



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

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

Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D. C., seis (6) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicado: 25000-23-41-000-2023-01631-01
Demandante: DIANA CAROLINA CASTILLO MOSQUERA
Demandado: JOSÉ AURELIO GONZÁLEZ DAZA – EDIL DE LA LOCALIDAD DE SUBA, DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ (2024-2027)

Tema: Inhabilidad por celebración de contratos, numeral 4 del artículo 66 del Decreto Ley 1421 de 1993.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la demandante contra la sentencia del 22 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «C» que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

La ciudadana Diana Carolina Castillo Mosquera, quien actúa a través de apoderado, instauró demanda en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, tendiente a obtener la nulidad del acto que declaró la elección del señor José Aurelio González Daza, como edil de la localidad de Suba de la ciudad de Bogotá, para el periodo 2024-2027, contenido en el Formulario E-26 JAL del 6 de noviembre de 2023.

1.2. Hechos

El 29 de octubre de 2023 se llevaron a cabo las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales distritales y municipales y miembros de las juntas administradoras locales.

El señor José Aurelio González Daza fue elegido edil de la localidad de Suba de la ciudad de Bogotá, por el Partido Liberal, para el periodo 2024-2027.



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

El demandado era el representante legal de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, ubicada en la localidad 11 de Suba y, en tal calidad, suscribió el contrato de comodato 511 del 1° de junio de 2023, con el Fondo de Desarrollo Local de Suba, el cual, a la fecha de presentación de la demanda, se encuentra vigente y en ejecución.

Para el 29 de julio de 2023, fecha en que se realizó la inscripción de la candidatura, no habían transcurrido tres (3) meses, sino un (1) mes y veintiocho (28) días de la suscripción del contrato de comodato 511 del 2023, generándose así la inhabilidad consagrada en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993 al señor José Aurelio González Daza.

1.3. Concepto de la violación

Con sustento en los anteriores supuestos fácticos, la demandante afirma que el acto acusado infringe el numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993 y el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, conforme a los siguientes argumentos:

La Junta de Acción Comunal de La Gaitana es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.

El señor José Aurelio González Daza ejerce la representación legal de la referida organización comunal, la cual tiene su domicilio en la localidad de Suba, de la ciudad de Bogotá D. C.

El demandado se encuentra inmerso en la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993, toda vez que, en su calidad de representante legal de la Junta de Acción Comunal de La Gaitana, celebró un contrato de comodato, en interés propio, con el Fondo de Desarrollo Local de Suba, el 1° de junio de 2023, es decir, dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de su candidatura.

Todos los candidatos a la Junta Administradora Local de Suba que participaron en las elecciones territoriales del pasado 29 de octubre de 2023, se vieron afectados con el accionar del demandado, quien obtuvo una ventaja electoral en la campaña política ante sus demás competidores, con la suscripción del contrato de comodato.



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

El demandado obtuvo para su beneficio bienes de uso público, los cuales fueron entregados a la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, y dada su condición de representante legal, consiguió un provecho personal y generó una influencia sobre los electores y habitantes de la localidad de Suba, para poder lograr la curul como edil.

1.4. Contestaciones de la demanda

1.4.1. José Aurelio González Daza (Demandado)

En la oportunidad para contestar el libelo allegó unas pruebas documentales¹, sin embargo, el escrito de contestación de la demanda lo presentó de manera extemporánea².

1.4.2. Registraduría Nacional del Estado Civil

Mediante apoderada mencionó que la entidad que representa solo tiene competencia para organizar las elecciones y los diferentes mecanismos de participación y, en materia de escrutinios, simplemente cumple funciones secretariales, razón por la cual, estima que no es el sujeto procesal llamado a responder por las pretensiones de la demanda. Por lo tanto, pidió declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.4.3. Consejo Nacional Electoral

A través de apoderada señaló que no debe actuar en el presente medio de control, toda vez que este versa sobre una causal de nulidad subjetiva, esto es, aquella referente a los requisitos, calidades y condiciones de elegibilidad de los candidatos. Aclara que, si bien el ordenamiento jurídico colombiano le otorga a dicha autoridad electoral la potestad para resolver las solicitudes de revocatoria de inscripción de candidaturas, entre otras razones, cuando los candidatos se encuentren incurso en causales de inhabilidad, en el caso particular del demandado no existió solicitud de revocatoria de su inscripción. En consecuencia, solicitó declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.5. Otras actuaciones de la primera instancia

Mediante proveído del 3 de abril de 2024, el *a quo*, en virtud de lo establecido en el artículo 182A del CPACA, resolvió: i) dar aplicación a la figura de la sentencia anticipada, ii) decretar pruebas y iii) fijar el litigio en los siguientes términos:

¹ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 29 de la primera instancia.

² Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 35 de la primera instancia.



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

¿Son ilegales los actos administrativos cuya nulidad se pide, mediante los cuales se declaró la elección de José Aurelio González Daza, como Edil de Suba, Bogotá, para el periodo 2024–2027?

Además, corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, quienes presentaron los escritos respectivos.

1.6. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «C», a través de sentencia del 22 de octubre de 2024, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

Recordó que, en el *sub examine*, se estima que el demandado incurrió en inhabilidad, pues, como representante legal de la Junta de Acción Comunal del Barrio La Gaitana, suscribió con el Fondo de Desarrollo Local de Suba el contrato de comodato 511 del 1° de junio de 2023, esto es, dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de su candidatura.

Explicó que el Decreto 1421 de 1993, en el artículo 66, numeral 4, establece que no podrán ser elegidos ediles quienes dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de la candidatura se hayan desempeñado como empleados públicos en el Distrito; hayan sido miembros de una junta directiva distrital; hayan intervenido en la gestión de negocios o en la celebración de contratos con el Distrito o hayan ejecutado en la localidad contrato celebrado con organismo públicos de cualquier nivel.

Mencionó que, sobre esta causal, pero para el caso de los concejales, la Sección Quinta del Consejo de Estado³ ha señalado que, para la configuración de la inhabilidad se requiere la acreditación de los siguientes criterios:

«i) Un elemento temporal limitado al año anterior a la fecha de la elección, es decir, se toma como punto de referencia el día de la elección y se cuenta un año hacía atrás. ii) Un elemento material u objetivo consistente en intervenir en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel, siempre y cuando el contrato se ejecute o cumpla en el municipio o distrito para el cual resultó electo (elemento territorial). (...) iii) Un elemento subjetivo relacionado con el interés propio o de terceros. Ahora bien, 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 intervención en el contrato estatal aportó beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales a sí mismo, es decir, al candidato, o a terceros».

Con fundamento en la anterior jurisprudencia y con la integración normativa contenida en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993, consideró

³ MP Alberto Yepes Barreiro, sentencia del 25 de agosto de 2016, Rad. 66001233300020150047501.



