



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

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

MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01
Demandante: GUSTAVO ADOLFO CASTRILLO ARRIETA
Demandado: LINA MARÍA MUÑOZ REYES – PERSONERA DE POPAYÁN
(PERÍODO 2024-2028)

Temas: Causales de nulidad de la elección de los personeros. Censuras fundadas en la contratación del operador del concurso de méritos. Reiteración de jurisprudencia.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia de 1º de agosto de 2024, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Cauca negó las pretensiones de la demanda.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1. El ciudadano Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta, en nombre propio¹, instauró demanda² en ejercicio del medio del 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 de la señora Lina María Muñoz Reyes como personera de Popayán, para el período 2024-2028, contenido en el Acta 06 del 10 de enero de 2024 del Concejo Municipal.

1.2. Hechos

2. La parte actora relató los que se sintetizan a continuación:

¹ También invoca la calidad de veedor ciudadano.

² Subsana a órdenes del auto de 23 de febrero de 2024, proferido por el magistrado ponente en el Tribunal Administrativo del Cauca.



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

3. Mediante la Resolución 2023110001215 del 26 de octubre de 2023, la Mesa Directiva del Concejo de Popayán convocó a las universidades y otras instituciones de educación superior para presentar propuesta tendiente a adelantar el concurso de méritos de la elección del personero municipal, hasta las seis de la tarde del 27 de octubre, de acuerdo con el cronograma del artículo tercero.
4. Entre el 26 y el 31 de octubre de 2023 no fue posible visualizar la convocatoria de ese proceso en la página *web* del Concejo.
5. Por su parte, el concurso público de méritos para elegir al personero municipal estuvo regulado por la Convocatoria 001 de 2023, la Resolución 20231100015581 del 14 de noviembre y la Resolución 20231100001485 del 28 de noviembre de 2023.
6. De acuerdo con el acta 189 del 26 de noviembre de 2023, el segundo vicepresidente de la Mesa Directiva del Concejo renunció. En lo sucesivo, los actos fueron firmados únicamente por los miembros restantes.
7. Luego de la revisión de las 41 hojas de vida recibidas, 30 fueron incluidos en la lista final de aspirantes habilitados al cargo de personero, contenida en la Resolución 20231100001615 del 6 de diciembre de 2023.
8. El 7 de diciembre de 2023, 27 aspirantes presentaron las pruebas escritas de conocimiento y competencias laborales en la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, de los cuales se seleccionaron tres para continuar el proceso, de conformidad con el «Radicado» 20231130013272 de esa misma fecha. Estos resultados fueron comunicados a través de la Resolución 20231100001705 del 15 de diciembre de 2023.
9. El puntaje de la valoración de estudios y experiencias de los tres aspirantes se comunicó por Resolución 20231100001795 del 26 de diciembre de 2023.
10. La Resolución 202411000000045 del 9 de enero de 2024 comunicó los resultados definitivos, incluyendo la entrevista. Con el oficio Rad. 2024110000000181 de esa misma fecha, se conformó la lista de elegibles.
11. El 10 de enero de 2024 se eligió con 19 votos a la señora Lina María Muñoz Reyes como personera municipal, para el período 2024-2028, de acuerdo con el acta de esa fecha, que no fue publicada en la gaceta del Concejo.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

12. La parte actora sostiene que el acto acusado infringe los artículos 2º, 13, 29 y 209 de la Constitución Política, el numeral 5 del artículo 3º del CPACA, los artículos 2.2.27.1, 2.2.27.2 y 2.2.27.3 del Decreto 1083 de 2015.



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

13. **Cargo A.** Desde la perspectiva de las causales de nulidad del artículo 137 del CPACA, plantea la infracción del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, por vulneración de los principios de publicidad, transparencia, imparcialidad y objetividad, como resultado de la aplicación defectuosa del protocolo para el desarrollo de las pruebas de conocimientos y competencias laborales.

14. Al respecto, señaló que no hubo certificación de que el día anterior a las pruebas se hizo el proceso de diagramación, impresión y embalaje individual de cada una, ni que las bolsas de seguridad y el «serial de los sellos en ellas coladas» correspondieran a los custodiados por el secretario general de la universidad.

15. También extraña constancias sobre el transporte de las bolsas, efectiva entrega a dicho funcionario, si sufrieron alteraciones y su conservación hasta la apertura para calificación.

16. Estimó que esas omisiones afectan la cadena de custodia, de modo que no podía «darse por acreditado el cumplimiento del protocolo por el solo hecho de haberse enseñado unas bolsas a los aspirantes y a los entes de control».

17. Agregó que el incumplimiento estricto del aludido protocolo impedía afirmar que la prueba de conocimientos se hizo con el fin de «apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes», como requiere el artículo 2.2.27.2 del Decreto 1083 de 2015.

18. Destacó que era obligación de la corporación universitaria disponer el recurso humano para desarrollar el concurso de méritos, que asegurara que el protocolo se cumpliera en los términos estipulados.

19. **Cargo B.** Adujo la infracción del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, porque los principios de publicidad y transparencia que aplican al concurso de méritos del personero municipal también son exigibles en el proceso de selección de la institución que lo adelantará.

20. Desde esta perspectiva, señaló que tales principios fueron vulnerados porque la convocatoria no se publicó en el SECOP, sino en la página *web* del Concejo Municipal. A su juicio, este medio de difusión no garantiza una verdadera publicidad a la convocatoria, más aún cuando solo se otorgó un día y medio para presentar las propuestas y el único participante fue la institución que resultó contratada.

21. Añadió que nunca hubo una etapa precontractual propiamente, teniendo en cuenta que los estudios previos no fueron publicados en el SECOP y son posteriores a la selección de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca.

22. Igualmente, sostuvo que el Concejo suscribió «un supuesto convenio de cooperación interinstitucional» con la aludida corporación, que justificó después de firmado, pese a que la plenaria facultó a la Mesa Directiva para contratar a través



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

de una convocatoria pública a una «universidad y/o institución especializada», de acuerdo con la lista acreditada por la Comisión Nacional del Servicio Civil³, como lo hizo para el procedimiento anterior en 2021⁴.

23. **Cargo C.** La censura relacionada con la omisión de una convocatoria pública para seleccionar a la entidad encargada de adelantar el concurso de méritos del personero, también fue planteada sobre la causal de nulidad por expedición irregular del acto acusado.

