



Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

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

**MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**

**Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veinticinco (2025)**

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 17001-23-33-000-2023-00253-02  
**Demandante:** ANDROW MONTOYA LONDOÑO  
**Demandado:** ÓSCAR ALONSO VARGAS JARAMILLO – DIPUTADO DE LA ASAMBLEA DE CALDAS – PERÍODO 2024-2027

**Temas:** Inhabilidad de diputado por parentesco con funcionario público que ejerce autoridad administrativa en el departamento.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia de 14 de junio de 2024, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Caldas declaró la nulidad de su elección como diputado de la Asamblea Departamental.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

1. El ciudadano Androw Montoya Londoño, a través de apoderado<sup>1</sup>, instauró demanda en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de obtener la nulidad del acto que declaró la elección del señor Óscar Alonso Vargas Jaramillo como diputado de la Asamblea de Caldas, para el período 2024-2027, contenido en el formulario E-26 ASA del 8 de noviembre de 2023, expedido por la Comisión Escrutadora General.

**1.2. Hechos**

2. El demandante relató los hechos que se resumen a continuación:

<sup>1</sup> El abogado Jorge Eliécer Ruiz Serna.



Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

3. El señor Óscar Alonso Vargas Jaramillo se inscribió y fue elegido por el Partido Liberal Colombiano como diputado de la Asamblea de Caldas, para el período 2024-2027, en las elecciones territoriales que se llevaron a cabo el 29 de octubre de 2023.
4. El diputado y la señora Juliana Vargas Ramírez son parientes en segundo grado de consanguinidad, de acuerdo con sus respectivos registros civiles de nacimiento.
5. En el certificado de existencia y representación legal expedido el 31 de octubre de 2023 consta que la señora Juliana Vargas Ramírez fue nombrada gerente de la Terminal de Transportes de Manizales, a través del acta JU-1200-1-2-376 del 28 de octubre de 2022 de la Junta Directiva.
6. En el mismo documento se observa que dicha empresa es una sociedad anónima, industrial y comercial del Estado.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación**

7. La parte actora afirmó que el demandado fue elegido con violación al régimen de inhabilidades establecido para los diputados, concretamente por la causal prevista en el numeral 6 del artículo 49 de la Ley 2200 de 2022.
8. Explicó que el señor Óscar Alonso Vargas Jaramillo es pariente en segundo grado de consanguinidad de la señora Juliana Vargas Ramírez, quien desde el 28 de octubre de 2022 y hasta la fecha, es gerente de la Terminal de Transportes de Manizales.
9. Sostuvo que ese nombramiento la ha investido de autoridad civil y administrativa, de conformidad con los artículos 188 y 190 de la Ley 136 de 1994, pues ejerce la dirección, administración y representación legal de una empresa industrial y comercial del Estado.

### **1.4. Contestaciones de la demanda<sup>2</sup>**

10. Dentro del traslado concedido en el auto admisorio de 2 de febrero de 2024<sup>3</sup>, el demandado se opuso a las pretensiones de la demanda, a través de apoderado<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> En el auto admisorio se ordenó la notificación del Consejo Nacional Electoral, pero no se observa escrito de contestación de la demanda por parte de la entidad.

<sup>3</sup> En esta providencia, el tribunal también negó la medida cautelar solicitada por el demandante, debido a que estuvo dirigida a la suspensión provisional de un acto diferente al que declaró la elección, esto es, el «formulario E-28 de 8 de noviembre de 2023», que corresponde a la credencial otorgada al elegido.

<sup>4</sup> El abogado Alejandro Franco Castaño.



11. Con tal propósito, admitió su parentesco en segundo grado de consanguinidad con la señora Juliana Vargas Ramírez. Sin embargo, precisó que «son hermanos medios o de simple conjunción por línea paterna, los cuales descienden según sus registros civiles de nacimiento de un tronco común correspondiente al señor ALONSO VARGAS GUTIERREZ».

12. Agregó que la señora Juliana Vargas Ramírez nació en 1991 y fue reconocida por ambos padres desde el momento de su nacimiento, mientras que el demandado nació en 1976 y el reconocimiento paterno ocurrió el año 2002.

13. Explicó que entre ellos «no ha existido una relación o vínculo directo e inmediato que una a ambos hermanos medios en lazos de afecto bidireccional, no han hecho parte de sistema familiar, ni convivieron en un contexto de aprendizaje y desarrollo recíproco».

14. En consecuencia, argumentó que «el derecho no puede ser ajeno a las particularidades y realidades del vínculo social familiar, de cara al supuesto beneficio electoral que pudo reportarle la hermana media de mi representado».

15. Por otra parte, adujo que la Terminal de Transportes de Manizales es una sociedad con aportes del sector privado y se rige por el derecho privado, lo cual relacionó con la definición de las sociedades de economía mixta contenida en el artículo 97 de la Ley 489 de 1998.

16. Afirmó que la señora Juliana Vargas Ramírez no ocupaba el cargo de gerente de dicha empresa para el momento de la contestación de la demanda y, además, sostuvo que esa calidad no determinaba *prima facie* que tuviera la connotación legal y jurisprudencial de autoridad civil y administrativa.

17. Igualmente, destacó que no se cumplía el elemento territorial de la inhabilidad que se le atribuye, pues «claramente la empresa Terminal de Transportes de Maizales S.A., es una entidad del orden municipal, de segundo nivel, que no hace parte de la estructura del Departamento en su nivel descentralizado y mucho menos del nivel central».

18. Al respecto, consideró que en este caso resulta aplicable la sentencia SU-207 de 2022 de la Corte Constitucional, con el fin de «determinar si un funcionario de un Municipio podría ejercer autoridad sobre el territorio Departamento» y, en consecuencia, si pudo influir de manera directa o indirecta en el electorado.

19. Resaltó que el asunto debe abordarse desde la perspectiva de los principios de legalidad, *pro homine*<sup>5</sup>, «*pro electoratem*» y eficacia del voto, privilegiando la

---

<sup>5</sup> Al respecto, remitió a la sentencia C-1056 de 2004 de la Corte Constitucional.



Demandante: Andrew Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

interpretación menos restrictiva al derecho a ser elegido<sup>6</sup> y más favorable para el principio de confianza legítima de los electores, sin acudir a criterios extensivos o analógicos de las causales de inhabilidad.

20. Adicionalmente, en escrito separado formuló la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de requisitos formales, ante la omisión de especificar alguna causal de nulidad prevista en los artículos 137 y 275 de la Ley 1437 de 2011 y falencias en el concepto de violación.

21. Sobre el punto, explicó que esa omisión le impuso un ejercicio de interpretación que afecta la defensa técnica. También indicó que el demandante pretendió la nulidad del formulario E-28, que no corresponde al acto de elección.

### 1.5. Trámite en primera instancia

22. Mediante auto de 4 de abril de 2024, el magistrado ponente en el tribunal declaró no probada la excepción propuesta por el demandado, al considerar satisfechos los requisitos formales de la demanda.