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

que, para la estructuración de la inhabilidad endilgada de celebración de contratos «se deben configurar cinco requisitos: i). Un elemento objetivo: Ser elegido edil; ii) Un elemento material: La celebración o suscripción del contrato con entidad pública de cualquier nivel; iii) Un elemento temporal: Que se suscriba dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de inscripción de la candidatura; iiiii). Un elemento territorial: Se cumpla o se ejecute en el territorio de la respectiva localidad en la que fue elegido; v) Un elemento subjetivo: Relacionado con el interés propio del elegido o de terceros».

Acto seguido, analizó únicamente la configuración de los elementos objetivo, material y subjetivo, como se explica a continuación:

i) Elemento objetivo. Adujo que del Formulario E-26 JAL del 6 de noviembre de 2023, se desprende que el señor José Aurelio González Daza fue elegido edil de la localidad de Suba, en la ciudad de Bogotá, para el periodo 2024-2027, por lo tanto, encontró acreditado este requisito.

ii) Elemento material. Sostuvo que en el expediente no obra prueba que demuestre que el señor José Aurelio González Daza hubiera firmado el contrato que se aduce en su contra.

Sobre este aspecto, mencionó que al plenario se allegó copia del contrato de comodato 511 del 1° de junio de 2023, celebrado entre la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana y el Fondo de Desarrollo Local de Suba, sin embargo, en ninguno de sus ejemplares aparece la firma del señor José Aurelio González Daza.

Precisó que los integrantes de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, Diana Paola Montaña Pérez, Ángela María Leiva Tenjo, Doris Huertas Hernández e Ítalo Julio Buitrago González, en sus calidades de vicepresidente, secretaria, tesorera y fiscal, respectivamente, manifestaron que el presidente José Aurelio González Daza no fue quien suscribió el contrato, toda vez que, por acuerdo previo y ante el propósito que tenía de participar en las elecciones de octubre de 2023, así se convino. Acto seguido agregó que:

Estas declaraciones, si bien no fueron ratificadas en el proceso, se tienen como indicios para corroborar que se desvirtúa el hecho endilgado de la firma del demandado, a las que se les otorga credibilidad, lo hacen bajo juramento, no se encuentra interés personal en sus manifestaciones, no surgen ilegales, se les asigna la presunción del artículo 83 de la Constitución Política, no fueron tachadas, y se respaldan en otros documentos del expediente.

Así las cosas, el *a quo* analizó el Acta de Inicio Provisional del contrato de comodato 511 de 2023, suscrita el 14 de junio del mismo año y consideró lo siguiente:



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

(...) para suscribirla se presentó “el representante legal de la Junta de Acción Comunal del Barrio LA GAITANA, en calidad de COMODATARIO” y está la casilla de firmas: “Por el Comodatario REPRESENTANTE LEGAL JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO LA GAITANA”. Y a pesar de ello, lo más contundente: La firma que aparece, NO es la González Daza. Un simple y elemental cotejo, demuestra que es totalmente diferente a la que este utiliza en todos sus actos lo que descarta que sea la suya, como en el de otorgamiento de poder para este proceso y de otros documentos de años anteriores. Y por el contrario, coincide con la firma de Diana Paola Montaña Pérez, vicepresidente de la Junta en el documento de su declaración extraproceso, lo cual a su vez, ratifica el acuerdo de la Junta para que fuera ella y no el presidente, quien suscribiera esos documentos, el contrato y el acta.

En ese orden, concluyó que, en el caso objeto de estudio, no se probó que el señor José Aurelio González Daza, en su condición de representante legal de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana de la localidad de Suba, hubiera suscrito el contrato de comodato 511 del 1° de junio de 2023, el cual fue celebrado con el Fondo de Desarrollo Local de Suba.

Por lo tanto, consideró que al no demostrarse ese requisito inexorable que se exige para la existencia de la inhabilidad, el demandado no incurrió en la causal de inelegibilidad prevista en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993, ni en la del numeral 5 del artículo 275 del CPACA.

iii) Elemento subjetivo. Indicó que, en todo caso, aunque el contrato lo hubiera firmado el demandado, tampoco se presentaría el último de los requisitos exigidos para configurar la inhabilidad, esto es, el subjetivo, pues ese acuerdo no le reportaría ningún beneficio propio al presidente de la Junta de Acción Comunal y tampoco a alguien en particular, en la medida que se celebró y ejecutó para toda la comunidad del barrio La Gaitana y, en virtud de ello, les dieron carpas, computador, cabina, silla, escritorio y video beam.

Además, porque de los estudios previos se desprende que la entrega de bienes muebles también se le hizo a varias Juntas de Acción Comunal a través de contratos de comodato, lo cual demuestra que no le representó alguna ventaja electoral al demandado.

1.7. El recurso de apelación

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la demandante formuló recurso de apelación, con los siguientes argumentos:

Recordó que el señor José Aurelio González Daza fungía como presidente y representante legal de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, de la localidad de Suba, de la ciudad de Bogotá.



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

Precisó que al demandado se le atribuye haber incurrido en la inhabilidad contemplada en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993, en cuanto dispone que no podrá ser elegido edil, quien dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de su candidatura, haya intervenido en la gestión de negocios o en la celebración de contratos con entidades del Distrito Capital.

Lo anterior, debido a la participación del señor González Daza en la gestión y suscripción del contrato de comodato 511 realizada el 1° de junio del 2023, a través de la plataforma transaccional SECOP II y dentro del período inhabilitante.

Sostuvo que el resultado de esta actuación impidió que se garantizara el propósito fundamental de las inhabilidades, que es preservar la moralidad y la probidad en el acceso a cargos públicos y, por el contrario, la intervención del demandado en la gestión contractual, obteniendo beneficios extrapatrimoniales que mejoraron su imagen ante los votantes, comprometió los principios de equidad e imparcialidad electoral y le generó una ventaja al proyectar una imagen de respaldo institucional que pudo influir en la percepción del electorado.

Afirmó que el *a quo* hizo una interpretación errónea de los elementos necesarios para configurar la causal de inhabilidad endilgada al demandado, concretamente, el subjetivo, toda vez que, este criterio no aplica para el caso de los ediles.

Refutó el argumento del *a quo* según el cual, la firma del señor José Aurelio González Daza no aparece en ninguno de los ejemplares del contrato de comodato 511 de 2023, pues, a juicio del recurrente, de acuerdo con lo dispuesto por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en su calidad de ente rector en materia de compras y contratación pública, la aceptación de contratos en la plataforma SECOP II equivale a un acto formal de suscripción⁴. Por lo tanto, consideró que la gestión allí realizada por el demandado constituye un acto que acredita el requisito material de la inhabilidad invocada.

Adicionalmente, aseguró que los documentos precontractuales, como el estudio previo de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, la copia de la cédula de ciudadanía del señor José Aurelio González Daza, el RUT y el certificado de representación legal⁵, así como los contractuales, demuestran que la gestión del contrato fue efectuada por el representante legal, quien en ese momento era José Aurelio González Daza, lo cual se corrobora con el certificado de registro emitido por el IDPAC⁶, que fue aportado como prueba en la demanda y mencionado en la sentencia, pero que no se valoró adecuadamente.

