



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA SALA SEXTA DE DECISIÓN

Medellín, tres de julio de dos mil veinticuatro

ASUNTO POR RESOLVER

Procede la Sala a proferir sentencia de primera instancia en el proceso de *nulidad electoral* (art. 139 CPACA), promovido por SAMUEL DARÍO CASTRILLÓN ALDANA identificado con cédula de ciudadanía No. 3.350.281, SEBASTIÁN CASTAÑO MESA identificado con cédula de ciudadanía No. 1.037.597.835, CARLOS ANDRÉS ECHEVERRI VALENCIA identificado con cédula de ciudadanía No. 15.447.747, DANIEL GONZÁLEZ GÓMEZ identificado con cédula de ciudadanía No. 1.152.188.755 y ALBERT YORDANO CORREDOR BUSTAMANTE identificado con cédula de ciudadanía No. 1.037.596.200 contra los actos que declaran la elección como concejal de Medellín, por el estatuto de la oposición, de JUAN CARLOS UPEGUI VANEGAS identificado con cédula de ciudadanía No. 1.020.421.384.



Proceso	Electoral	1ª instancia	05001233300020230125200
Actora	Samuel Darío Castrillón Aldana Sebastián Castaño Mesa Carlos Andrés Echeverri Valencia Daniel González Gómez Albert Yordano Corredor Bustamante	Apoderado	Juan Esteban Galeano Sánchez
Coadyuvante	Daniel Felipe Briceño Montes		
Coadyuvante	Samuel Alejandro Ortiz Mancipe		
Accionado	Juan Carlos Upegui Vanegas	Apoderado	Alberto Yepes Berrio
Interviniente	Concejo de Medellín	Apoderada	Daniela Bolívar Deossa
Interviniente	Consejo Nacional Electoral	Apoderado	-
Interviniente	Registraduría Nacional del Estado Civil	Apoderado	Diego Alberto Sepúlveda Arqáez
Interviniente	Independientes		
Procurador	Juan Nicolás Valencia Rojas	Interviniente	ANDJE

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA ACUMULADA¹ presentada el 28/11/2023 (02), asignada a este Despacho el 12/12/2023 (15), subsanada el 10/1/2024 (19-21) y admitida el 17/1/2024 (24), pretende la declaratoria de nulidad de las actas de elección E-26 ALC de 4/11/2023 y E-26 CON de 4/11/2023, mediante las cuales, la comisión escrutadora del Distrito de Medellín declaró a Juan Carlos Upegui Vanegas concejal electo de Medellín por el Partido Independientes por el estatuto de la oposición, por haber incurrido en la inhabilidad de tener en los 12 meses anteriores a la elección, un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad ejerciendo autoridad civil y administrativa, pues su padre ejerció como rector de la Institución Educativa San Lorenzo de Aburrá de Medellín; en consecuencia, que se disponga la cancelación de la credencial o formulario E-26 que acredita a Juan Carlos Upegui Vanegas como concejal de Medellín por el estatuto de la oposición en las elecciones de 29/10/2023 y se ordene que el siguiente candidato al concejo de Medellín con más votos según la cifra repartidora ocupe dicho escaño.

¹ El expediente electrónico puede ser consultado a través de este enlace: [000-2023-01252](#).



2. Pretensiones fundadas en los siguientes HECHOS: el 27/7/2023, Juan Carlos Upegui Vanegas se inscribió como candidato a la alcaldía de Medellín por el partido político Independientes y en las elecciones de 29/10/2023 obtuvo 95.883 votos (el segundo puesto) y le correspondió una curul en el concejo distrital, aceptada según formulario E-26 de 4/11/2023; Juan Carlos Upegui Vanegas es hijo de Carlos Alberto Upegui Mejía identificado con cédula de ciudadanía No. 70.098.401, quien ha sido directivo docente de la institución educativa Héctor Abad Gómez, nombrado rector de la institución San Lorenzo de Aburrá de Medellín mediante resolución 202350049804 de 21/6/2023 y director técnico del Centro de Innovación al Maestro –MOVA de Medellín, por lo que ejerció autoridad civil y administrativa entre 21/6/2023 y 28/11/2023; Juan Carlos Upegui Vanegas en campaña dijo que es hijo de un profesor y publicó videos y fotografías en redes sociales con su padre.
3. **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.** Invoca los artículos 40, 108 y 258 de la Constitución Política, 137, 139 y 275 de la ley 1437 de 2011 y 27 de la ley 1475 de 2011.
4. Invoca un concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, según el cual, se configura inhabilidad de un candidato a la alcaldía o concejo por su parentesco con un servidor público docente que ejerce cargo de rector 12 meses antes de la elección, por cuanto dicho cargo comporta funciones de responsabilidad consistentes en dirigir técnica, pedagógica y administrativamente un establecimiento educativo, lo que le imprime el carácter de autoridad civil y administrativa, conforme al artículo 6 del decreto ley 1278 de 2000.
5. Señala que los artículos 37-4 y 40-4 de la ley 617 de 2000 establecen que no podrán ser inscrito como candidatos, ni elegido, ni designado como alcalde o concejal municipal o distrital, quien dentro de los 12 meses anteriores a la elección tenga un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad, que haya ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio.
6. Carlos Alberto Upegui Mejía funge como director docente de la institución educativa Héctor Abad Gómez, fue nombrado rector de la institución educativa San Lorenzo de Aburrá mediante la resolución 202350049804 de 21/6/2023 y es el padre de Juan Carlos Upegui Vanegas, según el Código Civil se encuentran en primer grado de consanguinidad y se genera una inhabilidad.
7. El desempeño del cargo de rector implica el ejercicio de autoridad conforme a las definiciones de la ley 136 de 1994 y la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues las funciones asignadas implican poderes decisorios, de mando, imposición, vigilancia y control sobre los subordinados, potestades que permiten tener influencia en el electorado y que configuran la causal de inhabilidad de su hijo.
8. JUAN CARLOS UPEGUI VANEGAS (35), contesta la demanda y se opone a las pretensiones, asegurando que carecen de fundamento fáctico y jurídico y de los requisitos y condiciones para que se configure la inhabilidad invocada y, por tanto, se debe desestimar la pretensión de nulidad electoral.
9. Reconoce que es hijo de Carlos Alberto Upegui Vanegas, quien fue designado el 21/6/2023 mediante resolución 202350049804 como rector por encargo de la Institución Educativa San Lorenzo de Aburrá.
10. Formula como excepciones de mérito la de *inaplicabilidad absoluta al caso concreto de los postulados de la inhabilidad invocada por el actor como causal de nulidad electoral e imposibilidad de aplicación de las causales de inhabilidad por parentesco consagradas en la ley 136 de 1998, a los concejales designados por la vía de la garantía del estatuto de la oposición.*
11. Aduce que el acto administrativo demandado no es de naturaleza electoral, en tanto la curul se otorga para proteger los derechos de la oposición como un



derecho personal de quien resultó segundo en las respectivas votaciones a ocupar el cargo de alcalde, garantías que el candidato puede o no ejercer para materializar el equilibrio de poderes, pues facilita el control político por parte del candidato cuyas propuestas si bien no tuvieron acogida mayoritaria, contaron con un respaldo electoral sobresaliente; inclusive el Consejo de Estado ha resaltado que el ejercicio de este derecho es una decisión propia del candidato que no depende de partido, bancada o colectividad y que no fue elegido por votación popular como concejal, con lo cual el acto no tiene naturaleza electoral.