23. En tal sentido, anotó que la parte actora invocó de forma expresa la causal de inhabilidad prevista en el numeral 6 del artículo 49 de la Ley 2200 de 2022 e identificó debidamente el acto acusado en el escrito de corrección. En ese orden de ideas, concluyó que «el cargo planteado es diáfano y fue formulado de manera concreta y entendible».

24. En la audiencia inicial, celebrada el 16 de abril de 2024, el conductor del proceso rechazó por extemporánea la nueva solicitud de suspensión provisional que presentó la parte actora.

25. Al lado de lo anterior, fijó el litigio, en los siguientes términos:

¿Incurrió el señor OSCAR ALONSO VARGAS JARAMILLO en la inhabilidad contemplada en el artículo 49 numeral 6 de la Ley 2200 de 2022, por haber ejercido su hermana, la señora JULIANA VARGAS RAMÍREZ, autoridad civil y administrativa durante el año anterior a la elección, en su condición de Gerente de la TERMINAL DE TRANSPORTES DE MANIZALES?

En caso afirmativo,

¿Es nula la elección del demandado VARGAS JARAMILLO como diputado a la asamblea departamental por el periodo constitucional 2024-2027? (Mayúsculas sostenidas del texto original).

<sup>6</sup> Citó la sentencia SU-556 de 2019 de la Corte Constitucional. Además, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.



Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

26. En la misma diligencia, dispuso tener como pruebas los documentos aportados en la demanda y la contestación. A su turno, negó las documentales solicitadas por ambas partes<sup>7</sup> y los testimonios requeridos por el demandado<sup>8</sup>.

27. Finalmente, corrió traslado para alegar y para el concepto del Ministerio Público, por considerar innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento.

#### **1.6. Sentencia de primera instancia<sup>9</sup>**

28. Mediante sentencia de 14 de junio de 2024, el Tribunal Administrativo de Caldas declaró la nulidad del acto de elección del señor Óscar Alonso Vargas Jaramillo como diputado de la Asamblea de Caldas, por cuenta de la inhabilidad establecida en el numeral 6 del artículo 49 de la Ley 2200 de 2022.

29. Para sustentar la decisión, el tribunal verificó los elementos de la prohibición, empezando por el subjetivo. Al respecto, acudió a la definición de hermanos y hermanos extramatrimoniales de los artículos 54 y 55 del Código Civil y resaltó que el artículo 42 de la Constitución Política reconoce iguales derechos a los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él.

30. Sobre el elemento objetivo, es decir, el ejercicio de autoridad civil o administrativa, expuso los conceptos previstos en los artículos 188 y 190 de la Ley 136 de 1994. Igualmente, advirtió que la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>10</sup> los identifica a partir de una revisión orgánica y funcional.

31. De allí destacó algunas atribuciones, como la celebración de contratos y convenios, la ordenación del gasto y las decisiones sobre el personal de las entidades, entre otras. Así mismo, señaló que la causal «no exige para estos casos más que su ‘probabilidad real’ mas no su ‘ejercicio efectivo’ para que se configure».

32. Respecto al elemento temporal, determinó que la restricción para el pariente del elegido se remontaría hasta el 29 de octubre de 2022, considerando la fecha de las elecciones de este asunto.

33. En cuanto al elemento territorial, advirtió que el ingrediente introducido por el parágrafo del artículo 49 de la Ley 2200 de 2022 hacía que el régimen de

---

<sup>7</sup> Referidas a documentos que ya se encontraban en el expediente y otros impertinentes, como la certificación del Consejo Nacional Electoral sobre la militancia política de la señora Juliana Vargas Ramírez.

<sup>8</sup> De personas que declararían sobre las funciones del gerente de la Terminal de Transportes de Manizales y la naturaleza jurídica de esta entidad.

<sup>9</sup> Mediante auto de 25 de julio de 2024, el tribunal negó la aclaración solicitada por la parte demandada. Fundamentó lo resuelto en que la referencia a la «Ley 137 de 1994» fue un *lapsus* sin incidencia en la decisión y en que los efectos de la sentencia fueron expuestos de forma diáfana en la parte resolutive de la providencia.

<sup>10</sup> Entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de abril de 2024, Rad. 76001-23-33-000-2023-00935-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



inhabilidades de los diputados fuera menos severo que el de los congresistas, contrario a lo dispuesto en el artículo 299 constitucional<sup>11</sup>.

34. Adicionalmente, explicó que la Corte Constitucional fijó en la sentencia SU-207 de 2022 una regla según la cual no todo funcionario del nivel departamental puede tener influencia en el nivel municipal y observó que esa hipótesis no corresponde al caso concreto.

35. Seguidamente, encontró probado que el demandado y la señora Juliana Vargas Ramírez son hermanos, que la Terminal de Transportes de Manizales S.A. es una empresa industrial y comercial del Estado, con domicilio en ese municipio y que la señora Vargas Ramírez fue nombrada gerente, a través del acta JU-1200-1-2-376 de 28 de octubre de 2022.

36. Del mismo modo, a partir del manual de funciones de la empresa, verificó el ejercicio de autoridad civil, por cuenta de aquellas relativas al manejo y conducción de la entidad, al igual que al nombramiento, remoción y administración del personal.

37. En tales condiciones, concluyó que estaban reunidos todos los elementos de la inhabilidad.

### **1.7. Recurso de apelación**

38. El demandado apeló el fallo de primera instancia, pues estima que no resolvió a profundidad sobre el presupuesto de incidencia de la señora Juliana Vargas Ramírez en su elección. Al respecto, señaló que era indispensable evaluar y probar la posibilidad real de ejercicio de la autoridad en el respectivo municipio, al igual que la capacidad del funcionario de influir en la elección del pariente, de conformidad con «la regla jurisprudencial y la modulación de la inhabilidad alegada por el demandante en la sentencia SU-556 de 2019 y la SU-207 de 2022», con fuerza vinculante de precedente judicial.

39. En tal sentido, precisó que «acorde a las nuevas reglas jurisprudenciales el mero parentesco no constituye automáticamente una causa de inhabilidad para ser elegido en un cargo público, ya que la persona que ostenta dicho cargo debe poseer una capacidad efectiva de influir en la elección».

40. Igualmente, reiteró que la relación con la señora Vargas Ramírez no implica «cercanía, familiaridad o confianza (...) como para presuponer una influencia significativa en el proceso electoral».

41. Al lado de lo anterior, argumentó que la declaratoria de nulidad transgrede la regla de interpretación restrictiva de las inhabilidades, toda vez que, tanto el numeral

---

<sup>11</sup> Citó: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de agosto de 2021, Rad. 2020-00007-02, MP. Rocío Araújo Oñate.





Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

6 del artículo 49 de la Ley 2200 de 2022, como el numeral 5 del artículo 33 de la Ley 617 de 2000, disponen que la causal se configura por parentesco «en» y no «hasta» el tercer grado de consanguinidad, lo que excluye a los hermanos.

