



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad electoral
Radicación: 15001-23-33-000-2023-00457-05
Demandante: Grupo de asesorías y representación jurídico legal de Colombia S.A.S. (Grup Colombia)
Demandado: Mikhail Krasnov, alcalde de Tunja (Boyacá), periodo 2024-2027
Tema: Inhabilidad por la celebración de contratos prevista en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994¹

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por el demandado, el impugnador Joseph Esteban Montenegro Galindo y la Registraduría Nacional del Estado Civil, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Dual de Decisión 2, el 27 de febrero de 2025, mediante la cual se declaró la nulidad de la elección acusada.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

1. La sociedad Grup Colombia, mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, presentó demanda el 16 de noviembre de 2023 en la que solicitó la nulidad del formulario E-26 ALC del 3 de del mismo mes y año, por medio del cual se declaró la elección del señor Mikhail Krasnov como alcalde de Tunja (Boyacá), para el periodo 2024-2027. Igualmente pidió que se ordene realizar nuevas elecciones sin la participación del demandado.

1.2. Hechos

2. Expuso los siguientes supuestos fácticos:
3. El señor Mikhail Krasnov tiene múltiple nacionalidad, tanto rusa y ucraniana por nacimiento, como colombiana por adopción.
4. Además, suscribió varios² contratos de prestación de servicios profesionales con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en adelante UPTC, sede Tunja, en los que tenía la calidad de contratista, enfatizando en el siguiente:

¹ Modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000.
² Refirió también los contratos **1064** con fecha de inicio el 1° de julio de 2022 y terminación el 29 del mismo mes y año; **1665** con fecha de inicio el 13 de septiembre de 2022 y terminación el 1° de octubre del mismo año; y **1953** con fecha de inicio el 28 de octubre de 2022 y terminación el 26 de noviembre del mismo año.

Contrato 2302 con fecha de inicio el 6 de diciembre de 2022 y terminación el 30 del mismo mes y año, cuyo objeto era: «Servicios profesionales de un magíster en economía para la capacitación en revisión en documentos y redacción de los artículos científicos en inglés y alemán dirigidos a estudiantes del semillero del grupo de investigación y extensión SOECOL, grupo de investigación adscritos al centro de investigación y extensión CENES de la facultad de ciencias económicas y administrativas en Tunja».

5. Se inscribió como candidato a la Alcaldía de Tunja con el aval del partido político Fuerza de la Paz, para el periodo 2024-2027, siendo elegido en los comicios llevados a cabo el 29 de octubre de 2023 con un total de 27.338 votos.

1.3. Concepto de la violación

6. La sociedad demandante consideró que la elección cuestionada es nula por la causal prevista en el numeral 5° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, porque, a su juicio, el señor Mikhail Krasnov incurrió en las siguientes inhabilidades:

Para colombianos por adopción que tengan doble nacionalidad

7. Refirió el numeral 7° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, antes de la modificación realizada por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000 que lo suprimió, el cual establecía:

Artículo 95. Inhabilidades para ser alcalde. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

[...] 7. Tenga doble nacionalidad, con excepción a los colombianos por nacimiento.

8. De igual manera hizo alusión a la sentencia de la Corte Constitucional C-151 de 1997 que declaró exequible la anterior disposición.

9. Así mismo, citó el numeral 7° del artículo 40 de la Constitución Política que prevé:

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

[...] 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

10. Concretó el cargo en que el señor Mikhail Krasnov, al tener doble nacionalidad y ser colombiano por adopción, no podía acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, ejercicio que consideró reservado para los colombianos por nacimiento.

Por la celebración de contratos

11. Estimó que el demandado incurrió en la inhabilidad del numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, a saber:

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.** 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. [Resaltado del texto de la demanda]

12. Consideró configurados los elementos de la causal de inelegibilidad, en razón a que el señor Mikhail Krasnov celebró el contrato de prestación de servicios profesionales 2302 el 6 de diciembre de 2022, con la entidad pública UPTC, en interés propio, dentro de los 12 meses anteriores al día en que se realizó su elección como alcalde (29 de octubre del 2023), el cual se ejecutó en la sede de Tunja, es decir, en la misma jurisdicción donde inscribió su candidatura a la alcaldía.

13. En el escrito de la demanda solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

1.4. Trámite procesal de primera instancia

14. La demanda fue radicada el 16 de noviembre de 2023 a través del Sistema de Gestión Judicial SAMAI ante el Consejo de Estado; se le asignó el radicado 11001-03-28-000-2023-00095-00 y fue repartida al magistrado Luis Alberto Álvarez Parra (E1) de la Sección Quinta; luego, por auto del 28 del mismo mes y año se declaró la falta de competencia de esta Corporación y se remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Boyacá.

15. El magistrado ponente del tribunal profirió los siguientes autos:

- El 12 de diciembre de 2023 inadmitió el medio de control al advertir falencias en la identificación de los actos acusados y en la claridad de las pretensiones. El demandante subsanó la demanda el 14 siguiente.
- El 18 de enero de 2024 dio traslado de la petición cautelar al señor Mikhail Krasnov, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio Público, además, tuvo como impugnador al señor Joseph Esteban Montenegro.
- El 7 de febrero de 2024 se requirió al demandado para que designara y compareciera al proceso a través de apoderado judicial debidamente constituido, además, para que el abogado ratificara la oposición a la medida cautelar que presentó en nombre propio.
- El 23 de febrero de 2024 se inadmitió por segunda vez la demanda, por estimar que la sociedad Grup Colombia no tenía capacidad para presentar la nulidad electoral de la referencia, al no tener la calidad de persona natural. El 27 del mismo mes y año la parte actora aportó escrito de subsanación.

16. El 6 de marzo de 2024, se rechazó el medio de control por parte de la Sala de Decisión 2, al considerar que no se subsanó en debida forma la demanda, toda vez que no se acreditó la legitimación en la causa por activa del señor David Alejandro Ávila, comoquiera que no se cumplieron la totalidad de las exigencias que condicionan el ejercicio de la acción electoral, a saber (i) ser persona natural de nacionalidad colombiana, (ii) ostentar la calidad de ciudadano y (iii) hallarse en ejercicio de los derechos políticos. Además, expuso la providencia que de aceptarse lo anterior, se habría configurado la caducidad para ese momento.

17. La sociedad demandante presentó recurso de apelación en contra del rechazo, el cual fue concedido mediante providencia del 19 de marzo de 2024, esta fue objeto de solicitudes de corrección y aclaración, resueltas por auto del 10 de abril del mismo año. Frente a la última decisión se interpuso recurso de reposición, resuelto desfavorablemente por el ponente el 30 de abril de 2024.

18. El 9 de mayo de 2024 se ordenó la remisión del expediente a esta corporación a efectos de resolver la impugnación interpuesta.

19. La sección decidió por auto del 6 de junio de 2024³ revocar el rechazo de la demanda, en consideración a que todas las personas, incluidas las jurídicas a través de sus representantes legales, se encuentran habilitadas para adelantar acciones para el control de legalidad en el ámbito electoral.

20. El 11 de julio de 2024 se declaró fundado por la sala del tribunal el impedimento manifestado por el magistrado Luis Ernesto Arciniegas Triana y se asignó la instrucción del proceso al siguiente en turno. A su vez, por auto del 12 de septiembre del mismo año se declaró infundado el impedimento del magistrado Diego Mauricio Higuera Jiménez.

21. El 26 de septiembre de 2024 fue admitida la demanda y denegada la petición cautelar por parte de la sala de decisión del tribunal⁴; además, se ordenó la notificación al Consejo Nacional Electoral, en adelante CNE y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, en adelante RNEC, en los términos del numeral 2° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

22. En la misma decisión tuvo como impugnadores a los señores Carlos Roberto Mojica Cerquera, Erika Tatiana Avella Sierra y Jairo Andrés Macías Sánchez y como coadyuvantes a los señores Daniel Sebastián Cortés Caballero, Yeison Uriel Ardila Mejía, María Patricia Gil Corredor, Luis Eduardo Vargas Espinosa y German Escobar Rodríguez.

23. El **CNE** y la **RNEC** propusieron en sus contestaciones la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

24. El **demandado**, en nombre propio, contestó la demanda y expuso como argumentos principales de defensa los siguientes:

Inhabilidad por doble nacionalidad

25. Si bien es colombiano por adopción, el artículo 37 de la Ley 617 de 2000 modificó el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, lo que implicó la exclusión del numeral 7° que traía la restricción para quienes tuvieran doble nacionalidad para ser candidatos o elegidos como alcaldes, por lo que no incurrió en la misma.

Inelegibilidad por celebración de contratos

26. Consideró que los acuerdos de voluntades referidos por la parte demandante no conllevan la limitación de su derecho político a ser elegido, en razón a que no se concretan los elementos de la inhabilidad deprecada.

³ Radicado 15001-23-33-000-2023-00457-01

⁴ Por auto del 13 de febrero de 2025, la magistrada ponente de esta providencia rechazó por improcedente el recurso de apelación presentado por el coadyuvante Yeison Uriel Ardila Mejía en contra de la negativa de la medida cautelar, en razón a que lo hizo de manera autónoma teniendo en cuenta que el presentado por la parte actora fue extemporáneo. Radicado: 15001-23-33-000-2023-00457-04.

27. Al respecto, refirió que dentro de la categoría de entidades públicas que trae la norma (numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994), no puede ser tomado un ente universitario autónomo, toda vez que esta institución no se encuentra en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, por lo tanto, la naturaleza de los negocios jurídicos suscritos con la UPTC no encuadra en esa disposición.

28. En relación con el lugar de ejecución del contrato 2302 de 2022, expuso que, si bien la universidad tiene su sede principal en Tunja, esto no implicó que las actividades ejecutadas se hayan desarrollado en ese municipio, toda vez que las capacitaciones se hicieron de forma virtual, sin que el contratista o alguno de los capacitados hubiera estado en ese ente territorial al momento de recibir la información.

