



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., primero (1°) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

Referencia: Electoral
Radicación: 76001-23-33-000-2019-01126-01
Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez, concejal de Santiago de Cali, período 2020-2023

Tema: Inhabilidad por parentesco.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

De conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional en el numeral 2° de la parte resolutive de la sentencia SU-207 del 2022, la Sala procede a dictar una nueva decisión en este asunto. Por tanto, se analizará el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 22 de octubre 2020, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que declaró la nulidad del acto de elección enjuiciado. En vista de lo anterior, se harán los ajustes pertinentes al fallo del 18 de febrero del 2022 que había expedido esta Sección¹.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1. La señora **Luz Lanery Montoya Restrepo** presentó demanda de nulidad electoral (art. 139 CPACA) contra el acto de elección del señor **Milton Fabián Castrillón Rodríguez**, como concejal del municipio de Santiago de Cali para el periodo 2020-2023, en la cual solicitó:

“PRIMERA: Que se DECLARE la nulidad del acto de elección del señor MILTON FABIAN CASTRILLÓN RODRIGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 16.787.077, como CONCEJAL del Municipio de Santiago de Cali para el periodo constitucional, 2020-2023, contenido en el ACTA DE ESCRUTINIO GENERAL (FORMULARIO E-26CON) de calenda 14 de noviembre de 2019, suscrita por los miembros de la comisión escrutadora municipal.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, se ORDENE la cancelación de la credencial conferida al señor MILTON FABIAN CASTRILLÓN RODRIGUEZ, como Concejal Electo del Municipio de Santiago de Cali, a la

¹ Se aclara que el ponente no hizo parte de dicha decisión, porque para ese momento le correspondió a la magistrada Lucy Jannette Bermúdez Bermúdez. Así, la sentencia será modificada en los acápite pertinentes



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

ejecutoria de la sentencia que se profiera en este escenario jurídico, tal y como lo prevé el Artículo 288, numeral 3 de la ley 1437 de 2011 (CPACA)”.

2. Fundamentos fácticos

La libelista los narró, en síntesis, así:

2. El 27 de octubre de 2019 se llevaron a cabo las elecciones territoriales en las que el demandado resultó electo concejal de Cali, según lo declaró la respectiva comisión escrutadora en formulario E-26 CON del 14 de noviembre de 2019.

3. Para entonces, la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez, su hermana, se había desempeñado como secretaria general de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca por más de 3 años.

3. Normas violadas

4. Para la demandante se desconocieron las siguientes normas: el artículo 43.4 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 275.5 del CPACA.

4. Concepto de la violación

5. El señor **Milton Fabián Castrillón Rodríguez** estaba inhabilitado (art. 275.5 CPACA) para ser elegido concejal de Cali por ser hermano de la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez, quien desde hacía aproximadamente 3 años se desempeña como secretaria General de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, cargo de naturaleza directiva con toma de decisiones y ejercicio de autoridad administrativa y civil (art. 43.4 Ley 136 de 1994).

5. Trámite de primera instancia

6. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en auto de 10 de diciembre de 2019, admitió la demanda y ordenó las notificaciones de rigor (art. 277 del CPACA).

7. La parte demandada propuso la excepción previa de inepta demanda, y el Consejo Nacional Electoral la de falta de legitimación en la causa por pasiva. Ambas fueron denegadas por auto de 1º de septiembre de 2020.

8. En auto de 15 de septiembre de 2020, se dispuso *“incorporar las pruebas aportadas por las partes y correr traslado para alegar de conclusión”*².

² Así lo reseñó el Tribunal en el auto apelado.



6. Contestación de la demanda

6.1. Parte demandada

9. Por conducto de apoderado, propuso la excepción de inepta demanda. A su juicio, el demandante no hizo un ejercicio hermenéutico en el cual precisara los motivos por los cuales el demandado incurrió en la inhabilidad alegada.

10. Señaló que, si bien existe el parentesco alegado, el cargo de secretaria general en la Contraloría del Valle del Cauca no comporta autoridad civil o administrativa, ni le reportó ventaja electoral alguna que conduzca a la inhabilidad propuesta, la cual debe interpretarse de forma restrictiva.

11. Afirmó que dicha entidad es autónoma (ajena a la Rama Ejecutiva) y no ejerce sus funciones respecto del municipio de Cali o su contraloría municipal; mucho menos en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2019³ que le confiere dicha potestad a la Auditoría General de la República respecto de estas últimas, y bajo el abrigo de la jurisprudencia que descarta la coincidencia entre las circunscripciones departamental y municipal⁴.

12. Sostuvo que no se pueden considerar las delegaciones de funciones que el respectivo contralor efectuó en el cargo de secretario anteriores a la posesión de su hermana, ni las que se hicieron antes del período inhabilitante; y agregó que los gastos ordenados por la señora Martha Rosmery fueron de funcionamiento, y no de inversión.

6.2. Consejo Nacional Electoral

13. Expuso que no tiene injerencia en la definición de la inhabilidad que se endilga al demandado, razón por la que, indica, carece de legitimación en la causa por pasiva.

6.3. Registraduría Nacional del Estado Civil

14. Contestó la demanda extemporáneamente.

7. Contestación a la excepción presentada

15. La parte demandante consideró que en la demanda se hizo una exposición clara y concreta en la cual se precisaron los argumentos por los que el accionado

³ Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.

⁴ Sobre este último argumento, presentó las siguientes referencias: (i) “el fallo proferido por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, consejero Filemón Jiménez Ochoa, dentro del radicado 76001-23-31-000-2008-00176-03” y (ii) “lo manifestado por el Consejo-Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, consejera ponente: Susana Buitrago Valencia en sentencia del veintidós (22) de octubre de dos mil nueve (2009) proferida dentro del proceso con radicación número: 73001-23-31-000-2008-00052-03”.



incurrió en la inhabilidad alegada, que está sustentada por el hecho de que su hermana ejerció autoridad administrativa en el municipio de Santiago de Cali.

16. Aportó varios actos administrativos en los cuales se reconocieron comisiones de servicios y se aprobaron gastos a funcionarios de la entidad, los que fueron suscritos en la ciudad de Santiago de Cali, con lo cual, a su juicio, se demuestra que la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez ejerció autoridad en el municipio.

17. Relacionó un total de 76 personas que aduce, votaron en Cali, a las cuales, la hermana del demandado, en su calidad de secretaria general de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca les reconoció comisiones. De esa manera, concluyó que es evidente la configuración de la autoridad administrativa en el municipio y por lo tanto, se configuró el supuesto de hecho del artículo 43.4 de la Ley 136 de 1994.

8. Trámite posterior

18. Por auto del 15 de septiembre del 2020, el Tribunal decidió incorporar las pruebas aportadas por las partes. Además, corrió traslado para alegar de conclusión y al Ministerio Público rindiera su concepto, con el fin de dictar sentencia anticipada. Lo anterior en aplicación del artículo 13.1 del Decreto 206 del 2020.

19. Esta decisión quedó ejecutoriada sin que las partes la recurrieran.

9. Alegatos de conclusión de las partes

20. El accionado reiteró las razones de defensa esgrimidas en el escrito de contestación de la demanda, a las cuales acompañó las explicaciones sobre las resoluciones obrantes en el plenario, que calificó de inconducentes e inútiles por no demostrar los factores, temporal, territorial y funcional de la inhabilidad endilgada, bien porque son anteriores al “27 de octubre de 2018”; o porque solo autorizan comisiones sin gasto, o se ejecutan en municipios distintos a Cali o porque no implican “*competencias reglamentarias, o de designación y remoción de los empleados, o en potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones*” u otras similares.

21. El apoderado del demandado afirmó que esas pruebas no demuestran la causal de inhabilidad alegada. Relacionó los actos que no cumplían con cada uno de esos criterios y concluyó que no demostraban el ejercicio de la autoridad administrativa en el municipio de Santiago de Cali por parte de la señora Martha Rosmery – hermana del demandado.

22. Particularmente, el demandado adujo que el hecho de que la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez haya expedido actos en los que se concedieron comisiones y autorizó gastos a los empleados de la Contraloría Departamental, de



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

ninguna manera implica el ejercicio de competencias reglamentarias, de designación, remoción de empleados, potestades disciplinarias o de imposición de sanciones. Por tal motivo, concluyó que no prueban el ejercicio de la autoridad administrativa de la hermana del demandado en la ciudad de Cali.

23. Indicó que existen actos que ni siquiera se dieron orden de gasto, por lo que tampoco acreditan el ejercicio de su autoridad en el municipio.

24. Finalmente, puso de presente que algunas resoluciones no fueron expedidas en el periodo inhabilitante (27 de octubre del 2018 – 27 de octubre del 2019). Por tanto, a su juicio, no pueden ser tenidos en cuenta para acreditar la inhabilidad alegada.

25. El demandante guardó silencio.

10. Ministerio Público

26. Pidió negar las pretensiones de la demanda porque, a su juicio, si bien de acuerdo con la jurisprudencia contenciosa el cargo de secretaria General de Contraloría Departamental conlleva autoridad administrativa; a partir del artículo 272 Constitucional y el 71 de la Ley 42 de 1993, se infiere que no se cumple el factor territorial, dado que las contralorías departamentales no ejercen control fiscal sobre los municipios que tienen sus propias contralorías, como ocurre con Cali.

11. Fallo de primera instancia

27. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia del 22 de octubre 2020, abordó el siguiente problema jurídico:

“Teniendo en cuenta el carácter subjetivo de las pretensiones y conforme se estableció en la fijación del litigio, la Sala brindará respuesta al siguiente interrogante: Determinar si es nula o no, la elección del señor Milton Fabián Castrillón Rodríguez como concejal del Municipio de Santiago de Cali para el periodo 2020-2023, por estar presuntamente incurso 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, pues, según la demandante, éste (sic) tiene parentesco en el segundo grado consanguinidad con la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez, quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección del demandado ocupaba el cargo de Secretaria General al interior de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca y en razón de ello, ejercía autoridad administrativa en la Jurisdicción del Municipio de Santiago de Cali”.

28. Sobre esa base, declaró la nulidad del acto de elección acusado, por encontrar configurada la inhabilidad endilgada, cuyos elementos abordó así:

- Parentesco: se acreditó mediante registros civiles.



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

- Autoridad administrativa: se acreditó con el nombramiento de la hermana del demandado como secretaria general de la Contraloría del Valle del Cauca y con la Resolución 11 de 2017, por medio de la cual el contralor departamental delegó en ese cargo la función de autorizar comisiones de servicio y ordenar el gasto de viáticos, la cual materializó en varias oportunidades.
- Elemento temporal: el ente fiscal certificó que dicho cargo fue ocupado por la señora Martha Rosmery entre el 27 de octubre de 2018 y el 27 de octubre de 2019, tiempo durante el cual está demostrada la vigencia de la Resolución 11 de 2017.
- Elemento territorial: *“la Contraloría Departamental del Valle del Cauca ejerce las funciones en todo el departamento, y ello incluye, desde luego, el municipio de Santiago de Cali”*. Además, se documentó que aquella controló fiscalmente entidades del orden departamental con sede en dicha capital; aunado a que los gastos y comisiones ordenadas por la hermana del demandado se expidieron en el municipio de Santiago de Cali, independientemente de donde se ejecutaron.

29. La parte accionada solicitó aclaración del fallo, y fue negada en auto del 25 de noviembre de 2020, por no referirse a frases dudosas de la sentencia, sino a su valoración probatoria.

12. Apelación

30. La parte accionada solicitó revocar la decisión de primera instancia, a fin de que se denieguen las pretensiones de la demanda, para lo cual formuló los siguientes planteamientos contra la decisión del *a quo*:

- i. El manual de funciones del reputado cargo de secretaria general descarta ejercicio de autoridad administrativa, y así lo reconoció el tribunal. Sin embargo, bajo una contradictoria idea de “factor funcional” se la atribuye extensivamente con base en un acto de delegación de funciones.
- ii. Valoró actos de la aludida Contraloría que habían sido revocados: resoluciones 015⁵ y 016⁶ del 6 de julio de 2016; ambas con las resoluciones 008 y 009 del 13 marzo de 2017.
- iii. Se mencionan providencias⁷ que no son precedente para el caso, por fundarse en supuestos disímiles, ser autos que resuelven medidas cautelares o tratarse de sentencias de primera instancia.

⁵ Por la cual se delega en un directivo funciones en materia contractual para la adquisición de bienes y servicios con destino a la Contraloría Departamental del Valle.

⁶ Por la cual se delega en un directivo funciones relacionadas con el reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales a los empleados de la contraloría Departamental del Valle del Cauca.



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

- iv. No se tuvieron en cuenta antecedentes jurisprudenciales⁸ que resultaban aplicables al *sub judice*, dada su similitud.
 - v. Se ignoró que de la resolución reglamentaria No. 019 del 28 de junio de 2017 de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca se desprende que no ejerce control sobre el municipio de Cali, sin importar la sede de sus vigiladas.
 - vi. La Contraloría no hace parte del poder ejecutivo, es un órgano de control autónomo, no es una entidad descentralizada del municipio ni del departamento.
 - vii. La Ley 136 de 1994 buscó modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; por ende, la autoridad que censura es la que se ejerce en la Rama Ejecutiva, no en las contralorías.
 - viii. Se desconoció que las causales de inhabilidad son de interpretación restrictiva.
31. Mediante auto del 16 de diciembre de 2020, el Tribunal concedió el recurso; con auto de 15 de enero de 2021 la Sección Quinta del Consejo de Estado lo admitió y ordenó los respectivos traslados (art. 293 CPACA).

13. Alegaciones en segunda instancia

13.1. Parte demandante

32. Reiteró los argumentos que presentó en el trámite de primera y algunos de los empleados por el *a quo* en relación con el concepto de inhabilidad, así como

⁷ Así las referenció el apelante: (i) "Auto del 17 de marzo del 2020 proferido dentro del expediente 44001-23-40-000-2019-00195-01, Sección Quinta Del Consejo de Estado"; (ii) "Providencias del 27 de febrero del 2020 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del expediente 54001-23-33-000-2020-00006-01"; (iii) "Providencia del 12 de marzo del 2020 proferida la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del expediente 15001-23-33-000-2019-00579-02"; (iv) "Providencia proferida por el Consejo de Estado dentro del expediente No. 76001-23-31-000-2001-04321-02 (1558-09) Consejero Ponente Luis Rafael Vergara Quintero"; (v) "Providencia del 12 de marzo del 2020, proferida por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, dentro del radicado 15001-23-33-000-2019-00579-02 Consejera Ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez"; (vi) "Sentencia del 1 de octubre del 2020 proferida por la Magistrada Patricia Feuillet Palomares, expedientes 76001-23-33-000-2020-00013-00 y 76001-23-33-000-2019-01213-00"; (vii) "Providencia del 6 de agosto del 2020 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del expediente 44001-23-40-000-2019-00175-01".