⁴ Manual de Contratación Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. Junio de 2021

⁵ Link donde se encuentran los documentos precontractuales:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.4504815&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPo>

⁶ Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

Precisó que en el expediente se encuentra demostrado que el señor González Daza era el representante legal y figura en la etapa precontractual y contractual que precedieron dichos actos para la época, tal como se observa en los alegatos de conclusión presentados por la parte demandada, lo cual confirma quién era el representante legal de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana.

Señaló que el contrato 511 de 2023, en su cláusula décima octava, establece los documentos necesarios para la suscripción, entre los cuales se incluyen el certificado de representación legal y la fotocopia de la cédula de ciudadanía del representante legal, lo cual confirma que el señor José Aurelio González Daza, en su rol de presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, participó activamente en la gestión y solicitud de los elementos entregados en comodato.

Por otra parte, explicó que la suscripción de un contrato es un acto independiente y previo al acta de inicio.

Con base en lo expuesto, sostuvo que el hecho de que un tercero firme un acta de inicio no implica una nueva suscripción o una afectación a la validez del contrato en sí, pues la suscripción debe ser realizada por las partes autorizadas en el momento de formalizar el acuerdo de voluntades, mientras que el acta de inicio, siendo un documento de carácter operativo, solo establece el inicio de la ejecución de las obligaciones contractuales, pero no forma parte de este.

Lo anterior, permite desvirtuar la apreciación de que la firma del acta de inicio por parte de una persona diferente al representante legal de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana afecte la validez contractual o constituya una prueba de participación en la gestión de negocios para efectos de inhabilidad.

Acto seguido, aseguró que en el *sub examine* se configuran los elementos de la inhabilidad prevista en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993, como se explica a continuación:

- Elemento Objetivo: La existencia de un contrato celebrado con el Distrito Capital, en este caso, el contrato de comodato No. 511 de 2023, celebrado el 1 de junio del 2023, Los documentos presentados y las pruebas aportadas demuestran que González Daza participó activamente en la gestión y suscripción de este contrato, lo cual cumple con el requisito objetivo de la inhabilidad, Obra copia del contrato de comodato 511 de 2023, (i.00002).
- Elemento Material: La gestión y suscripción contractual efectuada por González Daza se llevó a cabo mediante la plataforma transaccional SECOP II, un acto formal de suscripción reconocido por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Esto evidencia que la gestión de negocios y suscripción del Contrato de comodato 511 del 2023, fue materialmente realizada, cumpliendo con el requisito que exige la intervención activa en la gestión y/o suscripción de contratos, anexo como prueba en el escrito de la demanda



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

(i.00002) y puede ser revisado en el link de la plataforma transaccional SECOP II⁷.

- **Elemento Subjetivo:** se evidencia su participación consciente como presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, lo cual le permitió obtener beneficios extrapatrimoniales que mejoraron su imagen pública y le dieron una ventaja electoral sobre otros candidatos.

Aunque el magistrado afirmó que esta ventaja no existió, su posición de liderazgo sí le permitió gestionar recursos a los que otros aspirantes no accedieron, lo cual impactó positivamente su percepción ante el electorado. (...)

Por lo tanto, la intervención de González Daza en la gestión de bienes públicos, evidenciada en documentos contractuales, cumple con los requisitos de la inhabilidad, sin que se requiera demostrar un impacto directo en los votos. La ventaja comparativa que obtuvo se deriva de su acceso a recursos como presidente de la junta, independientemente de si eso se tradujo en un mayor número de votos, confirmando que la inhabilidad se configura con su intervención y no con la materialización de la ventaja.

- **Elemento Territorial:** La gestión y ejecución del contrato se llevó a cabo en el Distrito Capital, específicamente con el Fondo de Desarrollo Local de Suba, cumpliendo con el criterio territorial establecido por la normativa en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993. (...)

En el caso de José Aurelio González Daza, su intervención y la ejecución del contrato de comodato No. 511 de 2023 se realizaron dentro de la localidad de Suba, la misma en la que presentó su candidatura como edil. (...)

- **Elemento Temporal:** Se cumple en el caso de José Aurelio González Daza, ya que su participación en la gestión y suscripción del contrato de comodato No. 511, suscrito el 1 de junio del 2023 (i.00002), la cual se realizó dentro de los tres meses anteriores a la inscripción de su candidatura para el período 2024-2027, esto infringe lo establecido por el numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993, que prohíbe cualquier gestión o participación en contratos públicos dentro de ese período previo a la inscripción.

En este orden, el recurrente concluyó que la intervención activa del demandado en la gestión del referido contrato de comodato, en el periodo inhabilitante y en su rol de presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana de la localidad de Suba, generó beneficios que contribuyeron a fortalecer su imagen pública y le otorgaron una ventaja en la contienda electoral.

1.8. Actuaciones de segunda instancia

1.8.1. Alegatos de conclusión

1.8.1.1. Diana Carolina Castillo Mosquera (demandante)

⁷<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.4504815&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPo>



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda y, por ende, en el recurso de apelación e hizo énfasis en la configuración de los elementos material, temporal y territorial de la inhabilidad endilgada al edil demandado, toda vez que, el contrato de comodato 511 de 2023 celebrado entre la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, representada legalmente por el señor José Aurelio González Daza y el Fondo de Desarrollo Local de Suba, fue suscrito a través de la plataforma transaccional SECOP II el 1° de junio de 2023, es decir, dentro de los tres (3) meses previos a la inscripción de su candidatura, la cual se realizó el 29 de julio de 2023.

1.8.1.2. José Aurelio González Daza (demandado)

Explicó que «la señora vicepresidente de la Junta de acción Comunal del Barrio La Gaitana señora DIANA PAOLA MONTAÑO PEREZ identificada con la C.C.No.52.799.794, fue la Persona quien, a nombre de la Junta, firmó de su puño y letra en forma personal el acta de inicio del contrato de Comodato 511 de 2023».

Precisó que «los bienes que allí se relacionan ya se encontraban en las instalaciones de la Junta de Acción Comunal del Barrio La Gaitana por disposición del Fondo de Desarrollo Local de Suba pues eran los mismos bienes que formaban parte del Contrato de Comodato 253 del año 2018. O sea que la entrega como tal física fue protocolaria y no real, pues un día antes de la Constitución del Nuevo Contrato de Comodato 511 de 2023, el señor JOSE AURELIO GONZALEZ DAZA obrando desde luego como representante legal de la Junta de Acción Comunal del Barrio La Gaitana, había hecho entrega de dichos bienes al Fondo de Desarrollo Local de Suba, pues estos correspondían al Contrato de Comodato 253 del año 2018».

Sostuvo que el contrato de comodato 511 de 2023 «se copió casi idéntico al anterior o sea el 253 de 2018 al igual que los documentos que se requieren ya se encontraban incorporados en la Plataforma Secop II desde el año 2018 La vicepresidente lo único que hizo fu (sic) allegar un certificado de la IDPAC sobre existencia de la Junta».