29. Posteriormente, el 15 de noviembre de 2024 se celebró la audiencia inicial y, entre otras determinaciones, según lo transcrito en el acta, el magistrado ponente fijó el litigio en los siguientes términos:

[S]e debía establecer si quien tenía la condición de demandado se encontraba incurso en alguna circunstancia que, generara inhabilidad de naturaleza electoral, bajo las dos circunstancias: (i) porque tenía doble nacionalidad y conforme con el artículo 40-7 de la Constitución Política y la sentencia C-151 de 1997 estaba proscrito que las personas con doble nacionalidad accedieran a cargos públicos y (ii) porque celebró un contrato con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC, un año antes a la fecha de las elecciones, acuerdo que debía cumplirse en el municipio de Tunja, lo que configuraba una inhabilidad de conformidad con el artículo 95-3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000 y además, otras reglas de naturaleza legal que regulaban el asunto y los pronunciamientos de la Corte Constitucional, en especial el contenido en la sentencia C- 490 de 2011, aparte número 108.8.

Entonces, la Sala deberá verificar si las circunstancias alegadas eran inhabilidades electorales, cuáles eran los elementos y si conforme con las pruebas esos elementos se configuraban en el caso concreto, si la respuesta era positiva se tomaría la respectiva decisión en el sentido de anular la decisión de elección y si la respuesta era negativa, la Sala negaría las pretensiones de la demanda.

30. En la misma diligencia negó el decreto de algunas pruebas solicitadas en la contestación de la demanda⁵ y en el trámite del incidente de nulidad propuesto en la audiencia⁶, el cual también fue denegado; decisiones que fueron objeto de apelación por parte del apoderado del demandado⁷. También rechazó por improcedente la apelación presentada por el mismo sujeto procesal contra el auto que estimó extemporáneo el escrito por medio del cual la parte pasiva propuso excepciones previas y solicitó pruebas para su resolución, auto frente al que se interpuso recurso de queja⁸.

31. Además, se decretó una prueba de oficio⁹, se incorporaron los medios de convicción aportados con la demanda y se negaron los solicitados en el mismo escrito¹⁰.

⁵ Pruebas por informe a los señores María Isabel Rojas Triana y José Luis Cruz Vásquez, sobre aspectos del contrato 2302 de 2022.

⁶ Estas fueron: i) el certificado de existencia y representación legal aportado con la demanda; ii) prueba por informe de la Cámara de Comercio de Bogotá para indagar sobre el objeto social de la persona jurídica accionante y; iii) declaraciones de los señores Marco Antonio Palma Luna (apoderado) y David Alejandro Ávila (poderdante).

⁷ Por auto del 16 de enero de 2025, la magistrada ponente de esta providencia rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandado contra la negativa de la solicitud de nulidad procesal y confirmó la negativa de las pruebas. Esta última decisión fue confirmada en sede de súplica por el resto de la sala el 13 de marzo de 2025. Radicado: 15001-23-33-000-2023-00457-02.

⁸ Por auto del 16 de diciembre de 2024, la magistrada ponente de esta providencia estimó bien rechazado el recurso. Radicado: 15001-23-33-000-2023-00457-03.

⁹ Oficiar al Ministerio de Relaciones Exteriores para que remitiera certificado de naturalización en el que constara si el señor Mikhail Krasnov obtuvo la nacionalidad colombiana por adopción.

¹⁰ El requerimiento a la Registraduría Nacional del Estado Civil por ya contarse con los antecedentes administrativos y el interrogatorio al demandado.

32. Finalmente, se fijó fecha para la celebración de la audiencia de pruebas para el 26 de noviembre de 2024. En la diligencia para el recaudo probatorio se incorporó al expediente la respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores y se corrió traslado para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si a bien lo tenía, conceptuara.

33. Las partes, en sus escritos de cierre, reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y su contestación.

34. El Ministerio Público, en su concepto, consideró que se encontraban acreditados los elementos configurativos de la inhabilidad prevista en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, por lo que debía accederse a las pretensiones.

1.5. Sentencia de primera instancia

35. El 27 de febrero de 2025, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Dual de Decisión 2, declaró la nulidad de la elección del demandado.

36. Declaró impróspera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la RNEC y el CNE, en razón a que su vinculación al proceso era especial en los términos del número 2° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, a efectos de que intervinieran si lo estimaban pertinente para explicar, defender, documentar y probar su actuación, pero no para la elección propiamente dicha, de tal suerte que el auto admisorio no les fue notificado como parte demandada.

37. Luego resolvió los cargos de nulidad de la siguiente manera:

De la supuesta inhabilidad del numeral 7° del artículo 40 de la Constitución Política

38. Si bien la norma superior prevé el derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo para los colombianos por nacimiento o por adopción que tengan doble nacionalidad, esta no refiere a una inhabilidad propiamente dicha, sino a un requisito general que no aplica a los de elección popular.

39. Además, para ser alcalde existe un requisito general contenido en la primera parte y en el numeral 1° del referido artículo, esto es, ser ciudadano y contar con el derecho a elegir y ser elegido; así como unos especiales establecidos en el artículo 86 de la Ley 136 de 1994, consistentes en haber nacido o ser residente en el respectivo municipio durante un año anterior a la fecha de inscripción o tres años consecutivos en cualquier época.

40. Estimó que el ordenamiento jurídico no contempla como requisito para ocupar el cargo de alcalde ser ciudadano colombiano por nacimiento o por adopción o no tener una nacionalidad adicional, como se exige por ejemplo para el cargo de presidente de la República de conformidad con el artículo 191¹¹ constitucional.

41. Finalmente, indicó que si bien el numeral 7° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 previó como impedimento para acceder al cargo de alcalde la «[D]oble nacionalidad, con excepción a los colombianos por nacimiento» y la sentencia C-151 de 1997 se pronunció sobre su constitucionalidad, esta disposición fue modificada por el artículo 37 de la Ley

¹¹ «Para ser presidente de la República se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta años».

617 de 2000 que ya no trae este supuesto, por lo que dejó de ser una inhabilidad electoral especial para el cargo de primera autoridad municipal.

42. Por lo anterior, concluyó que no prospera este cargo de nulidad.

De la inhabilidad prevista en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000

43. Encontró acreditados los elementos de la causal de inelegibilidad por celebración de contratos de la siguiente manera:

i. Material u objetivo: El señor Mikhail Krasnov suscribió el contrato 2302 de 2022 con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, el 6 de diciembre de 2022.

Expuso que la contratante no deja de ser una entidad pública del orden nacional a pesar de contar con un régimen especial por su autonomía universitaria y, por ende, el referido negocio jurídico encuadra en la inhabilidad endilgada.

ii. Temporal: El periodo inhabilitante inició el 29 de octubre de 2022 y culminó el 29 de octubre de 2023, día en que se llevaron a cabo las elecciones, por lo tanto, como el acuerdo de voluntades se celebró el 6 de diciembre de 2022, se cumple con este ingrediente.

iii. Geográfico o territorial: De acuerdo con el objeto contractual, este debía ejecutarse o cumplirse en el municipio de Tunja, al establecerse que el contratista tenía que prestar sus servicios para capacitar en revisión de documentos y redacción de los artículos científicos en inglés y alemán a los estudiantes de los semilleros de investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas «en Tunja».

Lo anterior sin importar donde efectivamente se cumplió o el domicilio contractual, por lo que está demostrado este supuesto.

iv. Subjetivo: El negocio jurídico pactó en la cláusula tercera el valor y la forma de pago por los servicios profesionales prestados, por lo que la universidad tenía la obligación de pagar al señor Mikhail Krasnov como contratista la suma de \$8.129.040, lo que da lugar al interés propio.

44. Agregó que no es un elemento de la causal de inhabilidad la demostración de la ventaja del demandado frente a los demás competidores que afectara el principio de igualdad, por lo que, al no ser un asunto considerado por el legislador, no se debe verificar su existencia.

45. Finalmente, expuso que no era procedente ordenar nuevas elecciones como lo pretende la parte actora, en la medida que el inciso 3° del artículo 288 de la Ley 1437 de 2011 solo prevé la cancelación de la respectiva credencial como consecuencia de la sentencia de anulación por las causales del numeral 5° del artículo 275 de la misma ley.

46. No obstante, conforme a lo dispuesto en los artículos 98, literal d) de la Ley 136 de 1994, 314 inciso 2° y 107 inciso 9° de la Constitución Política, ante la falta absoluta que se genera por la declaratoria de nulidad, ordenó comunicar la decisión a la RNEC, al CNE y al gobernador de Boyacá, para lo de su cargo.

1.6. Recursos de apelación

1.6.1. Demandado

47. El apoderado del señor Mikhail Krasnov apeló la anterior providencia a través de 2 escritos allegados oportunamente¹², por lo que se integran los argumentos de ambos memoriales de la siguiente manera:

48. Se refirió a la finalidad de la inhabilidad por celebración de contratos prevista en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y expuso que la jurisprudencia¹³ ha considerado que 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» y «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».

49. Además, busca evitar una confusión entre intereses públicos y privados ya que, quien ha intervenido en nombre propio o de terceros en la celebración de un contrato con la administración, en principio defiende los intereses particulares frente a los intereses del Estado; y por otro lado, obstaculiza el aprovechamiento de recursos públicos para desfigurar los procesos electorales.

50. Lo anterior para señalar que se debía establecer si el demandante tuvo en cuenta la teleología de esta como hecho jurídicamente relevante en su demanda en los términos del artículo 167 del Código General del Proceso¹⁴ y si el tribunal la motivó en su sentencia como una garantía judicial de los derechos humanos¹⁵, frente a los elementos configurativos de la causal de inelegibilidad y desarrolló las siguientes censuras puntuales:

1.6.1.1. Elemento subjetivo

51. Expuso, en síntesis, los siguientes reparos frente a este:

- i. El tribunal hizo una interpretación literal y no analizó la incidencia del contrato 2302 de 2022 en las elecciones, al tiempo que, si había duda frente a este punto, debió preferirse el derecho a ser elegido.
- ii. No se acreditó mediante prueba directa (testimoniales, documentales o periciales) o indirecta (indicios) que el demandado, con la suscripción del negocio jurídico hubiera obtenido ventaja frente a los demás competidores que afectara el principio de igualdad, aspecto frente al cual el *a quo* indicó que estaba relevado de verificar su existencia.
- iii. No se demostró cuál fue el desequilibrio que se generó en la contienda electoral producto de la suscripción de un contrato de prestación de servicios profesionales de docente por 25 días, cuyo valor ascendía a \$8.129.040, teniendo en consideración que el objeto estaba dirigido a capacitar en la revisión de documentos y redacción de

¹² Los días 14 y 20 de marzo de 2025.