42. En línea con lo expuesto, abogó porque se acoja la interpretación menos lesiva de los derechos humanos, acorde con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y la sentencia C-1056 de 2004 de la Corte Constitucional.

43. Por otra parte, sostuvo que la naturaleza jurídica de la Terminal de Transportes de Manizales no supone que el gerente «sea un cargo que por sí (sic) mismo involucre el ejercicio de autoridad administrativa o civil por tratarse justamente de una sociedad anónima».

44. Finalmente, insistió en que la pretensión estuvo dirigida contra el formulario E-28 y que la sentencia incurrió en «una extralimitación a la facultad interpretativa de la demanda por parte del juez electoral».

### **1.8. Trámite en segunda instancia**

45. Mediante auto de 25 de julio de 2024, el despacho del magistrado ponente admitió el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra el fallo de primera instancia, previa constatación de su oportunidad y procedencia. En la misma providencia, corrió los traslados que ordena el artículo 293 del CPACA.

46. Por medio de auto de 19 de diciembre de 2024, se rechazó, por extemporánea, la solicitud de intervención del señor Luis Hernando Quevedo Jara como tercero impugnador<sup>12</sup>. Así mismo, se rechazó la solicitud de unificación de jurisprudencia formulada por el demandado, porque no reunía los presupuestos del artículo 271 del CPACA.

47. A través de auto de 30 de enero de 2025, se resolvió no reponer la providencia reseñada en el numeral anterior y se rechazaron otros recursos y peticiones formuladas por los mismos sujetos.

#### **1.8.1. Alegatos de conclusión**

48. El demandante remitió expresamente a los argumentos expuestos durante el trámite procesal. Entre ellos, frente al elemento territorial, subrayó que la Terminal de Transportes de Manizales S.A. es una entidad descentralizada que hace parte de la circunscripción del departamento de Caldas. Por lo tanto, afirmó que la hermana del demandado ejerció autoridad civil y administrativa, durante el año anterior a su elección como diputado, por cuenta del cargo de gerente.

---

<sup>12</sup> Invocó la condición de director ejecutivo y representante legal de la Confederación Nacional de Asambleas y Diputados de Colombia, CONFADICOL.



Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

49. También alegó que no era necesario acreditar la influencia electoral del desempeño efectivo de las funciones por el pariente, pues ese ingrediente no fue contemplado por la causal de inhabilidad.

### **1.8.2. Concepto del Ministerio Público**

50. La procuradora séptima delegada ante esta Corporación solicitó confirmar la sentencia recurrida. Como fundamento de su postura, advirtió que los supuestos de hecho del caso concreto no responden a la regla jurisprudencial de la sentencia SU-207 de 2022 de la Corte Constitucional, debido a que se impugna la elección de un servidor del orden departamental y se alega el parentesco con un funcionario del nivel municipal.

51. Precisó que la expresión «en el respectivo departamento» alude a la totalidad de este o alguno de los municipios que lo integran, «visto como un ente geográfico y no meramente orgánico».

52. Por otra parte, explicó que el tercer grado de consanguinidad, al que se refiere el numeral 6 del artículo 49 de la Ley 2200 de 2022, comprende al segundo.

53. Finalmente, consideró que el cargo de gerente de la Terminal de Transportes S.A. de Manizales corresponde a un empleo público, con facultades de autoridad civil y administrativa, de acuerdo con los artículos 188 y 190 de la Ley 136 de 1994, especialmente por la función de nombrar, remover y administrar el personal.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

54. La Sala es competente para decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia de 14 de junio de 2024, por la cual el Tribunal Administrativo de Caldas anuló su elección como diputado de la asamblea departamental, período 2024-2027, de conformidad con los artículos 150<sup>13</sup> y 152, numeral 7, literal a)<sup>14</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> «Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. (Modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021). El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación (...)».

<sup>14</sup>«Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. (Modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021). Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: a) De la nulidad del acto de elección (...) de los diputados de las asambleas departamentales (...).

<sup>15</sup> Modificado por el artículo 1º del Acuerdo 434 de 2024. «ARTÍCULO 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos del reparto, los asuntos de que conoce la Sala





## 2.2. El acto acusado

55. El acto cuya nulidad se pretende en el presente asunto corresponde a la elección del señor Óscar Alonso Vargas Jaramillo como diputado de la Asamblea de Caldas, período 2024-2027, contenida en el formulario E-26 ASA del 8 de noviembre de 2023, expedido por la Comisión Escrutadora General.

## 2.3. Problema jurídico

56. Con base en los argumentos del recurso de apelación, corresponde a la Sala establecer si hay lugar a revocar, modificar o confirmar la sentencia de 14 de junio de 2024, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Caldas anuló la elección del demandado como diputado de la asamblea departamental.

57. La controversia consiste en determinar si se configuró la inhabilidad por parentesco en segundo grado de consanguinidad con una funcionaria que habría ejercido autoridad civil y administrativa en el departamento, dentro del año anterior a la elección.

58. Con tal propósito, antes de decidir el caso concreto, es pertinente exponer la finalidad y los elementos que configuran la prohibición, a partir de su regulación legal y el tratamiento que le ha dado la jurisprudencia dictada en la materia.

## 2.4. La inhabilidad de los diputados por vínculo o parentesco con funcionario que ejerce autoridad civil o administrativa en el departamento

59. Las inhabilidades son prohibiciones para ocupar cargos públicos, que se justifican en la necesidad de asegurar que los servidores de los diferentes órganos del Estado accedan a ellos en igualdad de condiciones y orienten su desempeño hacia el interés general y el cumplimiento de los fines estatales, sin consideración a motivaciones privadas que puedan arriesgar la buena marcha de la función pública.

60. Por ello, esta corporación ha advertido que las inhabilidades «buscan preservar los principios de moralidad, transparencia e imparcialidad de la función administrativa y la garantía del derecho de igualdad de oportunidades»<sup>16</sup>.

61. Tratándose de cargos de elección popular, se convierten en restricciones válidas al derecho fundamental a ser elegido, que deben ser evaluadas previamente

---

de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Quinta: (...) 1. La acción de nulidad electoral contra los actos de elección popular (...).

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 21 de abril de 2009, Rad. 2007-00581(PI), MP. Ruth Stella Correa Palacio. Citada en: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 12 de agosto de 2021, Rad. 50001-23-33-000-2020-00012-02 (Acum.), MP. Rocío Araújo Oñate.



Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

por las organizaciones políticas y los ciudadanos interesados en ser candidatos, so pena de que las autoridades competentes revoquen la inscripción o anulen la elección realizada en esas circunstancias.

62. Atendiendo a las consecuencias que pueden acarrear, las causales de inhabilidad se reservan al legislador y su interpretación es restringida, en virtud del principio de capacidad electoral<sup>17</sup>. De manera que el operador jurídico no está autorizado para aplicar la analogía ni extenderlas a hipótesis no previstas al cargo que corresponda.