Agregó que «la señora vicepresidente de la Junta de acción Comunal del Barrio La Gaitana señora DIANA PAOLA MONTAÑO PEREZ (...) fue la Persona quien, a nombre de la Junta, aceptó el contrato de Comodato 511 de 2023 y recibió los bienes».

En este orden, concluyó que «JOSE AURELIO GONZALEZ DAZA No suscribió a nombre de la junta de acción comunal del Barrio La Gaitana dicho contrato, pues una cosa es que figure dentro del contrato de comodato su nombre como representante de la Junta de acción comunal y otra cosa es que haya tenido él como persona la intención de suscribirlo».



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

1.8.1.3. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, con los siguientes argumentos:

Adujo que, en el expediente se encuentra acreditado que el señor José Aurelio González Daza fue elegido edil de la localidad de Suba, Bogotá, D.C., para el período 2024- 2027, mediante formulario E-26 JAL del 6 noviembre de 2023.

Precisó que para la configuración de la inhabilidad señalada en el numeral 4° del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993, se deben acreditar los siguientes elementos: i) temporal, ii) material y iii) territorial.

En primer lugar, se refirió al material e indicó que este criterio conlleva a la intervención en la celebración de contratos, por lo tanto, la inhabilidad se configura con la celebración efectiva del respectivo acuerdo de voluntades.

Aseguró que la acción reprochable, según la causal de inhabilidad bajo análisis, es la celebración del acuerdo de voluntades, de manera que, el verbo que se debe establecer para cuestionar y, a la vez, para tipificar la conducta de inelegibilidad, es celebrar y/o consolidar el acto jurídico, lo que, para el caso en estudio, no estuvo en cabeza del demandado José Aurelio González Daza.

Sobre este aspecto, mencionó que, según los elementos probatorios allegados al expediente, el contrato de comodato 511 se suscribió el 1° de junio de 2023, con fecha de inicio de 14 de junio de 2023 y de finalización 14 de junio de 2027.

Mencionó que, a partir del Acta de Inicio Provisional, se interpreta que el acuerdo de voluntades fue celebrado y/o firmado el 14 de junio de 2023 por Diana Paola Montañó Pérez, vicepresidenta de la Junta de Acción Comunal de Suba; mientras que, el acta de entrega de bienes y/o elementos, calendada el 10 de octubre de 2018, sí aparece firmada por el señor José Aurelio González Daza.

Señaló que al plenario se allegó prueba donde se evidencia el acta de reintegro de elementos por terminación de contrato de comodato 253 de 2018 y el documento de traslado reintegro de almacén fechado el 29 de mayo de 2023, que corresponden a diligencias derivadas del contrato de comodato 253 de 2018, el cual no se encontraba liquidado ni renovado, como consecuencia de la pandemia de los años 2020 y 2021, por lo que, el demandado procedió a la entrega de todos los bienes en comodato al Fondo de Desarrollo Local de Suba el 29 de mayo de 2023. Por ende, consideró que el señor José Aurelio González Daza no tuvo participación en la gestión para obtener el contrato de comodato 511 de 2023.



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

Indicó que la accionante aportó pantallazos de la plataforma SECOP II, en la que se visualiza la fecha de la publicación, suscripción y ejecución del contrato de comodato 511 del 2023, en los cuales no se encuentra relacionado como extremo contractual José Aurelio González Daza, como lo estimó el *a quo*. Agregó, que al intentar acceder al enlace que se indicó en la demanda, se reporta un error.

En este orden, consideró que los argumentos traídos a colación por el apoderado de la demandante en su escrito de apelación no están llamados a prosperar y, en consecuencia, solicitó confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 150 inciso 1 y 152⁸ numeral 7 literal a) del CPACA y el Acuerdo 080 de 2019⁹, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer en segunda instancia del recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la demandante contra la sentencia del 22 de octubre de 2024, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «C» negó las pretensiones de la demanda.

2.2. Cuestión previa

2.2.1. De la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral

Esta Sala de decisión considera necesario precisar que, aun cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral propusieron la excepción en comento, el tribunal de primera instancia omitió resolverla. Comoquiera ese es un aspecto procesal que puede y debe declararse de oficio¹⁰, se procederá a decidir este asunto.

⁸ **Artículo 152. 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 o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los diputados de las asambleas departamentales, de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes municipales y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos, de los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de cualquier orden, y de miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. Igualmente, de la nulidad de las demás elecciones que se realicen por voto popular, salvo la de jueces de paz y jueces de reconsideración;

⁹ Modificado por el Acuerdo 434 del 10 de diciembre de 2024.

¹⁰ **Artículo 187. Contenido de la sentencia.** La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen. **En la sentencia se decidirá sobre las excepciones** propuestas y **sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada**. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no *reformatio in pejus*. Para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

De cualquier forma, se conmina al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «C» que en lo sucesivo atienda el procedimiento previsto para la resolución de ese tipo de excepciones.

La falta de legitimación en la causa por pasiva hace parte de las excepciones mixtas consagradas en el numeral 3º del artículo 182A del CPACA. Este medio de defensa se configura, en el caso de la generalidad de los medios de control que cuestionan la presunción de legalidad del acto administrativo, cuando la entidad no es la autora del acto o no intervino en su adopción. Para la especialidad del proceso de nulidad electoral contra el acto electoral, ocurre cuando el demandado no es el designado (elegido, nombrado o llamado) y, eventualmente, cuando al citar a una autoridad o entidad, ésta resulta ajena a la relación jurídico-sustancial que se discute.

En lo que concierne a la Registraduría Nacional del Estado Civil, debe advertirse que la competencia que tiene esta entidad en materia de inscripción de candidaturas es clara, y no incluye la revisión de causales de carácter subjetivo de nulidad electoral. Debe decirse que únicamente su rol se refiere a la verificación de que quienes participen en consultas de carácter popular o internas de un partido, movimiento o agrupación política no se inscriban por otro diferente en el mismo proceso electoral o se pretenda la inscripción de uno distinto al seleccionado mediante dicho mecanismo. Tampoco contabiliza los votos, de suerte que no se puede decir que tuvo injerencia en las resultas de dicha jornada.

De modo que, en relación con la naturaleza de los vicios por los cuales se acusa la legalidad del acto de elección demandado, esto es, haber incurrido en la inhabilidad prevista en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto Ley 1421 de 1993, es posible advertir que esta causal no se enmarca en la órbita de sus funciones por lo que no se amerita mantener su vinculación en el presente proceso.

Similar situación acontece tratándose del Consejo Nacional Electoral, habida cuenta que, si bien su vocación de ser llamado al proceso no depende del tipo de causal que se alegue, la procedencia de su invitación legal debe ser estudiada a la luz de los postulados generales de la legitimación en la causa que se aludieron en líneas anteriores. De esta forma, su vinculación dependerá del mayor o menor grado de conexidad que tengan las censuras o irregularidades advertidas en la demanda con las actuaciones que desplegó el citado órgano en el marco del proceso electoral¹¹.

En este orden de ideas, comoquiera que los vicios advertidos y que presuntamente derivan en la ilicitud del acto acusado nunca fueron objeto de

Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas. (Negrilla fuera de texto).