12. Asegura que es inviable aplicar una causal de nulidad electoral a una curul que no es de elección popular no respecto de un acto que no tiene naturaleza electoral, pues el cargo otorgado en virtud de una regla especial de curules para proteger los derechos de la oposición está previsto a favor de quienes precisamente no fueron elegidos. El demandado jamás fue candidato al Concejo de Medellín y el régimen de inhabilidades no le resulta aplicable, pues su investidura no se fundamenta en un acto de elección popular, sino en el ejercicio de un derecho constitucional.

13. Sostiene que, las causales de inhabilidad para concejales no son aplicables al caso ni se pueden interpretar de manera extensiva, en tanto constituyen limitaciones a los derechos políticos, tienen reserva constitucional y legal y por las particularidades propias de la asignación de la curul, no es posible aplicar a la misma un régimen de inhabilidades cuya interpretación es restrictiva y, no puede acudir a un ejercicio silogístico, sino que es fundamental ponderar los derechos políticos involucrados.

14. Señala que es fundamental ponderar la grave afectación a derechos fundamentales como el debido proceso, la participación política, el ejercicio de derechos políticos y el desempeño de funciones y cargos públicos que acarrearían optar por aplicar una causal de nulidad que se predica para los concejales elegidos, pues a ese cargo no fue al que aspiró. Y que la inhabilidad consagrada en el artículo 95 de la ley 136 de 1994 resulta improcedente, pues se traduce en una abierta transgresión al derecho fundamental al debido proceso trasladar la discusión del ejercicio de autoridad y su eventual incidencia en el resultado de la candidatura a la alcaldía de Medellín, al plano del análisis de las inhabilidades consagrada para ejercer el cargo de concejal del distrito especial; pues se trata de una investidura diferente, de un régimen de inhabilidad diferente y de una situación fáctica propia del estatuto de la posición de donde deriva un derecho que naturalmente no puede analizarse sino para las finalidades y el contexto en que ocurrieron.

15. Alega la inexistencia de los presupuestos legales y jurisprudenciales necesarios para la causal de inhabilidad por parentesco desarrollados por la Corte Constitucional², en el que se introduce la necesidad de que el juez evalúe el ejercicio de la autoridad administrativa o bajo la óptica del principio *pro homine*, que implica que se requiere el examen y la determinación de la posibilidad real de que el ejercicio de autoridad afecte la voluntad democrática produciendo desigualdad entre los contendientes y utilizando lo público para desequilibrar el debate electoral.

16. Advierte que la sentencia SU-207 de 2022 constituye un precedente aplicable al caso, (i) por el carácter de análogo de la situación fáctica, (ii) por la similitud de los problemas jurídicos que deben ser abordados y, (iii) por la existencia de una regla de solución integrada a la razón de la decisión y que sea relevante para el nuevo caso.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-207 de 2022.



17. Concluye que la inhabilidad invocada por el demandante consagrar el numeral 4 del artículo 43 de la ley 136 de 1998 modificada por el artículo 40 de la ley 617 de 2000 no se configuran, por lo que debe negarse a las pretensiones de la demanda.

18. EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (34) solicita su desvinculación del proceso, por cuanto convergen, entre otras, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto del escrito de la demanda se desprende que no cumple ninguno de los requisitos formales para intervenir como demandado dentro del mismo. Se opone a las pretensiones de la demanda, porque el asunto que se ventila en el caso objeto de la demanda obedece a hechos que se presentaron en desarrollo pre-electoral, los cuales no fueron puestos en conocimiento en la medida en que es quien tiene competencia de avocar conocimiento y resolver situaciones de revocatoria de inscripciones por estar incurso en inhabilidades y, en ese sentido, al no tener conocimientos sobre el asunto, no tiene legitimidad en la causa por pasiva y tampoco en la medida en que no tuvo participación en la expedición del acto de declaración de elección toda vez que la misma se surtió en la Comisión Escrutadora del Distrito de Medellín.

19. Agrega que le resulta material y jurídicamente imposible manifestarse respecto de las pretensiones referidas en la demanda que pretenden declarar nula la elección de Juan Carlos Upegui Vanegas como concejal del Distrito de Medellín, toda vez que no expidió el acto administrativo que decretó dicha elección, por lo que insiste en la falta de legitimación en la causa por pasiva.

20. Finalmente aclara que no es quienes expide los actos que declaran las elecciones en los comicios electorales, pues estos son expedidos por las comisiones escrutadoras, que en el caso de las zonales y municipales son nombrados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de conformidad con el artículo 157 del Código Electoral.

21. DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES (18) coadyuva la demanda puesto que respalda de manera fundamental la solicitud de pérdida de investidura dirigida contra Juan Carlos Upegui Vanegas como concejal electo por Medellín en representación del partido independiente para el periodo 2023 – 2027, la cual se ve cuestionada en relación con su presunta implicación en la causal de inhabilidad establecida en el numeral 4 del artículo 43 de la ley 136 del 94 modificado por el artículo 40 de la ley 617 de 2000.

22. SAMUEL ALEJANDRO ORTIZ MANCIPE (23) coadyuva la demanda y reiteró los argumentos de hecho y derecho de la misma.

23. LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL no interviene.

24. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE ALBERT CORREDOR BUSTAMANTE (65) reitera algunos de los argumentos expuestos en la demanda respecto la designación del demandado como concejal y agregó que es evidente que el legislador no ha creado un nuevo cargo que requiera la definición de un régimen de inhabilidades específico. Además, ningún candidato se presenta exclusivamente con el propósito de ejercer el derecho fundamental de oposición, dado que esta designación es eventual.

25. Precisa que, en el caso concreto la causal de inhabilidad por parentesco con autoridad administrativa coincide en todos sus elementos en los regímenes de inhabilidades aplicables tanto al cargo de alcalde distrital como al de concejal distrital, regímenes que fueron incumplidos por el demandado al momento de inscribirse como candidato a la alcaldía y al momento de aceptar la curul en el concejo.

26. Destaca que el concepto de incidencia no constituye un elemento adicional a los ya establecidos por el Consejo de Estado para la configuración de la



inhabilidad analizada y puntualizó que la controversia gira en torno a si el ejercicio del derecho personal de oposición, que es un derecho fundamental, exime al demandado de haber participado en el proceso electoral estando incurso en una inhabilidad.