63. Particularmente, el régimen de inhabilidades para ser diputado está regulado en el artículo 49 de la Ley 2200 de 2022, que establece la siguiente causal:

**ARTÍCULO 49. DE LAS INHABILIDADES DE LOS DIPUTADOS.** Además de las inhabilidades establecidas en la Constitución, la ley y el Código General Disciplinario, no podrá ser inscrito como candidato, ni elegido diputado:

6. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer 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 departamento; (...).

64. De acuerdo con la jurisprudencia de esta sección<sup>18</sup>, la inhabilidad para ser diputado por cuenta de un familiar que ejerce autoridad se configura por la verificación conjunta de los factores que se exponen a continuación:

- i) **Relación familiar:** vínculo por matrimonio o unión permanente, o parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con un funcionario.
- ii) **Elemento objetivo:** que el funcionario haya ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar.
- iii) **Elemento temporal:** que lo anterior haya ocurrido dentro de los 12 meses anteriores a la elección.
- iv) **Elemento espacial:** que la autoridad se haya ejercido en el respectivo departamento.

65. Reunidos de forma concurrente los presupuestos reseñados, puede afirmarse que se configura la inhabilidad, con las consecuencias que el ordenamiento jurídico contempla, entre ellas, la nulidad del acto que declara la elección.

66. En particular, frente al elemento objetivo, relativo a la autoridad en las modalidades señaladas en la norma, la sección determina su ejercicio a partir de

<sup>17</sup> Código Electoral, artículo 1º, numeral 4.

<sup>18</sup> Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 3 de octubre de 2024, Rad. 05001-23-33-000-2023-01255-01, MP. Gloria María Gómez Montoya y 31 de octubre de 2024, Rad. 15001-23-33-000-2024-00021-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



los criterios orgánico y funcional, que remiten a la ubicación jerárquica del empleo dentro de una entidad pública y a las competencias que le atribuyen la ley o el reglamento.

67. Para el efecto, se han tomado como referente los conceptos que trae la Ley 136 de 1994 sobre autoridad civil y dirección administrativa:

**ARTÍCULO 188. AUTORIDAD CIVIL.** Para efectos de lo previsto en esta Ley, se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones:

1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública.
2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por sí (sic) o por delegación.
3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.

**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.

68. En línea con los parámetros legales, de antaño se ha definido la autoridad civil como «el poder que uno tiene para gobernar y poner en ejecución las leyes»<sup>19</sup>, que ostenta, por ejemplo, «quien reconoce y declara los derechos civiles de las personas»<sup>20</sup>.

69. Este concepto se ha mantenido en el tiempo y así lo demuestra la jurisprudencia más reciente de esta sección, que define la autoridad civil como la «potestad de dirección o mando que tiene determinado servidor público sobre los civiles o particulares, la cual puede hacer cumplir incluso recurriendo a la coacción, esto es, incluso contra la voluntad de los mismos»<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de 18 de febrero de 1965, Rad. 483-CE-SP-1965-02-18, MP. Guillermo González Charry.

<sup>20</sup> Id.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de junio de 2021, Rad. 52001-23-33-000-2019-00638-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

70. Es el típico caso de los personeros<sup>22</sup>, inspectores de policía<sup>23</sup>, comisarios de familia<sup>24</sup>, alcaldes encargados<sup>25</sup>, alcaldes locales<sup>26</sup>, directores de institutos descentralizados<sup>27</sup>, rectores de establecimientos educativos<sup>28</sup>, integrantes de los órganos de regulación del gobierno<sup>29</sup>, entre otros cargos.

71. Al lado de lo anterior, la ley identifica la autoridad civil a partir de precisas funciones, a modo enunciativo, cuando su titular tiene facultad de nominación de servidores públicos, incluso por delegación, y potestad sancionatoria.

72. De forma similar, la autoridad administrativa se debe establecer con un criterio orgánico y funcional. En efecto, frente al primero, la propia ley señala algunos cargos, como el alcalde, los secretarios de su despacho y los jefes de las entidades descentralizadas. Sobre el segundo, también la norma relaciona algunas atribuciones que representan este tipo de autoridad, a saber, la celebración de contratos, la ordenación del gasto, la definición de situaciones administrativas de los empleados de la entidad y el control interno y la potestad disciplinaria.

73. Con ese enfoque, se ha precisado que no solamente la jerarquía funcional determina la autoridad administrativa, sino que también debe advertirse si el cargo esté dotado de autonomía funcional para tomar decisiones, normalmente reflejada en las competencias anotadas<sup>30</sup>.

74. Por otra parte, en cuanto al elemento espacial o factor territorial, el parágrafo del artículo 49 de la Ley 2200 de 2022 introdujo un ingrediente común a las causales relacionadas en la norma, según el cual «se refieren al departamento como entidad pública y sus institutos y entidades descentralizadas, que funcionan en el respectivo territorio o ejercen competencias que involucran a la respectiva entidad territorial».

75. Según esa disposición, la autoridad debe ejercerse en una entidad del orden departamental, lo cual descartaría la inhabilidad cuando esto ocurre en alguno de

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 31 de octubre de 1990, Rad. 0434, MP. Amado Gutiérrez Velásquez.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 26 de abril de 1991, Rad. 0516, MP. Jorge Penen Deltieure.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 10 de febrero de 2005, Rad. 23001-23-31-000-2004-00217-01, MP. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 22 de abril de 1993, Rad. CE-SEC5-EXP1993-N0968, MP. Luis Eduardo Jaramillo Mejía.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de mayo de 2001, Rad. AC-12300, MP. Ana Margarita Olaya Forero.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 31 de octubre de 1994, Rad. CE-SEC5-EXP1994-N1108, MP. Amado Gutiérrez Velásquez. Ver, además, sentencia de 5 de junio de 2003, Rad. 73001-23-31-000-2000-0365302, MP. Darío Quiñones Pinilla.

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 20 de agosto de 2004, Rad. 50001-23-31-000-2004-00008-01, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de 1º de febrero de 2000, Rad. AC-7974, MP. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 12 de diciembre de 2024, Rad. 25000-23-41-000-2024-00098-01, MP. Omar Joaquín Barreto Suárez.



Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

los municipios del respectivo departamento. Sin embargo, esta Sección ha inaplicado el parágrafo<sup>31</sup>, por considerarlo contrario a lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución Política, según el cual el régimen de los diputados no puede ser menos riguroso que el de los congresistas, previsto en el artículo 179 *ibidem*. En tal sentido, se ha precisado lo siguiente:

118. Como se observa, la interpretación por vía legislativa efectuada en dicha disposición, implica considerar que el departamento se asimila a la “entidad pública y sus institutos descentralizados”, descartando el elemento territorial. Es decir, que para efectos de la configuración de las inhabilidades previstas para los diputados en el artículo 33 de la Ley 617 el (sic) 2000, sería necesario entender que el aspecto espacial se verifique, necesariamente, en todo el ente departamental -como entidad administrativa-.