¹¹ Al respecto, consúltese el auto proferido en audiencia inicial, el 27 de noviembre de 2019, MP Rocío Araujo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2019-00024-00.



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

pronunciamiento por parte de la referida entidad, la Sala no tiene argumento alguno para mantener la vinculación del CNE al proceso, pues, se extraña completamente el elemento sustancial de la legitimación en la causa, esto es, una relación intrínseca entre las actuaciones desplegadas por la autoridad y las censuras que sustentan la pretensión anulatoria.

Por lo tanto, en la parte resolutive de esta providencia se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por los apoderados de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral.

2.3. Problema jurídico

De acuerdo con el fallo de primera instancia y los argumentos expuestos en el recurso de apelación, corresponde a esta Sección determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia de primera instancia. Sobre el punto, se tendrán en cuenta los límites de la competencia del juez *ad quem*, a partir de la fijación del litigio señalada por el tribunal, la providencia de primer grado y los reparos del recurrente.

Para abordar el asunto, la Sala desarrollará la siguiente metodología: **i)** las generalidades de la inhabilidad del numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993 y **ii)** el caso concreto.

2.4. La causal de inhabilidad de ediles prevista en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993

En relación con el Distrito Capital de Bogotá, el artículo 322 superior dispone que su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

En desarrollo de este mandato se expidió el Decreto Ley 1421 de 1993, en el que se establece el régimen jurídico especial para Bogotá. Este estatuto regula la elección de las autoridades locales de la capital de la República e incluye las inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de los cargos.

En punto de las inhabilidades de los ediles, que es lo que concierne a la Sala, el Decreto Ley 1421 de 1993, en el artículo 66, señala:

Artículo 66. Inhabilidades. No podrán ser elegidos ediles quienes:

(...)

4. Dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de la candidatura se hayan desempeñado como empleados públicos en el Distrito; hayan sido miembros de una junta directiva distrital; hayan intervenido en la gestión de



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

negocios o en la celebración de contratos con el Distrito o hayan ejecutado en la localidad contrato celebrado con organismo (sic) públicos de cualquier nivel (...).

Acorde con la norma transcrita, la Sección Quinta¹² ha dicho que pueden extraerse los siguientes elementos:

a. Un elemento temporal que está delimitado en los 3 meses anteriores a la inscripción de la candidatura.

b. Un elemento material que tiene 4 posibilidades de configuración: i) haberse desempeñado como empleados públicos en el Distrito; ii) haber sido miembro de una junta directiva distrital; iii) haber intervenido en la gestión de negocios o en la celebración de contratos con el Distrito; iv) haber ejecutado en la localidad contrato celebrado con organismo público de cualquier nivel.

c. Un elemento territorial que varía según el evento de elemento material, para el caso de haber sido empleado público o intervenido en la gestión de negocios o en la celebración de contratos, el elemento territorial se circunscribe al Distrito, mientras que, para el último de los eventos del elemento material, es decir, el referente a la ejecución de contratos, el requisito territorial exige que dicha ejecución debió tener lugar en la localidad respectiva. (Negrilla fuera de texto).

Dado que a lo largo del proceso el apoderado de la demandante ha sostenido que el señor José Aurelio González Daza estaba inhabilitado para ser elegido edil por haber celebrado el contrato de comodato 511 de 2023, en su condición de presidente y representante legal de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, de la localidad de Suba, dentro de los tres (3) meses anteriores a la inscripción de su candidatura, se analizará este supuesto de la causal endilgada.

2.5. Intervención en la celebración de contratos

La inhabilidad por la celebración de contratos tiene una finalidad «preventiva y proteccionista de la igualdad de los aspirantes a las justas electorales, bajo el propósito de precaver vicios en la relación del candidato con las entidades públicas que implique la indebida utilización de esa condición de candidato en las actividades que adelante ante aquellas y, evitar, vicios de mayor trascendencia, como es que el candidato utilice sus vínculos y relaciones con las entidades públicas en beneficio de sus intenciones electorales o que el electorado asocie, deduzca o concluya que verlo en tratativas con las entidades públicas le aventaja y con ello acreditarse ante los electores para obtener los votos»¹³.

De acuerdo con la jurisprudencia vigente hasta el momento, la cual constituye precedente para resolver el caso concreto, la conducta que materializa la

¹² Consejo de Estado, Sección Quinta, MP Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia de 3 de febrero de 2022, Rad. 25000-23-41-000-2019-01109-02, demandantes: Luis Jorge Ortiz Barahona y otro, demandado: Javier Fernando Caicedo Guzmán – edil de la localidad de Rafael Uribe Uribe, período 2020-2023.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 3 de agosto de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00051-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

inhabilidad objeto de estudio es la de intervenir en la celebración de contratos. De manera que, se ha entendido que aquella se configura con la celebración efectiva¹⁴ del respectivo contrato dentro del lapso contemplado por la norma, independientemente del momento de su ejecución o liquidación.

Con miras a analizar la configuración de esta causal de inelegibilidad, se debe examinar que los elementos anteriormente señalados se presenten de manera concurrente y, en caso de que no sea así, se entenderá que no se materializó. Teniendo claros los requisitos estructuradores de la inhabilidad endilgada al edil demandado, se entrará a revisar el caso particular.¹⁵

2.6. Caso concreto

En el *sub examine*, el *a quo* negó las pretensiones de la demanda por considerar que en ninguno de los ejemplares del contrato de comodato 511 del 1° de junio de 2023, celebrado entre el Fondo de Desarrollo Local de Suba y la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, aparece la firma del señor José Aurelio González Daza. Además, porque el Acta de Inicio Provisional del referido negocio, suscrita el 14 de junio de 2023, fue firmada por Diana Paola Montaña Pérez, en su calidad de vicepresidente de la referida organización, lo cual, a su juicio, evidencia que esta última fue quien suscribió el contrato y el acta, por lo tanto, concluyó que, en el presente caso, no se probó que el demandado, en su condición de representante legal de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana de la localidad de Suba, hubiera suscrito el multicitado contrato.

En el recurso de apelación, el apoderado de la accionante insistió en que el señor José Aurelio González Daza se encontraba inhabilitado para ser edil, pues durante los tres (3) meses anteriores a la inscripción de su candidatura, intervino en la celebración del contrato de comodato 511 del 1° de junio de 2023, en su calidad de representante legal de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, de la localidad de Suba.

Pues bien, en primer lugar, se impone recordar que entre los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política se encuentra el de la «libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad»¹⁶.

¹⁴ Así lo ha señalado la Sala Electoral mediante providencias de: 2 de agosto de 2018, radicado 13001-23-33-000-2018-00394-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro, 24 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00032-00, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil. 12 de octubre de 2023, radicado 11001-03-28-000-2022-00057-00 acumulado, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 23001233300020230019101. Providencia del 7 de marzo de 2024. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra (e).

¹⁶ Artículo 38 de la Constitución Política.