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 8 de octubre de 2019, Rad. 2018-02417 y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 13 de agosto de 2020, Rad. 2019-00926.

¹⁴ «[i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen».

¹⁵ Hizo alusión a los artículos 8, 23 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

artículos científicos en inglés y alemán, además que este monto ni siquiera se acerca a los topes establecidos para el financiamiento de campañas.

iv. No se indicó la potencialidad real que tuvo el valor del contrato para adquirir logística, propaganda, adelantar proselitismo político que fuera vital para avasallar a los demás aspirantes y por esa vía ganar las elecciones; además, que haya permitido realizar o sufragar actividades ilegales como de trashumancia electoral, perturbación de las elecciones, ejercer presión al sufragante o generar engaño a los votantes, con lo cual se hubiera desfigurado la contienda electoral a favor del demandado.

v. No se probó cómo la celebración del contrato influyó en la voluntad de los electores, máxime que la votación en favor del señor Mikhail Krasnov fue de 27.330 frente a su opositor más cercano que sacó 18.785 votos.

vi. No se explicó qué prácticas corruptas se dieron en los procesos de contratación con ocasión del acuerdo de voluntades, máxime que la UPTC no tiene ninguna subordinación con la Alcaldía de Tunja, más allá de tener la sede en el mismo municipio.

52. En suma, concluyó que este elemento no se demostró y, por tanto, el fallo de primera instancia adolece de un defecto fáctico y una falta de motivación que conllevan a la vulneración del debido proceso.

1.6.1.2. Elemento material u objetivo

53. Señaló que se pasó por alto que la Corte Constitucional en la sentencia C-618 de 1997 analizó la constitucionalidad de la inhabilidad objeto del presente medio de control, e indicó lo siguiente:

La disposición acusada no se aplica a aquellos contratos por medio de los cuales la administración ofrece, en igualdad de condiciones, a todos los ciudadanos y personas, un determinado bien o servicio, en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, tal y como sucede por ejemplo con la prestación de los servicios públicos, pues en tal caso la inhabilidad sería totalmente irrazonable.

54. Por su parte, el artículo 93 de la Ley 30 de 1992 prevé que los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales, se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales; por lo tanto, el acuerdo de voluntades suscrito por el señor Mikhail Krasnov se ofreció en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos y para su acceso no se acudió a las formas de selección previstas en la Ley 80 de 1993, sino en ejercicio de la autonomía universitaria.

55. Además, que la UPTC es una entidad autónoma esencialmente apolítica de conformidad con la Ley 73 de 1958, siendo el acuerdo de voluntades suscrito con el señor Mikhail Krasnov de aquellos de hora cátedra en los términos del artículo 73 de la Ley 30 de 1992 el cual prevé que «[l]os profesores de cátedra no son empleados públicos ni trabajadores oficiales», por lo que no aplica la inhabilidad sobre el ejercicio docente.

56. Finalmente, refirió que los honorarios percibidos por un docente de cátedra u ocasional están excluidos de las prohibiciones del artículo 122 superior, lo que lleva a concluir que no se configura la causal de inelegibilidad.

1.6.1.3. Elemento territorial o geográfico

57. El demandado expuso que ni en la minuta del contrato de prestación de servicios 2302 del 6 de diciembre de 2022 ni en los estudios previos del 30 de noviembre del mismo año, quedó definido de manera clara, concreta y expresa un lugar en donde debía ejecutarse el objeto contractual y menos que fuera en Tunja.

58. Consideró que cuando los referidos documentos contractuales hacen alusión a ese municipio, es porque allí se encuentra la sede del Centro de Investigación CENES y sería el domicilio contractual, pero ello no quiere decir que en ese territorio se desarrollarían las actividades por parte del contratista.

59. Expuso que el objeto del contrato que era de capacitación y por las circunstancias por la que estaba atravesando el mundo en ese momento, producto de la pandemia del COVID-19, permitían y obligaban a que su desarrollo y ejecución se pudiera y debiera realizar de manera virtual, lo que aleja de toda posibilidad la obligatoriedad para ejecutarse en la ciudad de Tunja.

1.6.1.4. Aplicación de providencias al caso concreto

60. Predicó el desconocimiento de algunas sentencias de la Sección Quinta y de la Corte Constitucional como criterios auxiliares de interpretación en los términos del artículo 230 de la Constitución Política en las que, a su juicio, fueron resueltas favorablemente a los demandados situaciones análogas o similares, a saber:

- Consejo de Estado, magistrado ponente Filemón Jiménez Ochoa, providencia del 13 de octubre de 2005, radicado 52001-23-31-31-000-2003-01743-02 (3689);
- Consejo de Estado, magistrado ponente Darío Quiñones Pinilla, providencia del 11 de noviembre de 2005, radicado 11001-03-28-000-2003-00042-01 (3177) (acumulado);
- Consejo de Estado, magistrado ponente Luis Alberto Álvarez Parra, sentencia del 18 de noviembre de 2021, radicado 41001-23-33-000-2019-00555-01;
- Corte Constitucional, providencias C-618 de 1997 y SU-207 de 2022.

61. Frente a la última, adujo que la autoridad judicial debe realizar una valoración probatoria concreta y ajustada a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

1.6.1.5. Test de proporcionalidad

62. Adujo que cuando se presenta un conflicto de derechos fundamentales, se debe dar aplicación al test referido para que con base a la razonabilidad y argumentación lógica se le dé prelación o prevalencia a uno u otro derecho en juego, lo que no se cumple con la nulidad declarada.

63. Lo anterior porque, a su juicio, en el asunto bajo estudio debe prevalecer el derecho del elegido al no concretarse los elementos de la inhabilidad, a efectos de no sacrificar los derechos de los votantes que eligieron al demandado, lo que conlleva más sacrificios para la democracia.

64. Finalmente solicitó que se decretaran algunas pruebas documentales¹⁶.

¹⁶ Solicitud de oficiar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Consejo Nacional Electoral y a la Universidad Pedagógica y Tecnología de Colombia, a efectos de obtener, en síntesis, información relacionada con la campaña del demandado a la Alcaldía de

1.6.2. Impugnador Joseph Esteban Montenegro Galindo

65. Cuestionó el análisis del tribunal en punto a los siguientes ingredientes de la inhabilidad por celebración de contratos endilgada al demandado:

1.6.2.1. Elemento material u objetivo

66. Consideró que el contrato firmado por el señor Mikhail Krasnov con la UPTC no genera inhabilidad, teniendo en cuenta que el objeto de estas es «la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de las personas que van a ingresar a la función pública» además, «que no se manipulen los presupuestos públicos para que desde la Administración se favorezcan clientelas y se incline la balanza a favor del beneficiario de esas clientelas».

67. Planteó que la norma que consagra la causal de inelegibilidad por la celebración de contratos está dirigida a grandes licitantes, por lo que no es dable aplicar el estatuto docente de la UPTC, sino el artículo 74 de la Ley 30 de 1992 y la sentencia C-06 de 1996 de la Corte Constitucional relacionada con docentes ocasionales o catedráticos. Expuso que incluso los jueces y magistrados, de acuerdo con la Ley 4ª de 1992, pueden dictar unas horas de cátedra en las universidades públicas sin incurrir en conducta censurable.

68. Para sustentar lo anterior, trajo a colación la sentencia del 22 de septiembre de 2016¹⁷ dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado, en la que se resolvió una pérdida de investidura de una concejal vinculada mediante acto administrativo como docente hora cátedra, en la que se concluyó que «[l]a vinculación de los profesores hora cátedra a las universidades públicas o estatales, no puede surgir de la celebración de un contrato sino de una relación laboral entre el docente y el establecimiento educativo y, por tanto, no se configura la causal de inhabilidad alegada».

69. Luego señaló que la misma sección, en providencia del 1º de septiembre de 2016¹⁸, precisó que la vinculación mediante una relación legal y reglamentaria no se configura dentro de los supuestos de hecho de la inhabilidad endilgada, en donde no concurre el acuerdo de voluntades de ambas partes y el empleado no tiene la posibilidad legal de discutir y acordar con la administración las condiciones de prestación del servicio, ni al momento del nombramiento, ni con posterioridad a la posesión.

70. Lo anterior para afirmar que el contrato 2302 de 2022 suscrito por el señor Mikhail Krasnov con la UPTC realmente se trata de una relación legal y reglamentaria con el ente educativo, ya que respalda una verdadera relación laboral por el periodo académico respectivo, por lo que no se configura la inhabilidad.

71. Agregó que el demandado tenía que vivir de su único ingreso como docente, de lo contrario su integridad física corría peligro, al punto que podría convertirse en un habitante de calle y, en esa medida, estimó que no se puede juzgar una vinculación que es legal y reglamentaria para deslegitimarlo y anularle su credencial, además de «suplantar» la voluntad popular de casi 30.000 ciudadanos que expresaron en las urnas el deseo de que los representara.

Tunja y los votos obtenidos en las elecciones; así como documentos del contrato 2302 de 2022 y el acuerdo de presupuesto de la entidad universitaria.

¹⁷ Radicado 41001- 23-33-000-2016-00010-01.

¹⁸ Radicado 41001- 23-33-000-2016-00049-01.

1.6.2.2. Elemento subjetivo

72. Indicó que el fin de la inhabilidad por la celebración de contratos es evitar la ventaja electoral de quien lo suscribe, lo que no está acreditado en este caso, máxime por el valor del contrato de \$8.000.000 que eran para la subsistencia de 2 meses, por lo que el tribunal debía probar cómo el demandado obtuvo casi 30.000 votos.