119. Dicha hermenéutica, a todas luces, contraría la exigencia del artículo 299 constitucional, que determina que “[e]l régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda”. Lo anterior, por cuanto para efectos de los Congresistas, específicamente, los Representantes a la Cámara cuya elección se realiza en la misma circunscripción territorial de los diputados, la configuración de la inhabilidad por ejercicio de autoridad de pariente se aplicaría respecto de situaciones que se presenten en la correspondiente “circunscripción”, lo que incluye toda la extensión del territorio departamental y de forma inescindible en los municipios que lo componen; mientras que para los diputados, la expresión “departamento” se asimilaría únicamente a la organización administrativa y no a su geografía, haciendo entonces más flexible el régimen de estos últimos<sup>32</sup>.

76. Sobre el mismo aspecto, se ha advertido que la Corte Constitucional, en la sentencia C-396 de 2021, declaró inexecutable el parágrafo del artículo 6 de la Ley 1871 de 2017, que exponía el mismo contenido del parágrafo del artículo 49 de la Ley 2200 de 2022, precisamente por oponerse al referido artículo 299 superior.

77. En consecuencia, aunque el parágrafo del artículo 49 de la Ley 2200 de 2022 no ha sufrido derogatorias, es claro que este precepto reprodujo el contenido material de otro declarado inexecutable, en contra de la prohibición que trae en ese sentido el artículo 243 de la Constitución Política.

78. Siendo así, la verificación de la inhabilidad para ser diputado por ejercicio de autoridad, bien sea directo o por un familiar, debe considerar los pronunciamientos jurisprudenciales en torno a la inconformidad de dicho parágrafo con el ordenamiento superior.

<sup>31</sup> Inicialmente, el que hacía parte del artículo 6º de la Ley 1871 de 2017.

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de julio de 2021, Rad. 85001-23-33-000-2020-00007-02, MP. Rocío Araújo Oñate. Tesis reiterada en sentencia de 18 de julio de 2024, Rad. 05001-23-33-000-2024-00039-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.





## 2.5. Caso concreto

79. Mediante sentencia proferida el 14 de junio de 2024, el Tribunal Administrativo de Caldas declaró la nulidad de la elección del señor Óscar Alonso Vargas Jaramillo como diputado de la Asamblea de Caldas, para el período 2024-2027.

80. La decisión estuvo sustentada en la prueba de la inhabilidad prevista en el numeral 6 del artículo 49 de la Ley 2200 de 2022, debido a su parentesco en segundo grado de consanguinidad con una funcionaria que ejerció autoridad civil y administrativa en el departamento, dentro del año anterior a su elección.

81. Inconforme con el fallo, el demandado interpuso recurso de apelación, con el propósito de que se revisen cinco aspectos concretos:

- 1) La extralimitación a la facultad interpretativa de la demanda por parte del juez electoral, por desconocer que la pretensión estuvo dirigida contra el formulario E-28, que no corresponde al acto de elección.
- 2) La incidencia o posibilidad real del ejercicio de autoridad por parte de su pariente en el departamento y la verdadera capacidad de incidencia en el electorado, de acuerdo con la sentencia SU-207 de 2022 de la Corte Constitucional.
- 3) La inexistencia de una relación cercana o de afecto entre los parientes.
- 4) La interpretación restrictiva de las inhabilidades, para considerar que la norma se limita al parentesco «en tercer grado de consanguinidad» y no «hasta» ese grado, lo cual excluye a los hermanos.
- 5) La naturaleza jurídica de la Terminal de Transportes de Manizales, como factor que elimina la posibilidad del ejercicio de autoridad civil o administrativa por parte del gerente.

82. La Sala estudiará los reparos anunciados, en el mismo orden.

83. **Interpretación de la demanda frente al acto acusado.** Como se anunció, el demandado insistió en el recurso de apelación en un argumento que había expuesto en la contestación de la demanda, según el cual la pretensión estuvo dirigida contra el formulario E-28. Por ello, consideró que la sentencia incurrió en «una extralimitación a la facultad interpretativa de la demanda por parte del juez electoral».

84. Sobre esta inconformidad, la Sala observa que expone un defecto formal que fue superado en el momento procesal correspondiente. En efecto, en el auto de 4 de abril de 2024, se negó en primera instancia la excepción de inepta demanda que



Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

propuso el demandado, pues «una lectura de la demanda y su corrección, las que fueron integradas en un mismo escrito (PDF N° 25), revela con sencillez que el accionante (...) impetra la nulidad del Formulario E-26 ASA de 8 de noviembre de 2023». Adicionalmente, al momento de admitir la demanda<sup>33</sup> el tribunal ya había estimado cumplida la corrección ordenada, comoquiera que la parte actora aportó el formulario E-26 del 8 de noviembre de 2023, que contiene la elección del demandado como diputado.

85. En tales condiciones, como consta en las dos providencias referidas, que quedaron debidamente ejecutoriadas, el objeto de la pretensión es el acto que declaró la elección del demandado como diputado de la Asamblea de Caldas y su identificación fue precisada desde la etapa inicial del proceso.

86. Siendo así, resta recordar que el principio de prevalencia del derecho sustancial, previsto en el artículo 228 de la Constitución Política, implica que el juez «se abstendrá de exigir y de cumplir formalidades innecesarias», como lo ordena expresamente el artículo 11 del Código General del Proceso.

87. En esa medida, el poder de interpretación de la demanda se traduce en el análisis integral que ha explicado esta sección de la siguiente manera:

[R]esulta imperativo para todas las autoridades la resolución material de los asuntos puestos a su disposición, con el fin de garantizar de manera real y efectiva el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, el cual se materializa cuando con la presentación del libelo introductorio el juez al analizar las pretensiones, los hechos, el concepto de la violación y las pruebas aportadas o solicitadas para determinar la verdadera vía procesal por la que debe ser tramitado el medio de control y, de encontrar que puede cercenar algún derecho con esta decisión, por no tener claridad en alguno de los requisitos de admisibilidad, debe ordenar su inadmisión para aclararle al accionante las razones que pueden dar al traste *ab initio* su petición judicial<sup>34</sup>.

88. En consecuencia, como se ha hecho en el contexto particular del proceso electoral, el juez está en el deber de realizar una apreciación conjunta y armónica de la demanda, que permita desentrañar el sentido de la controversia puesta a su consideración, sin apego a ritualidades excesivas, más aún cuando se trata de un medio de control de carácter público, que puede ser ejercido por cualquier persona<sup>35</sup>.

89. Se concluye, entonces, que el primer motivo de inconformidad de la sentencia surge de un rigor extremo de la parte demandada, quien subraya un defecto meramente formal que fue corregido en la oportunidad pertinente y, además, nunca

<sup>33</sup> Auto de 2 de febrero de 2024.