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

En desarrollo de ese derecho, el legislador expidió la Ley 2166 de 2021¹⁷, la cual en el artículo 7 define a las Juntas de Acción Comunal como una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.

Sobre el particular, se encuentra acreditado en el expediente¹⁸ que el señor José Aurelio González Daza era el presidente y representante legal de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, de la localidad de Suba.

En punto de la figura de los representantes legales, la Sala Electoral del Consejo de Estado¹⁹ ha explicado lo siguiente:

(...) esta Corporación tanto en nulidad electoral como en pérdida de investidura, en diversas oportunidades²⁰, ha señalado que si el otrora candidato, en representación de una persona jurídica, celebra contratos con entidades públicas, en los términos proscritos por la ley, estará incurso en la inhabilidad de celebración de contratos, sin que el hecho de actuar como representante legal sea una circunstancia que impida la configuración de la inhabilidad.

Quiere decir lo anterior, que la conducta prohibida no solo se configura por celebrar, dentro del periodo inhabilitante, el negocio jurídico como una persona natural, sino también al actuar como representante legal de una persona jurídica.

En más reciente jurisprudencia, esta Sección²¹, en el caso de un aspirante que ostentaba la calidad de representante legal de una Junta de Acción Comunal,

¹⁷Por la cual se deroga la ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones.

¹⁸ En la demanda se indicó que la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, de la localidad de Suba, está integrada, entre otros, por el señor José Aurelio González Daza, quien funge como presidente y representante legal (Fol.5). Por su parte, en los alegatos de conclusión de la primera instancia, el apoderado del demandado señaló lo siguiente: «el señor JOSE AURELIO GONZALEZ DAZA obrando desde luego como representante legal de la Junta de Acción Comunal del Barrio La Gaitana» (Fol.2).

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP Alberto Yepes Barreiro, sentencia del 11 de abril de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2018-00080-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-000127-00 Y 11001-03-28-000-2018-000130-00), demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar - Partido Opción Ciudadana, Víctor Velásquez Reyes y Nesly Edilma Rey Cruz, demandado: Aurelijus Rutenis Antanas Mockus Sivickas - senador de la República - período 2018-2022.

²⁰ Al efecto consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2005, radicado 15001-23-31-000-2003-03192-01 MP. Reinaldo Chavarro Buritica; Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 27 de octubre de 2017, radicado: 25000-23-42-000-2015-06456-01 MP. Oswaldo Giraldo López; Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 21 de mayo de 2009, radicado: 66001-23-31-000-2008-00208-01 MP. María Claudia Rojas Lasso; Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 24 de mayo de 2018, radicado: 70001-23-33-000-2016-00274-01 MP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de marzo de 2017, radicación 500012333000201600099-02, CP. Carlos Enrique Moreno Rubio.

²¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP Gloria María Gómez Montoya, sentencia del 1° de agosto de 2024, Rad. 05001-23-33-000-2023-01157-01, demandante: Jesús Alberto Sepúlveda Torres, demandado: Jhon Alexander Gallego Gómez, concejal de Sabanalarga (Antioquia), período 2024-2027.



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

consideró que su condición como tal y el hecho de haber celebrado un contrato lo inhabilitaba para ser elegido concejal. Así se consideró en la sentencia del 1° de agosto de 2024:

3. El 28 de junio de 2023, el señor Jhon Alexander Gallego Gómez, en calidad de representante legal de la Junta de Acción Comunal de la vereda La Loma del municipio de Sabanalarga, suscribió el convenio solidario de colaboración CS 013 de 2023 con el ente territorial, por un valor de \$7.376.000.

4. El objeto del anterior contrato era «aunar esfuerzos para el mantenimiento de vías menores en la vereda La Loma del municipio de Sabanalarga Antioquia, garantizar el transporte de los campesinos dando cumplimiento al Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Sabalarga Somos Todos”», con plazo de ejecución de un mes, contado desde la firma del convenio.

5. El acuerdo de voluntades fue perfeccionado, ejecutado y publicado en la plataforma SECOP I, contaba con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y el de registro y compromiso presupuestal por valor de \$6.800.000, para garantizar el pago de la obligación.

(...)

2.5. Caso concreto

(...)

52. En el asunto bajo estudio se encuentra acreditado y no es objeto de discusión que el señor Jhon Alexander Gallego Gómez resultó electo como concejal del municipio de Sabanalarga (Antioquia) para el periodo 2024-2027; además que, en calidad de representante legal de la Junta de Acción Comunal de la Vereda La Loma de esa municipalidad, suscribió el convenio solidario CS 013 del 28 de junio de 2023, con el ente territorial donde fue elegido (...).

55. El demandado concreta su reproche en señalar que el contrato suscrito no se ejecutó (...).

59. Sin embargo, se aclara que el ingrediente normativo que concreta la inhabilidad en este punto, es la **celebración del contrato** (...).

62. Así las cosas, no es uno de los elementos o requisitos para la configuración de la causal de inelegibilidad por la celebración de contratos, que este se ejecute (...) como lo pretende hacer ver la parte demandada, basta con que el acuerdo de voluntades se haya perfeccionado de conformidad con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y nacido a la vida jurídica (...).

63. Por lo tanto, no prospera este argumento de la apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

(...)

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 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 24 de abril de 2024, mediante la cual se declaró la nulidad del acto demandado, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia. (Subrayado fuera de texto).



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

Precisado lo anterior, se verificará si, en el presente caso, se reúnen o no los elementos de la inhabilidad desarrollados en precedencia.

Conforme al acervo probatorio, concretamente, el enlace que fue incorporado en la demanda²², el cual permite acceder a la plataforma transaccional SECOP II²³, se demuestra el contexto negocial, tanto en su objeto, las partes suscriptoras, su perfeccionamiento y su fecha, como se observa a continuación:

Información de la selección

Entidad adjudicataria	Valor del contrato	Documento(s)	
JAC LA GAITANA-ALS	0,00 COP	Descargar	Ver contrato

Ahora bien, al hacer clic en «Descargar» se descarga el siguiente documento que contiene el acuerdo de voluntades, mismo que se aportó en copia simple con el escrito introductorio, y allí se relacionan los contratantes, esto es, el señor Julián Andrés Moreno Barón, en su calidad de alcalde local y representante legal del Fondo de Desarrollo Local (comodante) y José Aurelio González Daza como representante legal de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana (comodatario):



CONTRATO DE COMODATO No. 511 DE 2023 CELEBRADO ENTRE EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SUBA Y LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO LA GAITANA DE LA LOCALIDAD SUBA.

