



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA  
-SALA DE DECISIÓN 001-

SENTENCIA Nro.033.

Popayán, veinticinco (25) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Magistrado Ponente: Carlos Leonel Buitrago Chávez  
Expediente: 19001-23-33-001-2020-00067-00.  
Demandante: Alejandro Zúñiga Bolívar.  
Demandado: Jaime Andrés López Tobar, Alcaldía de Popayán y Concejo Municipal de Popayán.  
Medio de Control: Nulidad Electoral – Primera instancia.

Procede la sala<sup>1</sup> a decidir sobre el medio de control de nulidad electoral instaurado por Alejandro Zúñiga Bolívar, en contra de Jaime Andrés López Tobar, en calidad de personero electo del municipio de Popayán (Cauca).

ANTECEDENTES:

1-. LA DEMANDA. La fundamenta la parte actora así:

1.1. PRETENSIONES:

Alejandro Zúñiga Bolívar, actuando en nombre propio, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral contenido en el artículo 139 del CPACA, solicitó lo siguiente -transcripción literal-:

*“Primera: Ruego a su Honorable Corporación que se DECLARE LA NULIDAD de la elección del doctor JAIME ANDRÉS LÓPEZ TOBAR mayor de edad, vecino, residente en la ciudad de Popayán (C), identificado con cédula de ciudadanía 10.290.239 como personero municipal de Popayán para el periodo institucional 2020 – 2024 y, en particular, la resolución número 20201110000075 con la que se habría consumado la elección, con ocasión a la causal subjetiva previstas para la nulidad de su elección que se desarrollarán en el acápite correspondiente.*”

<sup>1</sup> Teniendo en cuenta los impedimentos formulados por los magistrados Carlos Hernando Jaramillo Delgado y Naun Mirawal Muñoz Muñoz, con auto de 20 de septiembre de 2020, se ordenó la recomposición de la Sala los magistrados David Fernando Ramírez Fajardo y Jairo Restrepo Cáceres.

*Segunda: Que, como consecuencia de lo anterior, se ORDENE al Concejo Municipal de Popayán para que, en el marco de sus competencias, realice un nuevo concurso público abierto de méritos para elegir el personero Municipal de Popayán para el periodo institucional 2020 – 2024”.*

## 1.2. Como hechos alegó los siguientes:

1.2.1. Que Jaime Andrés López Tobar, dentro de los doce meses antes de su elección como personero municipal, venía ejerciendo como personero delegado para asuntos administrativos en la personería municipal de Popayán.

1.2.2. Que Jaime Andrés López Tobar se encontraba inhabilitado para ejercer el cargo de personero municipal de Popayán por haberse desempeñado como un empleado público del orden municipal, que le asignó la posibilidad de sancionar con suspensiones, multas o destituciones.

1.2.3. Que la Personería Municipal de Popayán hace parte de la estructura ejecutiva del orden municipal.

1.2.4. Que el 12 de noviembre de 2019, el concejo municipal de Popayán convocó al concurso público abierto y de méritos para personero municipal, en donde se previeron como motivo de inhabilidad los supuestos previstos en los artículos 174 y 175 de la Ley 136 de 1994.

## 1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

Con base en los anteriores hechos, alegó la nulidad de la elección de Jaime Andrés López Tobar como personero municipal de Popayán para el periodo 2021 – 2024, de acuerdo con los siguientes cargos:

1.3.1. Que incurrió en la causal de inhabilidad prevista en el artículo 95-2 de la Ley 136 de 1994<sup>2</sup>, por haber ocupado dentro de los doce meses anteriores a su elección el cargo de Personero Delegado para Asuntos Administrativos de Popayán, que implicaba el ejercicio de autoridad administrativa sobre del municipio de Popayán por contar con la posibilidad

---

<sup>2</sup> ARTÍCULO 95. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital: (...) 2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, (...).

de “[ejercer] preferentemente y en primera instancia la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales.”, según la Resolución 059 de 2012 “Por medio de la cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y Competencias laborales de la planta de cargos de la Personería Municipal de Popayán – Cauca”

Que, si bien, dicha circunstancia aparece regulada dentro de las causales de inhabilidad para ser alcalde, tal supuesto resulta aplicable para el caso de los personeros municipales en virtud de la remisión directa que hace el artículo 174-A *ejusdem* a las causales de inhabilidad establecidas para el alcalde municipal, en lo que le sea aplicable.