27. Concluye que el acto electoral acusado de nulidad se encuentra viciado desde el mismo acto preparatorio de inscripción, ya que en ese momento el demandado estaba incurso en inhabilidad. Es decir, no participó válidamente en la elección y, por lo tanto, era inelegible para ser el titular legítimo del derecho fundamental de la oposición.

28. Enfatiza que, una vez anulado el acto de elección del demandado, resulta procedente declarar que tiene derecho personal a ocupar un escaño en el concejo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la ley 11909 de 2018.

29. LOS ALEGATOS DEL DEMANDADO JUAN CARLOS UPEGUI VANEGAS (59), reiteran los argumentos de la contestación.

30. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DEL CONCEJO DISTRITAL (67), señalan que frente a los parámetros de estructura de la causal contenida en el artículo 43-4 de la ley 6 de 1994 modificado por el artículo 40 de la ley 617 de 2000, el Consejo de Estado ha reiterado que, pese a que la norma hace referencia al parentesco en segundo grado de consanguinidad, se ha entendido que, con mayor razón la inhabilidad se configura respecto del vínculo en primer grado de consanguinidad, es decir entre padres e hijos.

31. Precisó además el concepto de la Función Pública No. 117291 de 22/3/2023, según el cual, el cargo de rector de una institución educativa de carácter oficial, comporta ejercicio de autoridad civil y administrativa.

32. Refiere que en el presente asunto se configuran los elementos objetivos que estructuran la inhabilidad invocada a saber: (i) parentesco, porque se demostró con el registro civil de nacimiento que Carlos Alberto Upegui Mejía es el padre de Juan Carlos Upegui Vanegas, (ii) territorial, dado que el señor Carlos Alberto Upegui Mejía ejerció el cargo de rector por encargo, en la Institución Educativa San Lorenzo de Aburrá ubicada en el Distrito de Medellín, circunscripción territorial en la cual se le asignó a Juan Carlos Upegui Vanegas una curul en el Concejo, por ser el segundo más votado en las elecciones a la Alcaldía, (iii) temporal, porque los comicios locales en el que el demandado resultó designado como concejal se celebraron el 29/10/2023, el periodo inhabilitante transcurrió entre 29/10/2022 y tal fecha, y el nombramiento de Carlo Alberto Upegui Mejía ocurrió el 21/6/2023, (iv) objetivo, que se configura a través del criterio funcional, dado que al ser rector de una Institución Educativa de carácter Oficial tiene relación con el ejercicio de la autoridad administrativa y civil.

33. Afirma que independientemente de que el demandado se haya candidatizado para la alcaldía distrital y por ser el segundo más votado en dichas elecciones obtuvo la curul al concejo, estaba inhabilitado para inscribirse para cualquiera de las dos dignidades, por lo que el análisis de inhabilidad no surge solo del hecho de que el demandado se inscribo para la alcaldía y por esta razón no le aplica la inhabilidad para ser concejal. Finalmente coadyuva las pretensiones de la demanda

34. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO (63). El Procurador 143 Judicial II Administrativo refiere el fundamento jurídico de la causal de inhabilidad y advierte que no puede concluirse con fundamento en la sentencia de 3/12/2020, que el acceso a la curul en virtud del artículo 112 de la Constitución Política y el artículo 25 de la ley 1909 de 2018 no es un acto electoral como afirma el demandado porque la misma sentencia reconoce que sí lo es.



35. En lo que respecta al análisis probatorio concluye que, se encuentra probada la calidad de concejal del demandado, hecho del cual no hay discusión y que además fue aceptado por el demandado y que se sustenta en el acta E-26 ALC de 4/11/2023 y E-26 CON de 5/11/2023.

36. Asegura igualmente que se encuentra probado el vínculo de relación de primer grado de consanguinidad entre el demandado y el señor Carlos Alberto Upegui Mejía, según registro civil de nacimiento anexo al expediente.

37. Señala que se probó el ejercicio de autoridad administrativa por parte de señor Carlos Alberto Upegui Mejía, quien ejerció como rector de la Institución Educativa San Lorenzo de Aburrá, a partir de 5/7/2023 y hasta el 14/1/2024, conforme a la resolución 202350049804 de 21/6/2023 de la Secretaría de Educación del Distrito de Medellín y el certificado del líder del proyecto de novedades del personal de la secretaría distrital.

38. Analiza si el ejercicio de la actividad de rector comporta ejercicio de autoridad administrativa con fundamento en el criterio orgánico y funcional, respecto del primero criterio precisó que el cargo de rector es de los de máxima dirección en un establecimiento educativo, no solo porque así se define sino porque implica la responsabilidad de dirección técnica, pedagógica y administrativa de la institución educativa; y frente al segundo criterio precisó que el artículo 13 de la ley 715 de 2001 establece que *“El rector o director celebrará los contratos que hayan de pagarse con cargo a los recursos vinculados a los Fondos, en las condiciones y dentro de los límites que fijen los reglamentos”* y el Decreto Único del Sector Educación asigna a los rectores la ordenación del gasto de los referidos fondos educativos, y de su administración, a través de acciones de presupuestación, recaudo, conservación, inversión, compromiso, ejecución de sus recursos y rendición de cuentas, entre otras.

39. Indica que el Consejo de Estado ha señalado que *“a partir del criterio funcional, no tiene la menor duda que los rectores de establecimientos educativos públicos sí ejercen autoridad administrativa, como así lo evidencia la valoración de algunas de las atribuciones asignadas a dicho cargo”*.

40. Precisa que, en el asunto en discusión, obran pruebas de que el señor Carlos Alberto Upegui tenía asignadas funciones y desempeñó como rector entre el 5/7/2023 y el 14/1/2024, funciones de dirección administrativa, tal y como se consignó en el certificado laboral con funciones allegado como prueba trasladada, que da cuenta de las funciones de dirección administrativa, como el manejo de personal, ordenación del gasto y de contratación que le fueron asignadas.

41. Añade que también hay prueba del ejercicio efectivo de funciones directivas por parte del señor Carlos Alberto Upegui Mejía durante el aludido período, conforme al mismo certificado laboral en mención, documentos que no fueron tachados de falso ni desconocidos por la parte demandada.

42. Asegura que, conforme a las pruebas precisadas en párrafos precedentes, el señor Carlos Alberto Upegui Mejía, padre del demandado, actuó como ordenador del gasto y como servidor público y representante de la entidad en trámites contractuales, en calidad de rector de una institución educativa del Distrito de Medellín de junio de 2023 a enero de 2024, lo que es suficiente para dar por probado el ejercicio de la autoridad administrativa por él.