24. Bajo este cargo, observó que en el SECOP el cronograma del contrato de prestación de servicios suscrito entre el Concejo y la corporación universitaria indica su suscripción el 30 de diciembre de 2023, «con fecha de culminación 31 de diciembre del mismo año». Advirtió que “debió estar suscrita (sic) en el SECOP con fecha anterior a la realización del examen del conocimientos y evaluación de los aspirantes”.

25. **Cargo D.** El demandante consideró infringidos los artículos 13 y 209 de la Constitución Política y el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, porque interpreta que no haber elegido por una verdadera convocatoria pública a la Corporación Universitaria del Cauca lesionó el derecho a la igualdad de todos los aspirantes al concurso de méritos de personero, «pues los mismos tenían derecho a que la prueba de conocimientos y etapas subsiguientes fuesen realizadas con el contratista que estuviese en la mejor capacidad de ofertar».

26. Además, alegó que la única manera de asegurar la escogencia del mejor candidato a personero era seleccionando a la entidad encargada de adelantar el concurso de méritos de manera objetiva, transparente y pública.

27. Sumado a lo anterior, el plazo de día y medio para presentar la propuesta limitó sin justificación alguna la libertad de concurrencia.

28. Afirmó que el operador carecía de las condiciones técnicas y logísticas necesarias para llevar a cabo el concurso de méritos, como lo demuestran los incumplimientos injustificados al cronograma y al protocolo para la aplicación de las pruebas, la falta de trámite de los permisos para acceder a las instalaciones donde se realizarían, las condiciones de bioseguridad de los lugares y el cumplimiento del horario de llegada del encargado.

29. **Cargo E.** Adujo que la elección demandada vulneró el principio de moralidad administrativa, con arreglo a los artículos 209 de la Constitución Política y 3º, numeral 5 del CPACA.

³ Remitió a la lista de la página web de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

⁴ Citó la Resolución 035 del 31 de julio de 2021.



30. Al respecto, explicó que los aspirantes a personero tenían derecho a que la prueba de conocimientos y etapas siguientes del concurso de méritos fuesen adelantadas por una universidad o institución seleccionada mediante previa convocatoria publicada en el SECOP, de manera transparente. También a que los protocolos y el cronograma fueran respetados por la corporación contratista.

31. Por esta vía, insistió en que los estudios previos y la justificación de la modalidad de contratación directa fueron posteriores a la escogencia del contratista, en contra de lo previsto en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 y el artículo 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1083 (sic) de 2015⁵, en concordancia con el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015.

32. **Cargo F.** Reiteró que el hecho de no haber seleccionado al operador del concurso por convocatoria pública implicó una lesión al principio de transparencia y a la libre concurrencia de los aspirantes, de conformidad con los artículos 2.2.27.1, 2.2.27.2 y 2.2.27.3 del Decreto 1083 de 2015, pues el incumplimiento de las normas desestimuló la participación de gran parte de los interesados.

33. **Cargo G.** Alegó el desconocimiento del principio del mérito y la infracción a los artículos 2.2.27.1 y 2.2.27.2 del Decreto 1083 de 2015, porque las irregularidades comentadas, especialmente el incumplimiento del protocolo de las pruebas, impiden acreditar la objetividad, transparencia e imparcialidad del concurso para elegir al personero.

34. A su juicio, esto «implica que tampoco pueda predicarse el cumplimiento del principio de mérito en la elección de la señora LINA MARÍA MUÑOZ REYES», como la persona mejor capacitada para ejercer el cargo de personera.

35. **Cargo H.** A partir de lo dispuesto en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, aseguró que se violó la libre concurrencia de los aspirantes al cargo de personero, debido a «dos suspensiones y/o modificaciones al cronograma establecido, las cuales fueron realizadas sin justificación alguna».

36. Frente a este cargo, anotó que el Concejo y la corporación universitaria dejaron de tramitar los permisos previos para acceder al lugar donde se realizaría la prueba de conocimientos y recordó que se incumplió el protocolo para su aplicación. También que el Concejo debía verificar la publicidad del lugar y la fecha para los aspirantes.

37. **Cargo I.** Incluyó como infringido el artículo 2.2.27.3 del Decreto 1083 de 2015, en concordancia con el artículo 2.2.27.1 ibidem, que exige garantizar diferentes mecanismos de publicidad para lograr la mayor concurrencia de aspirantes para desempeñar el cargo de personero.

⁵ Se refiere al Decreto 1082 de 2015.



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

38. **Cargo J.** Finalmente, acusó el acto de elección de la demandada por desviación de poder, toda vez que «lo expuesto en los cargos anteriores, nos demuestra mediante prueba indiciaria que el concurso de méritos para personero municipal para el periodo 2024-2028, fue destinado a favorecer a la señora LINA MARÍA MUÑOZ REYES».

39. De forma general a las censuras planteadas, remitió a «los antecedentes que se han surtido en este tipo de trámites que han adolecido de deficiencias que han sido conocidas por los Jueces de la República», sin señalar alguno en particular.

1.4. Contestación de la demanda

40. Dentro del plazo concedido en el auto admisorio de 5 de marzo de 2024⁶, se recibieron las intervenciones que se reseñan a continuación:

1.4.1. La demandada

41. La apoderada⁷ de la señora Lina María Muñoz Reyes se opuso a la nulidad de su elección como personera municipal de Popayán. En tal sentido, inició por refutar la exigencia de constancias y certificaciones sobre el manejo de las bolsas con las preguntas, lo cual considera ritualista e innecesario.

42. Destacó que la parte actora no identificó el acto acusado y advirtió que la demanda se basa en «minucias» que no tienen la fuerza argumentativa suficiente para configurar una causal de nulidad.

43. Asimismo, consideró que el demandante incumple su carga probatoria y solicita injustificadamente al despacho que lo remplace en su posición procesal, afectando la igualdad entre las partes.

44. Por otro lado, propuso la excepción de mérito denominada «ausencia de demostración de causal de anulación electoral», toda vez que la demanda hace «una monótona exposición de hechos superfluos», pero no concreta una situación irregular con la entidad suficiente para afectar la legalidad del acto acusado.

45. En particular, frente a la falta de publicidad de la convocatoria para contratar al operador del concurso, señala que no se precisa un número mínimo de universidades que debían ser llamados a participar. Por otra parte, sostiene que el cargo relativo al momento de elaboración de los estudios previos y la justificación de la modalidad de contratación directa carece de prueba.

⁶ Esta providencia también negó la medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado, solicitada por la parte actora.

