



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 73001-23-33-000-2025-00327-02
Demandante: Juan José Ospina Marín
Demandado: Francisco Antonio Bermúdez como alcalde de Melgar (Tolima), para lo que resta del periodo 2024 a 2027

Tema: Inhabilidad por coincidencia de periodos en el tiempo (art. 44 de la Ley 136 de 1994)

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sección es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia de primera instancia proferida el 14 de mayo de 2026 por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda, de conformidad con los artículos 150¹ y 152, numeral 7.º, literal a)² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), así como lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 (modificado por el 434 de 2024) de la Sala Plena del Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante

1. El señor Juan José Ospina Marín solicitó dejar sin efectos la elección de Francisco Antonio Bermúdez como alcalde de Melgar, para lo que resta del periodo 2024-2027. Para sustentar su petición, el demandante señaló que aquel había participado en las elecciones territoriales de 2023, obtuvo el segundo lugar en la contienda por la alcaldía y, en consecuencia, accedió a una curul en el Concejo Municipal mediante el Estatuto de la Oposición.

2. Explicó que, posteriormente, después de que el Consejo de Estado anuló la elección del alcalde Rodrigo Hernández Lozano³ y se convocaron atípicas, el demandado se inscribió como candidato y resultó electo alcalde el 17 de agosto de 2025 para el mismo

¹ «El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerán segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos [...]».

² «Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: // a) De la nulidad del acto de elección [...] de los alcaldes municipales [...]».

³ Dentro del proceso de nulidad electoral con radicado 73001-23-33-000-2023-00452-01.



Demandante: Juan José Ospina Marín
Demandado: Francisco Antonio Bermúdez
como alcalde de Melgar (Tolima)
Radicado: 73001-23-33-000-2025-00327-02

periodo constitucional 2024-2027. En ese sentido, indicó que esa circunstancia implicó que fue elegido tanto para una corporación pública como para un cargo público durante un lapso coincidente.

3. En ese contexto, el accionante sostuvo que se desconoció el numeral 8.º del artículo 179 de la Constitución Política (CP), norma que prohíbe ser elegido para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, cuando los respectivos periodos coincidan total o parcialmente. Asimismo, afirmó que se vulneró el artículo 44 de la Ley 136 de 1994 (L.136/94), el cual reprodujo esa misma prohibición para el ámbito municipal.

4. Por ello, afirmó que se configuró una causal de inhabilidad, porque el demandado había ostentado la condición de concejal de Melgar para el periodo 2024-2027 y, más adelante, fue elegido alcalde para ese mismo. En consecuencia, la coincidencia temporal entre ambos periodos demostró el incumplimiento de las normas invocadas, razón por la que se debe anular el acto electoral contenido en el formulario E-26 que declaró su elección, por cuanto en su criterio, los periodos son de carácter institucional y no personales.

B. Posición de la parte demandada e intervenciones en primera instancia

5. El **demandado**, por intermedio de apoderado judicial, explicó que la elección de Francisco Antonio Bermúdez Espinosa como alcalde de Melgar fue declarada por la Comisión Escrutadora Municipal con sustento en las actas de escrutinio que registraron una mayoría de 6.532 votos.

6. Asimismo, advirtió que el demandante no demostró una irregularidad concreta entre el acto de elección y sus normas reguladoras. En esa línea, aclaró que los concejales ostentan la calidad de servidores públicos, pero no de empleados de la administración. Por lo tanto, no les cubre la prohibición prevista para quienes hayan ejercido funciones de autoridad, manejo de contratos o empleo estatal durante los doce meses anteriores a la votación.

7. También, precisó que el demandado renunció a su curul como concejal y que fue aceptada mediante el Decreto 329 del 6 de diciembre de 2024. Por ello, cuando fue elegido alcalde el 17 de agosto de 2025, no ejercía como concejal. Así las cosas, concluyó que no existía inhabilidad ni ejercicio simultáneo de cargos que justificara anular su elección.