43. Concluye que en el curso del proceso se demostró que Carlos Alberto Upegui ejerció autoridad civil en la jurisdicción del Distrito de Medellín dentro de los 12 meses anteriores a las elecciones, y se probó no solamente la probabilidad real, sino el ejercicio real de autoridad administrativa en el nivel municipal, por lo que se afirma que Juan Carlos Upegui Vanegas si está incurso en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, y procede la declaratoria de



nulidad de su elección como concejal del Distrito de Medellín para el período 2024 a 2027 y, se nieguen las demás pretensiones.

44. EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL y la REGISTRADURÍA NACIONAL DE ESTADO CIVIL no alegaron de conclusión.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

45. COMPETENCIA. Este Tribunal es competente para decidir en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152-7 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

46. CONSIDERACIÓN PREVIA. Agotadas las etapas previstas en el proceso ordinario, sin que se observe causal de nulidad y cumplidos los presupuestos procesales, la Sala procede a proferir sentencia, con fundamento en las siguientes pruebas relevantes para la toma de decisión:

47. SOBRE LOS ANTECEDENTES Y EL ACTO ACUSADO

- Copia de la cédula de ciudadanía de Carlos Alberto Upegui mejía, identificado con cédula de ciudadanía No. 70.098.401 (21 p. 5).
- Copia de la cédula de ciudadanía de Juan Carlos Upegui Vanegas, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.020.421.384 (C02 016 acumulado 2023-1203).
- Copia de registro civil de nacimiento de Juan Carlos Upegui Vanegas, nacido el 10/5/1989, padres Carlos Alberto Upegui Mejía y María Gloria Vanegas Gallego (21 p. 6).
- Decreto 0121 de 30/1/2020, *Por medio del cual se realiza un nombramiento ordinario en la administración municipal y se nombra a Carlos Alberto Upegui Mejía como director técnico código 901043 (55, 56, 005).*
- Acta de posesión 146 de 14/2/2020, donde comparece Carlos Alberto Upegui Mejía a fin de posesionarse del empleo director técnico código 901043 (55, 56, 005).
- Resolución 202050059153 de 7/10/2020 *Por medio del cual se acepta una renuncia en la administración municipal (56, 005).*
- Resolución 003842 18/3/2022 del Ministerio de Educación Nacional, por medio del cual se adopta el nuevo manual de funciones, requisitos y competencias (56, 005)
- Resolución 202350049804 de 21/06/2023, *Por medio de la cual se realiza un encargo para designar de forma transitoria a un educador con derechos de carrera, para asumir otro empleo vacante por falta temporal de su titular y se genera un encargo, a Carlos Alberto Upegui Mejía identificado con cédula de ciudadanía No. 70.098.401 en la rectoría de la Institución Educativa San Lorenzo de Aburrá, plaza vacante de manera definitiva (07, 56, 005).*
- Informe presupuestal del mes de agosto a diciembre de 2023 Institución Educativa San Lorenzo de Aburrá de 16/1/2024 (56, 005).
- Aviso proceso de selección 2023-008 de 21/2023 Institución Educativa San Lorenzo de Aburrá de 28/9/2023 (C02 005 p.54-57 acumulado 2023-1203).
- Informe de ejecución presupuestal de gastos de la Institución Educativa San Lorenzo de Aburrá de 28/9/2023 (09).
- Anexo información del trimestre 03 de 2023 de la Institución Educativa *bajo mi dirección* (56, 005).
- Solicitud para la inscripción de candidatos y constancia de aceptación de candidatura partidos o movimientos políticos con personería jurídica alcalde (02, 02 p. 16-17 acumulado 2023-1274).
- E-26 ALC de 4/11/2023, acta de escrutinio municipal alcalde (04).
- E-26 CON de 4/11/2023, acta de escrutinio municipal concejo (05).
- Acta general de escrutinio municipal de Medellín - Antioquia de 5/11/2023 elecciones autoridades territoriales 29/10/2023 (06).



- Informe presupuestal del mes de diciembre de 2023 de la Institución Educativa San Lorenzo de Aburrá de 16/1/2024 (56, 005).
- Certificado laboral con funciones, expedido por la Secretaría de Educación Distrital de Medellín el 30/1/2024, de Carlos Alberto Upegui Mejía (56, 005).
- Certificado de salarios, expedido por la Secretaría de Educación Distrital de Medellín el 31/1/2024, de Carlos Alberto Upegui Mejía, de 2006 a enero de 2024 (55, 56, 005).
- Certificado laboral, expedido por la Unidad de Administración de Personal del Distrito de Medellín el 31/1/2024, de Carlos Alberto Upegui Mejía (55, 56, 005).
- Certificado laboral con funciones, expedido por la Unidad de Administración de Personal del Distrito de Medellín el 31/1/2024 (55, 56, 005).
- Historia laboral de Carlos Alberto Upegui Mejía, expedida por la Secretaría de Educación del Distrito de Medellín el 31/1/2024 (55, 56, 005).
- Oficio de 3/4/2024, de la Secretaría de Educación del Distrito de Medellín, *Respuesta al oficio 0012 de 12/3/2024* (54).
- Certificado laboral con funciones, expedido por la Secretaría de Educación Distrital de Medellín el 3/4/2024, de Carlos Alberto Upegui Mejía (55).
- Certificado laboral, expedido por el Líder de Proyecto de Novedades de Personal de la Secretaría de Educación del Distrito de Medellín el 3/4/2024, de Carlos Alberto Upegui Mejía (55).

48. SOBRE LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA. El Consejo Nacional Electoral solicita que se declare que existe falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no cumple ninguno de los requisitos formales para intervenir como demandado dentro del proceso; además los hechos en discusión se presentaron en desarrollo pre-electoral y no fueron puestos en su conocimiento, sumado a que no expidió el acto administrativo que decretó dicha elección.

49. Al respecto se advierte que, mediante auto de 17/1/2024 este Tribunal ordenó la notificación del Consejo Nacional Electoral de acuerdo con los artículos 197, 199 y 277-2 del CPACA, por cuanto el artículo 265 de la Constitución Política establece que el Consejo Nacional Electoral integra la Organización Electoral que tiene como función principal regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden y tiene, entre otras, la atribución de efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

50. El artículo 277-2 del CPACA dispone que en el auto admisorio de la demanda debe ordenarse la notificación personal de las autoridades que expidieron el acto demandado o intervinieron en su adopción y el Consejo Nacional Electoral hace parte de la Organización Electoral.

51. La finalidad de la norma es permitir que la autoridad que produjo el acto administrativo demandado o la que participó en su conformación, pese a no ser parte demandada en el proceso electoral, si lo considera necesario, pueda intervenir en el proceso.

52. Así las cosas, si el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL ha sido notificado como autoridad electoral, pero no ostenta la condición de demandado, por lo que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva no puede prosperar.