⁷ La abogada Sara Lucía Montenegro Guerrero.



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

46. Por último, formuló la excepción titulada «intrascendencia de las situaciones denunciadas como presuntas causales de anulabilidad», pues las inconformidades planteadas «carecen de la suficiente fuerza jurídica que permita descender el velo de la presunción de legalidad que tiene el acto administrativo enjuiciado».

47. Sobre el punto, agregó que el contencioso electoral no es la vía para presentar reparos contra el contrato de prestación de servicios celebrado con la corporación universitaria que se encargó del concurso de méritos.

48. También explicó que los requisitos de publicidad del contrato estatal son diferentes a la validez y existencia del mismo, de modo que las consecuencias de su inobservancia no son equivalentes.

49. Además, resalta que el demandante no explica por qué la página del SECOP I o II aseguraría mayor difusión que el sitio *web* del Concejo Municipal de Popayán, sobre todo porque este último no requiere usuario ni contraseña, a diferencia del primero.

1.4.2. «Concejo de Popayán – Municipio de Popayán»

50. A través de apoderada⁸, estas entidades aseguraron que la elección de la demanda se realizó conforme al procedimiento legal y solicitó negar las pretensiones de la demanda.

51. Para el efecto, propusieron la excepción previa de ineptitud de la demanda, porque «no presenta una relación lógica y jurídica entre los actos demandados, los hechos y las pretensiones que se formulan» y «se acumulan pretensiones que no tienen conexidad entre sí».

52. Al respecto, señalaron que el concepto de violación está referido a un proceso de selección de personero que se llevó a cabo en otra vigencia y reproduce casi textualmente la demanda que se promovió en su contra⁹, lo cual no guarda relación con la elección de la señora Lina María Muñoz Reyes.

53. Frente a las irregularidades que sustentan las pretensiones, explicaron que la Procuraduría Regional fue garante de la aplicación de las pruebas a los aspirantes.

54. También aclararon que durante el concurso «no se requirió tramitar permisos adicionales debido a que la universidad tenía sede propia en Popayán para llevar a cabo la prueba, y esta se realizó sin contratiempos en el lugar, día y hora establecidos».

⁸ La abogada María Lucía Serrano Tejada.

⁹ Cita el proceso Rad. 19001-23-33-000-2022-00108-00.



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

55. Por otra parte, plantearon la excepción previa por indebida escogencia del medio de control y trámite de la demanda por proceso diferente, pues, a su juicio, debió ejercerse la acción de controversias contractuales contra los actos de la convocatoria pública que precedió al contrato del operador del concurso de méritos, que son los que pretende atacar el demandante.

56. Igualmente, propusieron las excepciones de fondo tituladas «legalidad del acto electoral acusado» e «inexistencia de nulidad alegada», porque no se identifica claramente la causal de nulidad contra el acto demandado ni se aportan pruebas que demuestren la vulneración de los principios invocados por el demandante.

57. Sumado a lo anterior, formularon la excepción denominada «deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia», atendiendo a la tesis expuesta por la Sección Quinta del Consejo de Estado con relación al alcance de la libre concurrencia en el concurso de méritos para proveer el cargo de personero municipal y las facultades de los operadores logísticos en esa clase de procesos.

58. Para finalizar, aseguraron que «el Concejo cumplió debidamente con el requisito de realizar una convocatoria pública para la selección del operador», publicada en su página web y terminada con un contrato de prestación de servicios que se publicó en el SECOP y cumplió con los requisitos de las normas que regulan la contratación estatal.

59. En particular, explicaron que la modalidad de contratación aplicada no requería la publicación de los estudios previos y la etapa precontractual en dicha plataforma.

1.4.3. Concejo de Popayán

60. A través de apoderada, la corporación presentó escrito de contestación, «como coadyuvancia», solicitando negar las pretensiones. Señaló que la demanda carece de rigor jurídico y es una copia casi textual de la presentada en su momento por el señor Manuel José Castrillón Balcázar, Rad. 2022-00108, contra el acto de elección del personero de Popayán para el período anterior.

61. Aseguró que la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca cumplió a cabalidad con las obligaciones contractuales y desarrolló un proceso transparente, con absoluto respeto de los derechos de los participantes y de la comunidad y observando las normas aplicables.

62. Manifestó que la presentación de la prueba del 7 de diciembre de 2023, así como su custodia y calificación, tuvieron el acompañamiento de la Procuraduría Regional y respetaron el protocolo.

63. Advirtió que los argumentos del demandante responden a un proceso de controversias contractuales, más que a la nulidad electoral. Sin perjuicio de lo



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

anterior, adujo que el concurso de méritos para elegir personeros no requiere la contratación de una universidad acreditada en alta calidad, de acuerdo con la jurisprudencia¹⁰ y la doctrina¹¹.

64. Asimismo, afirmó que el operador del proceso fue escogido mediante convocatoria que se publicó en el canal oficial del Concejo y se presentó una institución que cumplía los requisitos y la experiencia.

65. También argumentó que no se vulneró el derecho a la igualdad de los participantes, pues no es lógico relacionarlo con un tema contractual ajeno al concurso, más aún cuando no hubo ninguna reclamación por los interesados.

66. Por otra parte, observó que las irregularidades relativas a los permisos y las condiciones para realizar la prueba se presentaron en el concurso para elegir personero municipal en el 2021 y 2022, es decir, en otro proceso totalmente diferente. Ejemplo de lo anterior, es que en esa época se exigían los protocolos de bioseguridad por el Covid-19, que ya no están vigentes.

67. Con base en lo expuesto, formuló las excepciones denominadas «falta de relación entre los hechos de la demanda y la supuesta infracción de las normas en que debería fundarse» e «inexistencia de vulneración de normas en proceso electoral (concurso de méritos)».

1.5. Actuaciones de la primera instancia

68. Mediante auto de 26 de abril de 2024, el magistrado ponente en el tribunal declaró no probada la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, alegada por el municipio de Popayán, por considerar que el escrito cumplía los requisitos del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011.

69. El 20 de mayo de 2024 se llevó a cabo la audiencia inicial regulada por el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011¹², en la cual se fijó el litigio, así:

¿Se encuentran configuradas las causales de nulidad de expedición irregular e infracción de las normas en que debería fundarse, el acto que concluyó con el nombramiento de la señora Lina María Muñoz Reyes como personera de Popayán 2024-2028 y en especial la normalidad o no del proceso para la escogencia de la institución universitaria que diseñaría y aplicaría la convocatoria, que den paso a la nulidad de esa elección?

