se pagarán de la siguiente manera:

Pagos mensuales o proporcionales por fracción de mes de CINCO MILLONES CIENTO VEINTISIETE MIL NOVECIENTOS PESOS M/CTE., (\$ 5.127.900) IVA incluido y administración del inmueble arrendado que deberán ser canceladas de manera anticipada previa presentación de la respectiva factura dentro de los diez (10) últimos días hábiles de cada mes

117. Además de estos elementos esenciales del contrato, se dispusieron acuerdos relacionados con el pago de servicios públicos domiciliarios y cuotas de administración del bien inmueble, con temas tales como «Inhabilidades, Incompatibilidades, Sanción Fiscal, conflictos de interés y lavado de activos»⁸³, «Política antifraude y anticorrupción», «Prohibición de Financiar el Terrorismo»⁸⁴, entre otros muchos aspectos, propios de este tipo contractual.

⁸³ «**DÉCIMA SEXTA– Inhabilidades, Incompatibilidades, Sanción Fiscal, conflictos de interés y lavado de activos:** Por el hecho de suscribir el presente contrato, se entiende que EL ARRENDADOR declara bajo juramento, que él, no se encuentran incurso en ninguna causal de inhabilidad y/o incompatibilidad para contratar con el FNG, así como conflicto de interés y no se encuentra en listas nacionales e internacionales de lavado de activos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, los Artículos 8° y 9° de la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011 y demás normas concordantes, así como el Código de Ética y Buen Gobierno Corporativo publicado en la página Web de la Entidad.

En este sentido declara que no se encuentra inscrito en el reporte de información de registro de sanciones e inhabilidades de la Procuraduría General de la Nación, y el boletín de responsables fiscales de la Contraloría General de la República».

⁸⁴ «**VIGÉSIMA SEGUNDA– Prohibición de Financiar el Terrorismo:** En atención a lo previsto en el Artículo 25, parágrafo 2° de la Ley 40 de 1993, el FNG quedará facultado para decretar la terminación unilateral del presente contrato cuando EL ARRENDADOR oculte o colabore en el pago de la liberación de un secuestro, sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar.

Parágrafo: Si EL ARRENDADOR paga sumas de dinero a extorsionistas se hará acreedor a las mismas sanciones antes indicadas.».



118. Todo lo anterior, permite evidenciar a partir de la naturaleza de las obligaciones y acuerdos establecidos por las partes, que estas tienen un carácter oneroso y conmutativo, toda vez que implican contraprestaciones mutuas, lo cual permite llegar a la conclusión de que el contrato fue suscrito en interés de ambos contratantes.

119. Se advierte que, pese a que el apoderado del accionado insiste en señalar que «el bien sobre el cual versa el contrato es una propiedad de una entidad bancaria, por tanto, no se puede establecer que el negocio haya efectuado un beneficio propio ni una ventaja frente a los contendores e influenciado el voto en determinado sentido de los ciudadanos», lo cierto es que el señor Oviedo Arango suscribió el contrato de arrendamiento en interés propio.

120. En efecto conviene precisar que del acuerdo de voluntades que contiene el contrato suscrito por el accionado y el Fondo Nacional de Garantías, surgió como contraprestación económica el pago de un canon que se realizó de forma mensual, conforme lo prescrito en la cláusula quinta transcrita.

121. Por ello, es factible afirmar, sin lugar a equívocos, que el señor Oviedo Arango perseguía una finalidad económica para su propio beneficio, máxime cuando en la misma consideración quinta⁸⁵ del contrato se dejó constancia de que el accionado tenía un contrato de *leasing* con el Banco BBVA Colombia [propietario del inmueble], que le permitía usufructuar dicho bien y en este sentido arrendarlo, como en efecto sucedió. De esa manera, se encuentra acreditado el ingrediente subjetivo de la inhabilidad, el cual es objeto de reparo por el apelante.

122. La Sala debe resaltar que, al demostrarse la configuración de este elemento, no resulta necesario establecer si, con la celebración del contrato, se produjo un desequilibrio entre los aspirantes o que no hayan usado recursos públicos para el efecto, porque la sola existencia del vínculo contractual del demandado con una entidad del Estado supone una ventaja que afecta el principio de igualdad en la contienda electoral⁸⁶.