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 18 de agosto de 2020, Rad. 11001-03-28-000-2020-00068-00, MP. Rocío Araújo Oñate.

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 27 de mayo de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2019-00094-00 (Acumulado), MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Auto de 27 de mayo de 2021, Rad. 66001-23-33-000-2020-00499-02 (Acumulado), MP. Rocío Araújo Oñate.



impidió identificar el acto acusado ni el propósito de la demanda. Por tal razón, está lejos de tener la capacidad de conducir a que se revoque la decisión apelada.

90. **Análisis de incidencia de la sentencia SU-207 de 2022.** En el contexto de las inhabilidades para ocupar cargos de elección popular, la Corte Constitucional estableció en la aludida providencia una regla para interpretar el ingrediente referido al ejercicio de autoridad en el lugar de la elección, en los siguientes términos:

(i) cuando deba determinarse la configuración de la inhabilidad de un funcionario municipal electo y (ii) se alegue para ello su parentesco con un funcionario que ocupa un cargo en el nivel departamental, (iii) 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, de modo 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 (Destacado del original).

91. El demandado ha venido solicitando desde la contestación de la demanda la aplicación de esos lineamientos, pues considera que resultan esenciales para decidir la controversia. Sin embargo, el tribunal advirtió en el fallo apelado que la Corte se ocupó en aquella oportunidad de la influencia de un cargo de rango departamental en un municipio y concluyó que se trataba de una «duda que no se genera en un caso como el presente».

92. En la apelación, el diputado insiste en que se analice este asunto con el enfoque indicado en la aludida sentencia, para «evaluar la posibilidad real de ejercicio de la autoridad en el respectivo municipio como parte integrante del Departamento». Por lo tanto, aboga por una interpretación que considere «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)». Cabe anotar que la sentencia SU-556 de 2019 no será estudiada, porque expone un tema ajeno al que plantea el propio apelante<sup>36</sup>.

93. Sobre estos argumentos, la Sala advierte, en primer lugar, que la regla de interpretación que introdujo la Corte Constitucional surgió por la necesidad de aclarar si la autoridad que se ejerce desde un cargo público en el departamento puede entenderse automáticamente con la posibilidad de reflejarse en los municipios que integran la entidad territorial. Allí se estudió, por ejemplo, el caso del contralor departamental, que no necesariamente tiene jurisdicción en los municipios, ante la existencia de contralores de este nivel.

<sup>36</sup> En efecto, esta providencia tiene que ver con la unificación de reglas jurisprudenciales sobre subsidiariedad de la acción de tutela cuando se pretende el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez.



94. De manera que en la sentencia SU-207 de 2022 no se discutió si la autoridad que se ejerce en un cargo público del nivel municipal influye en el departamento, que es el escenario pertinente a este asunto, como lo observó el tribunal. De hecho, esta posibilidad constituye un punto pacífico en la jurisprudencia de esta corporación, partiendo de la premisa de que geográficamente los municipios integran los departamentos y, del mismo modo, los electores de los primeros resultan ser los mismos de los segundos.

95. En este sentido, se ha expuesto particularmente para el caso de los diputados la tesis que se observa a continuación:

Sin embargo, la norma jurídica resultante de armonizar el numeral 5º con el inciso penúltimo del artículo 179 de la C.N., no fue absolutamente trasladada al régimen de inhabilidades que la Ley 617 de 2000 en su artículo 33 numeral 5º, previó para los Diputados; en esta codificación se omitió, deliberadamente, la parte aquella del inciso penúltimo del artículo 179 que establecía que la configuración de la inhabilidad sólo operaba frente a funcionarios que ejercieran autoridad en la misma circunscripción electoral por la que se postulaba el Diputado, vale decir la Departamental, lo que a todas luces demuestra que la intención del legislador fue la de hacer operar esa causal de inhabilidad no solo frente a funcionarios que ejercieran autoridad en la misma circunscripción electoral del miembro de la Duma Departamental, sino también frente a funcionarios que ejercieran autoridad en una circunscripción electoral menor, como son los municipios, entidades territoriales que vienen a integrar los Departamentos, interpretación ésta que ratifica el propósito del legislador de hacer más riguroso el régimen de inhabilidades de los Diputados, en comparación con el mismo régimen establecido por el constituyente para los Congresistas.

Por otra parte, desde el punto de vista teleológico o finalístico, es igualmente claro que el legislador abandonó la fórmula establecida por el constituyente de que el ejercicio de autoridad correspondiera a la misma circunscripción electoral, para dar paso a la configuración de la inhabilidad en los Diputados por el ejercicio de autoridad, por parte de sus parientes, en cualquier parte del respectivo departamento, que es a lo que equivale **“en el respectivo departamento”**, pues con ello se quiere cerrar el paso al nepotismo, evitando que varios miembros de un núcleo familiar accedan a los cargos y corporaciones públicas de elección popular, en un marco electoral reducido como las entidades territoriales seccionales y locales, donde es más sensible la influencia que desde el poder público se puede ejercer sobre el electorado para inclinar la balanza a favor de los allegados, vulnerando de paso el principio de la igualdad que debe reinar en todo certamen democrático (Negrillas del original)<sup>37</sup>.

96. Esta postura fue ratificada, en los siguientes términos:

En lo que respecta al ámbito de acción del ejercicio de autoridad por parte de la funcionaria y pariente que se le opone al demandado, es preciso retomar de la causal de inhabilidad en estudio que ello ha de ocurrir *“en el respectivo departamento”*. Como quiera que el departamento es una unidad territorial, que a su vez se compone de unos municipios, puede surgir la inquietud de cuál sea el alcance de la expresión. Sin embargo, esta Sección ya aclaró ese interrogante, pues luego

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de julio de 2005, Rad. 76001-23-31-000-2003-04843-01 (35423), MP. María Nohemí Hernández Pinzón.



Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

de hacer un estudio sistemático del ordenamiento constitucional, en lo pertinente, de cara al diseño que el legislador dio al régimen de inhabilidades de los diputados, recientemente creado con la Ley 617 de 2000, concluyó que el legislador endureció tal régimen frente a los integrantes de las Asambleas Departamentales, quienes se pueden inhabilitar por parientes o allegados que ejerzan autoridad dentro de la jurisdicción del departamento, así sea al servicio de una entidad del nivel nacional, seccional o local<sup>38</sup>.

97. En tales condiciones, está claro que, tratándose del cuestionamiento de elecciones del orden departamental, como los diputados, se entiende que los funcionarios de los municipios que integran el departamento ejercen su autoridad en una parte de este y, en consecuencia, pueden llegar a inhabilitar a su pariente.

98. Ahora bien, es posible advertir en la sentencia SU-207 de 2022 la intención de avanzar, de forma general para estos casos, hacia la valoración de la probabilidad real del ejercicio de las funciones que comportan autoridad en la respectiva circunscripción, a partir del análisis de la naturaleza del cargo y de las funciones que le establecen la ley o el reglamento<sup>39</sup>.