70. En la misma diligencia se decretaron algunas pruebas documentales para oficiar al Concejo de Popayán y el interrogatorio de la parte demandante.

¹⁰ No citó ninguna providencia.

¹¹ Hizo referencia al concepto 248511 del Departamento Administrativo de la Función Pública.

¹² En concordancia con el artículo 180 *ibidem*.



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

71. El 5 de junio de 2024 se realizó la audiencia de pruebas, en la que se verificó el recibo de las documentales solicitadas, se negó una nueva solicitud probatoria y se ordenó oficiar al Concejo de Popayán para completar la información requerida.

72. Por otra parte, la apoderada de la demandante desistió del interrogatorio de parte.

73. En diligencia del 17 de junio de 2024 se constataron los documentos solicitados en la audiencia anterior.

1.6. Sentencia de primera instancia

74. Mediante sentencia de 1º de agosto de 2024, el Tribunal Administrativo del Cauca negó las pretensiones de la demanda, por considerar que la parte actora debió plantear a través del medio de control de controversias contractuales las irregularidades del proceso de selección del contratista que realizó el concurso de méritos para la elección del personero municipal.

75. Al respecto, advirtió que la Sección Quinta del Consejo de Estado¹³ ha sentado posición pacífica, en el sentido de precisar que «el medio de control de nulidad electoral no persigue revisar la legalidad del contrato para la realización del concurso y que su misión, es revisar que se hayan reunido los requisitos mínimos, para el adelantamiento del proceso que escoge al personero».

76. En cuanto a la falta de idoneidad de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, según los requisitos del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, señaló que el Concejo de Popayán estableció en la Resolución 2023110001215 del 26 de octubre de 2023 las condiciones que debían reunir las instituciones para presentar la propuesta, entre ellas, la experiencia certificada en el desarrollo de procesos de esta naturaleza.

77. Agregó que el contratista cumplió con los criterios de evaluación de la propuesta, relacionados con el valor, el suministro de un equipo logístico y acreditar la experiencia en procesos de selección, como consta en el Acta del 1º de noviembre de 2023 de la Mesa Directiva de la corporación.

78. Igualmente, consideró que, si la intención del demandante era cuestionar que el ente universitario escogido no tenía dentro de su objeto social adelantar el concurso, en todo caso esa cualidad es predicable de las entidades especializadas en procesos de selección de personal.

¹³ Citó las sentencias de 2 de junio de 1996, Rad. 1558; 10 de marzo de 2005, Rad. 3333 y 2 de febrero de 2023, Rad. 19001233300020220010804, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



79. Frente al cronograma del concurso de méritos, establecido en la Convocatoria 001 del 14 de noviembre de 2023, concluyó con base en las pruebas de ese proceso que se cumplió y no fue modificado.

80. Por otra parte, despachó desfavorablemente, por falta de prueba, la censura sobre el incumplimiento de la cadena de custodia y del protocolo para la aplicación de las pruebas allegado con la propuesta del contratista.

81. Al contrario, encontró acreditadas las actividades de control del material y el acompañamiento de la Procuraduría Regional del Cauca hasta la calificación, sin señalamientos a la actuación. Por ejemplo, anotó que «se allegaron los controles de asistencia de los participantes, debidamente firmados y con su huella dactilar, así como la firma de los cuestionarios, recogieron dentro del término estipulado los exámenes y en compañía de la Procuraduría, procedieron a guardarlos en la caja fuerte de la institución».

82. Finalmente, consideró desproporcionado el cargo por desviación de poder, teniendo en cuenta que en el concurso intervinieron concejales de dos periodos distintos, sumado a que el acto acusado está sustentado en los resultados del concurso de méritos y apuntó a la prestación del buen servicio.

1.7. Recurso de apelación

83. El demandante apeló la decisión de primera instancia, pues considera que el tribunal se ocupó de la idoneidad de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, pero pasó por alto la forma como fue escogida. Tampoco se pronunció sobre la publicación de la convocatoria en la página *web* del Concejo Municipal, en vez del SECOP, ni el escaso plazo de un día y medio otorgado para presentar las propuestas, como lo planteó en la demanda, con fundamento en los principios de publicidad y transparencia previstos en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015.

84. Insistió en que tales principios debían ser garantizados en el proceso de selección del operador del concurso de méritos, pues de lo contrario es imposible garantizar que será elegida la persona que esté mejor capacitada para desempeñar el cargo de personero municipal.

85. Igualmente, reiteró el cargo de expedición irregular, debido al medio en que se publicó la convocatoria para seleccionar al operador, sumado a que no hubo una etapa precontractual propiamente dicha. Al respecto, señaló nuevamente que los estudios previos y la justificación de la contratación directa fueron actuaciones posteriores a la selección del contratista. Además, que la convocatoria pública no fue publicada en el SECOP y que el contrato figura en esa plataforma con fecha posterior a su ejecución.



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

86. Asimismo, insistió en que la autorización del Concejo a la Mesa Directiva fue contratar por convocatoria pública a una institución especializada y acreditada según la Comisión Nacional del Servicio Civil, pero suscribió un «supuesto convenio de cooperación interinstitucional» con una única propuesta.

87. En ese orden, explicó que el tribunal restó importancia a las circunstancias expuestas, que afectaron desde su origen la elección del personero, los derechos de los aspirantes y la selección del más idóneo.

88. Por tal razón, se opone a encuadrar el debate en una controversia sobre la legalidad de los actos previos al contrato. De ahí interpreta que «la contratación de la universidad y/o institución especializada, debe ser entendida también como una etapa del concurso de méritos, pues con el contratista se adelantará el mismo».

89. En cuanto al incumplimiento del protocolo para la presentación de las pruebas, señaló que el tribunal solo se ocupó de la presentación de estas, pero no reparó en que, ni el convenio con la corporación universitaria ni la convocatoria al concurso de méritos, definieron algún mecanismo o protocolo de custodia que asegurara el principio de transparencia, específicamente la reserva de las preguntas, lo cual es trascendente para la actuación.

90. Sobre el mismo aspecto, sostuvo que el tribunal no realizó un exhaustivo análisis probatorio para establecer si hubo mecanismos que aseguraran la custodia de las pruebas y que los formularios entregados a los participantes fueron los mismos calificados.