1.3.2. Que de igual forma se halla inmerso en artículo 174-B de la misma ley<sup>3</sup> por haber ocupado durante el año anterior, cargo o empleo público en la administración municipal de Popayán, afirmando que de acuerdo con la Sentencia C–1067 de 2001, las personerías municipales hacen parte de la estructura ejecutiva del orden municipal.

## 2-. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA.

2.1. Jaime Andrés López Tobar se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda indicando que de la lectura de los artículos 95-A y 174-A y B de la Ley 136 de 1994, se puede inferir que la remisión a las inhabilidades para ser alcalde no conlleva a que se apliquen de plano todos los supuestos del artículo 95, pues, en su criterio, tal remisión solo es dable en los casos en que tal régimen resulte aplicable.

Que el artículo 174-B impide la aplicación del 95-2, por ser una norma especial que consagra una inhabilidad más amplia que la consagrada para los alcaldes, pues, mientras para estos únicamente se inhabilitan los empleos públicos que implique el ejercicio de alguna de las clases de autoridad, para los personeros municipales la inhabilidad se extiende de manera general a todo cargo o empleo público que se haya ocupado en la administración central o descentralizada del distrito o municipio.

Respecto del segundo cargo, manifestó que tampoco se puede declarar la nulidad del acto de nombramiento demandado con fundamento en el ya

---

<sup>3</sup> ARTÍCULO 174 INHABILIDADES: No podrá ser elegido personero quien: (...) b) Haya ocupado durante el año anterior, cargo o empleo público en la administración central o descentralizada del distrito o municipio; (...)”

citado artículo 174-B, toda vez que el cargo de personero no hace parte de la administración central o descentralizada del municipio.

En ese sentido, formuló las excepciones de *“Inexistencia de Inhabilidad para ser designado Personero”* y la *“Genérica e innominada”*.

2.2. El municipio de Popayán se opuso a las pretensiones de la demanda al indicar que el proceso de selección y los actos de elección y posesión de Jaime Andrés López Tobar como personero municipal de Popayán se encuentran ajustados a Derecho y sobre él no recae ninguna inhabilidad que le impida ejercer el cargo de acuerdo con la Constitución y la Ley, bajo el entendido de que las personerías municipales no hacen parte de la estructura administrativa central o descentralizada de los municipios.

### 3-. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

3.1. Alejandro Zúñiga Bolívar reiteró los puntos expuestos en su escrito de demanda, recalcando que Jaime Andrés López Tobar se encuentra inmerso en la causal de inhabilidad del artículo 95-2 de la Ley 136 de 1994, por haber ostentado un cargo público revestido con la potestad de investigar, juzgar y sancionar con suspensiones, multas o destituciones a otros servidores públicos dentro de los doce meses anteriores a su elección como personero municipal.

Que tal inhabilidad resulta aplicable al caso en virtud de la remisión que hace el artículo 174-A al régimen de inhabilidades de los alcaldes municipales y que su contenido no está excluido por el supuesto del literal B del mismo artículo, debido a que, en su criterio, los dos artículos (95-2 y 174-B), regulan dos supuestos claramente diferenciables, bajo el entendido de que *“la hipótesis regulada en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 busca evitar que quien resulte electo pueda terminar ejerciendo control de los actos que realizó siendo empleado público. Por su parte, el numeral 2 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 lo que pretende evitar es que, en un periodo cercano a la elección, el ejercicio de la función jurisdiccional, o el ejercicio de la autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, pueda desequilibrar el componente subjetivo a cargo del Concejo Municipal”*.

Adicionalmente, se opuso a la tesis de adoptada por el demandado según la cual, las causales previstas en los artículos 95-2 y 174-b *ejusdem*, regulan

el mismo supuesto de inhabilidad o que versan sobre el mismo objeto y para ello, presentó un cuadro comparativo, con el que concluyó que:

*“(i) El literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 prevé que ocupar un cargo o empleo público en la administración central o descentralizada del municipio dentro del año anterior a la elección es suficiente para que surja a la vida jurídica la inhabilidad; (ii) El numeral 2 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 prevé diferentes hipótesis que, de ocurrir dentro del año anterior a la elección, son suficientes para que surja a la vida jurídica la inhabilidad. Para ello, el texto normativo utiliza la ‘o’ para diferenciar diferentes hipótesis” y que (iii) “Además, el numeral 2 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 centra su atención en el ejercicio de funciones, las cuales, en todo caso, no necesariamente se derivan de la calidad de empleo público. Para demostrar lo anterior, es necesario recordar que, para el ejercicio de la función jurisdiccional, no necesariamente se requiere ser empleo público, tal y como ocurre, de forma excepcional, en el ejercicio de la función jurisdiccional en cabeza de particulares, como lo autoriza el artículo 116 de la Constitución. En idéntico sentido ocurre con el caso de los concejales quienes, por disposición constitucional, son servidores públicos y autoridades políticas, pero no por ello pertenecen a la categoría de empleados públicos o trabajadores oficiales”.*