⁸ Así los referenció el apelante: (i) "Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Quinta MP: Filemón Jimenez Ochoa Bogotá, D. C., seis (6) de agosto de dos mil nueve (2009) Rad. No.: 76001-23-31-000-2008-00176-03 Actor: Darsin Moran Vallejo demandado: Contralor del Municipio de Cali (Alma Carmenza Erazo)"; (ii) "Consejo-Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, consejera ponente: Susana Buitrago Valencia en sentencia del veintidós (22) de octubre de dos mil nueve (2009) proferida dentro del proceso con radicación número: 73001-23-31-000-2008-00052-03, actor: Cesar Valencia Parra, demandado: Contralor del Municipio de Ibagué"; (iii) "sentencia de unificación-SU 566 de 2019".



del factor temporal, de ejercicio de autoridad administrativa y territorial de la contemplada en el art. 43.4 de la Ley 136 de 1994.

13.2. Parte demandada

33. Insistió en los argumentos planteados en la contestación de la demanda, alegatos de conclusión presentados al Tribunal y su escrito de apelación, profundizando sobre la interpretación restrictiva de las inhabilidades y el principio *pro homine*.

34. Indicó que, analizados los actos aportados por el demandante, es decir, aquellos en los que la hermana del demandado confirió comisiones y ordenó gasto, no concluyen que haya existido autoridad administrativa por parte de aquella como secretaria General de la Contraloría General del Valle del Cauca, en el municipio de Cali, por los siguientes motivos:

- No ordenaron gasto con cargo al presupuesto de Cali.
- No son actos “*que impliquen competencias reglamentarias o de designación o remoción de empleados, o de potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones*”.
- “*Las funciones contenidas en los referidos actos no fueron ejercidas en el municipio el municipio de Santiago de Cali en el cual se celebró la elección*”.
- “*Las comisiones a las que hacen alusión los actos administrativos referidos, son comisiones de servicio y no para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de periodo, es decir, no constituyen forma de provisión de empleos*”.
- “*Los comicios electorales fueron realizados el 27 de octubre del 2019, por lo que los 12 meses anteriores se consolidaron el 27 de octubre del 2018*”. Es decir que gran parte de los actos aportados fueron proferidos antes del 27 de octubre del 2018 y después del 27 de octubre del 2019, que no podían tenerse en cuenta.

13.3. Concepto del Ministerio Público en segunda instancia

35. Solicitó confirmar el fallo apelado. Para ello, empezó por referirse a las generalidades de la causal de inhabilidad por parentesco acusada, para proseguir con la consideración del caso concreto.

36. Indicó que las dudas sobre la forma en que el Tribunal acometió los criterios orgánico y funcional respecto del ejercicio de autoridad administrativa, constituyen el sustento de la solicitud de aclaración del fallo de primera instancia que fue desestimada y que, por ende, no podría revisarse nuevamente por el *ad quem*.

37. Señaló que las Resoluciones 015⁹ y 016¹⁰ del 6 de julio de 2016, no fundamentaron la decisión apelada, sino la 011 de 13 de marzo de 2017¹¹, que no

⁹ Por la cual se delega en un directivo funciones en materia contractual para la adquisición de bienes y servicios con destino a la Contraloría Departamental del Valle.

¹⁰ Por la cual se delega en un directivo funciones relacionadas con el reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales a los empleados de la contraloría Departamental del Valle del Cauca.



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

fue cuestionada en la alzada; algo similar a lo que ocurre con los antecedentes jurisprudenciales que reseñó la apelante, que no controvierten directamente la configuración de la inhabilidad.

38. En cuanto al elemento territorial de la misma, manifestó acogerse a las razones expuestas por el Tribunal, que se avienen a la postura de la Sección Quinta del Consejo de Estado¹²; añadiendo que no se viola la interpretación restrictiva porque es claro el tenor literal del artículo 43.4 de la Ley 136 de 1994.

39. Aunque se apartó puntualmente del *a quo* en cuanto a que la ubicación física de la contraloría departamental en el municipio de Cali fuera determinante para la inhabilidad, en tanto la finalidad de la norma es preventiva, por lo que basta que se ostente la función.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

40. De conformidad con los artículos 150 y 152.8 del CPACA¹³, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 22 de octubre de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que declaró la nulidad del acto enjuiciado.

2.2. Acto demandado

41. Corresponde al formulario E-26 CON proferido por la Comisión Escrutadora de Santiago de Cali, el 14 de noviembre de 2019, por medio del cual se declaró la elección del ciudadano **Milton Fabián Castrillón Rodríguez** como concejal de ese municipio, para el periodo 2020-2023.

2.3. Lineamientos de la sentencia SU-207 del 2022

42. Previo a establecer el problema jurídico en este asunto, la Sala considera importante resaltar cuáles fueron los parámetros fijados por la Corte Constitucional al decidir la tutela presentada contra el fallo que se había dictado en este asunto

¹¹ Por la cual se delega en un directivo la función de autorizar comisiones de servicio y ordenar el gasto de viáticos.

¹² Entre otros pronunciamientos, referenció: “Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala de 6 de agosto de 2020, expediente: 44001-23-40-000-2019-00175-01, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra”.

¹³ Por controvertirse la designación de un concejal de un municipio que es capital departamental. Valga aclarar que esta regla corresponde al texto original de la Ley 1437 de 2011, que en este aspecto mantiene su vigencia para el caso concreto en virtud de lo normado en el artículo 86 de la Ley 2080 de 2020, conforme con el cual esa nueva legislación “rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de: los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley”.



del 18 de febrero del 2022 y que culminó con la expedición de la sentencia SU-207 del 9 de junio de 2022.

43. En la parte considerativa de la decisión, la Corte expuso que “...lo constitucionalmente relevante en este asunto es determinar si la función asignada a la hermana del accionante -ordenar viáticos y comisiones para los funcionarios de la Contraloría Departamental- podía ser ejercida respecto o con incidencia en el distrito de Cali y no simplemente el lugar del ejercicio”.

44. En este sentido la Corte concluyó que “[e]sta cuestión no fue parte de la motivación de las providencias emitidas por los jueces accionados. En su lugar se limitaron a identificar las funciones que según el Consejo de Estado ha considerado como expresión de autoridad administrativa, entre ellos, ordenar viáticos y conceder ello a pesar de que uno de los principales asuntos planteados por el demandado en el proceso de nulidad electoral fue la imposibilidad de ejercer cualquier tipo de función directamente en el distrito de Cali ya que la jurisdicción de su pariente se limitaba al nivel departamental...”

45. Luego de lo anterior, la Corte arribó al caso concreto y concluyó que en las providencias judiciales se “configuraron los defectos sustantivo y fáctico por la inadecuada hermenéutica utilizada para efectos de valorar la configuración de la causal de inhabilidad por parentesco”¹⁴.

46. En lo referente al defecto sustantivo lo encontró configurado en la medida que “...las disposiciones que regulan la inhabilidad por parentesco exigen que los parientes del candidato a un cargo de elección popular `hayan ejercido autoridad [...] administrativa´. Por tanto, acorde con el carácter restrictivo del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, es insuficiente concluir que este presupuesto se cumpla simplemente corroborando que el familiar ocupa un cargo de orden territorial o nacional. A juicio de la Sala, es imperioso acreditar en cada caso concreto la posibilidad real de ejercer la autoridad en el municipio”.

47. De igual manera concluyó que existió defecto fáctico por insuficiente valoración probatoria porque “...no era suficiente establecer, de forma mecánica, que la entidad tiene carácter departamental y, en consecuencia, irradia sus funciones en los municipios. Solamente, analizando la **probabilidad del impacto en el electorado a partir de la función desempeñada** en el municipio es posible justificar la aplicación de la inhabilidad”. (Negrilla de la Sala).

48. En este mismo sentido, la Corte precisó que era “constitucionalmente relevante en este asunto determinar si la función asignada a la hermana del accionante -ordenar viáticos y comisiones para los funcionarios de la Contraloría Departamental- podía ser ejercida respecto o con incidencia en el distrito de Cali y no simplemente el lugar de su ejercicio”.

¹⁴ Se resalta que la Corte no encontró probados los defectos de violación directa de la Constitución y desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego.



49. Acto seguido afirmó que las providencias tuteladas¹⁵ “...se limitaron a identificar las funciones que según el Consejo de Estado ha considerado como expresión de autoridad administrativa, entre ellos, ordenar viáticos y conceder comisiones. Ello a pesar de que uno de los principales asuntos planteados por el demandado en el proceso de nulidad electoral fue la imposibilidad de ejercer cualquier tipo de función directamente en el distrito de Cali ya que la jurisdicción de su pariente se limitaba al nivel departamental”.

50. En este punto se preguntó la Corte ¿puede la secretaria general de una entidad de control con jurisdicción departamental ejercer autoridad administrativa en un municipio o distrito? Ante lo cual afirmó que a “...juicio de la Sala Plena, la garantía del derecho fundamental a elegir y ser elegido **exige una valoración integral sobre la configuración de inhabilidad por parentesco**. Tal como se propuso en las consideraciones de esta providencia solamente **analizando de forma estricta la posibilidad real de ejercicio de la función en el municipio es posible restringir en menor grado el derecho protegido**”. (Negrilla de la Sala).

51. Precisó la sentencia de tutela que la parte actora del proceso electoral allegó resoluciones suscritas por la hermana del demandado, enlistó personas beneficiadas por comisiones y viáticos y el lugar de votación, para demostrar “...la incidencia de las funciones de la funcionaria en los votantes de Cali”.

52. Asimismo, afirmó que el demandado, en sus alegaciones de primera instancia, explicó los motivos por los cuales los actos administrativos aportados por el demandante son inconducentes. Así lo dijo textualmente:

“...se ocupó de explicar la inconducencia de cada una de dichas pruebas y las razones por las cuales de ellas no se desprende la incursión en la inhabilidad. A partir del concepto de autoridad administrativa -criterio funcional- del artículo 190 de la Ley 136 de 1994 analizó cada acto y concluyó que (i) no contienen gastos con cargo al presupuesto del municipio de Cali sino del departamento del Valle del Cauca; (ii) no son actos administrativos que lleven implícita competencias reglamentarias, o de designación y remoción de los empleados, o de potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones; (iii) las funciones expresadas en los referidos actos, no fueron ejercidas en el municipio de Santiago de Cali en el cual se celebró la elección; (iv) las comisiones a las que hacen alusión los actos administrativos referidos, son comisiones de servicios y no para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de periodo, es decir no constituyen forma de provisión de empleos; (v) los comicios electorales fueron realizados el 27 de octubre de 2019, por lo que los doce (12) meses anteriores a dicha calenda, se consolidan el 27 de octubre de 2018, es decir que gran parte de los actos administrativos aportados, fueron proferidos antes del 27 de octubre de 2018. Como consecuencia de lo expuesto, según el demandado, era viable concluir que no se configuraron los elementos objetivo y territorial.

Considera la Sala que la omisión de valoración detallada del material probatorio descrito, para efectos de determinar la configuración de los elementos objetivo y territorial, desconoce los derechos fundamentales del accionante en tanto pasa por alto la regla dispuesta en esta providencia según la cual la autoridad judicial debe realizar una valoración probatoria concreta y ajustada al principio de razonabilidad y proporcionalidad para efectos de determinar la configuración de la inhabilidad. Ello

¹⁵ La del Tribunal y la de esta Sala



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

implica un examen específico de la probabilidad real de ejercicio de la autoridad en el municipio desde el nivel departamental. Así las cosas, no es admisible una valoración genérica o abstracta fundada solo en consideraciones formales sobre la naturaleza de la entidad o el tipo de funciones asignadas. Tal como ocurrió en este caso donde los jueces se limitaron a afirmar que en tanto el cargo era del nivel departamental, por obvias razones el ejercicio de la autoridad administrativa incluía el municipio de Cali”.

53. Destacó la Corte que esta Sección para valorar la autoridad administrativa acudió al artículo 190 de la Ley 136 de 1994 *“pese a que la Contraloría Departamental del Valle del Cauca (i) es una entidad autónoma, y (ii) que no hace parte de la rama ejecutiva”*. En todo caso, resaltó que *“...si bien, la Sala Plena no descarta la posibilidad de que un funcionario público de una entidad autónoma departamental ejerza autoridad administrativa en un municipio, es tarea del juez electoral descartar con claridad, de forma motivada y con base en la normatividad que rige a dicho ente, la forma en que la delegación de funciones para autorizar viáticos y comisiones puede construir ejercicio de autoridad con incidencia en el respecto municipio en concreto”*. (Negrilla por fuera del texto).

54. Señaló que en este caso, *“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). Una interpretación estricta vulnera los derechos fundamentales a elegir (cuyos titulares son los electores) y a ser elegido y el de ejercicio de la función pública (cuyo titular es el elegido)”*.

55. Con fundamento en lo anterior la Corte Constitucional fijó la siguiente:

Regla de decisión

120. Cuando deba determinarse la configuración de la inhabilidad de un funcionario municipal elegido por su parentesco con un funcionario departamental, **la 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. (Negrilla de la Sala).

56. Así las cosas, resolvió:

Revocar la decisión adoptada por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 20 de agosto de 2021, que confirmó parcialmente la decisión de la Sección Primera del Consejo de Estado. En su lugar, conceder el derecho fundamental al debido proceso y a la participación política del señor Milton Fabián Castrillón Rodríguez. En consecuencia, ordenar a la Sección Quinta del Consejo de Estado que en el término de 15 días siguientes a la notificación de esta providencia emita una nueva decisión atendiendo lo dispuesto en la esta sentencia.



2.4. Problema jurídico

57. De conformidad con las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-2017 del 2022, la Sala considera que el problema jurídico en este asunto se contrae a determinar si hay lugar a confirmar, revocar o modificar el fallo de primera instancia.

58. En tal sentido, se debe establecer, a partir de los argumentos plasmados en la alzada y de las pruebas aportadas en el expediente, si el demandado incurrió en la causal de inelegibilidad contenida en el artículo 43.4 de la Ley 136 de 1994, por haberse configurado los factores de ejercicio de autoridad administrativa, territorial y funcional de la norma mencionada, en razón del desempeño del cargo de secretaria general de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca por parte de su hermana Martha Rosmery Castrillón Rodríguez.

2.5. Causal de nulidad invocada: inhabilidad por parentesco

59. De conformidad con el artículo 139 del CPACA cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades de todo orden. Igualmente podrá solicitar la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.

60. Los motivos y causales para que ello se produzca fueron consignadas en el artículo 275 de esta misma codificación, así:

“Artículo 275. Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:

(...)

5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad.

(...)”.

61. Para el cargo de concejal, el artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, consagra las siguientes causales de inhabilidad:

“ARTÍCULO 43. INHABILIDADES. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

(...)

4. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo



municipio o distrito; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo municipio o distrito en la misma fecha”.

(...).

62. Dentro de los supuestos del numeral 4 *ibidem* se encuentra la llamada “inhabilidad por parentesco”. En efecto, *“el ejercicio de autoridad por parte de pariente es una de las prohibiciones para el acceso a casi todos los cargos de elección popular. En tal escenario, y aun cuando no se trate de la elección de la persona que detenta y ejerce la autoridad civil, política, administrativa o militar, su propósito es el de evitar que el candidato se valga de las prerrogativas de su pariente, so pena de comprometer la igualdad en la contienda electoral frente a los demás candidatos”*¹⁶.