JULIÁN ANDRÉS MORENO BARÓN identificado con la cédula de ciudadanía número 1.032.437.150 de Bogotá, quien obra en este acto como **Alcalde Local de Suba**, conforme al Decreto 107 de 08 de abril de 2020, "Por medio del cual se hacen unos nombramientos" y el acto administrativo de posesión No.109 del 17 de abril de 2020 y en virtud de la delegación de la capacidad de contratar efectuada por la Alcaldesa Mayor de Bogotá, **Representante Legal de los Fondos de Desarrollo Local**, mediante Decreto Distrital No.101 de 2010, aclarado por medio del Decreto 153 de 2010, con base en lo dispuesto en el Decreto Ley 1421 de 1993 artículo 12 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 110 del Decreto No. 111 de 1996, en el Decreto No. 139 de 2000, el Decreto 469 de 2009 y según lo dispuesto en el Decreto No.159 de 2012, quien para todos los efectos del presente documento se designará como el **COMODANTE**, y por la otra, **JOSE AURELIO GONZALEZ**, mayor de edad y vecino/a de esta ciudad, identificado/a con la cédula de ciudadanía No. **79.875.558** quien actúa en calidad de **Representante Legal de la junta de acción comunal del barrio "LA GAITANA"** con NIT **860.400.958-7**, según Certificado de Representación Legal expedido el **11 de mayo de 2023** por el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal-Subdirección de Asuntos Comunales, quien en adelante se denominará **EL COMODATARIO**,

²² Folio 9. Pruebas electrónicas: Página Colombia compra eficiente, Secop II, enlace: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.4504815&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopUpView=true>

²³ El SECOP II funciona como una plataforma transaccional con cuentas para las Entidades Estatales y los Proveedores. Cada cuenta tiene unos usuarios asociados a ella. Desde sus cuentas las Entidades Estatales crean, evalúan y adjudican Procesos de Contratación. Los Proveedores pueden hacer comentarios a los Documentos del Proceso, presentar ofertas y seguir el proceso de selección en línea (<https://www.colombiacompra.gov.co/node/22829>).



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

Al hacer clic sobre «Ver contrato» se accede a una nueva página o apartado de esa web en el que se visualiza toda la información del negocio objeto de estudio, de la cual se desprende que el 1° de junio de 2023 se firmó electrónicamente el contrato de comodato 511 entre el Fondo de Desarrollo Local de Suba en calidad de comodante y la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana en condición de comodatario, el cual se identifica en el SECOP II con el ID CO1.PCCNTR.5029503 y con el número 511-2023-COMODATO. Así consta en la siguiente imagen:

Contrato - Información general	
Resumen	
ID del contrato en SECOP	CO1.PCCNTR.5029503
Número del Contrato	511-2023-COMODATO
Versión del contrato	1
Objeto del contrato:	EL FDLS, EN ADELANTE EL COMODANTE, HACE ENTREGA REAL Y MATERIAL A TÍTULO DE COMODATO A LA JAC QUIEN EN ADELANTE SERÁ EL COMODATARIO, PARA SU USO A TÍTULO GRATUITO Y CON CARGO A RESTITUIR LOS BIENES MUEBLES DE PROPIEDAD ÚNICA Y EXCLUSIVA DEL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SUBA, SOBRE LOS CUALES NO PESA NINGÚN GRAVAMEN O LIMITACIÓN ALGUNA, MISMOS QUE SE DESCRIBEN CON LAS CARACTERÍSTICAS Y DEMÁS ESPECIFICACIONES EN EL ALCANCE DEL OBJETO, PARA IDENTIFICARLOS EN FORMA CLARA Y PRECISA.
Tipo	Comodato

Por otra parte, se observa que el objeto negocial está acordado en la cláusula primera en los siguientes términos:

El Fondo de Desarrollo Local de Suba, en adelante el **COMODANTE**, hace entrega real y material a título de COMODATO a la junta de Acción Comunal del Barrio “LA GAITANA”, quien en adelante será el **COMODATARIO**, para su uso a título gratuito y con cargo a restituir los bienes muebles de propiedad única y exclusiva del FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SUBA, sobre los cuales no pesa ningún gravamen o limitación alguna, mismos que se describen con las características y demás especificaciones en el alcance del objeto, para identificarlos en forma clara y precisa.

A su turno, en la cláusula décima octava se señalan los documentos requeridos para suscribir el negocio, así:

CLÁUSULA DECIMA OCTAVA: DOCUMENTOS. Los documentos requeridos para la suscripción del contrato de comodato son: 1) Decreto de nombramiento y acta de posesión del Alcalde Local. 2) Certificado de reconocimiento de la personería jurídica del comodatario y/o auto de reconocimiento y/o Certificado de existencia y representación legal. 3) Fotocopia de la cedula de ciudadanía del comodatario y/o Representante Legal. 4) Auto de Inscripción o certificado de representación legal del comodatario. 5) Registro Único Tributario del COMODATARIO 6) Inventario Individual 7) los demás documentos relacionados con el presente contrato y que se emiten en desarrollo del mismo.

Esos documentos se encuentran relacionados en la plataforma transaccional SECOP II de la siguiente manera:



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01



➤ **Certificado Existencia La Gaitana.pdf**

Código Organización: 11044



INSTITUTO DISTRITAL DE PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN COMUNAL -IDPAC-

Generada Electrónicamente Generado Por: ASOJUNTAS SUBA

Código Único de Verificación:

b313b70-705a-4554-87cb-3c8231b2a0b7

**CERTIFICADO DE REGISTRO, EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL
JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL**

El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), conforme a lo dispuesto por la Ley 2166 de 2021, el Decreto Distrital 298 de 2006 y el Acuerdo Distrital 257 de 2006.

CERTIFICA

- Que la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL del barrio LA GAITANA DE LA LOCALIDAD 11, Suba, es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria y tiene su domicilio en Bogotá D.C., KR 125B 135 00 IN 5 con teléfono 6893351.
- Que el NIT de la organización es el número 860.400.958-7.
- Que la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL del barrio LA GAITANA DE LA LOCALIDAD 11, Suba, se le reconoció Personería Jurídica 1650 de fecha 11 de junio de 1980 Emitida por MINISTERIO DE GOBIERNO y se encuentra registrada ante el IDPAC con el No.SR-11044-03.
- Que a la fecha, la personería jurídica se encuentra ACTIVA y el registro está VIGENTE.
Que los estatutos vigentes fueron aprobados por DAACD mediante resolución 033 de fecha 20 de enero de 2005
- Que JOSE AURELIO GONZALEZ, ejerce la representación legal de la organización comunal.
- Que mediante auto de reconocimiento No. 9, de 28 de enero de 2022, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal inscribió los dignatarios de la Junta en mención dentro del período comprendido entre los años 2022 - 2026. Actualmente tiene los siguientes Dignatarios(as):

Nombre	Documento	Cargo
JOSE AURELIO GONZALEZ	79875558	PRESIDENTE
DIANA PAOLA MONMTAÑO PEREZ	52799794	VICEPRESIDENTE
DORIS HUERTAS HERNÁNDEZ	35504328	TESORERO
ANGELA MARIA LEYVA TENJO	52588585	SECRETARIO
ITALO JULIO BUITRAGO GONZALEZ	19169196	FISCAL
BERTHA CECILIA CASALLAS	20794404	CONCILIADOR (1)
EDELMIRA NIÑO	20803744	CONCILIADOR (2)
MARITZA OLIVARES	63352796	CONCILIADOR (3)
ANA GRACIELA IZAQUITA DIAZ	51557032	DELEGADO ASOCIACION (1)
JULIO CESAR PARRA PLAZAS	79867636	DELEGADO ASOCIACION (2)
ROSA ANGELA SALCEDO MORA	41683685	DELEGADO ASOCIACION (3)
MARIA ESPERANZA RODRIGUEZ GONZALEZ	35502734	COMISION AMBIENTAL
JUAN PABLO VARGAS CORTES	80418732	COMISION DE SEGURIDAD
OSCAR IVAN JIMENEZ MENDOZA	1044391036	COMISION DEPORTE Y CULTURA
MISAEAL AGUILAR	2877509	COMISION DE MUJERES Y ADULTO MAYOR
JUDY JULIETH GONZALEZ MORENO	1019051043	COMISION JUVENTUD

La presente certificación se expide a solicitud de Sigifredo Díaz Fernandez, de fecha 11 de mayo de 2023 y la vigencia de la misma será de treinta (30) días, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.3.2.1.25 del decreto 1066 de 2015.