123. Por lo expuesto, el alegato planteado por los apelantes no está llamado a prosperar.

2.2.1.3. Sobre el reparo: iv) se desconoció el principio de cosa juzgada porque no se tuvo en cuenta la sentencia de primera instancia dictada en el proceso de pérdida de investidura Rad. 25000231500020240019600, promovido con el mismo supuesto fáctico y jurídico, y en el cual se negaron las pretensiones de la demanda.

⁸⁵ «**QUINTA:** Que, conforme a lo anterior, la Subdirectora de Gestión Administrativa solicitó al Departamento de Contratación gestionar el contrato de arrendamiento del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria Nro. 50C-1741076 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá zona centro, ubicado en la Calle 26 A Nro. 13 – 97, "oficina 1102", que incluye un parqueadero y un depósito en la ciudad de Bogotá D.C., con el señor **JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO**, quien tiene con el **BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA COLOMBIA S.A. "BBVA COLOMBIA"**, propietario del inmueble, un contrato de Leasing que le permite usufructuar el bien inmueble y en este sentido arrendarlo al **FNG** conforme los documentos soporte del trámite».

⁸⁶ Sobre este aspecto consultar entre otros: Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 29 de agosto de 2024. Rad. 2023-00853-01. MP: Omar Joaquín Barreto Suárez.



Demandante: Luis Humberto Guidales García
Demandado: Juan Daniel Oviedo Arango como
concejal de Bogotá D. C. (2024-2027)
Radicado: 25000-23-41-000-2024-00284-01

124. Respecto a este último reparo, la Sala anticipa que no está llamado a prosperar.

125. Al respecto, se advierte que, si bien contra el accionado se adelanta un proceso de pérdida de investidura⁸⁷ por los mismos hechos estudiados en el presente trámite, el cual se ha surtido de forma paralela con el presente contencioso electoral, lo cierto es que no obra en el expediente prueba que indique que en aquel proceso se emitió una decisión de fondo y que se encuentre ejecutoriada. En consonancia con lo anterior, no es posible aplicar las consecuencias prescritas en el parágrafo⁸⁸ del artículo 1.º de la Ley 1881 de 2018.

126. En todo caso, de la consulta realizada a la sede electrónica de la jurisdicción de lo contencioso administrativo de Colombia [SAMAI] se observó que en la referida pérdida de investidura se emitió una sentencia de primer grado por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda⁸⁹.

127. Sin embargo, también se advierte que esta decisión fue impugnada⁹⁰ y, en la fecha en la que se profiere la presente providencia, se encuentra a la espera de una decisión definitiva⁹¹ por parte de la Sección Primera esta corporación.

128. Así, para la Sala no es admisible el alegato que plantean los apelantes referidos a que desconoció el principio de cosa juzgada o que el juez electoral haya desconocido el fallo proferido en el mencionado proceso de naturaleza sancionatoria, toda vez que la decisión de pérdida de investidura del demandado no ha cobrado ejecutoria, porque está pendiente por decidirse el recurso de apelación.

129. Como se explicó en precedencia, los reparos planteados por los apelantes no tienen la entidad de enervar la decisión de primer grado y por consiguiente la sentencia cuestionada será confirmada.

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: CONFIRMAR la sentencia del 6 de febrero de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que accedió a las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad del acto de elección del señor Juan Daniel Oviedo Arango como concejal de Bogotá D.C., para el periodo 2024-2027, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

⁸⁷ Adelantado por la Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con radicado No. 25000-23-15-000-2024-00196-00.

⁸⁸ «**PARÁGRAFO.** Se garantizará el non bis in idem. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del Congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura. En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal».

⁸⁹ Índice 63 Samai - Radicado No. 25000-23-15-000-2024-00196-00.

⁹⁰ Índices 98 y 99 Samai - Radicado No. 25000-23-15-000-2024-00196-00.

⁹¹ Radicado No. 25000-23-15-000-2024-00196-01



Demandante: Luis Humberto Guidales García
Demandado: Juan Daniel Oviedo Arango como
concejal de Bogotá D. C. (2024-2027)
Radicado: 25000-23-41-000-2024-00284-01

SEGUNDO: Contra la presente decisión no procede ningún recurso ordinario, conforme con el artículo 243A del CPACA.

TERCERO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado
Salva el voto

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>