8. Finalmente, propuso las excepciones que denominó *«haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada, cosa juzgada erga omnes»*, esta última, la fundó en el hecho que el Consejo Nacional Electoral (CNE) se pronunció sobre el mismo objeto de debate del proceso.

9. La **Registraduría Nacional del Estado Civil** (RNEC) planteó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto desarrolla una labor meramente logística en los comicios y no tiene injerencia en el trámite de otorgamiento de avales a candidatos,



Demandante: Juan José Ospina Marín
Demandado: Francisco Antonio Bermúdez
como alcalde de Melgar (Tolima)
Radicado: 73001-23-33-000-2025-00327-02

competencia que detentan los partidos políticos. Finalmente, el **Consejo Nacional Electoral** no intervino.

C. Trámite relevante de primera instancia

10. Mediante providencia del 4 de marzo de 2026⁴, el magistrado ponente del Tribunal Administrativo del Tolima ordenó adelantar el trámite de sentencia anticipada, declaró no probada la excepción «de haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada» propuesta por el demandado, resolvió las solicitudes probatorias y fijó litigio en los siguientes términos:

Establecer en el caso concreto si debe declararse la nulidad del formulario E-26 del 17 de agosto de 2025, en la cual se declaró la elección del señor Francisco Antonio Bermúdez Espinosa, como Alcalde del Municipio de Melgar, por haber ocupado la calidad de Concejal y Alcalde electo del municipio de Melgar durante el mismo periodo constitucional 2024-2027, de conformidad con el numeral 2° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, que modificó el artículo 95 de la Ley 136 de 1994.

11. La anterior decisión no fue objeto de recurso alguno, conforme a la constancia visible en el índice 68 Samai del tribunal.

D. Sentencia recurrida

12. A través de sentencia del 14 de mayo de 2026⁵, el Tribunal Administrativo del Tolima negó la nulidad de la elección de Francisco Antonio Bermúdez Espinosa como alcalde de Melgar para el período 2024-2027, al concluir que no se acreditó la inhabilidad invocada por el demandante. En particular, estableció que el acceso de aquel al Concejo Municipal no surgió de una elección como concejal, sino del derecho otorgado por el Estatuto de la Oposición al candidato que obtuvo la segunda votación en las elecciones de alcalde de 2023.

13. Además, precisó que las normas citadas en la demanda no fueron desconocidas porque la situación analizada no encajó en los supuestos previstos por el numeral 2.° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000 ni por el artículo 44 de la L.136/94. En ese sentido, recordó que los concejales no tienen la calidad de empleados públicos y que la curul ocupada por el demandado obedeció a una garantía constitucional de representación política y no a una nueva elección popular para esa corporación.

14. De igual forma, destacó que las inhabilidades constituyen restricciones al derecho fundamental de acceder a cargos públicos y, por tanto, deben interpretarse de manera estricta. En consecuencia, no resultó posible aplicar de forma extensiva las disposiciones invocadas para concluir que existió una coincidencia prohibida de cargos o períodos únicamente por haber ejercido una curul derivada del Estatuto de la Oposición.

15. También, consideró que tampoco «[...] se acreditó en el expediente que el demandado hubiera ejercido materialmente el cargo de concejal en forma concurrente o

⁴ Índice 65 Samai del tribunal.

⁵ Índice 80 Samai del tribunal.



Demandante: Juan José Ospina Marín
Demandado: Francisco Antonio Bermúdez
como alcalde de Melgar (Tolima)
Radicado: 73001-23-33-000-2025-00327-02

incompatible con el de alcalde, ni que hubiera desplegado funciones propias de dicho cargo dentro del período en condiciones que configuren la prohibición legal [...]». Por el contrario, encontró que el demandado accedió al concejo como mecanismo de garantía a la oposición y que los elementos estructurales de la inhabilidad alegada no se configuraron. Finalmente, negó la excepción de cosa juzgada propuesta por la parte demandada.