63. Sobre su finalidad también se ha señalado:

“Las causales previstas en los artículos 179-5 de la Constitución Política y 33-5 de la Ley 617 de 2000, que son las que ocupan la atención de la Sala, fueron consagradas con la finalidad de depurar la democracia colombiana, evitando el nepotismo y per sé que los servidores investidos de autoridad lo utilizaran para favorecer intereses de personas de su núcleo familiar, con quienes tienen lazos de parentesco en los grados allí señalados, conducta que de no ser prevenida rompería con el principio de imparcialidad, empeñaría el proceso político electoral y comprometería de manera grave el derecho a la igualdad de oportunidades de los candidatos para acceder al ejercicio de funciones y cargos públicos, inclinando la balanza a favor de sus allegados, facilitando así la propagación de dinastías electorales familiares”¹⁷.

64. Y en el mismo sentido:

“Ese apoyo mutuo que se podían brindar los parientes generaba un desbalance en el contexto político electoral colombiano, que si bien tenía como justificación ejercer el derecho fundamental de acceso al poder político (art. 40 ib.), se hacía con un inmenso sacrificio (sic) del derecho a la igualdad y por supuesto del principio de transparencia, ya que no era claro que el éxito que eventualmente se ignora en los (sic) urnas fuera el fruto de un capital electoral propio sino más bien ajeno, endosado para esos únicos fines y no para consolidar un proyecto ideológico o político. Sin dejar de lado, por supuesto, que con el nepotismo se pone en serio riesgo el pulcro ejercicio de la función administrativa, en particular su imparcialidad (art. 209 ib.), en la medida que por esa relación de parentesco o familiaridad del

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 27 de octubre de 2016, rad. 76001-23-33-000-2015-01395-01, Demandado: Horacio Nelson Carvajal Hernández, Concejal de Cali, período 2016-2019.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de junio de 2009, número interno 2007-00376.



servidor público puede actuar o dejar de hacerlo inspirado por motivos que no atienden el interés general”¹⁸.

65. Se trata entonces de un límite al nepotismo y un freno a la desigualdad que deriva del aprovechamiento potencial de las posiciones de autoridad del familiar de quien aspira en este caso a la duma municipal, en detrimento de otras candidaturas que no cuentan con apoyos similares.

66. Esta Sala de lo Electoral ha sostenido que requiere para su configuración, en el caso de los aspirantes al respectivo concejo, la presencia de los siguientes elementos que deben verificarse de manera individual y ser concurrentes¹⁹:

- i) **Parentesco**: vínculo por matrimonio o unión permanente o parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con un funcionario del municipio por el cual resultó electo el concejal.
- ii) **Elemento temporal**: que el funcionario haya ejercido autoridad en cualquier momento dentro de los 12 meses anteriores a la elección.
- iii) **Elemento espacial**: que la autoridad se haya ejercido en el respectivo municipio o distrito por el cual resultó electo el concejal.
- iv) **Elemento objetivo**: que haya un ejercicio de autoridad civil, política, **administrativa** o militar en el respectivo municipio, en las condiciones anteriores.

67. Frente al parentesco, se ha señalado que “para que se estructure no es suficiente que un candidato esté emparentado con cualquier servidor público. Se necesita, además, que el parentesco o vínculo exista en los grados y modalidades que dice la ley²⁰, para cuya acreditación resulta idóneo el registro civil, sin perjuicio de que medien circunstancias extraordinarias que obliguen a determinar la filiación a partir de otras pruebas, como lo destacó la Sala en fallo de 10 de marzo de 2016²¹.

68. Para la estructuración del elemento temporal de esta causal, “*bastará que la autoridad se haya ejercido o detentado en cualquier momento durante el periodo inhabilitante, lo que deviene en que su materialización no es requisito imperante*”

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 22 de octubre de 2009, número interno 2008-00014.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 7 de febrero de 2019. Radicado 11001-03-28-000-2018-00048-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

²⁰ Osorio Calderín, Ana Carolina, Manual de Inhabilidades Electorales. Editorial Ibáñez, 2012. Bogotá D.C., pp. 111 y 112. Además, ver la siguiente sentencia: Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Alberto Yepes Barreiro. sentencia de 7 de julio de 2016, Radicación número: 76001-23-33-000-2015-01487-01.

²¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 10 de marzo de 2016, rad. 54001-23-31-000-2012-00001-03, demandado: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CÚCUTA.



para la configuración de la citada prohibición²²; o en otras palabras basta con que se haya tenido asignada la función, independientemente de si se hizo uso o no de tal atribución durante el lapso prohibido por el legislador, entiéndase, el comprendido entre la fecha en que se celebró la elección demandada y los 12 meses anteriores, pues, como bien lo destacó el Ministerio Público en el curso de esta segunda instancia, el efecto de esta circunstancia de inelegibilidad es preventivo.

69. Ahora, sobre este aspecto, la Corte Constitucional, en la sentencia SU-207 del 2022, consideró que *“corresponde a la autoridad judicial realizar una valoración probatoria concreta y ajustada al principio de razonabilidad y proporcionalidad. Por lo tanto, (iv) es exigible un examen específico de la probabilidad real y materialmente posible de ejercer la autoridad administrativa en el mismo municipio del candidato”*.

70. Por lo tanto, concluyó que *“(v) no es posible la valoración genérica o abstracta, fundada en la regla según la cual la autoridad se ejerce por el solo hecho de detentarla, a partir de consideraciones formales sobre la naturaleza de la entidad o el tipo de funciones asignadas”*.

71. El factor territorial o espacial conlleva que la reputada autoridad se ejerza en el mismo municipio en el que tuvo lugar la elección del concejal. En ese orden, es necesario que el pariente que inhabilite al candidato electo pueda o haya podido desplegar sus competencias en el ente territorial respecto del cual aquel pretende hacerse elegir.

72. Se trata de la superposición de lo que bien podría llamarse “circunscripciones funcionales”. La conjugación de dicho factor conlleva *“la imbricación **parcial o total** de los espacios sobre los cuales se ejerce la autoridad -civil, administrativa o de cualquier otra índole- y, simultáneamente, se desarrolla la contienda electoral”*²³.

73. En relación con esta superposición se tiene que la autoridad que se ejerce desde ámbitos nacionales o departamentales impacta al municipio. Así, en la sentencia del 20 de febrero de 2009, la Sección Quinta²⁴, al referirse a la inhabilidad que pesaba sobre un concejal de Cartagena en función de su parentesco con el Secretario de Gobierno de Bolívar (departamento del que es capital), explicó que *“en ningún caso, puede afirmarse de manera categórica que las autoridades departamentales (Gobernador o Secretarios del Despacho) no ejercen autoridad en el nivel local, pues, se repite, las funciones a ellos asignadas deben ejercitarse de forma coordinada, junto con las municipales y distritales, según el respectivo caso...”*; año en el que también se decantó que la inhabilidad *“se configura si el funcionario en cuestión (ejerció su) autoridad en el municipio en*

²² Consejo de Estado, Sección Quinta, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 12 de marzo de 2020, rad. 15001-23-33-000-2019-00579-02, Demandado: KAREN LUCÍA MOLANO GRANADOS - CONCEJAL DE TUNJA -PERÍODO 2020-2023.

²³ Consejo de Estado, Sección Quinta, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 10 de marzo de 2016, rad. 54001-23-31-000-2012-00001-03, demandado: alcalde del municipio de Cúcuta.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta. M.P. Susana Buitrago Valencia, expediente:2007-00800-01



*el cual fue elegido su pariente o vinculado, independientemente de que el cargo ocupado por aquél sea del sector central o descentralizado, del nivel nacional o territorial, pues tales distinciones son ajenas al tenor de la norma y su finalidad...”*²⁵.

74. De igual forma, la Sala Plena de esta Corporación indicó que *“el departamento en su conjunto es la circunscripción territorial, para estos efectos, y desde luego en él se incluyen los municipios que lo conforman. De no ser así, ¿dónde estarían los votantes para esa elección, teniendo en cuenta que los departamentos no tienen un territorio ni una población exclusiva y diferente al de los municipios?”*²⁶.

75. Sin embargo, en la providencia SU-207 del 2022, la Corte descartó este criterio y concluyó que:

De lo expuesto es posible identificar casos en los cuales se impugna la elección de un funcionario del nivel municipal alegando las relaciones de parentesco con funcionarios de niveles territoriales superiores. En esos eventos, la jurisprudencia muestra algunas discrepancias acerca del tipo de examen que debe realizar el juez electoral. De una parte, es posible encontrar aquellos pronunciamientos que a partir de un criterio exclusivamente formal indican que la vinculación a una entidad adscrita a un nivel territorial superior es suficiente para dar por cumplido el factor territorial y la probabilidad de ejercer la autoridad también el factor objetivo.

Sin embargo, otros pronunciamientos realizan un escrutinio más detallado de las probabilidades materiales de influencia de la entidad del nivel superior (sentencias del 28 de enero de 2003, 2 de septiembre de 2005, 7 de diciembre de 2016 y 29 de junio de 2021). En esa dirección el análisis se orienta a establecer la **probabilidad de incidencia efectiva en el nivel territorial** correspondiente examinando, por ejemplo, si de acuerdo con sus actividades, existía una *probabilidad real* de ejercer la autoridad administrativa. Si se examinan con detalle esas providencias parece requerirse un escrutinio que evidencie una probabilidad material de que las gestiones departamentales tengan réplicas en el nivel municipal.

67. La distinción metodológica referida al analizar los casos permite evidenciar entonces la existencia de dos posibilidades de análisis respecto del ejercicio de la autoridad administrativa cuando ella tiene lugar desde el departamento hacia el municipio. **Ello impone a la Corte la necesidad de establecer, desde el punto de vista constitucional, cuál es el estándar constitucionalmente admisible en esta materia. Y, a juicio de la Sala, la segunda orientación metodológica es la correcta al menos por las siguientes cuatro razones.** (Negrillas y subrayado de la Sala).

76. En punto con elemento objetivo de la inhabilidad, se tiene que se concreta en el ejercicio de autoridad, que puede revestir diversos matices: civil, política, militar o administrativa. Sobre esta última modalidad profundizará la Sala por ser la que interesa al *sub lite*.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta M.P. Mauricio Torres Cuervo, expediente: 2007-00785-01 Sentencia de 31 de julio de 2009.

²⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Enrique Gil Botero. Actor: Asdrúbal González Zuluaga. 15 de febrero de 2011.



77. Pues bien, el contenido normativo de esta autoridad lo encontramos en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, según el cual:

“ARTÍCULO 190. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA. Esta facultad además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales.

También comprende a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias”.

78. Esta Sala electoral, en no pocas ocasiones, se ha referido al contenido y elementos que se requieren para la configuración de este tipo de autoridad, esto de acuerdo con el desempeño de actos de dirección, lo que implica un grado de autonomía decisoria con el que se ejercen las funciones legalmente establecidas en cada caso particular.

79. Cabe advertir que del contenido de la anterior disposición se establece claramente que no todo servidor público tiene la virtualidad de ejercer actos de autoridad y mando pues se requiere de un grado específico otorgado por la estructura de cada entidad, a partir del cual se puedan tomar decisiones y lograr su cumplimiento.

80. Desde el 2005²⁷, la Sala precisó: “...que para establecer si el ejercicio de determinado cargo público **implica el ejercicio de autoridad administrativa**, puede acudirse, o bien a un **criterio orgánico**, o bien a un **criterio funcional**. En virtud del primero, es posible entender que el **ejercicio de determinado cargo conlleva el ejercicio de autoridad administrativa por tratarse de aquellos que, de conformidad con la ley, implican dirección administrativa**, por ser ésta es {sic} una manifestación de dicha autoridad. Y, acudiendo al segundo, será posible concluir que **las funciones propias de un determinado cargo implican el ejercicio de dicha autoridad**, en atención al análisis que de dichas atribuciones haga el juzgador en el caso concreto” (Negritas fuera de texto original).

81. Tesis reiterada en sentencia 23 de septiembre de 2013, de la siguiente manera:

“...no sobra recordar que en cuanto a la **autoridad administrativa** el artículo 190 de la Ley 136 de 1994 establece un **criterio orgánico y uno funcional** para determinar en qué casos se configura este tipo de dirección. Con el primer criterio los alcaldes, los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas y de unidades administrativas especiales son los servidores a los que se les atribuye autoridad

²⁷ Sentencia del 9 de septiembre de 2005, Consejo de Estado, Sección Quinta, M. P. Darío Quiñones Pinilla, exp. 41001-23-31-000-2003-01299-02 (3657).



administrativa. Con el **segundo criterio los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios, ordenar gastos, conferir comisiones**, licencias, vacaciones, trasladar funcionarios subordinados, reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijar nueva sede de trabajo **son también servidores que ejercen autoridad administrativa...**²⁸

82. Desde esa óptica, tal y como lo ha reconocido de antaño la Sección Quinta²⁹, el ejercicio de autoridad administrativa así entendido “*se refiere al desempeño de un cargo público que otorga a su titular poder de mando, facultad decisoria y dirección de asuntos propios de la función administrativa que se dirigen al funcionamiento del aparato administrativo*”, lo cual se examina en razón de la naturaleza del cargo (criterio orgánico) o de las funciones asignadas (criterio funcional), de tal manera se entiende que, bajo este último enfoque, el servidor facultado, por ejemplo, para ordenar gastos y conferir comisiones, se entiende investido de autoridad administrativa.

2.6. Caso concreto

83. La Sala anticipa que confirmará la providencia de primera instancia.

84. En aras de no redundar en aspectos que fueron reseñados en el acápite de antecedentes, la Sala abordará los planteamientos de la apelación, en los términos del escrito contentivo de tal recurso y de acuerdo con lo ordenado por la sentencia SU-207 del 2022 que originó el presente fallo.

85. Así las cosas, según lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-207 del 2022, se hará un análisis probatorio de los elementos de juicio que obran en el plenario para acreditar la inhabilidad alegada, sobre todo en lo que hace referencia al ejercicio de autoridad administrativa de la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez en el municipio de Santiago de Cali.

86. Para realizar el análisis mencionado, la Sala observa que en el expediente obran las siguientes pruebas relevantes para decidir el recurso de apelación:

Aportadas por la parte actora en la demanda y el escrito que respondió la excepción:

- Certificación de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca del 18 de diciembre de 2019, por la que informa que la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez, labora en la entidad en el cargo de secretaria general desde el 14 de marzo de 2017.

²⁸ Sentencia de 23 de septiembre de 2013, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, exp. No. 41001-23-31-000-2012-00048-01, demandado: Personero de Neiva.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C. P. Darío Quiñones Pinilla, exp. 41001-23-31-000-2003-01299-02(3657).