91. De otro lado, «respecto de las irregularidades del cronograma», señaló que «no se resolvió el asunto acerca del acceso a la página de internet del Concejo Municipal [ni] acerca de los correos oficiales dispuestos y quién tenía el control sobre los mismos».

92. También aseguró que el tribunal no apreció que la lista de elegibles tenía un término de ejecutoria que no fue respetado por el Concejo Municipal.

93. Añadió que en las actas de posesión de los concejales del período 2024-2027 quedó constancia de que los actos administrativos expedidos por la universidad no fueron debidamente publicados ni se tuvo acceso a ellos.

94. Frente a la desviación de poder, observó que la motivación del Acta 006 del 10 de enero de 2024, que contiene la elección demandada, no es congruente ni se refiere a la firmeza de la lista de elegibles, en tanto se ocupa principalmente de la elección del secretario del Concejo.

95. En suma, manifestó que el tribunal se equivocó, «dándole a las pruebas un alcance probatorio inferior en algunos casos y en otros restándole importancia».



1.8. Trámite en segunda instancia

96. Mediante auto de 9 de septiembre de 2024, el despacho del magistrado ponente admitió el recurso de apelación interpuesto 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.

1.8.1. Alegatos de conclusión

97. La apoderada de la demandada defendió la competencia del Concejo Municipal para adelantar el concurso de méritos a través de la contratación de una institución idónea.

98. Precisó que el objeto del proceso electoral es cuestionar exclusivamente la legalidad de un acto de elección y advirtió que en este caso no se probó ninguna causal de nulidad relacionadas en el artículo 275 del CPACA.

99. Aseguró que su representada cumplió los requisitos para ser elegida, no estaba inhabilitada y obtuvo el mayor puntaje de los tres candidatos valorados.

100. Adujo que los cargos propuestos en la demanda contra el acto acusado no fueron probados, pues estuvo basada en hechos superfluos sin la entidad necesaria para desvirtuar su legalidad.

1.8.2. Concepto del Ministerio Público

101. La procuradora séptima delegada ante esta corporación emitió concepto en el sentido de confirmar el fallo apelado.

102. En respaldo de su postura, advirtió que el tribunal no profundizó en las irregularidades alegadas por el demandante frente a la contratación del operador del concurso de méritos, debido a que el medio de control de nulidad electoral no era el idóneo para debatirlas.

103. Al respecto, agregó que, de conformidad con la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁴, el juez electoral debe revisar que se hayan reunido los requisitos mínimos para adelantar el proceso de selección del personero.

104. Adicionalmente, destacó que la consulta en el SECOP demostraba que el procedimiento precontractual y contractual del contrato de prestación de servicios 20231100001305 del 3 de noviembre de 2023, entre el Concejo de Popayán y la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, se apegó a las normas pertinentes.

¹⁴ Citó la sentencia de 2 de febrero de 2023, Rad. 19001233300020220010804, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

105. Sobre la cadena de custodia y la seguridad de las pruebas practicadas a los aspirantes al cargo de personero, observó que la parte actora no alegó un evento concreto para demostrar la vulneración de las medidas de seguridad acordadas. Al contrario, señaló que las actas de informe de la presentación y calificación de las pruebas dan cuenta de que ambos procesos se realizaron sin irregularidades.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

106. La Sala es competente para decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el fallo de 1º de agosto de 2024, por el cual el Tribunal Administrativo del Cauca negó la nulidad de la elección de la señora Lina María Muñoz Reyes como personera de Popayán, período 2024-2028, de conformidad con los artículos 150¹⁵ y 152, numeral 7, literal b)¹⁶ 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 Corporación¹⁷.

2.2. El acto acusado

107. El acto cuya nulidad se pretende dentro del presente asunto corresponde a la elección de la señora Lina María Muñoz Reyes como personera de Popayán (Cauca), para el período 2024-2028, contenida en el Acta 06 del 10 de enero de 2024, expedida por el Concejo Municipal.

2.3. Problema jurídico

108. Con base en los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación, corresponde a la Sala establecer si hay lugar a revocar, modificar o confirmar la sentencia de 1º de agosto de 2024, a través de la cual el Tribunal Administrativo del Cauca negó las pretensiones de la demanda.

¹⁵ «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 (...).»

¹⁶ «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: b) De la nulidad de la elección de los contralores departamentales y la de los personeros y contralores distritales y municipales de municipios con setenta mil (70.000) habitantes o más, o de aquellos que sean capital de departamento.

¹⁷ «ARTÍCULO 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Quinta: (...) 3. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos.»



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

109. Para el efecto, se repasarán las causales que pueden conducir a la nulidad de los actos de elección de los personeros, de cara a las censuras que plantea el demandante en el caso concreto.

2.4. Causales de nulidad de la elección de los personeros municipales y distritales

110. De conformidad con el artículo 139 del CPACA, el control de legalidad de los actos de elección por cuerpos colegiados se realiza a través del contencioso electoral. En concordancia, el artículo 275 *ibidem* establece ocho causales especiales de nulidad de dichos actos, según lo que aplique al caso, además de las causales generales del artículo 137 del mismo código, a las que remite la norma.

111. Tratándose de la elección de los personeros municipales y distritales, de competencia de los concejos¹⁸, una mirada a la jurisprudencia de esta Sección en el último lustro permite advertir una variedad de debates, que oscilan entre aquellos que acusan la falta de requisitos o la existencia de inhabilidades del elegido¹⁹, a partir de las normas que los consagran²⁰, y los que atacan el desarrollo del concurso de méritos, de conformidad con las reglas comunes²¹ y propias²² que lo gobiernan.

112. Del segundo grupo se destacan cuestionamientos a la idoneidad del operador del proceso²³, las condiciones para modificar la convocatoria²⁴, la presentación y valoración de la entrevista²⁵ y la exigencia de un protocolo de seguridad que asegure la integridad y cadena de custodia de las pruebas²⁶.

¹⁸ Constitución Política, artículo 313, numeral 8º. Ley 136 de 1994, artículo 170, modificado por el artículo 4 de la Ley 2422 de 2024.

¹⁹ Por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 12 de septiembre de 2024, MP. Omar Joaquín Barreto Suárez; 9 de marzo de 2023, Rad. 2021-00478, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil; 24 de noviembre de 2022, Rad. 2021-00001-02 (Acumulado), MP. Luis Alberto Álvarez Parra; y 15 de diciembre de 2021, Rad. 2020-00418-03, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

²⁰ Ley 136 de 1994, artículos 170 y 174.