E. Recurso de apelación

16. El 27 de mayo de 2026⁶, el demandante solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se accediera a las pretensiones, al considerar que el tribunal interpretó de manera limitada las normas, pues los periodos de dichas dignidades de elección popular son institucionales y no personales, por lo que no pueden fraccionarse ni permitir su ejercicio concomitante. Añadió que el Estatuto de la Oposición no modifica el régimen de inhabilidades, de modo que acceder a una curul por ser segundo en votación no crea excepciones para ser elegido alcalde dentro del mismo lapso.

17. En consecuencia, afirmó que quien accede al concejo en esas condiciones actúa como tal y queda sujeto a las mismas reglas, en particular a la prohibición de los artículos 179.8 de la CP y 44 de la L.136/94. Por ello, anotó que el demandado incurrió en inelegibilidad para ser alcalde en el mismo periodo 2024-2027.

18. A través de auto del 5 de junio de 2026⁷, el tribunal concedió la impugnación presentada y, el día 11 del mismo mes y año⁸, el proceso se asignó a este despacho por reparto.

F. Trámite de segunda instancia

19. El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 17 de junio de 2026⁹ y se ordenó adelantar el trámite previsto en los artículos 292 y 293 del CPACA, término dentro del cual se dieron las siguientes intervenciones:

a) El **demandado**¹⁰, mediante apoderado, sostuvo que la sentencia de primera instancia debía confirmarse porque la inhabilidad por inelegibilidad simultánea prevista en los artículos 179.8 de la CP y en el 44 de la L.136/94 no se configuró. Explicó que Francisco Antonio Bermúdez había ocupado una curul de oposición en el Concejo de Melgar, pero renunció a ella en diciembre de 2024, la que fue aceptada antes de inscribirse como candidato a la alcaldía en junio de 2025. Por tanto, no existió ejercicio simultáneo de los cargos ni coincidencia material de periodos que pudiera generar la prohibición alegada por el demandante.

⁶ Índice 84 Samai del tribunal.

⁷ Índice 87 Samai del tribunal.

⁸ Índice 1 Samai.

⁹ Índice 4 Samai.

¹⁰ Índice 10 Samai.

Además, argumentó que la normativa y la jurisprudencia¹¹ del Consejo de Estado habían reconocido que los concejales eran servidores públicos de elección popular, mas no empleados públicos, y que «no ejercían autoridad política, civil o administrativa» en los términos exigidos para configurar las inhabilidades invocadas. Asimismo, señaló que el demandado no había sido elegido concejal mediante una aspiración independiente, sino que había accedido a la curul por el Estatuto de la Oposición, circunstancia que, a su juicio, impedía extender de manera amplia o analógica las restricciones electorales previstas por la ley.

Finalmente, afirmó que tanto el CNE¹² como el Consejo de Estado¹³, en decisiones previas habían examinado los mismos argumentos relacionados con la supuesta inhabilidad y concluyeron que no existía impedimento para la inscripción y elección del señor Francisco Antonio Bermúdez como alcalde del municipio de Melgar.

b) La RNEC¹⁴ insistió en los argumentos expuestos al contestar la demanda, es decir, que carece de legitimación en la causa por pasiva y, por tal motivo, solicitó su desvinculación del proceso.

c) La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado¹⁵ consideró que el análisis debía centrarse en la presunta inelegibilidad por coincidencia de períodos prevista en los artículos 179.8 de la CP y en el 44 de la L.136/94. Asimismo, explicó que las inhabilidades debían interpretarse de manera estricta y restrictiva, por tratarse de limitaciones al derecho fundamental de acceder a cargos públicos.

En ese sentido, señaló que Francisco Antonio Bermúdez Espinosa sí había accedido previamente a una curul en el Concejo de Melgar por el Estatuto de la Oposición y, por tanto, estaba sometido al mismo régimen de inhabilidades aplicable a los demás concejales. Sin embargo, precisó que ese hecho, por sí solo, no demostraba la configuración de la causal invocada por el demandante.