53. PROBLEMA JURÍDICO. La Sala debe determinar si el acto de elección (actas de escrutinio E-26 ALC de 4/11/2023 y E-26 CON de 4/11/2023) debe ser anulado por el cargo planteado en la demanda, esto es, por haber incurrido el concejal Juan Carlos Upegui Vanegas en la causal de inhabilidad de los artículos 37-4 y 40-4 de la ley 617 de 2000 que modifican los artículos 95 y 43 de la ley 136 de



1994, para ser concejal de Medellín y, en caso afirmativo, determinar si procede la cancelación de la credencial de concejal, como solicita la parte actora.

54. TESIS DE LA SALA. La tesis que sostiene la Sala con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado responde que, las causales de anulación electoral son taxativas, la causal específica establece que los actos de elección son nulos cuando se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incurso en causales de inhabilidad como la prevista en el artículo 275-5 del CPACA, en armonía con los artículos 37-4 y 40-4 de la ley 617 de 2000 que modifican los artículos 95 y 43 de la ley 136 de 1994, respectivamente.

55. CONSIDERACIONES NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES. GENERALIDADES DE LAS INHABILIDADES. Conforme a las previsiones normativas del artículo 40 superior, constituyen derechos fundamentales entre otros, el de tomar parte en elecciones, de las distintas formas de participación democrática y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, con sujeción a las restricciones o límites que la Constitución y la ley señalen en ejercicio de tales derechos, como lo son las inhabilidades para ocupar cargos de elección popular.

56. La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha expresado que el régimen de inhabilidades electorales persigue “*impedir o limitar el ejercicio de la función pública a los ciudadanos que no ostentan las condiciones y cualidades que han sido estatuidas para asegurar la idoneidad y probidad del que aspira a ingresar o está desempeñando un cargo público*”³.

57. A su vez, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado:

“...las inhabilidades están erigidas como especiales condiciones objetivas que pueden recaer sobre una persona y que tienen como único fin que quienes accedan o estén en la función pública, desempeñen su cargo bajo los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad, garantizando de esta forma la prevalencia de los intereses generales de la comunidad sobre los personales. (...) Acorde con lo anterior, al constituir las inhabilidades una restricción al derecho de acceso a cargos públicos, la Constitución de 1991 dispuso que el desarrollo de su régimen jurídico estuviera sujeto a reserva legal, lo cual ha sido enfatizado por parte de esta corporación, estableciéndose en diferentes oportunidades que el único facultado para estructurar las circunstancias especiales que limitan el referido derecho es el legislador. Precisamente, tratándose de los alcaldes, fue con la Ley 136 de 1994, que se enlistaron las causales inhabilitantes aplicables a estos, norma que sufrió profundas modificaciones con el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, en la que se especificó que no podían ser elegidos ni designados ni inscritos, para dicha aspiración quienes estuvieron incurso en hechos constitutivos de aquellas”⁴.

58. Fue así como el legislador definió para cada cargo de elección popular un régimen de inhabilidades, que describe conductas que no pueden desarrollar los aspirantes a dichas dignidades dentro del plazo determinado anterior a la inscripción o a la elección (según el caso) so pena de viciar la aspiración política, las cuales, a su vez, constituyen causales de nulidad de los actos de elección popular, en virtud de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.

59. LA INHABILIDAD PARA SER ALCALDE EN COLOMBIA. Fue con la ley 136 de 1994, que se enlistaron las causales inhabilitantes aplicables a estos, norma que sufrió modificaciones con el artículo 37 de la ley 617 de 2000, en la que se especificó

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-064 de 2003.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 29/7/2021, exp. 44001-23-40-000-2019-00175-02.



que no podían ser elegidos ni designados ni inscritos, para dicha aspiración quienes estuvieron incurso en hechos constitutivos de aquellas, de las cuales resulta de interés para el caso que se analiza la prevista en el numeral 4, que prohíbe ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital entre otras *“quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el 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 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 de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio”*.

60. Sobre el particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado unos elementos que, constituyen la esencia del supuesto inhabilitante y sin cuya acreditación no podría erigirse el límite impuesto al derecho a ser elegido del inscrito, elegido o designado, a saber: a) **Parentesco**: que exista un vínculo por matrimonio o unión permanente o parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con servidor público. b) **Elemento temporal**: que se haya constatado el ejercicio de autoridad en cualquier momento dentro de los 12 meses anteriores a la elección. c) **Elemento espacial**: que la autoridad se haya ejercido en el respectivo municipio o distrito por el cual se inscribió o resultó electo el alcalde. d) **Elemento objetivo**: que haya un ejercicio de autoridad civil, política, administrativa o militar, conforme a las tres primeras condiciones⁵.

61. De lo anterior se desprende que, los hechos inhabilitantes no se refieren únicamente al vínculo por matrimonio, unión permanente o parentesco, sino a la naturaleza de las funciones que desempeñe el funcionario público vinculado con el concejal elegido o designado, así como el ámbito temporal y espacial en los que fue ejercida la autoridad. Adicional a ello, la jurisprudencia contenciosa ha precisado que los anteriores elementos deben analizarse de forma concurrente, a efectos de determinar si se configura o no la causal inhabilidad⁶.

62. LA INHABILIDAD PARA SER INSCRITO O ELEGIDO CONCEJAL MUNICIPAL O DISTRITAL EN COLOMBIA. Conforme a las prescripciones del artículo 40-4 de la ley 617 que modificó el 43 de la ley 136 de 1994, no podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital entre otros *“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”*.

63. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha justificado la existencia de tal inhabilidad, *“de una parte, en la necesidad de evitar que el particular que gestiona o celebre el negocio, saque provecho de su aspiración popular para obtener un tratamiento privilegiado ante la entidad pública destinataria de las gestiones y, de*

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 29/7/2021, exp. 44001-23-40-000-2019-00175-02.

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 21/1/2021, exp. 15001-23-33-000-2019-00588-01.



otra, que la persona se muestre frente a la comunidad como una hábil negociadora de intereses con la Administración, en detrimento de la igualdad entre los candidatos a una elección popular.”⁷

64. La causal de inhabilidad aludida contiene tres prohibiciones de forma tal que, en términos generales, no podrán ser elegidos concejales quienes: (i) hayan intervenido durante el año anterior a la elección en la gestión de negocios en interés propio o favor de terceros en entidades públicas del nivel municipal, (ii) durante ese mismo lapso (el año anterior a la elección) hayan celebrado, con un interés propio o favor de terceros, contratos con entidades públicas de cualquier orden siempre que el contrato se haya ejecutado en la respectiva entidad territorial y, (iii) hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas y contribución o entidades que presenten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio.

65. A partir de la lectura de esta disposición, el Consejo de Estado⁸, distinguió los elementos de configuración de la inhabilidad, tales como *parentesco, elemento temporal, elemento espacial y elemento objetivo*, desarrollados en párrafos precedentes. Adicionalmente se destaca que, 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 para la configuración de la citada prohibición⁹.