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

De lo anterior se infiere, claramente, que los documentos cargados por el comodatario corresponden a los del presidente y representante legal de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, esto es, el señor José Aurelio González Daza.

Así mismo, se puede evidenciar, en ese mismo aplicativo, el estado del contrato de comodato 511 del 1° de junio de 2023, que no es otro que «Firmado», como se visualiza a continuación:

Identificación del contrato

ID del contrato en SECOP	CO1.PCCNTR.5029503
Versión del contrato	1
Estado de contrato	Firmado
Fecha de generación del estado	9 horas de tiempo transcurrido (6/1/2023 6:40:22 AM(UTC-05:00) Bogota, Lima, Quito)
Número del contrato	511-2023-COMODATO
Objeto del contrato	EL FDLS, EN ADELANTE EL COMODANTE, HACE ENTREGA REAL Y MATERIAL A TÍTULO DE COMODATO A LA JAC QUIEN EN ADELANTE SERÁ EL COMODATARIO, PARA SU USO A TÍTULO GRATUITO Y CON CARGO A RESTITUIR LOS BIENES MUEBLES DE PROPIEDAD ÚNICA Y EXCLUSIVA DEL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SUBA, SOBRE LOS CUALES NO PESA NINGÚN GRAVAMEN O LIMITACIÓN ALGUNA, MISMO QUE SE DESCRIBEN CON LAS CARACTERÍSTICAS Y DEMÁS ESPECIFICACIONES EN EL ALCANCE DEL OBJETO, PARA IDENTIFICARLOS EN FORMA CLARA Y PRECISA.
Tipo de Contrato	Comodato

Por último, se observa que el referido acuerdo fue aprobado por el señor Julián Andrés Moreno Barón, en su calidad de alcalde local de Suba y representante legal del Fondo de Desarrollo Local y por la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, a través de su representante legal, cuya imagen se presenta a continuación:

Información de la Entidad Estatal contratante



Información del Proveedor contratista



Aprobación del contrato

Aprobador – Proveedor

Aprobado por: JAC LA GAITANA JAC LA GAITANA
Fecha de aprobación: 6/1/2023 2:59:23 PM ((UTC-05:00) Bogota, Lima, Quito)

Aprobador – Entidad Estatal

Aprobado por: JULIAN ANDRES MORENO BARON
Fecha de aprobación: 6/1/2023 4:24:54 PM ((UTC-05:00) Bogota, Lima, Quito)



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

Con este panorama, resulta claro que, el Fondo de Desarrollo Local de Suba celebró con la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana el contrato de comodato 511, el cual fue suscrito el 1° de junio de 2023, de un lado, por el señor Julián Andrés Moreno Barón, en su calidad de alcalde local y representante legal del Fondo de Desarrollo Local (comodante) y, de otro lado, por el representante legal²⁴ de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana (comodatario), como dan cuenta las aprobaciones o firmas electrónicas que constan en el SECOP II y los documentos cargados por las partes contratantes en dicha plataforma²⁵.

En este orden, no queda duda para la Sala que el demandado se encontraba inhabilitado para ser edil, pues cotejada la fecha de suscripción del precitado contrato, 1° de junio de 2023, es claro que este se celebró dentro del período inhabilitante de los tres (3) meses que preceden a la inscripción de su candidatura, el cual transcurrió entre el 29 de abril de 2023 y el 29 de julio de 2023 y según consta en el Formulario E – 6 JL, allegado con la demanda, el señor José Aurelio González Daza se inscribió el 29 de julio de 2023.

Por lo explicado en precedencia, se concluye que, en el presente caso, se encuentran acreditados los elementos que configuran la inhabilidad derivada de la celebración de contratos prevista en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto Ley 1421 de 1993, a saber: i) temporal (que está delimitado en los 3 meses anteriores a la inscripción de la candidatura), ii) material (haber intervenido en la celebración de contratos) y iii) territorial (en la localidad de Suba del Distrito Capital), contrario a lo señalado por el *a quo*.

Por lo tanto, se impone revocar la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «C» que negó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, declarar la nulidad del Formulario E-26 JAL del 6 de noviembre de 2023, en cuanto declaró la elección del señor José Aurelio González Daza como edil de la localidad de Suba de la ciudad de Bogotá, periodo 2024-2027, con la consecuente cancelación de la credencial.

Finalmente, no sobra advertir que, conforme al ordinal 3 del artículo 288 del CPACA, en concordancia con el artículo 275.5 *ibidem*, la sentencia que dispone la nulidad electoral, en este caso, por hallarse incurso en la causal de inhabilidad por intervención en la celebración de contratos prevista en el numeral 4 del

²⁴ Sobre este caso particular, ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, MP Alberto Yepes Barreiro, sentencia del 11 de abril de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2018-00080-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-000127-00 Y 11001-03-28-000-2018-000130-00), demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar - Partido Opción Ciudadana, Víctor Velásquez Reyes y Nesly Edilma Rey Cruz, demandado: Aurelijus Rutenis Antanas Mockus Sivickas - senador de la República - período 2018-2022.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP Pedro Pablo Vanegas Gil, sentencia del 28 de septiembre de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00273-00, demandante: Richard Humberto Fuelantala Delgado, demandado: Polivio Leandro Rosales Cadena – senador de la República para el periodo 2022-2026.



Demandante: Diana Carolina Castillo Mosquera
Demandado: José Aurelio González Daza
Rad.: 25000-23-41-000-2023-01631-01

artículo 66 del Decreto Ley 1421 de 1993, implica la cancelación de la respectiva credencial que se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia.

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: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «C» el 22 de octubre de 2024 que negó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, **DECLÁRASE** la nulidad del Formulario E-26 JAL del 6 de noviembre de 2023, en cuanto declaró la elección del señor José Aurelio González Daza como edil de la localidad de Suba de la ciudad de Bogotá, periodo 2024-2027.

TERCERO: En consecuencia, cancelase la credencial de edil, la cual se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia.

CUARTO: DEVOLVER el expediente al tribunal de origen.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>»