Por otra parte, destacó que el demandado renunció a su cargo de concejal el 3 de diciembre de 2024, dimisión que fue aceptada el día 6 de ese mismo mes y año. Posteriormente, se inscribió como candidato a la alcaldía el 27 de junio de 2025 y resultó elegido el 17 de agosto siguiente, por lo que no ejerció simultáneamente ambas

¹¹ Transcribió aportes de la sentencia de la «Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Radicación número: N68001231500020040043901, Radicación interna No. 3765 de abril 6 de 2006, consejero Ponente: Reinaldo Chavarro Buriticá».

¹² Al sostener que «por medio de la resolución No. 062282 del 05 de agosto de 2025, el CNE niega las solicitudes de revocatoria de inscripción de la candidatura de mi poderdante a la Alcaldía de Melgar».

¹³ Al respecto manifestó: «Tal decisión, es respaldada por un pronunciamiento previa a la etapa que nos encontramos, por el Consejo de Estado, en auto del 05 de febrero de 2026». Se precisa que hace referencia a la decisión del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de sala del 5 de febrero de 2026, expediente 73001-23-33-000-2025-00327-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil, por medio de la cual, se confirmó la providencia de 6 de noviembre de 2025, del Tribunal Administrativo del Tolima, en cuanto, negó el decreto de la medida de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto de elección de Francisco Antonio Bermúdez Espinosa, contenido en el formulario E-26 del 17 de agosto de 2025.

¹⁴ Índice 12 Samai.

¹⁵ Índice 15 Samai.



Demandante: Juan José Ospina Marín
Demandado: Francisco Antonio Bermúdez
como alcalde de Melgar (Tolima)
Radicado: 73001-23-33-000-2025-00327-02

dignidades ni coincidieron materialmente sus períodos en los términos exigidos por la jurisprudencia¹⁶.

En consecuencia, concluyó que no se acreditaron los elementos modal y temporal requeridos para estructurar la inhabilidad por coincidencia de períodos, toda vez que la renuncia previa impidió la simultaneidad entre los cargos. Por ello, estimó que los argumentos de la apelación no desvirtuaron la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Tolima y solicitó confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES

20. La Sala confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda. No obstante, antes de exponer las razones de fondo que sustentan tal afirmación, se resolverá una excepción que no fue decidida por el tribunal en primera instancia.

2.1. Cuestión previa

21. Al revisar el trámite, la Sala advirtió que el Tribunal Administrativo del Tolima no resolvió la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la RNEC en la contestación de la demanda, reiterada en los alegatos de conclusión de ambas instancias¹⁷, por medio de las cuales la entidad solicitó su desvinculación del presente proceso. En ese sentido, conforme al inciso segundo del artículo 187 del CPACA¹⁸, dicha petición será objeto de pronunciamiento en esta oportunidad.

22. En criterio de esta Sección, la decisión de vincular o no a la RNEC o del CNE debe ser analizada a la luz de los postulados generales de la legitimación en la causa. De esta forma, su participación dependerá del mayor o menor grado de conexidad que tengan las censuras o irregularidades advertidas en la demanda con las actuaciones que desplegó el citado órgano en el marco del proceso electoral¹⁹.

23. En el caso concreto, como se expuso en los antecedentes de esta providencia, la RNEC solicitó declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva, en virtud de que dicha entidad desarrolla una labor meramente logística en los comicios y no tiene injerencia en el trámite de otorgamiento de avales a candidatos, sino que tal competencia la detentan los partidos políticos.

¹⁶ «Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 24 de julio de 2025. Radicado: 25000-23-41 000-2024-01261-03. MP. Omar Joaquín Barreto Suárez».

¹⁷ Índices 30 y 75 Samai del tribunal, respectivamente, e Índice 12 Samai del Consejo de Estado.