Que con base en los salvamentos de voto de los consejeros Mario Alario Méndez y Reinaldo Chavarro Buriticá respecto la sentencia proferida el 3 de mayo de 2002, por la Sección Quinta del Consejo de Estado, radicado 2813, así como las sentencias del 19 de noviembre de 1998, radicado 2088 y el salvamento de voto de la Sentencia del 11 de marzo de 1991, radicado 2201, estas últimas dos referidas a la aplicación del numeral 4 del artículo 95 *ibídem*, se puede observar que *“existe un debate, aún no resuelto, en punto a establecer si el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 subsume todas las inhabilidades que, en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, hagan referencia a cargos o empleos públicos o si, por el contrario, existen hipótesis diferentes y concurrentes que generan la inhabilidad en la elección del personero”*; con lo que solicitó analizar las circunstancias específicas del caso a fin de concluir la inhabilidad del demandado partiendo de la premisa de que el hecho de haber ocupado un cargo de autoridad civil en el municipio de Popayán pudo haberlo favorecido en el proceso de selección a personero.

Que Jaime Andrés López Tobar incurrió en el supuesto regulado en el artículo 174-B, bajo el entendido de que la Sentencia C-1067 de 2001, determinó que los personeros municipales no son agentes del Ministerio

Público, sino que son funcionarios del orden municipal.

3.2. Jaime Andrés López Tobar insistió en lo expuesto en la contestación y recalcó que la remisión a las causales de inhabilidad para ser elegido alcalde municipal, no conlleva a que se apliquen de plano todas las causales previstas en el artículo 95, pues, como lo indica el literal a) del artículo 174, dichas inhabilidades sólo se predicen *en lo que le sea aplicable*, por lo que, en su criterio, no resulta aplicable la prevista en el artículo 95-2, en el sentido en que la norma especial consagra un supuesto de inhabilidad más amplio que subsume lo consagrado para los alcaldes municipales, por extender los efectos de la inhabilidad al hecho de haber ocupado, de manera general, cargo o empleo en la administración central o descentralizada del municipio.

Que tampoco se configura ninguna inhabilidad con fundamento en el artículo 174-B de la Ley 136 de 1994, debido a que el cargo de personero municipal no hace parte de la administración central ni descentralizada de los municipios donde ejercen sus funciones.

Con fundamento en ello, solicitó que se desestimaran las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que en el juicio de legalidad de un acto de elección aplica el principio de justicia rogada, sin que haya lugar a que el juez se extienda a normas que no fueron invocadas por el accionante.

3.3. El municipio de Popayán reafirmó la legalidad del acto acusado y solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda.

Que, en el presente caso, no se configuran los elementos de la causal que se alega, toda vez que, en su criterio, las personerías municipales, como órganos de control, no forman parte del ente territorial en la cual desarrollan sus funciones.

Que, en su criterio, la estructura administrativa de los municipios se compone, en el sector central, por la alcaldía, las secretarías y los departamentos administrativos, y en el sector descentralizado por aquellas entidades cuya gestión administrativa, aunque subordinada al gobierno central, se realiza con relativa independencia y que cuentan con autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente como es el caso de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, las unidades administrativas

especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, entre otras.

#### 5-. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

La representante del Ministerio Público, luego de hacer una análisis legal y jurisprudencial, consideró que de acuerdo con la naturaleza jurídica de las personerías municipales, el cargo de personero no pertenece al nivel central ni descentralizado de la entidad territorial que vigilan, y el acceso al mismo está orientado por el principio del mérito siendo competencia del concejo municipal realizar el respectivo concurso de méritos para que, una vez culminado este, designe y poseione a quien hubiere ocupado el primer lugar de acuerdo con la lista de elegibles.

Que no se cumplieron los presupuestos que establece el numeral 2° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, así como tampoco los contenidos en los literales “a” y “b” del artículo 174 de la misma ley, bajo el entendido de que el comprendido en el numeral 2 del artículo 95 no se extiende al cargo de personero, pues, el artículo 174 consigna una causal específica de inhabilidad aplicable a la elección de personeros municipales, la cual es incompatible con la inhabilidad general que se establece para ser elegido como alcalde municipal, por restringir su acceso a personas que hubiesen desempeñado cualquier cargo o empleo en la administración central o descentralizada del respectivo municipio durante el año anterior a la designación.