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

- Resolución 254 del 2017, por medio de la cual el Contralor Departamental nombró a la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez como secretaria general de la entidad.
- Acta de posesión No. 5810 del 14 de marzo del 2017, en el cual la señora Martha Rosmeri Castrillón Rodríguez tomó posesión del cargo de Secretaria General de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.
- Resolución 015 de julio 06 de 2016, por la cual se delega en un directivo (secretario general) funciones en materia contractual para la adquisición de bienes y servicios con destino a la Contraloría Departamental del Valle, donde entre otros considerandos se indicó: *“Que mediante la Ordenanza N° 101 de enero 05 del 2001, se adoptó la nueva estructura de la contraloría Departamental del Valle del Cauca, determinando sus funciones generales y se estableció la autonomía administrativa, presupuestal y contractual dispuso: “En ejercicio de la autonomía contractual del Departamento del Valle del Cauca suscribirá en nombre y representación de la Entidad, los contratos que debe celebrar el cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de la delegación que al efecto realice, conforme a lo dispuesto en la presente Ordenanza.”*
- Resolución 016 de julio 06 de 2016, por la cual se delega en un directivo (secretario general) funciones relacionadas con el reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales a los empleados de la contraloría Departamental del Valle del Cauca *“Que en aras de racionalizar, descongestionar, simplificar y hacer más expeditos los trámites administrativos, se hace necesario delegar en el Secretario General de la Entidad, o que haga sus veces, la función de reconocer y ordenar el pago de salario y prestaciones sociales a los funcionarios de la Entidad, conforme a lo establecido en la Ley 1071 de 2006, Decretos 1045 de 1978 y 2418 de 2015, y demás normas que le sean aplicables al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca”*
- Resolución 011 del 13 de marzo de 2017, por la cual se delegan en un directivo la función de autorizar comisiones de servicio y ordenar el gasto de viáticos, donde se resuelve: *“ARTICULO PRIMERO. Delegar en el funcionario que ejerce el cargo de Secretario General de la contraloría Departamental del Valle del Cauca, o quien haga sus veces la función de autorizar las comisiones de servicios y ordenar el gasto de viáticos a que haya lugar a favor de los funcionarios de la Contraloría Departamental, conforme las tarifas legales”.*
- Resoluciones del año 2019, por medio de las cuales la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez, en ejercicio de la facultad que le fue delegada por medio de la Resolución 011 del 13 de marzo del 2017, concedió comisiones a los empleados de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.
- Resoluciones del año 2018, por medio de las cuales la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez, en ejercicio de la facultad que le fue delegada por medio de la Resolución 011 del 13 de marzo del 2017,



concedió comisiones a los empleados de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

- Copia del Registro Civil de Nacimiento de la señora MARTHA ROSMERY CASTRILLÓN RODRÍGUEZ, expedido por la Notaría Tercera del Circulo de Cali.
- Copia del Registro Civil de Nacimiento del señor MILTON FABIÁN CASTRILLÓN RODRÍGUEZ, expedido por la Notaría Tercera del Circuito de Cali.
- Acta General de Escrutinio o Formulario E26-CON, calendada el 14 de noviembre de 2019, suscrita por la Comisión Escrutadora de Cali, a través de la cual se declaró la elección del señor MILTON FABIÁN CASTRILLÓN RODRIGUEZ, como concejal del Municipio de Santiago de Cali por el partido Conservador Colombiano, para el periodo constitucional 2020-2023.
- Páginas 34 y 35 del Manual de Funciones de la Contraloría Departamental del Valle, en las que se observan, las funciones, competencias y requisitos exigidos para el Cargo de Secretario (a) General.

Aportadas por el demandado

- Resolución reglamentaria No. 019 del 28 de junio del 2017 "por medio de la cual se determinan los sujetos y puntos de control de la contraloría departamental del valle del cauca".

2.6.1. Criterio para la definición del ejercicio de autoridad administrativa frente al cargo de secretaria general de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca

87. El accionado consideró lo siguiente sobre el análisis del Tribunal:

“Si bien de un análisis detallado a las funciones contenidas en el Manual para el cargo de Secretaria General, no se entrevé que las mismas ostenten la entidad suficiente para ser consideradas como ejercicio de autoridad administrativa, la Sala encuentra acreditado dicho ejercicio a partir de la autorización que el entonces Contralor Departamental le otorgó a la señora Martha Rosmery Castrillón para **ORDENAR GASTO** y **CONFERIR COMISIONES**, en consideración a que:

i) Se generó mediante un acto administrativo de Delegación, específicamente por la Resolución No. 011 del 13 de marzo de 2017 *“Por la cual se delega en un directivo la función de autorizar comisiones de servicio y ordenar el gasto de viáticos”*

ii) La delegación ha sido entendida por el Consejo de Estado como: *“un fenómeno de transferencia de competencias a personas o funcionarios que actúen de manera independiente y definitiva, pudiendo el delegante reasumir la competencia y revocar la decisión”* 1



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

iii) Sin desconocer que el ejercicio de autoridad administrativa no exige al funcionario desplegar funciones, en el caso *sub-examine* y sólo con el propósito de ahondar en razones, está evidenciado que la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez materializó y en varias oportunidades, las dos funciones que detentaba. Resaltándose especialmente, la autorización de gasto para viáticos y comisión de servicio que efectuó en favor del entonces Contralor Departamental del Valle, pues ello demuestra en detalle que el ejercicio era propio de ella y no del Contralor delegante.

iv) Desde el punto de vista del criterio funcional, se advierte que entre las funciones asignadas a la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez se encontraban tanto la de ORDENAR GASTO como la de CONFERIR COMISIONES” (Negrillas de la Sala).
”

88. Cuestionó básicamente que el análisis de la autoridad administrativa bajo el “criterio funcional” comprendiera un acto de delegación, en vez de recabar exclusivamente en el manual de funciones del cargo que en criterio del propio *a quo* no la evidenciaba, con lo cual se estaría contraviniendo la interpretación restrictiva de la inhabilidad.

89. Al respecto, lo primero que se debe señalar es que, como bien lo reconoce el propio recurrente, la interpretación restrictiva opera respecto de la circunstancia de inelegibilidad en cuestión. Sin embargo, es notorio que en este caso no se están desnaturalizando sus elementos de configuración.

90. El Tribunal se refirió a uno de esos elementos, sin desviar o torcer su alcance, esto es, al ejercicio de autoridad administrativa. El enfoque orgánico o funcional con el que se mira tal circunstancia es apenas un criterio de valoración que permite examinar si se configura o no debido a la naturaleza del cargo o de las funciones que entraña.

91. En relación con esto último, tal y como lo ha evidenciado la jurisprudencia de esta Corporación, es posible derivar el ejercicio de autoridad administrativa de “... **los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios, ordenar gastos, conferir comisiones, licencias, vacaciones, trasladar funcionarios subordinados, reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijar nueva sede de trabajo...**”³⁰.

92. Así, se trata de un atributo que, bajo el criterio funcional, es explicable con base en el impacto de las funciones, y no en el origen. Ello significa que no importa si la función no aparece en el respectivo manual de funciones, siempre que se acredite que se ostentan legítimamente, pues bien podrían derivar de la Constitución o de la ley misma o, como en el *sub judice*, de un acto de delegación.

³⁰ Sentencia de 23 de septiembre de 2013, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, exp. No. 41001-23-31-000-2012-00048-01, demandado: Personero de Neiva.



93. Con miras a orientar de manera más clara la disertación, conviene poner de relieve lo explicado por la Sala en sentencia de 11 de junio de 2009³¹. En aquella oportunidad se examinó si la función que obtuvo un funcionario de la Fiscalía General de la Nación por vía de delegación inhabilitaba a su pariente que aspiraba a una alcaldía municipal. Entonces se dijo:

“... esta Sección ha concluido que la mera delegación de la facultad de ordenación del gasto, independientemente de su realización efectiva por el delegatario, implica para éste el ejercicio de autoridad administrativa. (...) En varias oportunidades esta Sección ha considerado que, si bien ciertos cargos no implican el ejercicio de autoridad administrativa por razón del desempeño de las funciones que les son propias, ello no es obstáculo para que, eventualmente, quienes los ocupan ejerzan tal autoridad por razón de funciones delegadas de otros empleos. Ahora bien, para responder uno de los planteamientos en los que insiste la defensa, se recuerda que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de esta Corporación, para concluir que determinada función, delegada o propia, lleva implícito el ejercicio de autoridad administrativa no es necesario probar que dicha atribución se realizó o cumplió efectivamente, pues basta demostrar que se tuvo asignada”

94. Este antecedente resulta suficientemente ilustrativo de la ausencia de limitación para el juez de lo electoral para mirar más allá del manual de funciones de la correspondiente inhabilidad, pues se busca establecer si se reúnen las condiciones que el legislador ha definido como nocivas para la democracia, en este caso la ventaja potencial –no necesariamente concretada– que se asocia a supuestos de nepotismo.

95. Visto así, es lo procedente derivar el ejercicio de autoridad administrativa de la Resolución No. 011 del 13 de marzo de 2017 *“Por la cual se delega en un directivo la función de autorizar comisiones de servicio y ordenar el gasto de viáticos”*, lo cual dio origen a los actos administrativos en los que se concedieron comisiones y de ordenó gasto, y que fueron aportados al expediente para probar el ejercicio de la autoridad administrativa.

96. Bajo estas consideraciones, es claro que el reparo de la alzada acometido en el presente acápite no está llamado a prosperar. Ahora, la Sala entrará a analizar a continuación si la expedición de los actos administrativos en los cuales confirió comisiones y autorizó gastos, generó una ventaja a favor del demandado en la ciudad de Cali.

2.6.2. El ejercicio de la autoridad administrativa en el municipio de Cali, por parte de la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez, alcance de la Resolución Reglamentaria No. 019 del 28 de junio de 2017 de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca y carácter autónomo de dicha entidad

97. Por la afinidad temática que existe entre los reproches que sustentan la apelación, reseñados en los ordinales (v), (vi) y (vii) del título 12 de los antecedentes de esta sentencia, la Sala los estudiará de forma conjunta.

³¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, M. P. Mauricio Torres Cuervo, 11 de junio de 2009, rad. 20001-23-31-000-2007-00225-02, Demandado: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VALLEDUPAR.



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

98. Asegura el demandado que la resolución reglamentaria No. 019 del 28 de junio del 2017 de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, evidencia que dicha entidad no tiene influencia alguna sobre el municipio de Santiago de Cali, sobre el cual no puede ejercer control fiscal, por contar con su propia contraloría municipal.

99. Se refiere el memorialista al documento de 7 páginas que aportó junto con la contestación de la demanda, en el que se relacionan lo que serían 145 sujetos de control, los puntos de control y el respectivo municipio, bajo una estructura que responde al esquema que se muestra a continuación:

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA				
SUJETOS Y PUNTOS DE CONTROL				
RESOLUCION REGLAMENTARIA No. 019 DE JUNIO 28 DE 2017				
No.	SUJETO DE CONTROL	No	PUNTO DE CONTROL	MUNICIPIO
SUBDIRECCION OPERATIVA SECTOR CENTRAL				
1	GOBERNACION DEL VALLE DEL CAUCA	1	FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DEL VALLE DEL CAUCA	CALI
		2	FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN PARA LA PROMOCIÓN DEL DEPORTE Y LA GESTIÓN SOCIAL	CALI
		3	TREN TURISTICO CAFÉ Y AZÚCAR	CALI
		4	RECREAVALLE	CALI
		5	CORPOVALLE	CALI
		6	CORPOCUENCAS	CALI
1		6		
SUBDIRECCION OPERATIVA SECTOR DESCENTRALIZADO				
1	HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL VALLE "EVARISTO GARCIA" ESE			CALI
2	HOSPITAL ISAIAS DUARTE CANCINO ESE			CALI
3	HOSPITAL PSIQUIATRICO UNIVERSITARIO DEL VALLE ESE			CALI

100. Además, la parte demandada aseguró que, aunque existen unos actos administrativos en los cuales la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez confirió comisiones y ordenó gasto, esto tampoco demuestra que se haya ejercido autoridad administrativa en el municipio de Santiago de Cali, por los siguientes motivos expuestos en los alegatos de conclusión en primera y segunda instancia:

- No ordenaron gasto con cargo al presupuesto de Cali.
- No son actos *“que impliquen competencias reglamentarias o de designación o remoción de empleados, o de potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones”*.
- *“Las funciones contenidas en los referidos actos no fueron ejercidas en el municipio el municipio de Santiago de Cali en el cual se celebró la elección”*.
- *“Las comisiones a las que hacen alusión los actos administrativos referidos, son comisiones de servicio y no para desempeñar cargos de libre*



nombramiento y remoción o de periodo, es decir, no constituyen forma de provisión de empleos”.

- *“Los comicios electorales fueron realizados el 27 de octubre del 2019, por lo que los 12 meses anteriores se consolidaron el 27 de octubre del 2018”.* Es decir que gran parte de los actos aportados fueron proferidos antes del 27 de octubre del 2018 y después del 27 de octubre del 2019, que no podían tenerse en cuenta.

101. En este punto, la Sala destaca que, en los alegatos de conclusión presentados por el demandado en primera instancia, afirmó que los actos administrativos eran inconducentes para probar la causal de inhabilidad, ya que algunos estaban por fuera del periodo inhabilitante; otros no autorizaron gasto y otros confirieron comisiones desde otro municipio a la ciudad de Cali.

102. Sin embargo, ese asunto debió haber sido puesto de presente en el momento oportuno, es decir, vía recurso de reposición contra el auto del 15 de septiembre del 2020 que incorporó las pruebas aportadas por las partes (art. 241 del CPACA). En todo caso, esas pruebas serán analizadas de conformidad con las consideraciones de la sentencia SU-207 del 2022.

103. Además, la Sala pone de presente que en la apelación el demandado no alegó ningún reproche sobre las pruebas aportadas, concretamente los actos en los cuales la hermana del accionado confirió comisiones a empleados de la entidad, más allá de la afirmación que algunos fueron revocados, lo cual será analizado más adelante. Sin embargo, por virtud de los lineamientos de la Corte Constitucional en el fallo reseñado, se hará el análisis respectivo de esos medios de convicción.

104. En ese orden, tiene razón el demandado cuando señaló que el “municipio de Santiago de Cali” no figura en dicho listado como sujeto del control fiscal que le compete a la reputada contraloría departamental. No obstante, tal como se explicará a continuación, la Sala considera que la hermana del demandado sí ejerció autoridad administrativa en el municipio de Santiago de Cali, aunque su cargo fuera del orden departamental y la entidad a la que hizo parte no efectuara control fiscal allí. Lo anterior, soportado en el análisis probatorio que demostrará.

105. A vista permanente debe someterse el hecho que lo que el supuesto del artículo 43.4 de la Ley 136 de 1994 se contrae, por lo menos en cuanto al factor territorial que pretende desacreditar el apelante, a la verificación de que la autoridad administrativa ejercida por la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez, consistente en *“autorizar las comisiones de servicios y ordenar el gasto de viáticos”* se haya desplegado *“en”* el municipio de Cali, pues el ingrediente normativo refiere al lugar en el que se ejerce, y no a la persona (natural o jurídica) sobre la cual recae.