1.6.2.3. Elemento territorial o geográfico

73. Expuso que el desarrollo del contrato no era necesariamente en Tunja, sino que se hizo virtualmente y nunca se probó desde dónde, puesto que pudo haberse realizado desde Ucrania o Rusia, toda vez que el acuerdo de voluntades lo que señala es que el semillero de investigación es de Tunja, lo que consideró una interpretación equivocada del *a quo* frente a este ingrediente de la inhabilidad.

1.6.2.4. Otros aspectos

74. Refirió que el secretario de Transparencia de la Presidencia de la República anunció públicamente el 17 de octubre de 2023 que 553 aspirantes a concejos y alcaldías estaban inhabilitados, listado del que no hacía parte el señor Mikhail Krasnov; además, la RNEC y el CNE aceptaron su candidatura, por lo tanto, en virtud del principio de confianza legítima, continuó con su labor proselitista que tuvo éxito en las urnas.

75. Finalmente, señaló que el contrato 2302 de 2022 debía preliminarmente ser examinado en sede de nulidad contractual; sin embargo, se desconoce si fue o no demandado.

1.6.3. Registraduría Nacional del Estado Civil

76. La apoderada de la entidad apeló en razón a que se declaró impróspera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta en la contestación de la demanda.

77. Al respecto, expuso que el rol de la RNEC, tanto en la etapa de inscripción como en lo concerniente a los escrutinios que llevan a determinar el candidato ganador de la contienda electoral, es estrictamente logístico, su papel radica en la forma, no recae sobre lo sustancial ni guarda relación con las causales de nulidad electoral en lo que atañe a lo material.

78. Señaló que en casos de similares contornos fácticos se ha declarado probado el medio exceptivo, porque justamente lo atinente a inhabilidades, incompatibilidades y censura a comportamientos que riñen con la ética electoral no es del ámbito de competencias de la entidad.

79. Bajo ese contexto, expuso que los cargos endilgados en la demanda corresponden a circunstancias subjetivas relacionadas con una presunta inhabilidad de Mikhail Krasnov para ser alcalde de Tunja, las cuales no tienen relación alguna, ni se enmarcan en el ámbito de las funciones otorgadas a la RNEC que ameritaran mantener su vinculación en el proceso.

80. El Tribunal Administrativo de Boyacá, por autos del 17 de marzo y 10 de abril de 2025, concedió los recursos interpuestos.

1.7. Actuaciones en segunda instancia

81. El 25 de marzo de 2025 se recibió el expediente en el Consejo de Estado y fue repartido a la ponente de esta providencia el 27 siguiente¹⁹.

82. Por auto de cúmplase del 9 de abril del 2025²⁰ se ordenó a la Secretaría devolver el expediente al tribunal para que se pronunciara frente a un escrito allegado por el apoderado del demandado el 20 de marzo de 2025. La demandante recurrió esta decisión²¹ y el coadyuvante Yeison Sebastián García Bueno complementó el referido recurso de reposición²².

83. El expediente regresó del tribunal el 24 de abril de 2025²³. El 29 del mismo mes y año²⁴ el apoderado de la demandante elevó solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

84. Luego, el 12 de mayo del 2025²⁵ se tomaron las siguientes determinaciones: **i)** se rechazó por improcedente el recurso de reposición en contra del auto del 9 de abril de 2025; **ii)** se negaron las pruebas documentales solicitadas por el apoderado del demandado en sus escritos de apelación²⁶; **iii)** se rechazó la petición cautelar de la parte actora; **iv)** se admitieron los recursos de apelación y, **v)** se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones finales.

85. El apoderado del señor Mikhail Krasnov presentó recurso de súplica el 19 de mayo de 2025 contra la anterior decisión en cuanto a la negativa de las pruebas²⁷, el cual, mediante providencia del 30 de mayo de 2025²⁸, fue rechazado por extemporáneo por el magistrado²⁹ que sigue en turno a la ponente.

86. El coadyuvante Yeison Sebastián García Bueno presentó apelación adhesiva en contra del fallo de primera instancia el 13 de mayo de 2025³⁰ y el 16 del mismo mes y año³¹ recurrió la providencia del 12 de mayo de 2025 que rechazó la reposición que presentó la demandante frente al auto del 9 de abril del mismo año. Por su parte, el señor Omar Gómez Mosquera solicitó su vinculación como demandado en el presente proceso a través de memorial del 17 de mayo de 2025³².

87. La magistrada que sustancia la actuación, por auto del 10 de junio de 2025³³ rechazó por improcedentes las anteriores peticiones, las del coadyuvante por haber sido presentadas de manera autónoma por este y la vinculación del señor Gómez Mosquera por cuanto la calidad de demandado solo la tiene el señor Mikhail Krasnov; además, porque su intervención como impugnador no se solicitó en la oportunidad prevista para ello.

¹⁹ Índice 4 de SAMAI.

²⁰ Índice 8 de SAMAI.

²¹ Índices 11 y 12 de SAMAI.

²² Índice 18 de SAMAI.

²³ Índice 16 de SAMAI.

²⁴ Índice 17 de SAMAI.

²⁵ Índice 19 de SAMAI.

²⁶ Por cuanto la solicitud no satisface los requisitos de conducencia y pertinencia, comoquiera que no son las adecuadas para demostrar el hecho objeto de controversia.

²⁷ Índice 33 de SAMAI.

²⁸ Índice 38 de SAMAI.

²⁹ Pedro Pablo Vanegas Gil.

³⁰ Índice 21 de SAMAI.

³¹ Índice 30 de SAMAI.

³² Índice 32 de SAMAI.

³³ Índice 45 de SAMAI.

88. Durante el trámite se presentaron los siguientes alegatos de conclusión:

89. El apoderado de la sociedad **demandante**³⁴ señaló que si bien no presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia por estar conforme con la nulidad de la elección del demandado, el fallo debe ser ampliado o revocado parcialmente porque el tribunal no realizó un pronunciamiento de fondo frente a la prohibición inhabilitante prevista en el numeral 7° del artículo 40 de la Constitución Política, que indica que los colombianos por adopción que tengan doble nacionalidad no podrán acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

90. En ese orden, estimó que la sección debe declararla probada con fundamento en la sentencia de la Corte Constitucional C-151 de 1997 ante la ausencia de una norma ordinaria que la regule.

91. En lo que hace a la inhabilidad por la celebración de contratos prevista en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, estimó que debía confirmarse lo decidido, en la medida que se reúnen los requisitos para su configuración que dan lugar a la nulidad de la elección del señor Mikhail Krasnov como alcalde de Tunja.

92. Consideró que se debe despachar de manera desfavorable el recurso de apelación presentado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, por ser la entidad responsable del control y la supervisión en lo pertinente a las elecciones, partidos políticos y candidatos.

93. Finalmente cuestionó los autos del 17 de marzo y 10 de abril de 2025, proferidos por el tribunal de primera instancia, mediante los cuales se concedieron las apelaciones interpuestas, porque, a su juicio, el impugnador Joseph Esteban Montenegro Galindo no podía apelar si el demandado no lo había hecho, además, que los recursos allegados por los apoderados del demandado fueron extemporáneos.

94. La apoderada de la **RNEC**³⁵ insiste en la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en razón a que su rol es estrictamente logístico.

95. Por su parte, el apoderado del **demandado**³⁶ reiteró los argumentos de su apelación e hizo énfasis en que el señor Mikhail Krasnov suscribió un verdadero contrato laboral como docente cátedra (artículo 73 de la Ley 30 de 1992) independientemente del ropaje jurídico dado por la UPTC que catalogó el acuerdo de voluntades como de prestación de servicios, por lo que, a su juicio, no le es aplicable la inhabilidad endilgada.

96. La **procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado**³⁷ solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia, en síntesis, por las siguientes razones:

(i). La inhabilidad en estudio se basa en la celebración de un contrato, no en el ejercicio de autoridad ni en vínculos familiares, por lo que lo dispuesto en la SU-207 de 2022 no aplica, ni se requiere el estándar de valoración probatoria allí señalado, al igual que tampoco procede la exigencia de prueba de incidencia electoral real o de ventaja frente a otros candidatos.

³⁴ Índice 54 de SAMAI.

³⁵ Índice 28 de SAMAI.

³⁶ Índice 56 de SAMAI.

³⁷ Índice 59 de SAMAI.

(ii). Las universidades públicas, como la UPTC, son entidades estatales, y en consecuencia, cualquier contrato celebrado con ellas —incluso si se rige por el derecho privado— se encuentra dentro del ámbito de aplicación del régimen de inhabilidades para acceder a cargos públicos como el de alcalde municipal. El hecho de que estas universidades tengan autonomía y celebren contratos bajo normas del derecho civil no modifica su naturaleza pública ni las exime de los principios que rigen la función administrativa.

(iii) El Contrato No. 2302 de 2022 estuvo destinado a beneficiar directamente a estudiantes del grupo de investigación SOECOL, adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la UPTC en Tunja, por lo que, aunque su ejecución se realizó a través de medios virtuales, esta modalidad no altera el hecho de que los efectos académicos y jurídicos del contrato se materializaron en dicha ciudad. La virtualidad es solo un medio de ejecución que no modifica la destinación territorial del contrato ni su vínculo con la comunidad académica beneficiaria, razón por la cual resulta improcedente afirmar que el contrato no fue ejecutado en Tunja.

97. En escrito del 20 de junio de 2025³⁸, el apoderado del **demandado** realizó una solicitud de pruebas «sobrevinientes» que, a su juicio, demostrarían que el contrato 2302 de 2022 que dio lugar a la nulidad de su elección no es de prestación de servicios sino de docente de cátedra, a saber:

1. Informe de supervisión del contrato No. 2302 de 2022 [...]
2. Informe presentado por parte del docente demandado frente a las actividades desarrolladas con ocasión del contrato No. 2302 de 2022 [...]

98. Por auto del 2 de julio de 2025³⁹, la ponente rechazó los anteriores medios de convicción por extemporáneos.

99. Mediante memorial del 7 de julio de 2025⁴⁰ el apoderado del señor Mikhail Krasnov solicitó: i) la nulidad del proceso por indebida notificación al Ministerio Público y, ii) que se decreten de oficio las mismas pruebas del escrito del 20 de junio de 2025.