¹⁸ «En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no *reformatio in pejus*».

¹⁹ Al respecto, pueden consultarse del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, el auto proferido en audiencia inicial, el 27 de noviembre de 2019, expediente 11001-03-28-000-2019-00024-00, MP Rocío Araujo Oñate o la sentencia del 6 de marzo de 2025, expediente 25000-23-41-000-2023-01672-02, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandante: Juan José Ospina Marín
Demandado: Francisco Antonio Bermúdez
como alcalde de Melgar (Tolima)
Radicado: 73001-23-33-000-2025-00327-02

24. A efectos de responder tal sustento, se tiene que, en este trámite, se demandó el acto de elección de Francisco Antonio Bermúdez como alcalde del municipio de Melgar (Tolima), periodo 2024-2027, con fundamento en una causal subjetiva de nulidad, relacionada con circunstancias que atañen a condiciones propias del candidato y elegido, al presuntamente estar inhabilitado para acceder al cargo.

25. Desde tal perspectiva, si bien es cierto que la RNEC tiene la función de recibir y tramitar la inscripción de los aspirantes a cargos de elección popular y, en consecuencia, puede aceptar o rechazarla mediante acto motivado, conforme a los artículos 90 del Código Electoral y 32 de la Ley 1475 de 2011, esta competencia no se extiende a efectos de verificar el aspecto de nulidad acá reprochado.

26. Por lo señalado, esta Sección encuentra procedente declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la RNEC y, por tanto, ordenará su desvinculación.

2.2. Caso concreto

27. La Sala considera que no le asiste razón al apelante, toda vez que la inhabilidad invocada no se configura por la sola coincidencia formal de los periodos constitucionales de dos dignidades, sino que exige la concurrencia de un ejercicio efectivo y simultáneo de ambas funciones públicas. En consecuencia, corresponde confirmar la decisión del tribunal, por cuanto se encuentra acreditado que el demandado renunció a su condición de concejal del municipio de Melgar y obtuvo la aceptación de dicha dimisión antes de inscribirse como candidato a la alcaldía, circunstancia que impide la configuración de la alegada irregularidad.

28. En efecto, el recurrente sostuvo que la sentencia debía revocarse porque los periodos de los cargos de elección popular son institucionales y no personales, razón por la cual no pueden fraccionarse ni ejercerse sucesivamente cuando subsiste el mismo periodo constitucional. Bajo esa premisa, afirmó que el demandado, quien previamente había ejercido como concejal del municipio de Melgar, se encontraba inhabilitado para ser elegido alcalde dentro del mismo periodo institucional.

29. Asimismo, argumentó que el Estatuto de la Oposición no modifica el régimen constitucional y legal de inhabilidades, de modo que quien accede a una curul en virtud de la segunda votación obtenida continúa sometido a las mismas restricciones previstas para los demás integrantes de la corporación pública, particularmente las contenidas en el artículo 179.8 de la CP y en el artículo 44 de la L.136/94.

30. En atención a los reparos formulados en el recurso de apelación y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso (CGP)²⁰, el

²⁰ Aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA.

estudio de esta segunda instancia se circunscribirá exclusivamente a los aspectos objeto de inconformidad²¹, por lo que corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

¿incurrió el demandado en la inhabilidad prevista por coincidencia de períodos, pese a haber renunciado previamente a la curul que ocupaba en el Concejo Municipal de Melgar antes de inscribirse como candidato a la alcaldía del mismo municipio?

31. Para resolver el anterior interrogante resulta necesario precisar el alcance de la causal de inhabilidad invocada. Al respecto, el inciso primero del artículo 44²² de la L.136/94 reproduce, para los alcaldes, la prohibición prevista en el numeral 8.^o²³ del artículo 179 de la CP respecto de los congresistas, en cuanto proscribía la elección cuando exista coincidencia de períodos en los términos allí establecidos.