106. Lo anterior quiere decir que una cosa es el ejercicio de la potestad de vigilancia fiscal por parte de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca en el



municipio de Cali. Otra es que el desempeño del cargo de Secretaria General en la Contraloría Departamental del Valle del Cauca que ocupó la hermana del demandado implique desplegar acciones de potestad de mando sobre personas de esa circunscripción territorial.

107. La Sala considera que no es de recibo que el demandado aduzca que los actos expedidos por la mencionada funcionaria no implicaron el ejercicio de dicha autoridad porque i) no ordenaron gasto con cargo al presupuesto de Cali y ii) no implican ejercicio de “competencias reglamentarias o de designación o remoción de empleados, o de potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones” y iii) *“Las comisiones a las que hacen alusión los actos administrativos referidos, son comisiones de servicio y no para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de periodo, es decir, no constituyen forma de provisión de empleos”*.

108. Esto es así porque, tal como se explicó en los párrafos 72 a 78 de esta providencia, la facultad que le fue delegada a la señora Castrillón Rodríguez de autorizar comisiones, es de aquellas que, bajo un punto de vista funcional (inciso 2° artículo 190 de la Ley 136 de 1994), permite concluir el ejercicio de la autoridad administrativa. Por lo tanto, el hecho de conferir comisiones es una atribución que por sí sola, implica ejercicio de autoridad administrativa.

109. Materializa la tesis de la Sección Quinta, fijada en los siguientes términos:

“...no sobra recordar que en cuanto a la **autoridad administrativa** el artículo 190 de la Ley 136 de 1994 establece un **criterio orgánico y uno funcional** para determinar en qué casos se configura este tipo de dirección. Con el primer criterio los alcaldes, los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas y de unidades administrativas especiales son los servidores a los que se les atribuye autoridad administrativa. Con el **segundo criterio los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios, ordenar gastos, conferir comisiones**, licencias, vacaciones, trasladar funcionarios subordinados, reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijar nueva sede de trabajo **son también servidores que ejercen autoridad administrativa...**”³²

110. En ese orden, lo que resta establecer, es si el ejercicio de dicha autoridad configuró una ventaja para su hermano, concejal elegido para el municipio de Cali.

111. Sobre este punto, el demandado considera que los actos por los cuales la hermana del demandado autorizó comisiones no pueden constituir un ejercicio de autoridad en el municipio porque i) *“Las funciones contenidas en los referidos actos no fueron ejercidas en el municipio el municipio de Santiago de Cali en el cual se celebró la elección”*; ii) existen actos que fueron expedidos por fuera del periodo inhabilitante (27 de octubre del 2018 – 27 de octubre del 2019) y iii) el cargo que desempeñó la señora Castrillón Rodríguez es de orden departamental y no municipal.

³² Sentencia de 23 de septiembre de 2013, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, exp. No. 41001-23-31-000-2012-00048-01, demandado: Personero de Neiva.



112. Bajo ese entendido, la Sala considera que si bien el cargo que desempeñó la hermana del demandado lo ocupó en entidad de orden departamental – Secretaria General de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca -, lo cierto es que, de conformidad con el análisis de las pruebas obrantes en el plenario, la Sala concluye que ella sí ejerció autoridad administrativa en el municipio.

113. Antes de entrar a sustentar la anterior conclusión, la Sala precisa desde ya que no se tendrán en cuenta aquellos actos administrativos que fueron expedidos por fuera del periodo inhabilitante (27 de octubre del 2018 – 27 de octubre del 2019)³³, atendiendo al reparo realizado por el recurrente demandado por este aspecto en los alegatos de primera y segunda instancia, sobre el cual le asiste razón. Es decir, el análisis que se hará se limitará únicamente aquellas que se profirieron dentro de ese periodo.

114. En ese sentido, se tiene que la parte demandante, al contestar la excepción previa de inepta demanda, enlistó 76 personas, empleadas de la Contraloría Departamental, que al parecer votaron en Cali (aportó el nombre, la cédula y el puesto de votación en el municipio) y a las cuales la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez les autorizó comisiones y ordenó gastos en algunas de estas. Sobre lo anterior, la parte demandada no efectuó ningún pronunciamiento en las etapas procesales correspondientes respecto de estas personas, ni sobre su lugar de votación o algún otro aspecto.

115. Para tal efecto, y de conformidad con los lineamientos de la Corte Constitucional en la sentencia SU-207 del 2022, la Sala hizo un estudio de confrontación entre las mencionadas personas y los actos que les confirió comisión dentro del periodo inhabilitante. Realizada esa verificación, se encontró que, a estos empleados de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, en varias ocasiones, les fue concedida dicha situación administrativa, como lo refleja este cuadro:

Nombre	Puesto de votación	Mesa	Municipio	Resolución que concedió comisión (después del 27 de octubre del 2018) suscrita por Martha Rosmery Castrillón Rodríguez en su calidad de Secretaria General de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca
ALBA NOHEMY PEÑA DURÁN	ESCUELA MANUEL MARIA MALLARINO	6	CALI	Resol 1857 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1124 del 2018

³³ Estas resoluciones son las siguientes:

- Desde la Resolución 885 del 1° de octubre del 2018 a la 952 del 26 de octubre del 2018, porque fueron expedidas antes del 27 de octubre del 2018.
- Desde la Resolución 925 del 28 de octubre 2019 a la Resolución 1067 del 3 de diciembre del 2019, porque fueron expedidas después del 27 de octubre del 2019.



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
 Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
 Santiago de Cali, período 2020-2023
 Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

ALEJANDRO MONTOYA FLORES	UNID.DEP.PANAM. CANCHA DE TEJO	28	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1050 del 2018 Resol 052 del 2019 Resol 056 del 2019 Resol 242 del 2019 Resol 408 del 2019 Resol 427 del 2019 Resol 449 del 2019 Resol 652 del 2019 Resol 740 del 2019
ALEXANDER MONDRAGON VALENCIA	ESCUELA MARIANO OSPINA PEREZ	4	CALI	Resol 966 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 267 del 2019 Resol 354 del 2019 Resol 777 del 2019 Resol 828 del 2019 Resol 841 del 2019
ALEXANDER SALGUERO ROJAS	SENA	36	CALI	Resol 966 del 2018 Resol 584 del 2019 Resol 593 del 2019 Resol 744 del 2019 Resol 766 del 2019 Resol 100 del 2019
ÁLVARO JOSÉ BOLAÑOS	C.V.C	34	CALI	Resol 966 del 2018 Resol 968 del 2018 Resol 999 del 2018 Resol 1023 del 2018 Resol 1035 del 2018 Resol 1042 del 2018 Resol 1052 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1123 del 2018 Resol 008 del 2019 Resol 305 del 2019 Resol 355 del 2019 Resol 389 del 2019 Resol 427 del 2019 Resol 441 del 2019 Resol 464 del 2019 Resol 547 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 629 del 2019 Resol 743 del 2019 Resol 917 del 2019
ANDREA MARCELA GONZÁLES LARGO	COLEGIO POLITECNICO	19	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 615 del 2019
ANDRES MURILLO	ESCUELA OLGA LUCIA LLOREDA	4	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 203 del 2019 Resol 615 del 2019
ÁNGELA FLORENCIA LIBREROS ROJAS	UNID.DEP.PANAM. CANCHA DE TEJO	19	CALI	Resol 1857 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 203 del 2019 Resol 615 del 2019
ANGIE GEOVANNA MEDINA	NORMAL SUPERIOR LOS FARALLONE	20	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1840 del 2018 Resol 615 del 2019 Resol 660 del 2019
ARLY VIVIANA NIETO BALLESTEROS	COLISEO DEL PUEBLO	48	CALI	Resol 1857 del 2018 Resol 615 del 2019



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
 Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
 Santiago de Cali, período 2020-2023
 Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

ARMANDO PORTILLA HERNANDEZ	C.V.C	10	CALI	Resol 1857 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 010 del 2019 Resol 615 del 2019
ARTURO FERNÁNDEZ MANRIQUE	INSTITUTO PARA NIÑOS CIEGOS	10	CALI	Resol 966 del 2018 Resol 005 del 2019 Resol 150 del 2019 Resol 360 del 2019 Resol 406 del 2019 Resol 415 del 2019 Resol 472 del 2019 Resol 497 del 2019 Resol 570 del 2019 Resol 605 del 2019 Resol 662 del 2019 Resol 742 del 2019 Resol 751 del 2019 Resol 761 del 2019 Resol 835 del 2019 Resol 864 del 2019 Resol 876 del 2019 Resol 890 del 2019
CARLOS ALBERTO TORRES PANTOJA	ESCUELA 25 DE JULIO	6	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 080 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 617 del 2019
CARLOS CÓRDOBA AZCÁRATE	ESCUELA GRAN COLOMBIA	6	CALI	Resol 966 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 207 del 2019 Resol 389 del 2019 Resol 417 del 2019 Resol 615 del 2019
CARLOS FELIPE VALENCIA SIERRA	ESCUELA SUSANA VINASCO DE QUIN	19	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 044 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 358 del 2019 Resol 449 del 2019 Resol 617 del 2019 Resol 667 del 2019 Resol 815 del 2019 Resol 893 del 2019
CLAUDIA ISABELA CAMPUZANO	PARQUE DE LAS ORQUIDEAS	17	CALI	Resol 1857 del 2018 Resol 110 del 2019 Resol 615 del 2019
CONSUELO RODRÍGUEZ RENDÓN	COLEGIO LOS ANDES	21	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 203 del 2019 Resol 379 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 765 del 2019
CRISTHIAN ENRIQUE BURBANO GONZÁLEZ	CENTRO PARROQUIAL SAN JUAN BAUTISTA	6	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 045 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 217 del 2019 Resol 228 del 2019 Resol 456 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 667 del 2019



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
 Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
 Santiago de Cali, período 2020-2023
 Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

				Resol 780 del 2019
DANIEL VALENCIA QUINTERO	INSTITUTO PARA NIÑOS CIEGOS	29	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 996 del 2019
DANIELA BLANDÓN PRADO	I.E. SANTA CECILIA SEDE 2	21	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 615 del 2016 Resol 043 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 225 del 2019 Resol 449 del 2019 Resol 663 del 2019 Resol 893 del 2019
DIEGO HERNÁN GONZÁLES QUIJANO	COLEGIO SANTA LIBRADA	3	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 615 del 2019
DORA POSSO	AGUSTÍN NIETO CABALLERO	20	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 111 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 617 del 2019 Resol 660 del 2019
ELIANA MARÍA AMPUDIA	SENA	40	CALI	Resol 966 del 2018 Resol 1041 del 2018 Resol 076 del 2019 Resol 267 del 2019 Resol 292 del 2019 Resol 417 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 633 del 2019 Resol 883 del 2019
ELIZABETH CHICANGO ANGULO	AGUSTIN NIETO CABALLERO	18	CALI	Resol 1052 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 203 del 2019 Resol 615 del 2019
ELIZABETH HERRERA TORRES	POLI DEPORTIVO LOS GUADUALES	34	CALI	Resol 966 del 2018 Resol 1041 del 2018 Resol 615 del 2019 Resol 660 del 2019
EMILSON RIASCOS PERLAZA	COLEGIO CIUDAD DE CÓRDOBA	3	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 203 del 2019
FABIÁN GARCÍA MONSALVE	SENA	11	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 145 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 739 del 2019 Resol 743 del 2019
FERNANDO ARÉVALO TERÁN	ESCUELA MARIANO OSPINA PEREZ	6	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 291 del 2019 Resol 356 del 2019 Resol 448 del 2019 Resol 609 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 668 del 2019



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
 Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
 Santiago de Cali, período 2020-2023
 Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

				Resol 846 del 2019 Resol 851 del 2019
FRANCHESKO BARCO VALENCIA	UNIVALLE MELÉNDEZ SEDE	2	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 008 del 2019 Resol 027 del 2019 Resol 045 del 2019 Resol 076 del 2019 Resol 108 del 2019 Resol 192 del 2019 Resol 373 del 2019 Resol 425 del 2019 Resol 517 del 2019 Resol 584 del 2019 Resol 593 del 2019 Resol 597 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 621 del 2019 Resol 633 del 2019 Resol 752 del 2019 Resol 870 del 2019 Resol 897 del 2019
GLORIA HELENA GIRALDO SALAZAR	IE NORMAL SUPERIOR SANTIAGO	10	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 203 del 2019 Resol 213 del 2019 Resol 615 del 2019
GUSTAVO ALFREDO DELGADO GARCIA	C.V.C	11	CALI	Resol 1039 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 500 del 2019 Resol 615 del 2019
GUSTAVO VALENCIA ESCOBAR	ESCUELA BARTOLOMÉ LOBOGUERRERO	6	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 615 del 2019 Resol 986 del 2019
HANNER LÓPEZ GONZÁLES	COLEGIO BENETT	31	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 008 del 2019 Resol 019 del 2019 Resol 060 del 2019 Resol 130 del 2019 Resol 152 del 2019 Resol 192 del 2019 Resol 235 del 2019 Resol 343 del 2019 Resol 517 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 752 del 2019 Resol 870 del 2019 Resol 883 del 2019 Resol 886 del 2019 Resol 887 del 2019
HELMER FORERO POLO	LICEO DEPARTAMENTAL FEMENINO	3	CALI	Resol 970 del 2018 Resol 1021 del 2018 Resol 1041 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 136 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 461 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 660 del 2019



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
 Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
 Santiago de Cali, período 2020-2023
 Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

				Resol 869 del 2019
HENRRY TORRES CASTRO	PARQUE DE LAS ORQUÍDEAS	9	CALI	Resol 967 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 615 del 2019 Resol 660 del 2019
HERNÁN SILDARRIAGA ENRIQUEZ	S.E.N.A	35	CALI	Resol 955 del 2018 Resol 966 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 111 del 2019 Resol 154 del 2019 Resol 251 del 2019 Resol 252 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 617 del 2019 Resol 660 del 2019 Resol 901 del 2019
ISABEL CRISTINA OSORIO MENESES	ESCUELA CARLOS A. SARDI	19	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 057 del 2019 Resol 109 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 267 del 2019 Resol 477 del 2019 Resol 518 del 2019
JAIME HERNÁN VERGARA CASTRILLON	CLUB DE LEONES LA MERCED	5	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 030 del 2019 Resol 063 del 2019 Resol 226 del 2019 Resol 451 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 616 del 2019 Resol 628 del 2019 Resol 668 del 2019 Resol 799 del 2019
JAIR GARCÍA ZAPATA	ESC NUESTRA SEÑORA DE LOS REMEDIOS	4	CALI	Resol 968 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1058 del 2018 Resol 439 del 2019 Resol 462 del 2019 Resol 492 del 2019 Resol 537 del 2019 Resol 610 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 631 del 2019 Resol 669 del 2019
JOSÉ JULIÁN ROJAS MONCALEANO	INSTITUTO PARA NIÑOS CIEGOS	10	CALI	Resol 967 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 177 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 355 del 2019 Resol 615 del 2019
JOSE OSCAR MERCHAN MEDINA	INST EDUC EUSTAQUIO PALACIOS	3	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 053 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 615 del 2019



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
 Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
 Santiago de Cali, período 2020-2023
 Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