100. El 9 del mismo mes y año⁴¹ se rechazó el incidente de nulidad por falta de legitimación en su proposición; además, se consideró improcedente la petición de pruebas de oficio por tratarse de una potestad del juez que no puede tener origen en una solicitud de parte.

101. Posteriormente, el demandado presentó recusación contra los integrantes de la Sala Electoral⁴², la cual fue rechazada por la Sección Primera mediante auto del 31 de julio de 2025⁴³, decisión frente a la cual se interpuso recurso de reposición, rechazado por improcedente el 29 de agosto de 2025⁴⁴. Luego, frente al último se allegó solicitud de

³⁸ Índice 55 de SAMAI.

³⁹ Índice 61 de SAMAI.

⁴⁰ Índice 66 de SAMAI.

⁴¹ Índice 69 de SAMAI.

⁴² Índices 79 y 80 de SAMAI.

⁴³ Índice 98 de SAMAI.

⁴⁴ Índice 126 de SAMAI.

aclaración, negada en decisión del 26 de septiembre de 2025⁴⁵, auto objeto de recurso de reposición rechazado en providencia del 14 de octubre de 2025⁴⁶.

102. Luego, por segunda ocasión el señor Mikhail Krasnov recusó a la Sección Quinta por escritos del 20⁴⁷ y 24⁴⁸ de octubre de 2025. La recusación fue declarada infundada por la Sección Primera por auto del 7 de noviembre de 2025⁴⁹ y se negó la aclaración propuesta por el demandado el 4 de diciembre siguiente⁵⁰.

103. De igual manera solicitó nulidad de la actuación, la cual fue negada por auto del 24 de febrero de 2026⁵¹.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

104. La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para resolver los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de primera instancia, en atención a lo dispuesto en los artículos 150⁵² y 152.7.a)⁵³ de la Ley 1437 del 2011, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019, modificado por el artículo 1° del Acuerdo 434 de 2024, de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2. Cuestiones previas

2.2.1. Argumentos de la sociedad demandante en los alegatos de conclusión

105. El apoderado de la sociedad Grup Colombia expuso en su escrito de cierre que, si bien no apeló el fallo de primera instancia, se encuentra en desacuerdo con lo resuelto frente al cargo de la presunta inhabilidad del demandado prevista en el numeral 7° del artículo 40 de la Constitución Política, que indica que los colombianos por adopción que tengan doble nacionalidad no podrán acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

106. Al respecto, se pone de presente que el inciso 1° del artículo 320 del Código General del Proceso indica que «el 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».

107. Además, el artículo 322 del mismo estatuto, relativo a los requisitos del mencionado medio de impugnación, enuncia que el apelante deberá precisar «los reparos concretos que le hace a la decisión, sobre los cuales versará la sustentación que hará ante el superior» y que «será suficiente que el recurrente exprese, las razones de su inconformidad con la providencia apelada».

⁴⁵ Índice 145 de SAMAI.

⁴⁶ Índice 157 de SAMAI.

⁴⁷ Índice 165 de SAMAI.

⁴⁸ Índice 171 de SAMAI.

⁴⁹ Índice 190 de SAMAI.

⁵⁰ Índice 220 de SAMAI.

⁵¹ Índice 267 de SAMAI.

⁵² «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 [...]».

⁵³ «Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia [...] 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: a) De la nulidad del acto de elección [...] de los alcaldes municipales [...]»

108. En consonancia con lo anterior, el inciso 1° del artículo 328 del Código General del Proceso dispone en cuanto a la competencia del superior, que «el 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».

109. En ese orden de ideas, la competencia de la sección en este caso se limita a la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, que fue la que encontró configurada el tribunal para anular el acto de elección acusado y a la que se dirigen los argumentos de las apelaciones del demandado y del tercero, sin que haya lugar a realizar pronunciamiento alguno sobre lo planteado por la parte actora en su escrito de alegatos de conclusión.

110. Tampoco resulta procedente emitir pronunciamiento alguno frente a los reparos planteados en el mismo escrito contra los autos del 17 de marzo y 10 de abril de 2025 mediante los cuales el tribunal concedió las apelaciones interpuestas, toda vez que estos debieron presentarse ante el *a quo* a través de los recursos pertinentes. En todo caso, al admitirse las impugnaciones por auto del 12 de mayo de 2025, la ponente verificó los requisitos de procedibilidad y oportunidad de estas, decisión que tampoco fue cuestionada en este sentido.

2.2.2. Argumentos adicionales del impugnador

111. Frente al alcance de los reproches planteados en el recurso por el impugnador Joseph Esteban Montenegro Galindo, resulta pertinente reiterar que al tercero, en el medio de control de nulidad electoral, «solo le es dable nutrir argumentativamente al sujeto procesal que apoya»⁵⁴, por lo tanto, solo se analizarán los argumentos que concuerdan con los aspectos propuestos por el apoderado del demandado en su alzada, esto es, los referidos a los elementos objetivo, subjetivo y territorial de la inhabilidad por celebración de contratos, sin que haya lugar a estudiar otros reparos expuestos por este.

2.3. Problema jurídico

112. Corresponde a la sala determinar si revoca, modifica o confirma la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Dual de Decisión 2, el 27 de febrero de 2025, mediante la cual se declaró la nulidad de la elección del señor Mikhail Krasnov como alcalde de Tunja (Boyacá), periodo constitucional 2024-2027, para lo cual se deberá determinar si:

- i) Se configuran los elementos: subjetivo, material u objetivo y territorial o geográfico de la inhabilidad por la celebración de contratos prevista en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000;
- ii) Se desconocieron las sentencias citadas por el demandado y el impugnador en sus recursos de cara a estudiar la causal de inelegibilidad;
- iii) Se debe declarar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

113. Para resolver los cuestionamientos planteados, la sala abordará los siguientes tópicos: i) el marco general del régimen de inhabilidades para los cargos de elección

⁵⁴ Consejo De Estado, Sección Quinta, Magistrado Ponente: Omar Joaquín Barreto Suárez, auto del 5 de septiembre de 2024, Radicación: 13001-23-33-000-2024-00029-02.

popular; ii) la norma que consagra la causal de inhabilidad invocada y; iii) el caso concreto.

2.4. Marco general del régimen de inhabilidades para los cargos de elección popular⁵⁵

114. Buena parte del principio democrático descansa en las garantías que tienen los ciudadanos de participar en la vida social, económica y política del país, como acceder a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad y transparencia, según lo disponen los artículos 2º y 40 de la Carta Política. El derecho a la participación política, específicamente, ha sido erigido como derecho fundamental, tal como se desprende de varios pronunciamientos de la Corte Constitucional. En tal sentido, ha expresado este alto tribunal:

Los derechos políticos de participación, consagrados en el artículo 40 de la Carta, y dentro de los cuales se encuentra el de "elegir y ser elegido", hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo.⁵⁶

115. El derecho político de elegir y ser elegido puede ser limitado para proteger el interés general y rodear de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso de las personas a la función pública⁵⁷. Dentro de estas limitaciones encontramos el régimen de inhabilidades, como restricciones que tienen como finalidad «garantizar que a los cargos de elección popular se presenten personas probas y carentes de antecedentes negativos en punto a su idoneidad y honorabilidad, y que no ostenten condiciones de privilegio por cuenta de vinculaciones con el Estado que desequilibren la contienda electoral»⁵⁸.

116. Siguiendo el mismo derrotero, la Sección Quinta de la Corporación ha señalado que el objetivo primordial de las inhabilidades consiste en «lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de la labor de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos, garantizando de esta forma la prevalencia de los intereses generales de la comunidad sobre los personales del aspirante»⁵⁹. Así mismo, en la realización del principio democrático⁶⁰ esta Sala ha reconocido que estos regímenes tienen como finalidad «prevenir afrontas contra las condiciones normales en las que se deben desarrollar los procesos electorales, producto de las situaciones personales de los aspirantes»⁶¹. También, ha indicado la jurisprudencia:

[...] con las inhabilidades se persigue que quienes aspiran a acceder a la función pública, para realizar actividades vinculadas a los intereses públicos o sociales de la comunidad, posean ciertas cualidades o condiciones que aseguren la gestión de dichos intereses con arreglo a los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad que informan el buen servicio y antepongan los intereses personales a los generales de la comunidad.

Igualmente, como garantía del recto ejercicio de la función pública se prevén incompatibilidades para los servidores públicos, que buscan, por razones de eficiencia y moralidad administrativa que no se acumulen funciones, actividades, facultades o cargos⁶².

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de mayo de 2021, M.P: Luis Alberto Álvarez Parra, Radicado 52001-23-33-000-2020-00013-01.

⁵⁶ Sentencia T-045 de 1993. Magistrado ponente: Jaime Sanín Greiffenstein.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 14 de octubre de 2020, Rad. 2020-00061.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 30 de noviembre de 2010, Rad. 2008-00087-03(IJ).

⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 21 de enero de 2021, Rad. 2019-00588.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 31 de julio de 2009, Rad. 2007-00966-02.

⁶¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de diciembre de 2020, Rad. 2020-00016.

⁶² C-564/97, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

117. Por lo tanto, los regímenes de inhabilidades se relacionan con hipótesis, situaciones o condiciones prohibitivas para el ciudadano que aspira a ser candidato⁶³, que unas veces atañen a antecedentes que lo descalifican, como la condena a pena privativa de la libertad, y otras motivadas por el equilibrio que debe guiar la contienda política, como las que tienen que ver con el ejercicio de autoridad o la celebración de contratos por parte del candidato antes de las elecciones, que otorgan ventaja y alteran el ejercicio democrático.

2.5. Norma que consagra la causal de inhabilidad invocada

118. En virtud del cometido previamente expuesto del régimen de inhabilidades electorales, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 617 de 2000, dispuso para los alcaldes la siguiente causal:

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.** (...)» [Resaltado de la sala]

119. Acorde a lo anterior, de este tipo normativo se desprenden tres situaciones diferenciadas, las cuales, a su vez, consagran hipótesis que constituyen inhabilidades autónomas o independientes, así: i) aquella relativa a la intervención en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital, ii) la relacionada con la **celebración de contratos** con entidades públicas de cualquier nivel que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito, y iii) la referida a haberse desempeñado como representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado.