²¹ Ley 136 de 1994, artículo 170. Decreto 1083 de 2015, Título 27.

²² La convocatoria y demás actos que expiden las mesas directivas de los concejos.

²³ Entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 2 de febrero de 2023, Rad. 2021-00830, MP. Rocío Araújo Oñate; 17 de febrero de 2022, Rad. 2020-00377, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil; 20 de mayo de 2021, Rad. 2020-00327-02, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio; 29 de abril de 2021, Rad. 2020-00480, Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; 25 de marzo de 2021, Rad. 2020-00044, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio; y 4 de marzo de 2021, Rad. 2020-00409, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

²⁴ Pueden consultarse: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 17 de junio de 2021, Rad. 2020-00084, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez y 18 de marzo de 2021, Rad. 2020-00023, MP. Rocío Araújo Oñate.

²⁵ Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 8 de agosto de 2024, Rad. 2024-00297, MP. Luis Alberto Álvarez Parra; 7 de noviembre de 2024, Rad. 2024-00042, MP. Gloria María Gómez Montoya; 5 de agosto de 2021, Rad. 2020-00215, MP. Luis Alberto Álvarez Parra y 10 de junio de 2021, Rad. 2020-00243, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

²⁶ Sobre el tema: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 2 de febrero de 2023, Rad. 2022-00108, MP. Luis Alberto Álvarez Parra; 27 de enero de 2022, Rad. 2020-00982-03, MP. Luis Alberto Álvarez Parra; 19 de mayo de 2022, Rad. 2021-00138-02, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil; 6 de mayo de 2021, Rad. 2020-00139, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

113. En ese contexto, se ha resaltado la necesidad de acreditar que las irregularidades verificadas tengan suficiente entidad o peso en las actuaciones del concurso para afectar la elección²⁷.

114. Con la misma filosofía, la Sección ha sido enfática en delimitar el alcance de la competencia del juez electoral a las actuaciones directamente relacionadas con el concurso de méritos, ante censuras sustentadas en la contratación del operador, exponiendo el siguiente razonamiento:

[L]a Sala en punto de la nulidad electoral no tiene como función establecer la legalidad de los procedimientos contractuales, la Sección en este punto se encarga de analizar y verificar que se haya cumplido con los requisitos mínimos que estableció el legislador para la realización del concurso que escoge al respectivo personero municipal para garantizar precisamente el principio al mérito, puesto que el estudio que se hace en esta instancia es de legalidad.

En concordancia con lo anterior, el legislador estableció unas exigencias razonables, así como unas competencias para la realización del concurso de méritos para la elección del personero, siendo claro que el estudio hecho en esta instancia debe comprobar el cumplimiento de esos derroteros y el acceso a los cargos públicos²⁸.

115. De acuerdo con la postura reseñada, el análisis de las actuaciones previas a la elección de los personeros no puede desmarcarse del respectivo concurso de méritos, para auscultar en las fases del procedimiento contractual que de forma autónoma, independiente y previa adelanta la corporación nominadora para seleccionar a la institución encargada de realizarlo.

116. Por lo mismo, el estudio del juez electoral frente al operador del concurso se limita al cumplimiento del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, en cuanto a la contratación de «universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas o con entidades especializadas en procesos de selección de personal», sin adentrarse en eventuales fallas en su escogencia.

117. En suma, la legalidad de los actos de elección de los personeros puede ser desafiada desde diferentes enfoques, siempre que propongan una relación directa con las cualidades del elegido o con el desarrollo del concurso de méritos.

2.5. Caso concreto

118. Mediante sentencia de 1º de agosto de 2024, el Tribunal Administrativo del Cauca negó la nulidad del acto de elección de la señora Lina María Muñoz Reyes como personera de Popayán, para el período 2024-2028. La decisión estuvo

²⁷ Así se advirtió en: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 22 de junio de 2023, Rad. 15001-23-33-000-2022-00600-02, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio y 18 de marzo de 2021, Rad. 2020-00023, MP. Rocío Araújo Oñate.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 2 de febrero de 2023, Rad. 19001-23-33-000-2022-00108-04, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

motivada, de una parte, en que las irregularidades del proceso de selección del contratista que realizó el concurso de méritos para elegir al personero correspondían al medio de control de controversias contractuales.

119. Adicionalmente, el tribunal no encontró reparos a la idoneidad de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Tampoco advirtió prueba del incumplimiento del cronograma del concurso ni de circunstancias que afectaran la seguridad de las pruebas, su aplicación y calificación.

120. Así mismo, desestimó el cargo por desviación de poder, al corroborar que el acto de elección se basó en los resultados del concurso de méritos y la actuación de los concejales que intervinieron se presume dirigida a la prestación del buen servicio.

121. El demandante apeló la decisión, primero, porque no se ocupó de las irregularidades en la selección de la institución que adelantó el concurso, que se sintetizan a continuación:

- a) No se escogió al contratista por convocatoria pública, sino por contratación directa.
- b) La convocatoria no fue publicada en el SECOP, sino en la página *web* del Concejo de Popayán.
- c) Solo se otorgó un día y medio para presentar las propuestas.
- d) No hubo una etapa precontractual propiamente dicha, porque los estudios previos y la justificación de la modalidad de contratación fueron posteriores a la suscripción del contrato.
- e) No se observó la lista de instituciones especializadas y acreditadas en este tipo de procesos de selección por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

122. Al respecto, subrayó que la contratación de la universidad debe entenderse como una etapa del concurso de méritos, de ahí que la infracción de los principios de publicidad y transparencia en aquel proceso afecte desde su origen la elección del personero y los derechos de los aspirantes.

123. Segundo, frente a las actuaciones del concurso, sostuvo que no hubo un protocolo que asegurara la reserva de las preguntas y que el tribunal no verificó que hubiese mecanismos de seguridad y custodia de las pruebas, ni constató la identidad entre las aplicadas y las calificadas.

124. Agregó otras fallas, referidas al incumplimiento del cronograma, la firmeza de la lista de elegibles y la publicidad de los actos expedidos por la universidad contratada.

125. En general, el recurrente atacó la valoración probatoria que el tribunal hizo de los documentos aportados al expediente, con relación al concurso de méritos que precedió al acto acusado.



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

126. Atendiendo a los argumentos del recurso, la Sala los estudiará en dos grupos, clasificados entre los que se refieren a irregularidades en la contratación del operador del concurso de méritos y los que atacan el desarrollo de este último.