32. Sobre la finalidad de dicha prohibición, la Sección Quinta²⁴ ha sostenido, de manera reiterada y pacífica, que esta persigue, de una parte, garantizar el respeto por el mandato conferido por el electorado, evitando que quien ha sido elegido abandone anticipadamente la dignidad para la cual fue investido con el propósito de aspirar a otra de elección popular y, de otra, impedir que confluyan los intereses inherentes al ejercicio del cargo con aquellos derivados de una nueva aspiración electoral.

33. Asimismo, en consonancia con la jurisprudencia en cita, busca materializar la restricción prevista en el artículo 128 de la CP, consistente en impedir el desempeño simultáneo de más de un empleo público o la percepción concurrente de asignaciones provenientes del erario.

34. En igual sentido, la Corte Constitucional²⁵, al interpretar el numeral 8.^o del artículo 179 Superior, precisó que la inhabilidad únicamente se configura cuando una misma persona ejerce de manera simultánea un cargo y una corporación pública. Por ello, cuando media una renuncia válidamente presentada y aceptada, la inhabilidad resulta inaplicable, pues desaparece el ejercicio efectivo de la dignidad anteriormente ostentada.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 28 de septiembre de 2023, expediente 68001-23-33-000-2022-00153-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra, sobre el alcance del recurso de apelación, se consideró: «Al respecto, la Sala debe poner de presente que al tenor de lo previsto en el artículo 320 del Código General del Proceso, «[e]l recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.», disposición que debe interpretarse en concordancia con lo señalado en el artículo 328 Ibidem, según el cual «[e]l juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley». Tesis reitera, en sentencia del 31 de julio de 2025, expediente 73001-23-33-000-2024-00008-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

²² «Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente».

²³ «No podrán ser congresistas: [...] 8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente».

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 1.^o de diciembre de 2022, expediente 11001-03-28-000-2022-00058-00, MP. Rocío Araújo Oñate.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-093 del 4 de marzo de 1994, expedientes D-448 y D-468, magistrados ponentes José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara.

35. La misma corporación²⁶ explicó, además, que la coincidencia de períodos a que alude la Constitución no puede entenderse desde una perspectiva puramente abstracta, sino que debe examinarse respecto de una persona determinada que ejerza efectivamente dos funciones públicas durante un mismo lapso. Así lo señaló:

La coincidencia de períodos, señalada en el canon constitucional como factor decisivo en la configuración de la inhabilidad, no puede entenderse sino con referencia a una persona en concreto que actúe simultáneamente en dos corporaciones, en dos cargos o en una corporación y un cargo.

Un periodo puede concebirse, en términos abstractos, como el lapso que la Constitución o la ley contemplan para el desempeño de cierta función pública. Pero tal concepto no puede ser tenido en cuenta para efectos de inhabilidades sino cuando en realidad un individuo específicamente desarrolla, dentro del tiempo respectivo, las actividades propias de la función.

36. En armonía con dicho entendimiento, esta Sección²⁷ ha precisado que la configuración de la inhabilidad por coincidencia de períodos exige la concurrencia de tres presupuestos: (i) un **elemento material**, consistente en haber sido elegido previamente para un cargo o corporación pública; (ii) un **elemento modal**, referido a la elección para una nueva dignidad sin que exista una renuncia previa eficaz al cargo anteriormente ejercido; y (iii) un **elemento temporal**, relativo a la coincidencia, siquiera parcial, de los períodos respectivos.

37. De igual manera, la Sala Plena del Consejo de Estado²⁸ ha sostenido que la aceptación de la renuncia al cargo previamente ejercido impide la configuración de esta causal de inelegibilidad, en tanto lo jurídicamente relevante para estos efectos no es el período formalmente previsto en la Constitución o en la ley, sino el período efectivamente ejercido por el servidor público.