120. Comoquiera que el problema planteado tiene que ver con una de las situaciones descritas en la norma invocada, esto es, haber **celebrado contratos** en el año anterior a las elecciones, a ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito, en interés propio o de terceros, procede la sala, seguidamente, a estudiar los elementos de la referida inhabilidad, previo a decidir el caso concreto.

121. 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, en relación con el supuesto de existir un vínculo contractual, jurídicamente relevante con el Estado, potencialmente ventajoso, y que sin duda genera un desequilibrio para acceder a los cargos de elección popular. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha manifestado lo siguiente al respecto:

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

⁶³ De acuerdo con la Corte Constitucional, “la inhabilidad en sentido jurídico estricto es una circunstancia fáctica cuya verificación le impide al individuo acceder a determinados cargos públicos” (Sentencia C-037 de 2018). También en términos prácticos, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha definido las causales de inhabilidad como todas aquellas condiciones expresas en normas que definen quiénes pueden ocupar un cargo (Sentencia de 13 de agosto de 2020, Rad. 2019-00926).

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 proponentes⁶⁴.

122. En punto a la celebración de contratos, la Sección Quinta ha discurrido sobre su finalidad en los siguientes términos:

[L]a inhabilidad por celebración de contratos tiene una clara finalidad constitucional –de hecho, todas la tienen–, tendiente a proteger la moralidad e imparcialidad del proceso electoral y del cargo al que se aspira, pues, de un lado, “busca evitar una confusión entre intereses públicos y privados”, ya que, “quien ha intervenido en nombre propio o de terceros en la celebración de un contrato con la administración, en principio defiende los intereses particulares frente a los intereses del Estado”; y del otro, “obstaculiza el aprovechamiento de recursos públicos para desfigurar los procesos electorales⁶⁵.

123. Así mismo, como factores configurativos de la causal, la sala ha identificado los siguientes: (i) **un elemento temporal**, previsto en la norma, según el cual, el contrato ha debido celebrarse un año antes del certamen electoral; (ii) **un elemento espacial o geográfico** que lo constituye el lugar donde se ejecutó o ha debido cumplirse el contrato, esto es, el mismo municipio o distrito en que el candidato aspira a ser concejal; (iii) **un elemento material u objetivo**, consistente en la conducta de suscripción o celebración del contrato y; (iv) **un elemento subjetivo**, relacionado con el interés propio o de terceros que persigue la celebración del contrato estatal⁶⁶.

124. En lo que atañe puntualmente al **elemento material**, existe coincidencia al interior de la sección en cuanto a que los actos de ejecución y liquidación de los contratos no configuran la causal de celebración de contratos, dado que estas actividades se ubican por fuera de los supuestos que contemplan las respectivas normas, es decir, con posterioridad a su celebración⁶⁷.

125. Sumado a lo anterior, en punto al **elemento subjetivo**, se ha reconocido la posibilidad de que la celebración de contratos ocurra de forma directa o indirecta, en este último caso, para que queden comprendidos terceros que no lo suscriben, pero frente a quienes logra probarse la intervención en la contratación en virtud de una simulación, por interpuesta persona, por delegación, designación o representación⁶⁸.

126. Finalmente, para que se configure esta causal de inhabilidad, es necesaria la concurrencia de todos y cada uno de sus elementos definitorios.

2.6. Caso concreto

2.6.1. Solución a los reparos propuestos por el demandado y el impugnador

127. En los escritos de alzada, tanto el apoderado del señor Mikhail Krasnov como el tercero Joseph Esteban Montenegro Galindo plantearon cuestionamientos frente a la configuración de los elementos subjetivo, material u objetivo y territorial o geográfico de la inhabilidad endilgada, por lo que procede la sala a resolverlos de la siguiente manera:

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 8 de octubre de 2019, Rad. 2018-02417.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 13 de agosto de 2020, Rad. 2019-00926.

⁶⁶ Ver, entre muchas 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.

⁶⁷ Ver, entre muchas otras: Consejo de Estado, Sala 13 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de 16 de octubre de 2020, Rad. 2020-03518. Sección Quinta, sentencia de 13 de agosto de 2020, Rad. 2019-00926; sentencia de 31 de julio de 2009, Rad. 2007-00966-02.

⁶⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 8 de octubre de 2019, Rad. 2018-02417. Sala Primera Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de 19 de febrero de 2019, Rad. 2018-02417. Sala 13 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de 16 de octubre de 2020, Rad. 2020-03518.

2.6.1.1. Elemento subjetivo

128. Estimaron que este ingrediente de la causal de inelegibilidad por la celebración de contratos no se demostró, el cual, a su juicio, debe comprobarse con la incidencia en las elecciones e influencia en el electorado, además, demostrarse la ventaja obtenida frente a otros aspirantes y el desequilibrio en la contienda electoral, sumado a la potencialidad real que tuvo el valor del contrato para usarlo en la campaña o en actividades ilegales.

129. Al respecto, la jurisprudencia de la sección ha señalado que el ingrediente subjetivo de esta inhabilidad se relaciona con el interés del propio candidato o de terceros que persigue la celebración del contrato, ya sea de carácter patrimonial o extrapatrimonial⁶⁹.

130. Así las cosas, la sala observa que en el contrato 2302 del 6 de diciembre de 2022⁷⁰, celebrado por el señor Mikhail Krasnov con la UPTC se pactó en la cláusula tercera un valor total de \$8.129.040, así:

Cláusula tercera. - VALOR Y FORMA DE PAGO: La Universidad por los servicios recibidos reconocerá la suma de OCHO MILLONES CIENTO VEINTINUEVE MIL CUARENTA PESOS M/CTE (\$8.129.040.00), SE REALIZARA EN UNICO PAGO EL DIA 30 DE DICIEMBRE DE 2022. JUNTO CON EL INFORME PRESENTADO POR EL CONTRATISTA DONDE SE EVIDENCIE LAS ACTIVIDADES EJECUTADAS, PAGO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ARL SEGÚN EL CASO Y EL RECIBIDO A SATISFACCIÓN Y AUTORIZACION DE PAGO POR PARTE DEL SUPERVISOR. [sic]

131. Lo anterior resulta suficiente para acreditar el interés propio, sin que sea necesario demostrar que se recibió la contraprestación por el servicio prestado⁷¹ ni realizar análisis adicionales, como lo pretenden los recurrentes.

132. La sala⁷² ha señalado que como las inhabilidades limitan el derecho fundamental a participar en la conformación del poder político o de acceso a la función pública, tienen el carácter de taxativas y restrictivas. De ahí que, a partir de su naturaleza excepcional, no se admitan analogías o aplicación extensiva a eventos que no estén previstos expresamente. Esta ha sido la posición del Consejo de Estado⁷³:

Las causales de inhabilidad constituyen limitaciones al derecho fundamental a ser elegido y a acceder a funciones y cargos públicos garantizado por el artículo 40 de la Constitución; es así que la jurisprudencia constitucional y la del Consejo de Estado han señalado que las normas que establecen derechos y libertades constitucionales deben interpretarse de manera que se garantice su más amplio ejercicio, y que aquellas normas que los limiten mediante el señalamiento de inhabilidades, incompatibilidades y calidades para el desempeño de cargos públicos deben estar consagradas expresamente en la Constitución o en la ley **y no pueden interpretarse en forma extensiva sino siempre en forma restrictiva.**

[...] La interpretación restrictiva de las normas que establecen inhabilidades constituye una aplicación del principio del Estado de Derecho previsto en el artículo 6º de la Constitución, según el cual “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” lo que se traduce en que pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido, de donde como regla general se infiere que todos los ciudadanos pueden acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y que excepcionalmente no podrán hacerlo aquellos a quienes se los prohíbe expresamente la Constitución o la ley. [...] **En consecuencia las causales de inhabilidad y de incompatibilidad son de interpretación restringida**”. [Resaltado de la Sala].

⁶⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, Magistrada Ponente: Rocío Araújo Oñate, sentencia del 18 de febrero de 2021, Radicación: 05001-23-33-000-2019-02852-02.

⁷⁰ Índices 4 y 57 de SAMAI, interfaz del tribunal.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Consejo de Estado, Sección Quinta, MP: Pedro Pablo Vanegas Gil, sentencia del 22 de agosto de 2024, Radicación: 68001-23-33-000-2023-00754-01.

⁷³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 9 de mayo de 2024, Rad. 68001-23-33-000-2024-00010-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

133. Por lo tanto, no resulta acertado para desestimar la configuración de la inelegibilidad por la celebración de contratos prevista en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, como lo plantean los apelantes, determinar la ventaja electoral obtenida, o el desequilibrio en la contienda electoral, o la incidencia en las elecciones e influencia en el electorado, o la utilización del monto percibido por la prestación del servicio en campaña o en otras actividades relacionadas, pues no son ingredientes que consagre la norma para que se concrete.

134. En ese orden, el anterior argumento no es de recibo, en la medida en que la comprobación de este elemento no se traduce en que deba hacerse un estudio subjetivo del asunto ni se puede confundir con la teleología de la inhabilidad, por cuanto la causal se estructura a partir de la configuración de unos elementos objetivos claramente establecidos en la disposición que la contiene.

2.6.1.2. Elemento material u objetivo

135. Los apelantes fundaron sus argumentos para desestimar este aspecto en la naturaleza jurídica del acuerdo de voluntades que suscribió el señor Mikhail Krasnov con la UPTC.

136. Por un lado, el apoderado del demandado consideró que el contrato referido se ofreció en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos y para su acceso no se acudió a las formas de selección previstas en la Ley 80 de 1993, sino a las normas de derecho privado; además, que la UPTC es una entidad autónoma esencialmente apolítica, por lo que el acuerdo de voluntades suscrito con el señor Mikhail Krasnov es de aquellos de hora cátedra en los términos del artículo 73 de la Ley 30 de 1992 el cual prevé que «[l]os profesores de cátedra no son empleados públicos ni trabajadores oficiales».