JUAN CARLOS VERA RAMÍREZ	ESCUELA LUIS CARLOS ROJAS	7	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 041 del 2019 Resol 139 del 2019 Resol 141 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 446 del 2019 Resol 607 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 668 del 2019 Resol 820 del 2019 Resol 850 del 2019
LILIA MARLENY CARMARGO SEGURA	ACADEMIA DE DIBUJO PROFESIONAL	3	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 601 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 629 del 2019 Resol 660 del 2019
LILIANA MILLÁN QUINTERO	ESCUELA RAFAEL ZAMORANO	17	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 203 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 660 del 2019
LUCY MERCEDES IBARRA CABEZA	COLISEO DEL PUEBLO	48	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 203 del 2019 Resol 617 del 2019 Resol 660 del 2019
LUIS ENRIQUE CANCEMANCE CALDERÓN	ESCUELA BRISAS DE LOS ALAMOS	3	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 040 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 223 del 2019 Resol 260 del 2019 Resol 279 del 2019 Resol 358 del 2019 Resol 447 del 2019 Resol 536 del 2019 Resol 608 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 617 del 2019 Resol 663 del 2019 Resol 783 del 2019
LUIS FERNANDO RESTREPO GUZMÁN	ESCUELA FERNANDO VELASCO	6	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 1038 del 2019 Resol 426 del 2019 Resol 480 del 2019 Resol 838 del 2019 Resol 858 del 2019
LUZ ANGELA TELLEZ DELGADO	COLEGIO REYES CATÓLICOS	10	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 111 del 2019 Resol 480 del 2019 Resol 615 del 2019
MARCELA INÉS MENESES LOPEZ	INSTITUTO PARA NIÑOS CIEGOS	25	CALI	Resol 976 del 2018 Resol 977 del 2018 Resol 1059 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1119 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 099 del 2019



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
 Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
 Santiago de Cali, período 2020-2023
 Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

				Resol 203 del 2019 Resol 264 del 2019 Resol 288 del 2019 Resol 342 del 2019 Resol 485 del 2019 Resol 522 del 2019 Resol 598 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 622 del 2019 Resol 738 del 2019 Resol 843 del 2019 Resol 888 del 2019
MARGARITA MARÍA ROMERO URREA	CENTRO CULTURAL COLOMBO AMERIC	6	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 660 del 2019
MARIA ELCY DUQUE GALVES	I.E.T.I.COMUNA 17	4	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 660 del 2019 Resol 815 del 2019
MARIA FERNANDA AYALA ZAPATA	C.A.M	18	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 118 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 238 del 2019 Resol 263 del 2019 Resol 358 del 2019 Resol 403 del 2019 Resol 495 del 2019 Resol 582 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 617 del 2019 Resol 758 del 2019 Resol 759 del 2019 Resol 783 del 2019 Resol 868 del 2019
MARIA MARGARITA MONTENEGRO VIVIEROS	IE CIUDAD MODELO	18	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 133 del 2019 Resol 450 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 667 del 2019
MARIA PAULINA PEREZ HERNANDEZ	COLEGIO POLITECNICO	37	CALI	Resol 966 del 2018 Resol 615 del 2019
MARIA STELLA MAYA ALVAREZ	I.E. SANTA CECILIA SEDE 2	11	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 615 del 2019 Resol 623 del 2019
MARIO ECHEVERRY PEREZ	CLUB DE LEONES LA MERCED	5	CALI	Resol 1043 del 2018 Resol 438 del 2019 Resol 447 del 2019 Resol 536 del 2019 Resol 608 del 2019 Resol 668 del 2019
MARTHA ROSMERY CASTRILLÓN RODRIGUEZ	ESCUELA CIUDAD DE CALI	15	CALI	Resol 966 del 2018 Resol 1047 del 2018 Resol 143 del 2019 Resol 363 del 2019 Resol 379 del 2019 Resol 419 del 2019 Resol 475 del 2019 Resol 744 del 2019



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
 Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
 Santiago de Cali, período 2020-2023
 Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

				Resol 765 del 2019
MIGUEL ENRIQUE RAMIREZ SAAVEDRA	ESCUELA REPUBLICA DEL BRASIL	2	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 203 del 2019 Resol 238 del 2019 Resol 358 del 2019 Resol 403 del 2019 Resol 495 del 2019 Resol 582 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 758 del 2019 Resol 759 del 2019 Resol 783 del 2019 Resol 868 del 2019
MONICA JULIETH MESA	INST TEC COMERCIAL LAS AMERICA	20	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 615 del 2019 Resol 660 del 2019
NANCY STELLA MEJIA TASCÓN	INSTITUTO CENTRAL DE COMERCIO	17	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 306 del 2019 Resol 615 del 2019
NESTOR FABIÁN MONTOYA RENDON	COLEGIO ODONTOLOGICO	9	CALI	Resol 954 del 2018 Resol 967 del 2018 Resol 1077 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 203 del 2019 Resol 261 del 2019 Resol 441 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 617 del 2019 Resol 623 del 2019 Resol 624 del 2019 Resol 657 del 2019 Resol 762 del 2019
OSCAR SANCLEMENTE AGUDELO	ESCUELA MANUEL REBOLLEDO	23	CALI	Resol 963 del 2018 Resol 1039 del 2018 Resol 1059 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1119 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 045 del 2019 Resol 052 del 2019 Resol 059 del 2019 Resol 061 del 2019 Resol 099 del 2019 Resol 100 del 2019 Resol 107 del 2019 Resol 242 del 2019 Resol 264 del 2019 Resol 266 del 2019 Resol 283 del 2019 Resol 306 del 2019 Resol 342 del 2019 Resol 363 del 2019 Resol 379 del 2019 Resol 419 del 2019 Resol 426 del 2019 Resol 464 del 2019 Resol 475 del 2019 Resol 485 del 2019



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
 Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
 Santiago de Cali, período 2020-2023
 Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

				Resol 501 del 2019 Resol 518 del 2019 Resol 584 del 2019 Resol 593 del 2019 Resol 598 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 616 del 2019 Resol 623 del 2019 Resol 628 del 2019 Resol 633 del 2019 Resol 658 del 2019 Resol 666 del 2019 Resol 740 del 2019 Resol 744 del 2019 Resol 749 del 2019 Resol 783 del 2019 Resol 818 del 2019 Resol 838 del 2019 Resol 871 del 2019
OSVALDO QUINTERO BARONA	COLEGIO AMERICANO	5	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1087 del 2018 Resol 203 del 2019 Resol 615 del 2019
PAOLA ANDREA BELTRÁN	COLEGIO AMERICANO	41	CALI	Resol 966 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 615 del 2019
PIEDAD SANCHEZ GIRALDO	UNID.DEP.PANAM. CANCHA DE TEJO	15	CALI	Resol 1857 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 213 del 2019 Resol 615 del 2019
RAFAEL MARTINEZ MANZANO	ESCUELA CELMIRA BUENO DE OREJU	34	CALI	Resol 1023 del 2018 Resol 1041 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 041 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 229 del 2019 Resol 457 del 2019 Resol 474 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 663 del 2019 Resol 846 del 2019 Resol 850 del 2019
ROSA LILIANA OGNAGA	ESCUELA CAMILO TORRES	10	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 102 del 2019 Resol 379 del 2019 Resol 615 del 2019
SANDRA MILENA LLANOS MEDINA	CENTRO CULTURAL COLOMBO AMERIC	12	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 078 del 2019 Resol 318 del 2019 Resol 500 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 891 del 2019
URIEL MONTOYA GARCIA	ESCUELA MARIO LLOREDA	2	CALI	Resol 955 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 053 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 252 del 2019 Resol 358 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 617 del 2019



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

VIVIANA CÁRDENAS VELEZ	COLEGIO LA PRESENTACION EL PAR	9	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 615 del 2019
WILMAR RAMÍREZ SALDARRIAGA	ESCUELA BARTOLOME LOBOGUERRERO	7	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 053 del 2019 Resol 068 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 252 del 2019 Resol 358 del 2019 Resol 617 del 2019
YADIRA TAVERA LÓPEZ	COLEGIO COMFANDI	26	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 040 del 2019 Resol 203 del 2019 Resol 226 del 2019 Resol 451 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 660 del 2019 Resol 667 del 2019
YELBY RAMÍREZ RENGIFO	INST EDUC EUSTAQUIO PALACIOS	3	CALI	Resol 1041 del 2018 Resol 1847 del 2018 Resol 615 del 2019
YENNY DEL CARMEN LAGOS ENRIQUEZ	COLEGIO RAFAEL NAVIA VARON	13	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 203 del 2019 Resol 379 del 2019 Resol 419 del 2019 Resol 480 del 2019 Resol 615 del 2019
YINETH RAMIREZ VELA	S.E.N.A.	16	CALI	Resol 1103 del 2018 Resol 1857 del 2018 Resol 480 del 2019 Resol 615 del 2019 Resol 818 del 2019
YULDER EVELIO ORTIZ	COLEGIO POLITECNICO	26	CALI	Resol 966 del 2018 Resol 1103 del 2018 Resol 615 del 2019

116. Bajo ese panorama, la Sala observa que, aunque la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez ocupó un cargo en entidad del orden departamental, lo cierto es que, de conformidad los medios de convicción analizados, el ejercicio de la autoridad administrativa, concretada en la expedición de actos que confirieron comisiones y ordenó gasto, sí se realizó en el municipio de Santiago de Cali, pues estas tuvieron como destino, a empleados de esa entidad que tienen su documento de identidad inscrita en esa ciudad, a efectos de ejercer su derecho al voto.

117. Se reitera, esos aspectos no fueron replicados por el demandado en ninguna de las etapas procesales en las que pudo pronunciarse al respecto.

118. Bajo este panorama, la Sala considera que el cuestionamiento de la Corte *¿puede la secretaria general de una entidad de control con jurisdicción departamental ejercer autoridad administrativa en un municipio o distrito?*, para este caso en particular debe responderse de manera positiva. Lo anterior porque, como se dijo, el hecho de que la hermana del demandado ocupara un cargo de orden departamental, no significa que no pueda ejercer autoridad administrativa en



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

el municipio de Cali. Lo anterior porque ella expidió actos que confirió comisiones y autorizó gastos a sujetos que tienen inscrita su cédula en ese municipio y por tanto, esto comprueba el ejercicio de autoridad administrativa en esa ciudad, misma para la cual fue elegido como concejal el demandado.

119. No desconoce la Sala que existen actos en los cuales se ordenó comisiones desde otros municipios a Santiago de Cali³⁴. Sin embargo, lo cierto es que la mayoría de las resoluciones aportadas se comisionó a funcionarios desde Santiago de Cali con destino a otros municipios, lo que quiere decir que el origen del poder de mando se realizó en el primero de ellos, probando de esa manera el ejercicio de la autoridad administrativa en esa circunscripción territorial.

120. Aunado a lo anterior, es importante resaltar que la sede principal de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca tiene su sede en el municipio de Santiago de Cali, por lo que es lógico que los actos que dictó, confiriendo comisiones, influyera en personas que votaron allí. Tanto es así que todas las resoluciones expedidas con ese fin, fueron expedidas en el mencionado municipio.

121. Con base en todo lo expuesto, la Sala considera que el demandado, al tener como hermana a una funcionaria que ejerció autoridad administrativa en el municipio en el periodo inhabilitante, obtuvo una ventaja sobre los demás candidatos al Concejo de Cali, y además se afectó el equilibrio democrático, porque como se probó, respecto de más de 70 personas, la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez ejerció autoridad administrativa al proferir actos por los cuales les confirió comisiones y autorizó gasto.

122. En ese sentido, para la Sala se encontró acreditado en el plenario, que la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez, hermana del demandado, ejerció autoridad administrativa en el municipio de Santiago de Cali. De esa manera, se configuró el supuesto de hecho de la inhabilidad consagrada en el artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000.

³⁴ Corresponden las siguientes resoluciones: Resolución 965 del 29 de octubre del 2018; 1035 del 20 de noviembre del 2018; 1038 del 21 de noviembre del 2018; 1041 del 23 de noviembre del 2018; 1057 del 26 de noviembre del 2018; 1069 del 27 de noviembre del 2018; 1078 del 3 de diciembre del 2018; 1083 del 4 de diciembre del 2018; 1087 del 5 de diciembre del 2018; 1113 del 17 de diciembre del 2018; 1116 del 18 de diciembre del 2018; 018 del 9 de enero del 2019; 032 del 15 de enero del 2019; 033 del 17 de enero del 2019; 038 del 21 de enero del 2019; 039, 040, 041, 043, 046, 047 del 21 de enero del 2019; 080 del 30 de enero del 2019; 140 del 15 de febrero del 2019; 195 del 8 de marzo del 2019; 203 del 11 de marzo del 2019; 221, 223, 224, 227 del 21 de marzo del 2019; 251 del 28 de marzo del 2019; 377 del 8 de mayo del 2019; 386 del 10 de mayo del 2019; 388, 389 del 13 de mayo del 2019; 400 del 15 de mayo del 2019; 407 del 17 de mayo del 2019; 418 y 434 del 21 de mayo del 2019; 418 del 22 de mayo del 2019; 437 del 28 de mayo del 2019; 446, 447 y 448 del 30 de mayo del 2019; 476 del 10 de junio del 2019; 551 del 2 de julio del 2019; 585 del 11 de julio del 2019; 613 del 17 de julio del 2019; 615 y 617 del 18 de julio del 2019; 620 del 22 de julio del 2019; 632 del 24 de julio del 2019; 636 del 26 de julio del 2019; 663 del 5 de agosto del 2019; 667 del 6 de agosto del 2019; 798 del 18 de septiembre del 2019; 800 del 18 de septiembre del 2019; 815 del 25 de septiembre del 2019; 851 del 7 de octubre del 2019; 878 del 10 de octubre del 2019; 892, 900 del 17 de octubre del 2019; 905 del 18 de octubre del 2019; 916 del 21 de octubre del 2019.



123. Se insiste que se llega a esa conclusión porque i) la Contraloría Departamental del Valle del Cauca tiene su sede en Cali; ii) la hermana del demandado, en su calidad de Secretaria General de esa entidad expidió actos que confirieron comisiones y ordenó gastos en el municipio de Santiago de Cali; iii) los destinatarios de ese poder de mando fueron más de 70 funcionarios que se encontraban ubicados en la misma ciudad, debido a que su cédula, fue inscrita para ejercer su derecho al voto en esa circunscripción territorial.

124. Lo anterior cobra mayor relevancia si se atiende al concepto de residencia electoral, sobre el cual esta Sala se pronunció, y concluyó que este se puede determinar a partir de varias maneras: (i) el lugar donde una persona habita, (ii) el lugar en el que una persona de manera regular está de asiento, (iii) el lugar donde una persona ejerce su profesión u oficio, o (iv) el lugar en el que una persona posee alguno de sus negocios o empleo. Así lo dijo esta Sala:

3.3.1. En aras de precisar qué debía entenderse por residencia en el marco del artículo 316 de la Constitución, el legislador mediante el artículo 183 de la Ley 136 de 199430 señaló:

“ARTÍCULO 183. Entiéndase por residencia para los efectos establecidos en el artículo 316 de la Constitución Política, el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo”.