99. Al respecto, en el caso concreto está probado que la señora Juliana Vargas Ramírez, hermana del demandado, fue nombrada gerente de la Terminal de Transportes de Manizales S.A., «POR ACTA NÚMERO JU-1200-1-2-376 DEL 28 DE OCTUBRE DE 2022 DE LA JUNTA DIRECTIVA», de acuerdo con el certificado de existencia y representación legal de la respectiva Cámara de Comercio. Además, en el mismo documento se observa que el domicilio de la sociedad es Manizales.

100. Adicionalmente, de conformidad con el Manual Específico de Funciones y Requisitos<sup>40</sup>, el cargo de gerente ejecuta «labores de dirección general». En particular, le corresponde «nombrar, remover y administrar el personal de la Empresa, de acuerdo con las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias, así como fijarles su remuneración salarial». Así mismo, es de su resorte «ordenar el gasto de la entidad» y «suscribir los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para el cumplimiento de las funciones y la ejecución de los programas de la entidad».

101. Sumado a lo anterior, la empresa certificó el 17 de enero de 2024, que la señora Juliana Vargas Ramírez fue gerente entre el 28 de octubre de 2022 y el 31 de diciembre de 2023 y que, en tal calidad, desempeñó las funciones previamente señaladas.

102. Consecuente con lo relatado, en el proceso se acreditó que la hermana del demandado detentaba las funciones de gerente de la Terminal de Transportes de

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 11 de junio de 2009, Rad. 68001-23-15-000-2007-00677-02, MP. María Nohemí Hernández Pinzón.

<sup>39</sup> Ver: Aclaración de voto del magistrado Omar Joaquín Suárez Barreto, a la sentencia de 18 de julio de 2024, Rad. 23001-23-33-000-2023-00191-02.

<sup>40</sup> Resolución GE-1000-7-4-003 de 3 de junio de 2015.





Manizales S.A. en la capital del departamento de Caldas, razón por la cual se configura el elemento espacial o territorial de la inhabilidad, como lo verificó también el tribunal en primera instancia. De ahí se sigue que este argumento de la apelación tampoco prospere.

**103. La inexistencia de una relación cercana o de afecto entre los parientes.** De forma muy próxima a la inconformidad estudiada previamente, el demandado alega que no era posible derivar una ventaja o beneficio para su elección, por cuenta del parentesco con la señora Juliana Vargas Ramírez, debido a que entre ellos no existe un lazo estrecho como hermanos, que se explica por las circunstancias personales que esbozó en la contestación de la demanda.

104. Sobre este punto, es necesario aclarar que, si bien la finalidad de los regímenes de inhabilidades incluye evitar el nepotismo y que las relaciones personales con autoridades públicas generen ventajas para los candidatos, lo cierto es que las causales no incorporan este elemento como un aspecto que deba verificarse, al momento de definir su configuración.

105. Por el contrario, como se explicó previamente, tratándose de la inhabilidad por vínculo o parentesco con funcionario que ejerce autoridad, los elementos de la causal auscultan en la relación familiar, por vínculo o parentesco; el ejercicio de autoridad civil, política, administrativa o militar; su ocurrencia dentro del año anterior a la elección y, para el caso, en el respectivo departamento.

106. Exigir la comprobación de factores adicionales a aquellos llevaría al escenario imposible de conocer los motivos que animaron la decisión de cada elector, lo cual, no solo escapa a las posibilidades reales de prueba, sino que también interferiría en la esfera personal de los votantes.

107. Adicionalmente, la naturaleza de la relación entre los familiares tampoco es un factor contemplado por la ley para determinar la inhabilidad. Antes bien, la norma impone un análisis estrictamente objetivo, que permita establecer con los medios de prueba admisibles si entre el elegido y el funcionario público existe el vínculo o el parentesco, del tipo y grado señalados, del cual la ley presume válidamente que puede derivar el favorecimiento que busca evitar la prohibición.

108. Al respecto, esta sección ha hecho las siguientes precisiones:

Por otro lado, frente a los argumentos esbozados en los recursos de apelación en cuanto a que debe realizarse una interpretación teleológica de la norma, es decir, que habría de tenerse en cuenta la grave enemistad que existe entre los hermanos (...) por razón de que la norma busca evitar un favorecimiento del primero hacia la segunda que no puede darse por la circunstancia anotada, la Sala precisa que en el texto del numeral 5 del artículo 33 de la Ley 617 no se ha previsto una consecuencia diferente para quien se encuentra en esta especial situación, ni se hace excepción alguna a la regla general consistente en que no podrá ser inscrito candidato ni elegido diputado quien tenga vínculo de parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad con quien haya ejercido autoridad administrativa, el año anterior a



Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

su elección. Esta persona, independientemente de la relación afectiva que tenga con su pariente, se encuentra inhabilitada para acceder a dicho cargo de elección popular, pues el elemento relevante es el vínculo de parentesco.

Además de lo anterior se advierte que las inhabilidades se hallan consagradas en un listado taxativo, que no es susceptible de interpretaciones distintas a las que se desprenden de su tenor literal<sup>41</sup>.

109. De modo que no es posible considerar el argumento que esgrime el demandado, en cuanto a la inexistencia de un vínculo afectivo con la señora Juliana Vargas Ramírez, el cual, dicho sea de paso, no cuenta más que con su propia afirmación.

110. Atendiendo a lo expuesto, la Sala considera acertada la valoración que hizo el tribunal frente al elemento subjetivo de la causal de inhabilidad, sin lugar a variación alguna.

111. **Interpretación restrictiva de la inhabilidad frente al grado de consanguinidad del pariente del diputado.** Considera el demandado que el numeral 6 del artículo 49 de la Ley 2200 de 2022 únicamente estructura la inhabilidad allí prevista por cuenta del parentesco «en» el tercer grado de consanguinidad. Con base en esta lectura, solicita que se atienda al carácter restrictivo y taxativo de las causales de inhabilidad, para no extender este presupuesto «hasta» ese grado y, de esta forma, excluir a los hermanos, vinculados en el segundo grado de consanguinidad.

112. Frente a este argumento, lo primero que advierte la Sala es que no fue propuesto desde la contestación de la demanda, lo que sería suficiente para no analizarlo en esta instancia. Ello es así, porque las posturas de las partes en las oportunidades procesales correspondientes son las que determinan la fijación del litigio y, en consecuencia, definen los problemas jurídicos que debe abordar el juez de primera instancia. Por lo mismo, una censura adicional a las que guiaron la controversia desborda el debate, afectando el debido proceso y los contornos de la apelación, definidos en el artículo 322 del Código General del Proceso.

113. Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente señalar que esta corporación ha precisado de tiempo atrás que la expresión «en», que utilizan algunas causales de inhabilidad para referirse al grado de consanguinidad, debe interpretarse como «hasta» o «dentro» de ellos:

Una interpretación ad absurdum significaría aceptar que la inhabilidad se configura frente a los aspirantes que tienen tíos o sobrinos que desempeñan cargos con autoridad política o civil y no frente a los hermanos, padres o abuelos en la misma situación, donde la relación afectiva que es la razón de ser de la inhabilidad es mas (sic) estrecha.