137. Por su parte, el impugnador expuso que realmente se trata de una relación legal y reglamentaria con el ente educativo, ya que respalda una verdadera relación laboral por el periodo académico respectivo, en los términos del artículo 74 de la Ley 30 de 1992 que se refiere a los docentes ocasionales o catedráticos, para lo cual trajo como sustento sentencias proferidas por esta corporación en medios de control de pérdida de investidura.

138. Para resolver este reproche, resulta pertinente transcribir algunas cláusulas del contrato de prestación de servicios 2302 del 6 de diciembre de 2022⁷⁴, suscrito entre el demandado y la UPTC, a saber:

Cláusula primera. Objeto: Servicios profesionales de un magister en economía para la capacitación en revisión en documentos y redacción de los artículos científicos en inglés y alemán dirigido a estudiantes del semillero del Grupo de Investigación SOECOL, grupo de investigación adscrito al Centro de Investigación y Extensión CENES de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas en Tunja.

Cláusula quinta. Actividades del contratista: se obliga a:

1. Instrucción a los semilleros de investigación en la recopilación de datos primarios para los proyectos de investigación (evidencia digital sobre la metodología utilizada).
2. Ayuda en formulación de encuesta y entrevista y acompañamiento en la aplicación de estas para futuras investigaciones (evidencia digital sobre el instrumento en mención).

⁷⁴ Índices 4 y 57 de SAMAI, interfaz del tribunal.

3. Introducción al trabajo científico con fuentes en idiomas extranjeros (evidencia digital sobre la socialización a los semilleros).
4. Instrucción y realización del taller a los semilleros a la traducción de resúmenes de artículos científicos al idioma inglés y alemán (evidencia digital sobre el taller en mención).
5. Las demás asignadas por el supervisor del presente contrato, que sean concordantes con el objeto contractual y no implique dedicación de tiempo completo, ni subordinación.

Cláusula décima. Independencia del contratista: El contratista actuará por su propia cuenta, con absoluta autonomía y no estará sometido a subordinación laboral con la universidad y sus derechos se limitarán, de acuerdo con la naturaleza del contrato, a exigir el cumplimiento de las obligaciones de la universidad y al pago de los honorarios estipulados por la prestación de servicio.

Cláusula décima primera. Exclusión de la relación laboral: Queda claramente entendido que no existirá relación laboral alguna entre la universidad y el contratista.

139. Por su parte, los estudios previos⁷⁵ plantearon que la contratación se haría de manera directa en razón de la cuantía y por la carencia de personal de planta idóneo en los idiomas inglés y alemán, de conformidad con el numeral 4° del artículo 24 del Acuerdo 74 de 2010 modificado por el artículo 10 del Acuerdo 64 de 2019.

140. Adicional, se aportó al expediente el oficio R-026 del 21 de febrero de 2024⁷⁶, suscrito por el rector de la UPTC, mediante el cual se da respuesta a petición elevada por el señor Marco Antonio Palma Luna, apoderado de la sociedad demandante y, en relación al interrogante sobre si el señor Mikhail Krasnov fue vinculado como catedrático o contratado como profesional, señaló:

Respuesta: El Sr. Mikhail Krasnov, mediante el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 2302, **no** fue vinculado como catedrático para impartir alguna asignatura, fue contratado para: “la capacitación en revisión en documentos y redacción de los artículos científicos en inglés y alemán dirigidos a estudiantes del semillero del grupo de investigación y extensión SOECOL, grupo de investigación adscritos al Centro de Investigación y Extensión CENES de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas en Tunja”.

141. Por lo tanto, contrario a lo expuesto por los recurrentes, el acuerdo de voluntades que funda las pretensiones de la parte demandante es un contrato de prestación de servicios y no una vinculación legal y reglamentaria o laboral como docente ocasional, catedrático o de hora cátedra.

142. En ese orden, resulta procedente reiterar que la causal de inelegibilidad prevista en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, señala que incurre en ella «quien celebre contratos con entidades públicas de cualquier nivel», incluyendo las universidades públicas a pesar de su régimen especial de contratación⁷⁷.

143. Independientemente de las normas que rigen el acuerdo suscrito, la sala⁷⁸ ha considerado que lo que importa para la concreción del elemento material u objetivo de la inhabilidad por celebración de contratos, es que la entidad contratante sea de naturaleza pública, como ocurre en el presente caso, que es lo que hace que se configure tal presupuesto.

144. Por lo tanto, tampoco prospera este reparo propuesto en las impugnaciones.

⁷⁵ Índice 57 de SAMAI, interfaz del tribunal.

⁷⁶ Índice 57 de SAMAI, interfaz del tribunal.

⁷⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrada Ponente: Gloria María Gómez Montoya, sentencia del 13 de marzo de 2025, Radicación: 25000-23-41-000-2024-00138-01.

⁷⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrada Ponente: Gloria María Gómez Montoya, sentencia del 24 de octubre de 2024, Radicación: 15001-23-33-000-2023-00456-01.

2.6.1.3. Elemento territorial o geográfico

145. También plantearon el apoderado del señor Mikhail Krasnov y el impugnador que el contrato de prestación de servicios al que se ha hecho referencia, no se ejecutó en Tunja, sino de manera virtual, sin establecerse el territorio donde se encontraban los interesados.

146. Al respecto, revisado el clausulado del acuerdo de voluntades, se advierte que el objeto contractual consistió en la «capacitación en revisión en documentos y redacción de artículos científicos en inglés y alemán», dirigido a los estudiantes del semillero del grupo de investigación SOECOL, adscrito al Centro de Investigación y Extensión CENES de la facultad de Ciencias Económicas y Administrativas en Tunja.

147. Lo anterior fue suficiente para que el *a quo* encontrara acreditado este ingrediente, por cuanto se adujo que era en Tunja donde se desarrollarían las actividades del negocio jurídico; sin embargo, los apelantes consideran que la alusión a ese municipio es porque allí se encuentra la sede del centro de investigación y sería el domicilio contractual, pero que ello no quiere decir que allí se ejecutaría el contrato por parte del contratista.

148. Contrario a lo expuesto por los recurrentes, obra en el expediente el oficio R-026 del 21 de febrero de 2024⁷⁹ referido previamente, y frente al interrogante del lugar de ejecución del contrato 2302 de 2022, el rector de la universidad señaló:

Se requirió al supervisor del contrato de prestación de servicios No 2302 de 2022, quien informa que: *como supervisor revisa las evidencias presentadas y corrobora el cumplimiento*, en cuanto a donde, señala el supervisor: *“no lo puedo establecer, pues no forma parte de mi función, sería materialmente imposible realizar ese papel con todos los contratistas de los diversos grupos y proyectos del CENES”*.

No obstante lo informado por el supervisor de la CPS No 2302 de 2022, y **una vez revisados: los estudios previos, el contrato, la orden de pago y el egreso; se colige que el lugar de ejecución del contrato fue la ciudad de Tunja, aunado a que de acuerdo con el comprobante de egreso se liquidó el impuesto de REITCA a favor del municipio de Tunja.** [Resaltado de la sala]

149. La respuesta del representante legal de la institución universitaria es diáfana en señalar que el acuerdo de voluntades suscrito con señor Mikhail Krasnov tenía como lugar de ejecución el municipio de Tunja, donde fue elegido alcalde, lo que resulta suficiente para demostrar el aspecto geográfico de la inhabilidad, por lo que tampoco prospera este reproche.

150. En ese orden, tampoco es procedente aplicar el test de proporcionalidad que propone el apoderado del demandado, en la medida que, como se explicó en el marco teórico, el derecho político a ser elegido se encuentra limitado por el régimen de inhabilidades, y en este caso los elementos de la causal de inelegibilidad se concretaron.

2.6.1.4. Presunto desconocimiento de providencias judiciales

151. El apoderado del demandado planteó que el tribunal desconoció algunas sentencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado y otras de la Corte Constitucional a efectos

⁷⁹ Índice 57 de SAMAI, interfaz del tribunal.



de resolver el asunto sometido al presente medio de control. Lo propio hizo el impugnador cuando invocó algunas providencias dentro de sus argumentos.

152. Al respecto, la sala se permite hacer un cuadro de las referidas providencias con los extractos citados en el recurso para responder el punto, así:

#	Sentencia	Extracto
1	Consejo de Estado, Sección Quinta, MP Filemón Jiménez Ochoa, providencia del 13 de octubre de 2005, radicado 52001-23-31-31-000-2003-01743-02 (3689)	«[e]l cargo de docente de tiempo completo que desempeñó el demandado en la institución educativa oficial José María Hernández del Municipio de Puerto Leguízamo, le otorga el carácter de empleado público de régimen especial [...] la causal de inhabilidad no se configura por el solo hecho de que se ostente la calidad de empleado público, sino que se requiere analizar que [sic] tipo de funciones se desempeñan, ya que no todos los empleos públicos que se desempeñen configuran la inhabilidad para ser elegido alcalde [...]».
2	Consejo de Estado, Sección Quinta, MP Darío Quiñones Pinilla, providencia del 11 de noviembre de 2005, radicado 11001-03-28-000-2003-00042-01 (3177) (acumulado)	«[a] celebrar el convenio docente asistencial que se invocó para sustentar la causal de inhabilidad, el señor Londoño Ulloa, en su condición de Rector y representante legal de la Fundación Universitaria de Boyacá, no actuó en interés propio o de terceros, sino en desarrollo de unas actividades con alcances e implicaciones de interés general. Por tanto, no se reúne el elemento del interés requerido para efectos de estructurar la causal de nulidad invocada [...]».
3	Consejo de Estado, Sección Quinta, MP Luis Alberto Álvarez Parra, providencia del 18 de noviembre de 2021, radicado 41001-23-33-000-2019-00555-01	«[E]n particular, respecto del elemento material u objetivo, la intervención en la gestión de negocios se ha relacionado con una conducta personal y activa del candidato ante una entidad pública con la que aspira a celebrar un negocio jurídico u obtener una respuesta favorable frente a un interés patrimonial o extrapatrimonial. Ahora bien, no toda diligencia que se adelante con una autoridad configura la causal, pues debe tratarse de una conducta útil, trascendente y potencialmente efectiva, para cuya valoración también interesa el móvil, causa o aspecto modal. De ahí que las actuaciones que se atribuyan al demandado deban estar debidamente probadas y no ser el resultado de meras inferencias o deducciones subjetivas».
4	Corte Constitucional, sentencia C-618 de 1997	«[l]a Corte considera que una interpretación puramente literal de la norma suscita problemas constitucionales, por lo cual será necesario condicionar su alcance a fin de ajustar su sentido a la Constitución. En efecto, el ordinal no sólo no distingue los tipos de contratos que generan la inhabilidad sino que expresamente señala que ésta surge de contratos de 'cualquier naturaleza', con lo cual podría entenderse que la inelegibilidad opera en casos en donde su aplicación sería manifiestamente inconstitucional. Así, sería absurdo que se señalara que no puede ser alcalde una persona por cuanto en el año anterior suscribió con el municipio un contrato para la prestación del servicio de luz, pues estos contratos son ofrecidos a todos los habitantes de la localidad, como lógica consecuencia del papel que juega el municipio en la prestación de los servicios públicos».
5	Corte Constitucional, sentencia SU-207 de 2022	«[l]a autoridad judicial debe realizar una valoración probatoria concreta y ajustada a los principios de razonabilidad y proporcionalidad [...] Ello impone un examen específico de la probabilidad real -más allá de potencial- de ejercer la autoridad administrativa en el nivel municipal y, de esta forma, incidir a los electores. No es posible la valoración genérica o abstracta fundada solo en consideraciones formales sobre la naturaleza de la entidad. [...] Según estos principios, cuando existan dudas en el alcance interpretativo de una inhabilidad, debe preferirse aquella interpretación que: (i) menos limite el derecho de las personas a acceder igualitariamente a los cargos públicos (principio pro libertatis); y (ii) implique la menor restricción del derecho de participación política del elegido (principio pro homine) [...] Para el asunto, era constitucionalmente relevante acoger los principios pro homine y eficacia del voto. Con ellos, es posible interpretar que la inhabilidad no se aplica solamente con el cargo (visión estricta de la causal), sino con el ejercicio de funciones con capacidad de afectar la voluntad democrática, producir desigualdad entre los competidores y la utilización de la cosa pública para desequilibrar el debate electoral (visión pro homine)».
6	Consejo de Estado, Sección Primera, MP María Claudia Rojas Lasso, providencia del 22 de septiembre de 2016, radicado 41001-23-33-000-2016-00010-01. Pérdida de investidura	«[e]l hecho de que la demandada se hubiera desempeñado como profesor o docente de la Universidad Surcolombiana –USCO- hora cátedra, durante el año inmediatamente anterior a la elección como concejal del municipio de Neiva, no se encuadra dentro de los supuestos de hecho de la inhabilidad endilgada, toda vez que no se trata de la “celebración de un contrato” sino de una vinculación mediante una relación legal y reglamentaria, situación diferente a la que quería la inhabilidad».
7	Consejo de Estado, Sección Primera, MP María Claudia Rojas Lasso, providencia del 1º de septiembre de 2016,	«[e]l hecho de que el demandado se hubiera desempeñado como profesor o docente de la Universidad Surcolombiana –USCO- de tiempo completo o medio tiempo durante el año inmediatamente anterior a la elección como concejal del municipio de Neiva en virtud de nombramiento hecho mediante Resolución, no se configura dentro de los supuestos de hecho de la inhabilidad endilgada, toda



radicado 41001-23-33-000-2016-00049-01. Pérdida de investidura	vez que no se trata de la celebración de un contrato sino de una vinculación mediante una relación legal y reglamentaria, en donde no concurre el acuerdo de voluntades de ambas partes y el empleado no tiene la posibilidad legal de discutir y acordar con la administración las condiciones de prestación del servicio, ni al momento del nombramiento, ni con posterioridad a la posesión, puesto que se trata de un acto condición».
---	--

153. En cuanto a las providencias de esta sección, las mismas traen supuestos que no se acompasan con los del caso bajo estudio, por lo que no resultan aplicables para resolver el problema jurídico. La identificada con el número 1 se refiere al desempeño de funciones como empleado público de un docente de tiempo completo; por su parte, la número 2 menciona las actuaciones de un rector de una entidad universitaria, calidades que no ostentó el señor Mikhail Krasnov, mientras que la número 3 se relaciona con la inhabilidad por la gestión de negocios, que difiere de la aquí estudiada que es por celebración de contratos.
154. Del mismo modo, las de la Sección Primera de la corporación, identificadas con los números 6 y 7, por cuanto analizan la pérdida de investidura de concejales que habían sido nombrados mediante resolución como docentes.
155. Ahora, como se explicó en el numeral 2.6.1.2., en punto del elemento objetivo o material, el acuerdo de voluntades que suscribió el demandado es de aquellos cobijados por la norma que contiene la inhabilidad, por lo que el aparte citado de la providencia de la Corte Constitucional C-618 de 1997 tampoco resulta aplicable al presente asunto, por cuanto allí se indicó que un contrato para la prestación del servicio de luz ofrecido a todos los habitantes de la localidad, no configura la restricción, el cual no se equipara al negocio jurídico analizado en esta providencia.
156. Finalmente, en lo que hace a la sentencia SU-207 de 2022, resulta preciso señalar que la sala⁸⁰ ha tenido la oportunidad de referirse a su alcance y, específicamente, ante qué causal de inhabilidad resulta aplicable, concluyendo que «el análisis fáctico de la sentencia de unificación que sustenta la excepción propuesta por el demandado, radica en la causal de inhabilidad descrita en el numeral 4° del artículo 43 la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la ley 617 del 2000», ahora como la causal de inhabilidad que se predicó en la demanda es la prevista en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, no se reúnen las condiciones para aplicar la providencia invocada.
157. En suma, la sección advierte demostrados todos los ingredientes que configuran la causal de inelegibilidad endilgada al señor Mikhail Krasnov, los cuales se resumen de la siguiente manera:

Causal de nulidad prevista en el numeral 3° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994	
Elemento	Descripción
Material u objetivo	Con la celebración del contrato de prestación de servicios 2302 de 2022 entre el demandado y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, como entidad de naturaleza pública.
Subjetivo	Por la estipulación de contraprestación por los servicios contratados, lo que concreta el interés propio que depreca la norma.
Espacial o geográfico	La ejecución del negocio contractual fue en Tunja, municipio donde resultó elegido como alcalde el acusado.
Temporal	El acuerdo de voluntades fue suscrito el 6 de diciembre de 2022, esto es, dentro del año anterior a la elección.

⁸⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Gloria María Gómez Montoya, sentencia del 12 de septiembre de 2024, Radicación: 05001-23-33-000-2023-01258-02. También ver providencias del 18 de julio y 1° de agosto de 2024, proferidas por la sala en los radicados 76001-23-33-000-2023-00886-01 y 05001-23-33-000-2023-01157-01, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil y Gloria María Gómez Montoya, respectivamente.

158. En consecuencia, como no prosperaron los argumentos de las apelaciones del demandado e impugnador, se impone confirmar la sentencia de primera instancia en relación con la nulidad de la elección del demandado como alcalde de Tunja, para el periodo 2024-2027.

2.6.2. Solución al recurso de apelación de la RNEC

159. La sentencia de primera instancia declaró impróspera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la RNEC, en razón a que su vinculación al proceso era especial en los términos del número 2º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, a efectos de que interviniera si lo estimaba pertinente para explicar, defender, documentar y probar su actuación, pero no para la elección propiamente dicha, de tal suerte que el auto admisorio de la demanda no le fue notificado como parte demandada.

160. La apoderada de la entidad apeló este aspecto en la medida que su papel en la contienda electoral es de carácter logístico, su actuación radica en la forma y no recae sobre lo sustancial, ni guarda relación con las causales de nulidad electoral, ni frente a inhabilidades o incompatibilidades.

161. Para resolver este punto es necesario indicar que la demanda que se eleva respecto del acto de elección del señor Mikhail Krasnov, responde a razones de carácter subjetivo, es decir, atañen a condiciones propias del candidato y elegido, como lo sería la de estar incurso en causal de inhabilidad por la celebración de contratos.

162. Si bien es cierto esta entidad tiene la función de recibir y tramitar la inscripción de los aspirantes a cargos de elección popular, y en un determinado evento, aceptar o rechazar la misma mediante acto motivado, conforme los artículos 90 del Código Electoral y 32 de la Ley 1475 de 2011, esta competencia no se extiende a efectos de verificar aspectos como el aquí reprochado.

163. Por lo señalado, esta sala encuentra procedente revocar el numeral de la sentencia apelada que negó el medio exceptivo y, en su lugar, declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la RNEC y ordenar su desvinculación, tal y como se ha resuelto en otros procesos⁸¹.

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: Revocar el numeral «segundo» de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Dual de Decisión 2, el 27 de febrero de 2025, en cuanto negó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁸¹ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: Consejo de Estado, Sección Quinta, MP Omar Joaquín Barreto Suárez, sentencia del 15 de mayo de 2025, radicado 13001-23-33-000-2024-00033-02; Consejo de Estado, Sección Quinta, MP Pedro Pablo Vanegas Gil, sentencia del 8 de mayo de 2025, radicado 23001-23-33-000-2023-00163-01 y; Consejo de Estado, Sección Quinta, MP Gloria María Gómez Montoya, sentencia del 3 de octubre de 2024, radicado 73001-23-33-000-2023-00487-01.



En su lugar, declarar probado el medio exceptivo y, en consecuencia, ordenar la desvinculación de esta entidad del presente trámite.

SEGUNDO: Confirmar en lo demás la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Dual de Decisión 2, el 27 de febrero de 2025, mediante la cual se declaró la nulidad de la elección del señor Mikhail Krasnov como alcalde de Tunja (Boyacá), periodo 2024-2027.

TERCERO: En firme esta providencia, **devolver** el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

«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>»