3.3.2. De la lectura del anterior precepto, se tiene que el concepto residencia contenido en el artículo 316 constitucional, fue circunscrito a 4 situaciones a saber, (i) el lugar donde una persona habita, (ii) el lugar en el que una persona de manera regular está de asiento, (iii) el lugar donde una persona ejerce su profesión u oficio, o (iv) el lugar en el que una persona posee alguno de sus negocios o empleo³⁵.

125. Bajo esa óptica, y según el análisis probatorio realizado, como los actos expedidos por la hermana del demandado, en su calidad de secretaria general de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, tuvieron como destino a personas que trabajaban en esa entidad (cuya sede principal es Cali), se concluye que su residencia electoral era ese municipio. Lo que se fuerza con el reporte del demandante que da cuenta de los puestos de votación en los que dichas personas inscribieron su documento de identidad para ejercer su derecho al voto. Situación que tiene materializado el ejercicio de autoridad de dicha funcionaria en la ciudad de Cali y la ventaja o desequilibrio que esto conllevó respecto los demás candidatos.

126. Finalmente, la Sala debe resaltar que en este asunto no es posible hablar de incidencia, entendida como la diferencia de votos y las irregularidades demostradas en el curso de los escrutinios a efectos de poder anular el acto

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 14 de marzo del 2019. Rad. No. 11001-03-28-000-2018-00049-00. MP. Rocío Araújo Oñate.



electoral, porque en este preciso caso no se fundó en causales objetivas y por así disponerlo el artículo 287 del CPACA:

ARTÍCULO 287. Presupuestos de la sentencia anulatoria del acto de elección popular. Para garantizar el respeto de la voluntad legítima mayoritaria de los electores habrá lugar a declarar la nulidad de la elección por voto popular, cuando el juez establezca que las irregularidades en la votación o en los escrutinios son de tal incidencia que de practicarse nuevos escrutinios serían otros los elegidos. (Subrayado por la Sala).

127. De acuerdo con la transcripción normativa realizada, es claro que el análisis de incidencia que refiere solo es aplicable a casos en los que se cuestionan irregularidades en los escrutinios y no en asuntos como el presente, en los cuales se enrostra la configuración de una causal de inhabilidad subjetiva en contra del demandado, la cual es de naturaleza preventiva.

2.6.3. Valoración de actos revocados

128. Efectivamente, el Tribunal de primera instancia mencionó en el capítulo “De lo probado” las resoluciones 015³⁶ y 016³⁷ del 6 de julio de 2016:

“Resolución 015 de julio 06 de 2016 por la cual se delega en un directivo funciones en materia contractual para la **adquisición de bienes y servicios** con destino a la Contraloría Departamental del Valle, donde entre otros considerandos se indicó: “Que mediante la Ordenanza N° 101 de enero 05 del 2001, se adoptó la nueva estructura de la contraloría Departamental del Valle del Cauca, determinando sus funciones generales y se estableció la autonomía administrativa, presupuestal y contractual dispuso: “En ejercicio de la autonomía contractual del Departamento del Valle del Cauca suscribirá en nombre y representación de la Entidad, los contratos que debe celebrar el cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de la delegación que al efecto realice, conforme a lo dispuesto en la presente Ordenanza.”

Resolución 016 de julio 06 de 2016 por la cual se delega en un directivo funciones relacionadas con el **reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales** a los empleados de la contraloría Departamental del Valle del Cauca “Que en aras de racionalizar, descongestionar, simplificar y hacer más expeditos los trámites administrativos, se hace necesario delegar en el Secretario General de la Entidad, o que haga sus veces, la función de reconocer y ordenar el pago de salario y prestaciones sociales a los funcionarios de la Entidad, conforme a lo establecido en la Ley 1071 de 2006, Decretos 1045 de 1978 y 2418 de 2015, y demás normas que le sean aplicables al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca” (Negrillas de la Sala).

129. Asegura el demandado, que tales actos fueron revocados por el contralor departamental a través de las resoluciones 008 y 009 del 13 marzo de 2017, y que, por ende, no podían ser valorados.

³⁶ Por la cual se delega en un directivo funciones en materia contractual para la adquisición de bienes y servicios con destino a la Contraloría Departamental del Valle.

³⁷ Por la cual se delega en un directivo funciones relacionadas con el reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales a los empleados de la contraloría Departamental del Valle del Cauca.



130. Independientemente de la vigencia de los actos mencionados, observa la Sala que no existió mención a ellos más allá del texto transcrito en el numeral 128 de esta providencia. Así mismo, se evidencia que estos actos no trascendieron en el examen del fallador de primer grado, que cimentó sus conclusiones en el ejercicio de autoridad administrativa que relacionó a la Resolución No. 011 del 13 de marzo de 2017 *“Por la cual se delega en un directivo la función de autorizar comisiones de servicio y ordenar el gasto de viáticos”*.

131. En tal sentido, es palmario que la censura que se estudia en este capítulo carece de la entidad suficiente para afectar la intangibilidad de la sentencia recurrida, en tanto no se dirige a controvertir sus fundamentos, motivo por el cual se desestimaré tal motivo.

2.6.4. Indebida aplicación y desconocimiento del precedente

132. Dada la inescindible relación que existe entre los reproches de la apelación reseñados bajo los ordinales (iii) y (iv) del capítulo 1.9. del presente proveído, la Sala pasará a abordarlos de manera conjunta. Uno tiene que ver con la supuesta mención indebida por parte del Tribunal de antecedentes jurisprudenciales que el libelista consideró que no eran aplicables al caso, por fundarse en supuestos disímiles, ser autos que resuelven medidas cautelares o tratarse de sentencias de primera instancia; el otro, con los precedentes que, al parecer, habría dejado de aplicar el *a quo*.

133. Antes de detallar las providencias a las que se refiere la parte demandada, es necesario acotar que, en relación con la noción de precedente judicial, esta Sección acogió³⁸ el criterio de la Corte Constitucional, que lo identifica como *“aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver, que, por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia”*³⁹.

134. En ese sentido, se considerado que *“lo vinculante de un antecedente jurisprudencial es la ratio decidendi de esa sentencia previa -o de varias si es del caso-, que resulta ser uno de los referentes fundamentales que debe considerar necesariamente un juez o autoridad determinada, como criterio de definición de la solución de un caso específico”*⁴⁰.

135. Bajo esas glosas, para esta Sección⁴¹, *“el precedente es la decisión, o el conjunto de decisiones, que sirve(n) de referente al juez que debe pronunciarse respecto de un asunto determinado, por guardar una similitud en sus presupuestos*

³⁸ Consejo de Estado. Sección Quinta. Exp. 11001-03-15-000-2014-01312-01. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. sentencia del 5 de febrero de 2015. Actor: Fidel de Jesús Laverde y otra.

³⁹ Cfr. sentencia T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-762 de 2011, M. P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁰ Sentencia T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Rad. 11001-03-15-000-2014-01312-01. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 5 de febrero de 2015. Actor: Fidel de Jesús Laverde y otra.



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
 Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
 Santiago de Cali, período 2020-2023
 Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

fácticos y jurídicos, y respecto de los cuales la ratio decidendi constituye la regla jurisprudencial que obliga al operador jurídico a fallar en determinado sentido”.

136. Con estas claridades, prosigue la Sala con el fin de facilitar la comprensión del reproche y el contexto real de la sentencia objeto de apelación, a esquematizarlos así:

Invocación censurada por el apelante	Contexto de la mención jurisprudencial
<p><i>“Auto del 17 de marzo del 2020 proferido dentro del expediente 44001-23-40-000-2019-00195-01, Sección Quinta Del Consejo de Estado. No existe auto de esta fecha, existe un auto proferido dentro de dicho expediente que data del 19 de marzo del 2020”</i></p>	<p><i>“La Jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, de manera uniforme, ha sostenido que la configuración de la aludida inhabilidad requiere la concurrencia de cuatro elementos. Así, por ejemplo, quedó exteriorizado en auto del 17 de marzo de 2020, proferido dentro del expediente 44001-23-40-000-2019-00195-01, el cual estuvo hincado en múltiples pronunciamientos que conforman una línea jurisprudencial:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>(i) “La existencia del vínculo por matrimonio, unión permanente o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, entre el concejal elegido y el funcionario (parentesco).</i> <i>(ii) Que dicho funcionario haya ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar (objetivo).</i> <i>(iii) Que dicha autoridad se haya ejercido en cualquier momento dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección acusada (temporal), y</i> <i>(iv) Que la autoridad se haya ejercido en el mismo municipio o distrito por el cual resultó elegido el concejal (espacial)”</i>
<p><i>“Providencias del 27 de febrero del 2020 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del expediente 54001-23-33-000-2020-00006-01. Es un auto que confirma suspensión provisional que no tiene el carácter de antecedente jurisprudencial”</i></p>	<p><i>“En conclusión, la persona ejercerá autoridad administrativa si ocupa alguno de los cargos enlistados en el inciso primero del artículo 190 de la ley 136 de 1994 (criterio orgánico) o, a pesar de no ocupar alguno de esos cargos, si ejerce algunas de las funciones previstas en el inciso segundo del referido artículo (criterio funcional), tal como lo destacó recientemente la Sección Quinta del Consejo de Estado, en providencias del 27 de febrero de 2020 y del 12 de marzo de 2020, proferidas dentro de los expedientes Nos. 54001-23-33-000-2020-00006-01 y 15001-23-33-000-2019-00579-02, respectivamente”</i></p>
<p><i>“Providencia del 12 de marzo del 2020 proferida la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del expediente 15001-23-33-000-2019-00579-02. El familiar que ostentaba parentesco con la Concejal, era rector de una Institución Educativa Rural del Sur, es un establecimiento educativo público adscrito a la</i></p>	<p>iv) Desde el punto de vista del criterio funcional, se advierte que entre las funciones asignadas a la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez se encontraban tanto la de ORDENAR GASTO como la de CONFERIR COMISIONES, pues así la norma frente a la primera refiere <i>“con cargos a fondos</i></p>



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
 Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
 Santiago de Cali, período 2020-2023
 Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

Invocación censurada por el apelante	Contexto de la mención jurisprudencial
<p><i>Secretaría de educación de Tunja, es decir ejercía autoridad en una entidad del orden municipal (del municipio de Tunja).</i></p>	<p><i>municipales” y el apoderado judicial del demandado se oponga indicando “Los actos no contienen gastos con cargo al presupuesto de Cali o fondos municipales sino del Departamento”, el ejercicio de esta autoridad no se demuestra a partir del origen de los recursos –nacional, departamental o municipal-, sino de la administración de los mismos, es decir, la facultad de disponer de ellos mediante, V. Gr., la celebración de contratos o la autorización de viáticos, pero en últimas que se trate de recursos públicos, tal y como lo manifestó el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Quinta, en reciente providencia (Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez providencia del 12 de marzo de 2020, proferida dentro del expediente No. 15001-23-33-000-2019-00579-02): de la tesis según la cual basta con tener la función legalmente asignada, como sucede en este caso, no obstante, según la demandada esta función, desde su materialización no se configura porque los recursos del mentado fondo de servicios educativos son del orden nacional y no territorial.</i></p> <p><i>Sin desconocer de entrada que el solo hecho de que el rector tenga asignada la función de ordenador de gasto permite la configuración de la inhabilidad del numeral 4° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994. Solamente para ahondar en razones que demuestren que el reparo del recurrente está llamado a su negativa, valga precisar que el ejercicio de autoridad no se demuestra a partir del origen de los recursos –nacional o territorial-sino de la administración de los mismos, la facultad de disponer de ellos mediante, por ejemplo, la celebración de contratos, pero en últimas en razón de que en todo caso se trata de recursos públicos.”</i></p>
<p><i>“Providencia proferida por el Consejo de Estado dentro del expediente No. 76001-23-31-000-2001-04321-02 (1558-09) Consejero Ponente Luis Rafael Vergara Quintero. En esta sentencia se hace alusión a la figura de delegación dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho orientada a que se deje sin efectos la Resolución No. 001416 de 30 de mayo de 2001, proferida por el Representante Legal de EMCALI, por medio de la cual se le aceptó la renuncia al cargo de Gerente de Planeación Código 100.001”</i></p>	<p><i>La delegación ha sido entendida por el Consejo de Estado como: “un fenómeno de transferencia de competencias a personas o funcionarios que actúen de manera independiente y definitiva, pudiendo el delegante reasumir la competencia y revocar la decisión” (Expediente No. 76001-23-31-000-2001-04321-02 (1558-09), Consejero Ponente. Luis Rafael Vergara Quintero).</i></p>
<p><i>“Sentencia del 1 de octubre del 2020 proferida</i></p>	<p>Elemento territorial. En cuanto a este</p>



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
 Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
 Santiago de Cali, período 2020-2023
 Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

Invocación censurada por el apelante	Contexto de la mención jurisprudencial
<p><i>por la Magistrada Patricia Feuillet Palomares, expedientes 76001-23-33-000-2020-00013-00 y 76001-23-33-000-2019-01213-00. Es una sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal del Valle que no tiene el carácter de antecedente jurisprudencial”</i></p>	<p>elemento, la Sala acoge la postura adoptada por esta corporación de lo contencioso administrativo en sentencia del 1° de octubre de 2020, Magistrada Ponente: Patricia Feuillet Palomares, proferida dentro de los expedientes 76001-23-33-000-2020-00013-00 y 76001-23-33-000-2019-01213-00, según la cual: ‘El elemento territorial sí concurre, porque la Contraloría Departamental del Valle del Cauca ejerce las funciones en todo el departamento, y ello incluye, desde luego, el municipio de Santiago de Cali’...”.</p>
<p><i>“Providencia del 6 de agosto del 2020 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del expediente 44001-23-40-000-2019-00175-01). Es un auto que confirma suspensión provisional que no tiene el carácter de antecedente jurisprudencial”</i></p>	<p>“El elemento territorial sí concurre, porque la Contraloría Departamental del Valle del Cauca ejerce las funciones en todo el departamento, y ello incluye, desde luego, el municipio de Santiago de Cali. En ese sentido, en providencia del 6 de agosto de 2020 (expediente 44001-23-40-000-2019-00175-01), la Sección Quinta del Consejo de Estado sostuvo: “no le asiste razón al recurrente cuando alega que existe una diferenciación entre las circunscripciones departamentales y las municipales, las cuales son independientes entre sí para efectos del régimen de inhabilidades, en virtud de la jurisprudencia de esta corporación que, pacíficamente desde el año 2012, ha señalado que no es aceptable que se puedan escindirse los electores del departamento de los electores de sus municipios” (Negrilla de la Sala)</p>

137. Estima el censor que ninguno de los mencionados autos o sentencias podía ser empleado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para dar solución al problema jurídico planteado. Además, debe tenerse en cuenta que estos fallos fueron proferidos antes de la expedición de la sentencia SU-207 del 2022, en la cual no se encontró probado el defecto del desconocimiento del precedente.

138. La mención que se efectúa del auto de marzo de 2020 (2019-00195) no refleja sino un resumen de los factores (parentesco, autoridad, temporalidad y territorialidad) de la inhabilidad endilgada; que no distan mucho de los esbozados en acápites previos del presente proveído.