---

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 2 de octubre de 2009, Rad. 47001-23-31-000-2007-00501-00, MP. Filemón Jiménez Ochoa.



Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

De allí que resulte razonable para el interprete (sic) sostener que si se configura la inhabilidad cuando se tienen tíos o sobrinos que desempeñan cargos con autoridad política o civil, con mayor razón (argumento de menor a mayor) la inhabilidad existe en tratándose de padres e hijos, hermanos, nietos o abuelos por cuanto los lazos afectivos son mayores.

Se trataría, por tanto, más de un error de redacción que de una explícita exclusión por el constituyente de la causal de inhabilidad que se discute<sup>42</sup>.

114. Particularmente, tratándose de diputados, esta sección también ha indicado claramente que la intención de legislador ha sido extender el parentesco «hasta el tercer grado de consanguinidad»<sup>43</sup>, máxime cuando el referente para los miembros de las asambleas departamentales son los congresistas y su régimen de inhabilidades no puede ser menos severo que el de estos, de conformidad con el artículo 299 superior<sup>44</sup>.

115. En consecuencia, no es admisible que la inhabilidad se configure únicamente para los parientes del tercer grado de consanguinidad, es decir, los tíos y los sobrinos, mas no frente a aquellos vinculados en líneas más cercanas, como es el caso de los padres, los hijos y los hermanos, entre otros, con los que es posible presumir un lazo más estrecho.

116. De lo anterior se sigue que este argumento de la apelación no resiste un análisis de cara a la finalidad de la norma y del sentido lógico de las palabras que utiliza. De tal suerte que este enfoque, en lo absoluto, desborda la interpretación restringida de las limitaciones al derecho a ser elegido.

117. Por tal razón, no hay lugar a censurar la sentencia de primera instancia por advertir configurado el elemento subjetivo de la prohibición, por cuenta del parentesco en segundo grado de consanguinidad entre el demandado y la señora Juliana Vargas Ramírez.

118. **Naturaleza jurídica de la entidad pública como factor determinante del ejercicio de autoridad de los funcionarios.** El demandado sustentó esta inconformidad en que la Terminal de Transportes de Manizales S.A. es una sociedad de economía mixta, lo que deduce de la aplicación del derecho privado al desarrollo de su objeto social, según destaca de la escritura pública de constitución.

119. Al respecto, agregó que «de los diferentes documentos societarios que reposan en el expediente, no se colige con claridad y certeza que el empleo de Gerente del Terminal de Transporte de Manizales, por el sólo hecho de ostentar

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 27 de enero de 1998, Rad. AC-5397, MP. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 31 de octubre de 2024, Rad. 15001-23-33-000-2024-00021-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 5 de noviembre de 2009, Rad. 20001-23-31-000-2008-00127-01, MP. Filemón Jiménez Ochoa. Sentencia de 31 de julio de 2009, Rad. 20001-23-31-000-2007-00240-01, MP. María Nohemí Hernández Pinzón.



Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

algunas de las funciones o actividades que la jurisprudencia a (sic) trazado a efectos de estudiar el elemento objetivo de la causal de inhabilidad, sea un cargo que por si (sic) mismo involucre el ejercicio de autoridad administrativa por tratarse justamente de una sociedad anónima». Así mismo, anunció que profundizaría en esta cuestión en la etapa de alegatos.

120. Frente a este reparo, la Sala observa, en primer lugar, que el demandado no presentó alegatos de conclusión y, en cualquier caso, es la apelación la oportunidad para exponer los argumentos contra la sentencia de primera instancia.

121. En segundo lugar, no es cierto que la Terminal de Transportes de Manizales S.A. sea una sociedad de economía mixta. En su lugar, el certificado de existencia y representación legal señala claramente que dicha entidad «ES UNA SOCIEDAD COMERCIAL ANOMIMA (sic) CONFORMADA ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS, DESCENTRALIZADAS (sic) INDIRECTA, DE SEGUNDO GRADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SUJETA AL RÉGIMEN DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO». Esta naturaleza jurídica también se observa en el artículo primero de los estatutos de la sociedad, de acuerdo con la Escritura Pública 83 del 26 de enero de 2005 (AA 022726). De manera que no tiene aportes de particulares<sup>45</sup>, como lo señala para este tipo de entidades el artículo 85 de la Ley 489 de 1998<sup>46</sup>.

122. Ahora bien, fuera uno u otro tipo de entidad, en ambos escenarios se trata de una entidad descentralizada de derecho público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 68, 85 y 97 de la referida Ley 489 de 1998. Así mismo, esa naturaleza pública no se elimina por la aplicación del régimen privado a las funciones administrativas y las actividades industriales y comerciales que desarrollan.

123. Adicionalmente, en cuanto a sus funcionarios, el artículo 123 de la Constitución Política cobija expresamente bajo el concepto de servidores públicos a «los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios». Para el caso, el artículo cincuenta y uno de los estatutos de la sociedad, modificados conforme a la Escritura Pública 83 del 26 de enero de 2005 (AA 022726), dispone que «el gerente, el secretario general, el tesorero y el jefe de control interno tienen el carácter de empleados públicos».

---

<sup>45</sup> De acuerdo con la descripción de la página web de la entidad, la Terminal de Transportes de Manizales tiene una «composición accionaria en un 100% corresponde a capital aportado por entidades estatales».

<sup>46</sup> **ARTICULO 85. EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO.** Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características: (...) c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución (subrayado adicional).



Demandante: Androw Montoya Londoño  
Demandado: Óscar Alonso Vargas Jaramillo  
Radicación: 17001-23-33-000-2023-00253-02

124. Significa lo anterior que el argumento que intenta proponer el demandado, según el cual la supuesta participación de capital privado en la empresa, que quedó desmentida, sería un factor para diluir el ejercicio de autoridad civil y administrativa por parte del gerente, carece de fundamento normativo y probatorio.

125. Por el contrario, en este caso se aportaron documentos que acreditan que la Terminal de Transportes de Manizales S.A. es una entidad pública descentralizada, cuyo gerente ejerce funciones que responden a los conceptos legales de autoridad civil y administrativa.

126. Ante esa realidad, no prospera esta censura y, en suma, ninguna de las planteadas en el recurso de apelación. En consecuencia, se confirmará el fallo apelado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO:** CONFIRMAR la sentencia de 14 de junio de 2024, por la cual el Tribunal Administrativo de Caldas declaró la nulidad de la elección del señor Óscar Alonso Vargas Jaramillo como diputado de la Asamblea de Caldas, para el período 2024-2027, contenido en el formulario E-26 ASA del 8 de noviembre de 2023, expedido por la Comisión Escrutadora General.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Presidente  
Aclaración de voto

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Magistrado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

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