66. De igual manera, para su configuración se requiere que concurren: (i) la condición de concejal, (ii) el parentesco en los grados previstos en la ley, (iii) el ejercicio de la autoridad en cualquier momento dentro de los 12 meses anteriores a la elección y; (iv) que se haya ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio.

67. DE LA CURUL DE CONCEJAL OBTENIDA POR UN CANDIDATO QUE ASPIRÓ A CARGO DE ALCALDE. Con fundamento en el artículo 25 de la ley 1909 de 2018, *“los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos en los cargos de Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal, tendrán derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Concejos Municipales respectivos, durante el periodo de estas corporaciones. Con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 7 de esta ley y harán parte de la misma organización política. Posterior a la declaratoria de elección de los cargos de Gobernador, Alcalde Distrital y Municipal y previo a la de las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales respectivamente, los candidatos que ocuparon el segundo puesto en votación, deberán manifestar por escrito ante la comisión escrutadora competente, su decisión de aceptar o no una curul en las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales”*.

68. El fin que persigue la anterior disposición no es otra que darle eficacia a los votos de la persona que obtenga el segundo lugar en votación, constituyendo con lo anterior una representación de la ciudadanía que depositó su confianza en dicha alternativa, en garantía de las minorías y de los derechos de la oposición.

69. La Corte Constitucional al realizar el control de constitucionalidad de la citada ley señaló:

“La curul que estos candidatos pueden ocupar, responde a un respeto por las ideas políticas que, aunque derrotadas en la regla de la mayoría,

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 5/3/2012, exp. 11101-03-28- 000-2010-00025-00.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 29/7/2021, exp. 44001-23-40-000-2019-00175-02.

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 12/3/2020, exp. 15001-23-33-000-2019-00579-02.



recibieron un apoyo significativo de los ciudadanos en ejercicio de su derecho a la participación política, en ejercicio de su derecho al voto. En este sentido es clara la exposición de motivos del PLEEO objeto de revisión al señalar que *“el Acto Legislativo 02 de 2015 incluyó dentro de esta norma y con el claro propósito de estimular el ejercicio de la oposición que de forma natural correspondería a quien ha perdido la elección.”*¹⁰

70. El legislador introdujo una modalidad de acceso a la curul en el concejo distrital y municipal en virtud del derecho personal consagrado en acto legislativo que adicionó el artículo 112 Superior y reiterado en el Estatuto de la Oposición, lo que no implica que, quien accede a la corporación pública de elección popular respectiva se encuentre exceptuado del régimen jurídico aplicable a los concejales, toda vez que, por un lado, las normas en comento no dispusieron tal excepción y por el otro, este derecho se deriva de un resultado electoral y tiene como fin lograr un control político efectivo en un sistema democrático de pesos y contra pesos, de tal suerte que debe interpretarse de forma sistemática con las demás disposiciones que regulan la materia, así lo ha considerado el Consejo de Estado al analizar un caso donde se discute garantías obtenidas en virtud del estatuto de oposición, en el que expresó:

“El tribunal de primera instancia, con apoyo en diversos pronunciamientos de esta Corporación sobre la interpretación de la causal de pérdida de investidura por no tomar posesión del cargo, afirma que esta tiene su razón de ser en el compromiso que adquiere el elegido con sus electores y, en esa medida no resulta aplicable para el caso de la designación de curules en ejercicio del derecho personal previsto en los artículos 112 de la Constitución Política y 25 de la Ley 1909 de 2018, pues el requisito indispensable para su configuración se contrae a que la persona se postule a un cargo en una corporación pública de elección popular, lo cual es diferente a la participación en un cargo uninominal como es el de alcalde. (...).

En esa medida, si bien la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que esta causal tiene su razón de ser en el compromiso que adquiere el elegido con sus electores, lo cierto es que el correcto entendimiento de la nueva dinámica constitucional debe permitir aceptar que ella aplica no solo cuando el incumplimiento del deber proviene de la persona electa sino también del designado-llamado que se realiza por mandato de los artículos 112 Constitucional y 24 y 25 de la Ley 1909 de 2018 -Estatuto de la Oposición-. En este sentido y, a partir de una integración de las normas jurídicas, resulta posible afirmar que cuando el numeral 3° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 estatuye, como una de las causales de pérdida de investidura para los concejales, la consistente en no tomar posesión del cargo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de instalación del concejo, comprende también a los servidores públicos de elección popular designados llamados por mandato del artículo 112 Constitucional. Para la Sala, el nuevo referente constitucional no puede ser tenido, en modo alguno, como una excepción al régimen jurídico en esta materia.

(...) En este sentido, no se advierte la existencia de una posible antinomia entre el artículo 48, numeral 3°, de la Ley 617 de 2000 y el artículo 112 superior, dado que el derecho personal que le asiste al candidato en aplicación del mecanismo estatuido en la norma constitucional no resulta incompatible con el régimen jurídico previsto para los concejales que señala

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-018 de 2018.



que, es causal de pérdida de investidura, no tomar posesión del cargo en los términos y oportunidades señalados en la ley”¹¹.

71. Es válido concluir entonces que, las causales de inhabilidad previstas en la ley para quienes aspiran acceder a cargos públicos son aplicables no solo cuando la persona electa incumple un deber legal, sino que se hace extensiva a quienes ocupan curules en virtud del estatuto de oposición consagrado en los artículos 112 Constitucional, 24 y 25 de la ley 1909 de 2018.

72. CONSIDERACIONES FÁCTICAS. La parte actora pretende la declaratoria de nulidad del acto de elección E-26 ALC de 4/11/2023 y E-26 CON de 4/11/2023, mediante el cual, la comisión escrutadora del Distrito de Medellín declara a Juan Carlos Upegui Vanegas concejal electo de Medellín por el Partido Independientes por el estatuto de la oposición, bajo el argumento que se configuró la inhabilidad de tener en los 12 meses anteriores a la elección, un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad, su padre Carlos Alberto Upegui Mejía, quien ejerció como rector de la Institución Educativa San Lorenzo de Aburrá de Medellín y ocupó otros cargos que implican el ejercicio de autoridad civil y administrativa.

73. Se encuentran en el plenario: los actos administrativos demandados, el acta general de escrutinio del Distrito de Medellín de alcaldía y concejo, la resolución 202350049804 de 21/6/2023, por medio de la cual se realiza el nombramiento como rector del señor Carlos Alberto Upegui Mejía y un informe de ejecución de gasto, ejecución de ingreso, estado de resultados y estado de situación financiera de la institución educativa San Lorenzo de Aburrá, entre junio a agosto de 2023, suscritos por Upegui Mejía.

74. En primer lugar, el demandado sostiene que ocupa una curul de concejal, pero ello obedece a un derecho personal derivado del estatuto de la oposición y no a un acto electoral.