139. La alusión a la providencia de 27 de febrero de 2020 (2020-00006) buscó apenas ilustrar la existencia de los criterios orgánico y funcional para la definición del ejercicio de autoridad administrativa.

140. La sentencia del 12 de marzo de 2020 (2019-00579) se menciona con un doble propósito: explicar que la función de ordenar gastos no se desvanece como supuesto de autoridad administrativa por el origen de los recursos, y poner de relieve que no hace falta materializarla para los fines de la inhabilidad, pues basta



ostentarla. Subreglas que, en efecto, devienen de lo disertado por la Sección Quinta en dicho antecedente.

141. El fallo de la Sección Segunda (2001-04321) se trae al caso únicamente para recoger la definición de “delegación” acogida por tal autoridad judicial; cuestión que tiene que ver con la dogmática de la figura, lo cual no se revela como impertinente para el vocativo de la referencia.

142. El antecedente de 1 de octubre de 2020 (2020-00013) corresponde a un pronunciamiento del mismo Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, cuyas consideraciones son reiteradas con miras a dibujar la postura que asumirá en el caso de marras sobre el alcance del elemento territorial. Es un hecho que, desde la lectura de la Sección Quinta del Consejo de Estado, ello no constituye un precedente judicial, pero tampoco refleja el ejercicio de una práctica que deba ser proscrita, primero, porque el *a quo* no le dio ese alcance vinculante propio de los pronunciamientos de las altas cortes; y segundo, habida cuenta que lo que hizo fue apropiarse y replicar por razones dialécticas las palabras usadas por la misma colegiatura para un asunto que presentó como similar.

143. Y finalmente, la providencia de 6 de agosto de 2020 (2019-00175) se incluye precisamente como parte de la cita apropiada del expediente 2020-00013 del Tribunal) –mencionada en el párrafo inmediatamente anterior– que imbrica para fines electorales las circunscripciones departamental y municipal.

144. En suma, no observa de momento esta Sección que el Tribunal hubiese extrapolado indebidamente alguna ratio de los pronunciamientos que citó para aplicarlos con valor de “precedente judicial”; y, por el contrario, lo que se infiere es que las construcciones dogmáticas en las que se apoyó en ningún momento fueron sacadas de contexto, al punto que pueda decirse que aplicó.

145. Pretender –como en el fondo lo hace la parte accionada– que el operador judicial solo pueda acudir a la jurisprudencia cuando encuentre una sub regla concreta que aplicar desde la institución del precedente judicial, prescindiendo del valor dogmático y de construcción argumentativa subyacente a la producción jurídica dispersa en todo el contenido de autos y sentencias –de la misma forma que se encierra en otros tipo de referentes como la doctrina–, supondría un límite inaceptable a la actividad de los jueces unipersonales y colegiados, que en manera alguna podría conducir en esta sede a revocar el fallo apelado.

146. Así, por esta y por las demás consideraciones esbozadas por la Sala, se concluye que el motivo de inconformidad examinado carece, en este punto, de la vocación de prosperidad necesaria conducir al efecto pretendido por el recurrente.

147. Queda por abordar, entonces, lo relativo a al presunto desconocimiento de las providencias que, a juicio del extremo demandado, sí constituían precedente judicial aplicable al caso:



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

- (i) “CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA Consejero ponente: FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA Bogotá, D. C., seis (6) de agosto de dos mil nueve (2009) Rad. No.: 76001-23-31-000-2008-00176-03 Actor: DARSIN MORAN VALLEJO Demandado: CONTRALOR DEL MUNICIPIO DE CALI (ALMA CARMENZA ERAZO)”;
- (ii) “Consejo-Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, consejera ponente: Susana Buitrago Valencia en sentencia del veintidós (22) de octubre de dos mil nueve (2009) proferida dentro del proceso con radicación número: 73001-23-31-000-2008-00052-03, actor: Cesar Valencia Parra, demandado: Contralor del Municipio de Ibagué”;
- (iii) “Sentencia de unificación-SU 566 de 2019”.

En el primero de los tres casos enunciados, la Sala Electoral del Consejo de Estado examinó si, de conformidad con el artículo 272⁴² de la Constitución Política, la señora Alma Carmenza Erazo estaba inhabilitada para ser designada contralora municipal de Cali por el hecho de haber sido contralora departamental del Valle del Cauca dentro de los 12 meses anteriores. Al respecto, la Sección indicó:

“... no resulta razonable que el ejercicio de un cargo departamental, impida acceder al cargo de Contralor Municipal dentro del mismo departamento, más aún si se tiene en cuenta que no puede existir una influencia sobre el electorado al no tratarse de una elección de carácter popular, ni se evidencia un beneficio que permita al candidato obtener ventaja sobre sus contendores

Si la relación que se pone de presente fuese inversa, es decir, si resultare una persona elegida como contralor departamental habiendo ejercido cargo público en el orden municipal, ello implicaría en últimas controlar su propia gestión⁴³ cuando no existe contralor municipal, razón por la cual se instituyó la inhabilitación en la Ley 330 de 1996, de tal forma que no pudiese ser elegido contralor departamental quien hubiere ejercido, el año anterior a su elección, cargo público, indistintamente del orden territorial a que se haga referencia”⁴⁴

148. Con base en esas consideraciones se abstuvo en segunda instancia declarar la pretendida nulidad electoral.

149. Nótese que se trata de supuestos de hecho y de derecho que para nada resultan equiparables al *sub judice*. Primero, porque el elemento objetivo no refiere

⁴² “No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia. || Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones”.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de septiembre 10 de 1998. Rad 1964.

⁴⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Consejero ponente: Filemón Jiménez Ochoa Bogotá, D. C., seis (6) de agosto de dos mil nueve (2009) Rad. No.: 76001-23-31-000-2008-00176-03 Actor: Darsin Moran Vallejo Demandado: Contralor del municipio de Cali (Alma Carmenza Erazo).



al ejercicio de autoridad, sino a la ocupación de terminado empleo público; segundo, porque, no corresponde a una inhabilidad por parentesco, sino a la ocupación del empleo por parte del mismo candidato; tercero, porque no se trata del contexto de una elección por voto popular, sino de una designación por autoridad competente; y cuarto, porque el elemento teleológico es disímil, ya que, el artículo 272 busca evitar la influencia sobre el nominador y el auto control de la gestión fiscal⁴⁵, mientras que la del artículo 43.4 de la Ley 136 de 1994 la ventaja electoral y el nepotismo.

150. Todas estas razones, desde luego, condicionan el entendimiento del factor territorial en uno y otro caso, y son más que suficientes para descartar que se tratara de un precedente vinculante para el caso de la referencia.

151. Algo similar se presentó con el asunto dilucidado en la sentencia de 22 de octubre de 2009 (2008-00052), en la que, bajo señalamientos parecidos se acusó la designación del señor Rafael Enrique Bernal Poveda como Contralor Municipal de Ibagué, por haber prestado sus servicios en la Contraloría Departamental del Tolima dentro de los 12 meses anteriores. La consideraciones y decisión de la Sala fueron exactas a las del asunto que se acaba de reseñar, aunque se añadió:

“Es pertinente anotar que la Contraloría Municipal de Ibagué, como bien lo dijo la parte demandada, es un ente que goza de autonomía administrativa y financiera y, por tanto, la gestión fiscal que realiza no se ve influida por la Contraloría Departamental, la cual sólo ejerce control fiscal a aquellos municipios donde no existe una contraloría propia, que no es el caso del municipio de Ibagué. Además, de conformidad con el artículo 17 del Decreto 272 de 2000⁴, es la Auditoría General de la República la encargada de ejercer control y vigilancia sobre todas las cuentas de las contralorías municipales del país”.

152. El ser idénticos los supuestos del escenario que se acaba de desechar como precedente judicial, es dable concluir que la lógica para este último debe ser la misma, situación que no varía por el argumento de la autonomía que existe entre las contralorías municipales y distritales, ya que, como se explicó, tal argumento opera bajo la lógica de proscribir el auto control de la gestión fiscal⁴⁶; circunstancia que no se acompasa con la ventaja que obtiene un candidato al concejo municipal por la autoridad que detenta un familiar dentro de una autoridad que opera en el departamento en el que se ubica la respectiva duma, de acuerdo con las consideraciones que presentadas párrafos atrás.

153. Por último, el demandado acusa como ignorado el pronunciamiento vertido por la Corte Constitucional en la sentencia SU 566 de 2019. Al respecto, fuerza acotar que, nuevamente, la impugnante troca y confunde los eventos desarrollados jurisprudencialmente. En este caso, también se estudió la inhabilidad de un ciudadano elegido contralor municipal (Valledupar), que vio comprometida su aspiración por el hecho de haber ostentado el cargo de Defensor Regional del Cesar. Al final, la alta Corporación consideró que no podía haberse

⁴⁵ Sentencia C-509 de 1997.

⁴⁶ Así lo reiteró la Corte Constitucional en la sentencia SU 566 de 2019.



anulado el respectivo acto de designación por cuanto el empleo que cimentó la demanda en cuestión era del orden nacional.

154. Aunque en el vocativo de la referencia se ve inmerso en la ecuación jurídica una servidora vinculada a una contraloría departamental, es indispensable tener presente que no se discute su candidatura por el hecho de haber ocupado un determinado empleo, sino si su posición y funciones entrañaban un ejercicio de autoridad administrativa proscrito por el ordenamiento jurídico frene a las intenciones electorales de un candidato a una corporación pública en razón de su parentesco, que es, en últimas, respecto del cual se reputa la inhabilidad.

155. En ese orden de ideas, refulge notorio que ninguno de los tres pronunciamientos reseñados constituía un precedente judicial vinculante para el caso de autos, pues sus respectivas *ratios decidendi* prefijaban subreglas incontrastables con los supuestos evacuados en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el fallo objeto de la apelación. Ergo, ninguno de los reproches abordados en el presente acápite está llamado a prosperar.

156. Así, resta decir que el análisis desplegado en esta instancia se hizo con base en los lineamientos de la sentencia SU-207 del 2022 de la Corte Constitucional.

2.5.5. Interpretación restrictiva de las inhabilidades

157. En un último apartado del escrito de apelación, el recurrente se ocupa de presentar una disertación sobre los alcances y la importancia de aplicar el principio de interpretación restrictiva respecto de las causales de inhabilidad. Sin embargo, no concreta las razones por las que, a su juicio, ese parámetro hermenéutico no fue atendido por el Tribunal de primera instancia.

158. Así las cosas, no siendo dable al *ad quem* desbordar los límites de la postulación ejercida a través del reputado mecanismo de impugnación, se encuentra que no existe carga argumentativa que permita a esta colegiatura adentrarse en su estudio.

159. Con todo, se resalta que el proceso de nulidad electoral tiene como principal objetivo salvaguardar la legalidad de los actos de elección frente a los taxativos eventos que señala la ley⁴⁷, que pueden guardar relación con el proceso de elección mismo o con las calidades que debe reunir el funcionario nombrado o electo.

160. Dentro de las exigencias negativas predicables del servidor designado se encuentran las que versan sobre el régimen de inhabilidades del cargo ocupado o a ocupar.

⁴⁷ Entendida en su más amplia acepción, esto es, como norma jurídica.



161. Así, contraviene la legalidad de un acto de elección el hecho de que recaiga sobre una persona incurso en cualquiera de las causales de inhabilidad predicables del cargo, en virtud de los mandatos constitucionales y legales que lo regulen.

162. En palabras de la Corte Constitucional, “...*Las inhabilidades son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público (...) y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos...*”⁴⁸.

163. Claramente, se trata de exigencias que limitan o condicionan la garantía constitucional de igualdad de acceso a los cargos públicos, pero por motivos inspirados en el bien común y el interés general.

164. Esa connotación excluyente impone que cualquier pretensión hermenéutica que sobre ellas recaiga se oriente por el principio de interpretación restrictiva, que demanda que ante la dualidad o multiplicidad de intelecciones frente al precepto que las consagra, se prefiera la más benigna; y, al mismo tiempo, conlleva la proscripción de razonamientos basados en la extensión y la analogía.

165. Ahora, debe quedar claro que esta regla de interpretación opera necesariamente en los estudios normativos, mas no en la valoración probatoria, pues, mientras en el primer escenario se persigue la comprensión de una figura jurídica, de cara a la voluntad del Constituyente o el Legislador, entre las ambigüedades y vaguedades del lenguaje; en el segundo, se precisa la búsqueda armónica de la verdad jurídica y la material, como faro iluminador de la administración de justicia, para lo cual no sería dable tener en consideración las pruebas que solo favorezcan a determinada parte, habida cuenta que lo que prima en este caso es la autonomía del juez -unipersonal o colegiado-.

166. Lo anterior, lógicamente, sin perder de vista la teleología del proceso de nulidad electoral, que, como se dijo, en principio, no es otra que preservar la legalidad de la elección y la vigencia del orden jurídico.

167. En el asunto de autos, no se advierte que se haya desconocido el consabido parámetro hermenéutico, pues, lejos de darle alcance extensivo a la norma invocada como sustento de la nulidad que se decreta, esto es, el artículo 43.4 de la Ley 136 de 1994, se observa que el *sub judice* se encuentra imbuido de una teleología que efectiviza el mandato constitucional que preconiza la preservación de valores democráticos que descansan sobre la proscripción del nepotismo y de ventajas electorales derivadas de vínculos con el ejercicio directo o indirecto de funciones públicas.

⁴⁸ Sentencia C-903 de 2008, M. P. Jaime Araújo Rentería.



Demandante: Luz Lanery Montoya Restrepo
Demandado: Milton Fabián Castrillón Rodríguez. Concejal de
Santiago de Cali, período 2020-2023
Radicado: 76001-23-33-000-2019-01126-01

168. Según quedó demostrado en el curso de ambas instancias judiciales, la señora Martha Rosmery Castrillón Rodríguez se desempeñó como Secretaria General de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca dentro de los 12 meses anteriores a la elección del ciudadano **Milton Fabián Castrillón Rodríguez** en segundo grado de consanguinidad. Desde dicho cargo ejerció autoridad administrativa de acuerdo con el criterio funcional, al haberle sido delegadas las atribuciones de “*autorizar comisiones de servicio y ordenar el gasto de viáticos*” – aspecto que, valga recordar, no fue debidamente controvertido– con la Resolución No. 011 del 13 de marzo de 2017, la cual ejerció, según las pruebas analizadas, en el municipio de Santiago de Cali, para el cual fue elegido concejal el accionado.

169. En conclusión, del examen realizado por la Sala, junto con el análisis probatorio adelantado para cumplir con las consideraciones efectuadas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-207 del 2022, sin ahondar en puntos que no fueron materia de controversia, la Sala concluye que los planteamientos de la parte accionada no logran desvirtuar la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en la sentencia del 22 de octubre 2020, motivo por el cual 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,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 22 de octubre 2020 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que declaró la nulidad del acto de elección del señor **Milton Fabián Castrillón Rodríguez** como concejal del municipio de Santiago de Cali para el periodo 2020-2023-.

SEGUNDO: Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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