38. A partir del anterior marco normativo y jurisprudencial, corresponde establecer si, en el caso concreto, concurren los presupuestos necesarios para estructurar la inhabilidad alegada por el actor.

39. Con tal propósito, la Sala examinará los medios de convicción válidamente incorporados al expediente, a fin de verificar si el demandado ejerció de manera simultánea la dignidad de concejal y la de alcalde del municipio de Melgar o, por el contrario, si la renuncia presentada antes de su nueva inscripción electoral excluye la configuración de la inhabilidad invocada.

²⁶ *Idem.*

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 28 de marzo de 2019, expediente 11001-03-28-000-2018-00090-00, MP. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia del 8 de octubre de 2014, expediente 11001-03-15-000-2014-00032-00, MP. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia del 2 de noviembre de 2026, expediente 11001-03-28-000-2023-00010-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 24 de julio de 2025, expediente 25000-23-41-000-2024-01261-03, MP. Omar Joaquín Barreto Suárez.

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 13 de febrero de 2007, expediente 11001-03-15-000-2006-01025-00, MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

40. Dentro del acervo probatorio obra²⁹, entre otros documentos, la comunicación del 31 de octubre de 2023 mediante la cual el demandado aceptó ocupar una curul en el Concejo Municipal de Melgar³⁰, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 1909 de 2018. Dicha probanza acredita que accedió a esa corporación como consecuencia de haber obtenido la segunda votación en las elecciones para la alcaldía celebradas el 29 de octubre del mismo año.

41. Igualmente, se encuentra acreditado que el demandado presentó renuncia irrevocable y voluntaria al cargo de concejal el 3 de diciembre de 2024³¹, la cual fue aceptada mediante el Decreto 329 del 6 de diciembre siguiente³².

42. Por otra parte, los formularios E-6 AL y E-8 AL³³ demuestran que el señor Francisco Antonio Bermúdez Espinosa se inscribió el 27 de junio de 2025 como candidato a las elecciones atípicas para la Alcaldía Municipal de Melgar, celebradas el 17 de agosto del mismo año, proceso en el cual resultó elegido para completar el período constitucional 2024-2027, según consta en el correspondiente formulario E-26³⁴.

43. Las pruebas aportadas permiten dar por demostrado el elemento material de la prohibición, pues el demandado ejerció como concejal del municipio de Melgar para el período constitucional 2024-2027. Sobre este aspecto se precisa que, si bien no resultó elegido mediante votación directa para dicha corporación, accedió válidamente a la curul en virtud del Estatuto de la Oposición y desempeñó la dignidad.

44. Sin embargo, también se encuentra plenamente demostrado que el accionado presentó renuncia a dicha dignidad el 3 de diciembre de 2024 y que esta fue aceptada el 6 del mismo mes, esto es, varios meses antes de su inscripción como candidato a la alcaldía, realizada el 27 de junio de 2025.

45. En esas condiciones, no se satisface el elemento modal exigido por la jurisprudencia para la configuración de la inhabilidad, puesto que el ejercicio de la curul se extinguió con ocasión de la aceptación de la renuncia, circunstancia que impide predicar el desempeño simultáneo de ambas dignidades.

46. Así las cosas, la coincidencia formal del período constitucional alegada por el apelante carece, por sí sola, de la entidad suficiente para estructurar la inhabilidad invocada, pues, como lo han precisado de manera uniforme la Corte Constitucional y esta Corporación, aquella exige la existencia de un ejercicio concurrente, efectivo y real de las funciones públicas, presupuesto que no se verifica en el presente asunto.

²⁹ Pruebas documentales incorporadas al expediente por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante providencia del 4 de marzo de 2026, al ordenar el trámite de sentencia anticipada, visible en el índice 65 Samai del tribunal.

³⁰ Índice 8 Samai del tribunal.

³¹ *Idem*.

³² *Idem*.

³³ Índice 25 Samai del tribunal.

³⁴ Índice 30 Samai del tribunal.