75. En relación con el “derecho personal” se trata de una distinción jurisprudencial para diferenciar la posibilidad de reemplazo con una persona del mismo partido que tienen las demás curules y que no se predica del caso de la curul a que se refieren los artículos 112 de la CP y 25 de la Ley 1909, distinción que no enerva la naturaleza del acto ni su sometimiento a las mismas reglas, regímenes de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, entre otras cosas, porque representa los derechos de la oposición, no a sí mismo, y tal derecho deriva de los resultados de la contienda electoral, esto es, hace efectivos los derechos de los electores en la participación y la discusión pública.

76. En efecto, considera la Sala que el accionado confunde la naturaleza del acto con las reglas de asignación de curules.

77. Evidentemente el artículo 25 de la ley 1909 consagra una regla de asignación de una curul a partir de los resultados de la contienda electoral y procura garantizar el ejercicio de la oposición, todo lo cual apunta a la naturaleza eminentemente electoral del acto de asignación de la curul en una corporación a quien obtiene la segunda votación al cargo uninominal correspondiente. Y, por supuesto, tales reglas desarrollan las garantías del derecho a la participación, en este caso, a ser elegido, por lo que ninguna duda cabe sobre la naturaleza del acto.

78. En el caso puesto a consideración de la Sala, las pruebas aportadas y practicadas dan cuenta de que efectivamente Juan Carlos Upegui Vanegas realizó la inscripción de su candidatura a la Alcaldía Distrital de Medellín para el periodo electoral 2024- 2027 por el Partido Independientes en las elecciones del pasado 29/10/2023, al ser segundo candidato más votado y ante su manifestación expresa, se le asignó una curul en el concejo distrital, en aplicación del artículo 25

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 11/3/2021, exp. 15001-23-33-000-2020-01680-01(PI).



de la ley 1909 de 2018 (04, 05); con lo cual se acredita la calidad de concejal del demandado.

79. El elemento de parentesco –primer grado de consanguinidad- está probado porque se acreditó que el señor Carlos Alberto Upegui Mejía es padre del demandado Juan Carlos Upegui Vanegas, conforme al registro civil de nacimiento que obra en el expediente (21 p. 6).

80. Encuentra además la Sala acreditado el elemento temporal de la inhabilidad que se le endilga al accionado, pues con la resolución 202350049804 de 21/6/2023 (07, 56, 005), se constató que el rector y padre del concejal demandado, en efecto, ejerció autoridad administrativa dentro de los doce meses anteriores a las elecciones territoriales de 29/10/2023, pues se desempeñó desde 5/7/2023 hasta 14/1/2024 (55, 56 005) como rector de la Institución Educativa San Lorenzo de Aburrá (07, 56, 005). Sumado a lo consignado en la historial laboral de la Secretaría de Educación distrital, que da cuenta que Upegui Mejía se desempeñó como directivo docente de la Institución Educativa Héctor Abad Gómez - Sede Principal desde el 21/6/2023 hasta el 5/7/2023, en provisionalidad (55, 56, 005).

81. Ahora, para analizar la configuración de los elementos espacial y objetivo, estima pertinente la Sala hacer precisión al concepto de autoridad y de autoridad administrativa, a fin de determinar si las labores desarrolladas por el progenitor del demandando comportan o no “jerarquía de mando, con autoridad política y de dirección administrativa”.

82. La Sala de Consulta y Servicio Civil ha conceptuado que la autoridad corresponde al *“ejercicio del poder público en poder de mando, que, por consiguiente, ubica en un extremo a los particulares obligados a obedecer, aun por medio de la fuerza pública; que permite nombrar y remover libremente empleados subordinados, aun por medio de delegación; y que autoriza sancionar a los empleados con suspensiones, multas y destituciones”*¹².

83. La autoridad civil, política, administrativa o militar encuentra su regulación en el artículo 190 de la ley 136 de 1994, según el cual, la dirección administrativa es ejercida *“además del alcalde, 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, así como 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”*.

84. El concepto de autoridad administrativa es empleado recurrentemente por el Constituyente y el legislador para la estructuración del régimen de inhabilidades de los cargos de elección popular¹³.

85. Es así como el legislador se reservó la prerrogativa de describir los cargos desde los cuales se puede ejercer autoridad administrativa, sino que estableció un criterio funcional mediante el cual describe una serie de actividades que derivan en el ejercicio de esta autoridad; que no se trata de un listado taxativo sino meramente ilustrativo.

¹² CONSEJO DE ESTADO –Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 3/12/1999 (2334).

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 3/12/2020, exp. 11001-03-28-000-2020-00016-00.



86. No obstante, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha establecido unos criterios para identificar el ejercicio de autoridad administrativa, uno **orgánico**, en virtud del cual el legislador determina que determinados funcionarios de la administración, en cuanto ocupan cargos de ciertos niveles están revestidos de esas prerrogativas, como ocurre en el orden local, con los alcaldes, los secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, gerentes de entidades descentralizadas y jefes de unidades administrativas especiales. Por lo que las competencias de autoridad administrativa son *ope legis* y no se requiere un nivel de análisis más allá de la investidura que detentan por ocupar el cargo mismo.

87. Y, otro **funcional o material**, que lo constituye el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado¹⁴.

88. En este orden de ideas, para determinar si el ejercicio de determinado cargo implica el ejercicio de autoridad administrativa, puede acudirse a un criterio orgánico o a uno funcional, porque el primero de los criterios abarca los cargos precisados por el legislador en el aludido artículo 190; mientras que el segundo, esto es, el criterio funcional resulta útil para aquellos cargos no precisados en la norma y que se refiera al pariente que desempeña un cargo público con poder de mando, facultad decisoria y dirección de asuntos propios de la función administrativa que se dirigen al funcionamiento del aparato administrativo que regenta.

89. Ahora, el artículo 10 de la ley 715 de 2001 enlista las funciones de los rectores o directores y el artículo 13 señala “*El rector o director celebrará los contratos que hayan de pagarse con cargo a los recursos vinculados a los Fondos, en las condiciones y dentro de los límites que fijen los reglamentos*”.

90. En el mismo sentido, el artículo 2.3.1.6.3.3. de la Ley 1075 de 2015 establece que la administración de Fondo de Servicios Educativos recae sobre el rector o director rural de forma coordinada con el Consejo directivo de establecimiento educativo.

91. Como se advierte, de acuerdo con las pruebas allegadas al proceso, y específicamente la resolución 202350049804 de 21/6/2023, Carlos Alberto Upegui Mejía ejerció autoridad en el Distrito de Medellín, esto es, en la misma jurisdicción en la que su hijo Juan Carlos Upegui Vanegas aspiró a alcalde y en la que Juan Carlos Upegui Vanegas ocupa la curul de concejal por el estatuto de oposición, esto es, el mismo Distrito de Medellín, configurándose así el elemento espacial.