127. **Irregularidades en la contratación del operador del concurso de méritos.** En esta providencia se expuso previamente la jurisprudencia de esta Sección, conforme a la cual el proceso electoral no es el contexto judicial propicio para discutir eventuales errores o actuaciones ilegales en la forma como se escogió a la entidad que llevaría a cabo el concurso.

128. En el caso concreto, es justamente lo que ocurre, puesto que la parte actora interpreta equivocadamente que «la contratación de la universidad y/o institución especializada, debe ser entendida también como una etapa del concurso de méritos».

129. Ante esa lectura, debe insistir la Sala en que uno y otro proceso son actuaciones autónomas, tienen diferente naturaleza y propósito y responden a controles de legalidad independientes. Además, están regulados por marcos normativos distintos, que impiden traslapar los cuestionamientos que puedan surgir frente a la manera en que se estructuraron y desarrollaron.

130. Precisamente las disposiciones que regulan el concurso de méritos son claras en establecer sus etapas, las cuales no incluyen, naturalmente, las gestiones contractuales del concejo encaminadas a definir el responsable de adelantarlos. Por el contrario, de conformidad con el artículo 2.2.27.2 del Decreto 1083 de 2015 contempla tres fases, a saber, la convocatoria, que corresponde al reglamento; el reclutamiento, donde se inscriben los aspirantes; y las pruebas o instrumentos de selección, que permiten evaluarlos y clasificarlos.

131. Así mismo, cuando el artículo 2.2.27.1 del referido decreto permite a los concejos efectuar los trámites pertinentes para el concurso a través de terceros, únicamente se refiere a estos para definir su naturaleza jurídica, es decir, que se trate de «universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas o con entidades especializadas en proceso de selección de personal».

132. Con base en esa previsión, la jurisprudencia ha sido consistente en que el estudio del juez electoral frente al operador que hace el concurso donde se elige un cargo público, se restringe a verificar su idoneidad, a partir de lo dispuesto en sus estatutos o en el certificado de existencia y representación legal sobre su objeto social²⁹. Más allá de eso, las normas que regulan de forma general estos procesos de selección no señalan parámetros ni condiciones adicionales sobre las cualidades que debe reunir el contratista.

²⁹ Entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de febrero de 2022, Rad. 25000-23-41-000-2020-00377-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.



133. Así las cosas, como lo precisó esta Sala en un asunto similar, las disposiciones que gobiernan la celebración de los contratos estatales «nada dicen sobre el procedimiento eleccionario *sub judice*»³⁰, es decir, la elección de los personeros. A su vez, el marco jurídico de los concursos de méritos para proveer dicho cargo atañe exclusivamente a su ejecución y no puede trasladarse a un contexto diferente, para el caso, la escogencia del contratista encargado de hacerlo, de la manera que lo propone la parte actora.

134. En conclusión, la decisión apelada es consecuenta frente a este cargo con la ley y la jurisprudencia, razón por la cual no se acogen en esta instancia los argumentos de la apelación.

135. **Censuras contra algunas actuaciones del concurso de méritos.** Advierte la Sala que, con este enfoque, la parte actora planteó una serie de inconformidades referidas (i) al protocolo para presentar las pruebas, (ii) el cronograma, (iii) la lista de elegibles y (iv) la publicidad de los actos expedidos por la corporación universitaria, que se revisarán en ese orden.

136. *Protocolo.* Se observa que el recurso insiste, de un lado, en que este instrumento fue diseñado por el propio contratista y que lo incumplió. Pero de forma contradictoria, asegura que «ni dentro de las obligaciones asumidas por la CORPORACION (sic) UNIVERSITARIA AUTONOMA (sic) DEL CAUCA, en virtud del convenio celebrado con el Concejo del Municipio de Popayán, ni dentro de las reglas de la convocatoria al concurso de méritos correspondiente quedó definido algún mecanismo o protocolo de custodia que asegurara el principio de transparencia (...) de tal modo que se asegurara la debida y respectiva reserva antes y después de aplicadas las pruebas escritas».

137. En esos términos, es claro que este argumento de la apelación es distinto y, además, contrario al propuesto en el concepto de la violación normativa de la demanda, pues allí se afirmaba que no fue cumplido, por diversas situaciones, entre otras, que no hubo certificación de que el día anterior a las pruebas se hizo el proceso de diagramación, impresión y embalaje individual de cada una, ni que las bolsas de seguridad y el «serial de los sellos en ellas coladas» correspondieran a los custodiados por el secretario general de la universidad.

138. Al respecto, debe recordarse que la finalidad de la apelación es «que el superior examine la cuestión decidida», de conformidad con el artículo 320 del Código General del Proceso, razón por la cual se exige al apelante que precise «los reparos concretos que le hace a la decisión», según el artículo 322 *ibidem*, de manera que un asunto no incluido en la demanda y no estudiado en la sentencia, no puede ser abordado por el juez de segunda instancia.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 28 de julio de 2022, Rad. 19001-23-33-000-2022-00108-03, MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Citado en sentencia de 2 de febrero de 2023, Rad. 19001-23-33-000-2022-00108-04, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

139. Hecha tal precisión, frente al incumplimiento del protocolo para presentar las pruebas y la valoración probatoria del tribunal, la Sala considera que el fallo apelado se ocupó de forma adecuada y suficiente de este aspecto. En efecto, primero se observa el estudio del concepto de cadena de custodia y su utilidad para asegurar el principio de transparencia en el proceso. Al mismo tiempo, advirtió de manera atinada que «solo afectarían (sic) el desarrollo del concurso aquellas conductas contrarias a la legalidad y que afecten gravemente la participación de los aspirantes a personero, con la única finalidad de favorecer a uno de ellos», lo cual es consecuente con la necesidad de verificar la incidencia y entidad de una irregularidad en el contexto integral de la actuación y, en últimas, en el acto definitivo que declara la elección.

140. Segundo, el tribunal revisó el aludido protocolo y los informes rendidos por la corporación universitaria sobre la presentación y calificación del examen. De allí destacó que hubo control de asistencia de los participantes, se exigió su firma en los cuestionarios, se recogieron en el tiempo estipulado, fueron guardados en la caja fuerte destinada para ello y se revisaron los sellos y las bolsas de seguridad antes de ser evaluados, todo esto en compañía de la Procuraduría Regional del Cauca, quien no hizo señalamiento alguno a este procedimiento.