47. En resumen, la Sala no desconoce que los períodos de los miembros de los concejos municipales tienen naturaleza institucional, pues, de conformidad con los artículos 125³⁵ y 312 de la CP, dichas corporaciones son elegidas para períodos constitucionales de cuatro (4) años.

48. Asimismo, tampoco desatiende que el acceso a una curul en virtud del Estatuto de la Oposición no sustrae al respectivo concejal del régimen general de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades previsto en la Constitución y la ley. Por el contrario, quien ejerce dicha dignidad continúa sometido, en igualdad de condiciones que los demás integrantes de la corporación, a las restricciones previstas en el ordenamiento jurídico, entre ellas la contemplada en el artículo 44³⁶ de la L.136/94.

49. Sin embargo, tales premisas no conducen, por sí solas, a la configuración de la inhabilidad alegada. En efecto, si bien el carácter institucional del período permite tener por acreditado el elemento material de la prohibición, ello no releva al juez de verificar la concurrencia de los restantes presupuestos que la jurisprudencia ha considerado indispensables para su estructuración. En particular, se reitera, el supuesto atinente a que la coincidencia formal de los períodos constitucionales no basta para predicar la inelegibilidad cuando el ejercicio efectivo de la primera dignidad cesó con ocasión de una renuncia válida y oportunamente aceptada.

50. En consecuencia, aunque el período constitucional del concejo continuaba su curso y el demandado permanecía comprendido dentro del régimen general de inhabilidades aplicable a los concejales, incluidos aquellos que acceden a la curul en virtud del Estatuto de la Oposición, lo cierto es que el presupuesto que activa la prohibición desapareció con la terminación anticipada del ejercicio de la dignidad, razón por la cual no se configuró la causal de inhabilidad invocada por el demandante.

2.3. Conclusión

51. En consecuencia, la Sala concluye que el demandado no ejerció simultáneamente la curul de concejal, a la que accedió en virtud del Estatuto de la Oposición, y el cargo de alcalde del municipio de Melgar, toda vez que el primero cesó como consecuencia de la renuncia presentada y aceptada antes de su inscripción como candidato a la alcaldía. Por consiguiente, no se configura la inhabilidad prevista en el artículo 44 de la L.136/94, en

³⁵ El párrafo del artículo 125 de la Constitución Política establece que «Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido».

³⁶ Conforme al Comunicado de Prensa del 15 de abril de 2026, la Corte Constitucional informó que, mediante la Sentencia C-080 de 2026, declaró inexecutable el inciso segundo del artículo 44 de la Ley 136 de 1994. Al respecto, dicha corporación dispuso lo siguiente: «**Primero.** Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión: “*Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.*”, contenida en el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5ª de 1992 “[p]or la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes.”, y de la expresión: “*Los concejales en ejercicio que aspiren a ser congresistas deben renunciar a su investidura antes de la fecha de inscripción de su candidatura.*”, contenida en el inciso 2 del artículo 44 de la Ley 136 de 1994. // **Segundo.** Esta sentencia solo surtirá efectos respecto de las elecciones al Congreso de la República que tengan lugar con posterioridad a su comunicación». [Énfasis del original].



Demandante: Juan José Ospina Marín
Demandado: Francisco Antonio Bermúdez
como alcalde de Melgar (Tolima)
Radicado: 73001-23-33-000-2025-00327-02

concordancia con el numeral 8.º del artículo 179 de la CP, razón por la cual la sentencia apelada será confirmada.

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

III. FALLA:

PRIMERO: Confirmar la sentencia del 14 de mayo de 2026, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Tolima negó la nulidad del acto de elección de Francisco Antonio Bermúdez como alcalde de Melgar (Tolima) para el periodo 2024 a 2027, conforme a las consideraciones de la presente decisión.

SEGUNDO: Declarar probada la falta de legitimación en la causa propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil y, en consecuencia, ordenar su desvinculación del presente trámite.

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión, **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>