92. Finalmente, en lo que atañe al elemento objetivo, la Sala encuentra que, algunas de las funciones que desarrolló Carlos Alberto Upegui Mejía, en la institución educativa San Lorenzo de Aburrá del Distrito de Medellín (55), implicaban (i) administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen y (ii) administrar el personal docente, directivo docente y administrativo a su cargo, realizar el control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes y reportar las novedades, irregularidades y los permisos del personal a la secretaria de Educación de la respectiva entidad territorial certificada, o quien haga sus veces, las cuales encajan dentro del concepto de autoridad administrativa definido en la ley y en los reglamentos de la secretaría distrital.

93. Además, Carlos Alberto Upegui Mejía suscribió informes presupuestales – que dan cuenta del manejo y ejecución de presupuestos, plan de adquisiciones,

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sentencias de 7/12/2016, exp. 52001-23-33-000-2016-00016 01 y 52001-23-33-000-2015-00840-01.



situación financiera y cambios en el patrimonio– y actas de liquidación de contratos (56, 005, C02 005 p.54-57 acumulado 2023-1203, 09, 56, 005).

94. En ese orden de ideas, la Sala puede válidamente concluir que Carlos Alberto Upegui Mejía, en efecto, ejerció como autoridad administrativa, siendo rector de un establecimiento educativo del distrito de Medellín.

95. Finalmente, en relación con la aplicación del principio *pro homine* que invoca el demandado y que implica el examen y la determinación de la posibilidad real de que el ejercicio de autoridad afecte la voluntad democrática produciendo desigualdad entre los contendientes y utilizando lo público para desequilibrar el debate electoral, la Sala pone de presente que, en materia electoral, estos principios operan a favor del elector mas no del elegido, en procura del fortalecimiento de la democracia¹⁵ y, en relación con la sentencia SU207 de 2022, el patrón fáctico difiere en cuanto que, en esa oportunidad se trataba de concretar la posibilidad de incidencia de un cargo de departamental en el ámbito distrital, pero en el caso que nos ocupa, como se expuso, se trata del ejercicio de autoridad en el Distrito de Medellín, de la aspiración a alcalde y de ocupar un cargo de concejal del mismo Distrito.

96. Las anteriores razones son suficientes para concluir que, se acreditan los supuestos del artículo 43-4 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la ley 617 de 2000, para configurar la causal de inhabilidad invocada por la parte actora.

97. En este orden de ideas, procede la declaratoria de nulidad parcial de las actas de escrutinio E-26 ALC de 4/11/2023 y E-26 CON de 4/11/2023, dado que en dichos actos administrativos se reconoció el derecho a ocupar una curul en el Concejo Distrital de Medellín del entonces candidato derrotado a la alcaldía y hoy demandado, prerrogativa que concurren como ha quedado acreditado con una causal de inhabilidad que soportaba el aspirante hoy demandado, por tener vínculo en primer grado de consanguinidad con quien en el interregno de 12 meses anteriores a la elección para la cual participó, ejerció autoridad administrativa en una institución educativa del mismo distrito.

98. EN CONCLUSIÓN. Dado que le asiste razón al demandante en sus pretensiones y, en armonía con lo conceptuado por el Ministerio Público, esta Sala de Decisión debe declarar la nulidad de la designación como concejal del Distrito de Medellín de Juan Carlos Upegui Vanegas, en aplicación al artículo 25 de la ley 1909 de 2018, por incurrir en la causal del artículo 275-5 del CPACA, de conformidad con el artículo 43-4 de la ley 136 de 1994.

99. En consecuencia, procede la cancelación de la credencial del demandado como concejal designado por el estatuto de oposición para el periodo 2024-2027, en virtud de lo previsto en el artículo 288-2 del CPACA y se niegan las demás pretensiones.

100. OTRAS DECISIONES. Sin costas, dada la naturaleza del asunto (art. 188 CPACA).

101. SE ADVIERTE que, los apoderados deben actuar desde el correo electrónico inscrito en el Registro Nacional de Abogados (art. 31 del Acuerdo PCSJA20-11567 de 5/6/2020); para la radicación de cualquier memorial dirigido al proceso, se encuentra habilitada la [ventanilla virtual](#)¹⁶ del aplicativo [SAMAI](#)¹⁷ y al memorial deben anexar prueba de haber remitido copia a los demás sujetos procesales (arts. 78-14 CGP, 186 CPACA y 2 y 3 ley 2213 de 2022).

¹⁵ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 7/6/2016, exp. 11001-03-28-000-2015-00051-00.

¹⁶ Para conocer cómo funciona y cómo puede usar la ventanilla virtual, puede consultar la [Guía de la ventanilla virtual](#).

¹⁷ Según [Acuerdo PCSJA23-12068 de 16/5/2023](#) es obligatorio el uso del aplicativo SAMAI.



III. DECISIÓN

102. En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta del Tribunal Administrativo de Antioquia, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Consejo Nacional Electoral, conforme a lo expuesto en los acápites 63 a 67 de la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad parcial de las actas de elección E-26 ALC de 4/11/2023 y E-26 CON de 4/11/2023, en cuanto declaran la elección como concejal del Distrito de Medellín, por el estatuto de la oposición, de JUAN CARLOS UPEGUI VANEGAS identificado con cédula de ciudadanía No. 1.020.421.384, en aplicación al artículo 25 de la ley 1909 de 2018 para el período constitucional 2024-2027, por la causal del artículo 275-5 CPACA, por haber incurrido en la causal de inhabilidad del artículo 43-4 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la ley 617 de 2000, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: ORDENAR la cancelación de la credencial que acredita a JUAN CARLOS UPEGUI VANEGAS identificado con cédula de ciudadanía No. 1.020.421.384 como concejal del distrito de Medellín para el período constitucional 2024-2027, a partir de la ejecutoria de esta providencia.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones.

QUINTO: NOTIFÍQUESE la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 289 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SEXTO: En firme el presente proveído, por Secretaría procédase a ARCHIVAR el [expediente](#), previa desanotación en los Sistemas de registro.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala, como consta en acta de la fecha, por los magistrados,

VANNESA ALEJANDRA PÉREZ ROSALES

CARLOS ENRIQUE PINZÓN MUÑOZ (salvamento de voto)

RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO

Firmado Por:

Vannesa Alejandra Perez Rosales
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Despacho 016
Tribunal Administrativo De Antioquia

Rafael Dario Restrepo Quijano
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 004 Contencioso Admsección 1
Tribunal Administrativo De Medellin - Antioquia

Carlos Enrique Pinzon Muñoz
Magistrado
Tribunal Administrativo De Medellin - Antioquia

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **88c24df7389d534cd8bc91a96c31dabdfa6b0f698b91a2a1b6236facbf92da24**

Documento generado en 03/07/2024 03:45:30 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>