141. Por su parte, el demandante no controvertió estas evidencias, sino que se limitó a afirmar que no se apreciaron las pruebas que aportó o no se les dio el real peso que tienen, lo cual queda desmentido con el estudio expuesto por el tribunal, compartido por esta Sala.

142. *Cronograma.* Este punto fue abordado en el fallo apelado desde lo dispuesto en la Convocatoria 001 del 14 de noviembre de 2023 y demás antecedentes administrativos, que no mostraron modificaciones y que se cumplieron los tiempos para las inscripciones de los aspirantes, resolver las reclamaciones, realizar las pruebas y calificar los exámenes. Además, resaltó que el informe final del Ministerio Público, rendido dentro de la actuación preventiva E-2023-243162, concluyó que no hubo irregularidades.

143. A pesar de ese enfoque en la manera de resolver el cargo en la primera instancia, la parte actora se refirió en la apelación acerca de las «irregularidades del cronograma» en los términos que se transcriben a continuación, para mayor ilustración:

Ahora bien, respecto de las irregularidades del cronograma, es necesario indicar que no se resolvió el asunto acerca del acceso a la página de internet del Concejo Municipal tampoco se indicó o resolvió acerca de los correos oficiales dispuestos y quién tenía el control sobre los mismos, con el fin de determinar si los mismos se ajustaron a lo establecido por la Mesa Directiva de la Corporación.

144. En tales condiciones, el apelante no fue claro en cuanto a la relación entre el cronograma y el acceso a la página web del Concejo, ni mucho menos el manejo



de los correos electrónicos. Tampoco concretó la información que no estuvo disponible ni cuál habría sido la falla frente a los «correos oficiales», pero sobre todo, la Sala insiste en que no es posible derivar el incumplimiento del cronograma con fundamento en acusaciones precarias, que no resisten el análisis detallado que hizo el tribunal a las pruebas de las actividades desarrolladas durante el concurso, de acuerdo con la convocatoria.

145. Cabe anotar que el cronograma es la columna vertebral del concurso de méritos y su inobservancia tiene la capacidad de impactar la legalidad de la elección, de manera que los cuestionamientos a su seguimiento deben revestir la seriedad suficiente y estar provistos de las circunstancias fácticas de alguna omisión o actuación irregular, condiciones que no ofrece el escrito de impugnación que se decide en esta oportunidad.

146. Siendo así, no prospera la censura de la apelación en este aspecto.

147. *Lista de elegibles.* El demandante señala en el recurso lo siguiente:

[E]l fallo le restó importancia al hecho que la lista de elegibles tenía un término de ejecutoria de su permanencia el cual no se respetó por parte del Concejo, sino que vulnerando eso fueron eligiendo a las personas, sin que exista controversia o forma como pronunciarse sobre esa lista de elegibles, circunstancia que en ningún momento fue modificada por la Corporación.

148. Más adelante, manifestó sobre el mismo punto que el tribunal «restó importancia» a las pruebas que demostraban «la firmeza de la lista de elegibles».

149. Pues bien, frente a esta acusación, se observa que no hizo parte de los cargos desarrollados en el concepto de la violación normativa de la demanda, donde solamente se menciona la lista de elegibles entre los hechos, pero no se le atribuye ninguna irregularidad.

150. Por lo tanto, como se explicó previamente, el objeto y alcance que el artículo 320 del Código General del Proceso establece al recurso de apelación impide al superior ocuparse de un cargo ajeno a la demanda y al fallo apelado, circunstancia que es suficiente para desestimarlos.

151. *Publicidad de los actos del operador del concurso.* A propósito de la supuesta modificación del cronograma, en el recurso de apelación se incluyó el siguiente argumento:

[O]lvida (sic) los magistrados de primera instancia que en las actas de los nuevos Concejales posesionados en el 2024, se vislumbró un error garrafal que trataron de subsanar que fue referente a la publicación de los resultados y de los actos administrativos expedidos por la Universidad que no fueron debidamente publicados o que no se tuvo acceso a los mismos, ni por parte de la ciudadanía en general ni por los participantes.



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

152. Sobre este planteamiento, igual a como ocurre con otros previamente analizados, se advierte que la publicación de los actos del operador no hizo parte de los temas desarrollados en el concepto de la violación normativa de la demanda, es decir, se trata de un cargo nuevo que tampoco puede ser abordado en esta instancia, de conformidad con las reglas procesales.

153. Sin perjuicio de lo anterior, la parte actora no precisa los actos que se habrían omitido publicar, ni la forma o lugar en que debieron serlo, ni mucho menos la relación directa entre esa omisión y la legalidad del acto acusado, falencias que dificultan a la Sala comprender el sentido del estudio.

154. A esta altura, es pertinente recordar que las irregularidades que ocurran en las actuaciones del concurso de méritos no conducen a la nulidad del acto de elección por el solo hecho de su ocurrencia, sino que deben ser de tal entidad y peso que puedan afectarlo, es decir, tener incidencia.

155. Por lo tanto, la anulación no puede basarse en la inobservancia de aspectos meramente formales del procedimiento que no comprometen la actuación en su integridad ni la designación, mucho menos sobre censuras desprovistas del detalle fáctico y el sustento jurídico que permitan comprender su alcance, como las que propone el demandante en esta parte del litigio.

156. **Conclusión.** Del análisis precedente, la Sala concluye que los argumentos de la apelación no prosperan, por una parte, porque atacan la contratación del operador del concurso, a pesar de que no es una etapa del concurso de méritos para elegir al personero y de que para esos efectos existe el medio de control de controversias contractuales.

157. Por otra parte, porque las irregularidades que supuestamente ocurrieron durante el concurso, algunas son cargos que no hicieron parte del concepto de la violación normativa expuesto en la demanda y que no pueden ser abordados por el superior, y otras están desmentidas por los antecedentes administrativos del proceso de selección, sin que fueran propuestas razones concretas en contra de la valoración probatoria del tribunal.

158. Con tal convicción, se confirmará la sentencia recurrida, que negó las pretensiones de la demanda.

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,



Demandante: Gustavo Adolfo Castrillo Arrieta
Demandada: Lina María Muñoz Reyes
Radicación: 19001-23-33-000-2024-00048-01

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 1º de agosto de 2024, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Cauca negó las pretensiones de la demanda promovida contra el acto de elección de la señora Lina María Muñoz Reyes como personera de Popayán, período 2024-2028, contenido en el Acta 06 del 10 de enero de 2024 del Concejo Municipal.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Magistrada

Aclaración de voto

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>»