Por lo expuesto, solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda al concluir que elección de Jaime Andrés López Tobar como Personero Municipal de Popayán, contenida en la Resolución No. 20201110000075 del 10 de enero de 2020, se encuentra ajustada a Derecho.

#### CONSIDERACIONES:

##### 5-. LA COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para conocer de este asunto, en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152, numeral 8 del CPACA, teniendo en cuenta que corresponde a la nulidad del acto de elección del personero municipal de Popayán (capital del departamento del Cauca).

## 6-. EL ASUNTO MATERIA DE DEBATE.

Corresponde a la Sala, decidir sobre la nulidad de la Resolución nro. 20201110000075 del 10 de enero de 2020, donde se declaró la elección de Jaime Andrés López Tobar como personero municipal de Popayán, para el período institucional 2020-2024, por las presuntas violaciones al régimen de inhabilidades al hallarse inmerso en el numeral 2º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000).

## 7-. GENERALIDADES DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup>, el medio de control de nulidad electoral, es de naturaleza pública y puede interponerse frente a los actos de elección popular o por cuerpos electorales, de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades, así como frente a los actos de llamamiento para proveer vacantes de las corporaciones públicas.

Dicho medio de control, tiene como fin el de proteger la legalidad del acto administrativo que materializa los derechos políticos. Tiene un efecto doble, ya que protege la legalidad abstracta del acto electoral, pero afecta de manera específica al demandado vencido, quien debe ser excluido de la función administrativa, ante el rompimiento de la presunción de legalidad del acto de elección.

No obstante, su naturaleza pública, su ejercicio se encuentra sometido a exigencias que garantizan el debido proceso, el derecho de defensa y permiten el trámite sistemático de las etapas. En los términos indicados por el Consejo de Estado, los ejemplos más evidentes de tales exigencias, además del término de caducidad -30 días-, corresponden, entre otras a “la

---

<sup>4</sup> ARTÍCULO 139. NULIDAD ELECTORAL. Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.

En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección.

En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998.



*obligación que recae sobre el demandante de accionar junto al acto que declara la elección, los actos administrativos por medio de los cuales las autoridades electorales se han pronunciado frente a reclamaciones por irregularidades concernientes a la votación o los escrutinios, cuando éstos resultan contrarios al ordenamiento jurídico e inciden en las resultas del certamen electoral”<sup>5</sup>.*

Cuando se demandan actos de elección popular, pueden invocarse como causales de nulidad, tanto las generales -artículo 137 del CPACA- como las especiales para este tipo de actos, contenidas en el artículo 275 del CPACA.

## 8-. DE LAS CAUSALES DE NULIDAD DEL ACTO ELECTORAL.

De conformidad con el artículo 139 del CPACA, la acción de nulidad electoral corresponde a una especie del género de simple nulidad que recae sobre el acto administrativo electoral, que procede en contra de actos mediante los cuales se hace una designación por elección o nombramiento y cuyo objeto corresponde a la declaratoria de nulidad del acto en aras de garantizar la voluntad del elector mediante el restablecimiento del orden legal y el respeto al principio de legalidad en el ejercicio de las funciones electorales y de la facultad nominadora.

Así las cosas, cuando el medio de control se ejerce en contra de actos de elección por voto popular, pueden formularse no solo las causales genéricas de nulidad del artículo 137 del CPACA<sup>6</sup>, sino que también proceden las causales específicas a las que se refiere el artículo 275 *ejusdem*<sup>7</sup>,

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 8 de febrero de 2018, CP: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación número: 11001-03-28-00-2014-00117-00.

<sup>6</sup> i) infracción de las normas en que deberían fundarse; ii) sin competencia; iii) en forma irregular; iv) con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; v) mediante falsa motivación y vi) con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

<sup>7</sup> “ARTÍCULO 275. CAUSALES DE ANULACIÓN ELECTORAL. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:

1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales.

2. Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.

3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.

4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer.

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

pudiéndose enjuiciar por i) la violencia que se haya podido ejercer sobre los nominadores, los elegidos o las autoridades judiciales; ii) la destrucción, alteración o modificación de los documentos electorales, así como la violencia o sabotaje en contra de estos o los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de resultados; iii) la alteración de resultados mediante la modificación o falsedad de documentos; iv) la violación del sistema establecido para la distribución de curules o cargos; v) la inhabilidad o falta de calidades y requisitos por parte del elegido; vi) el parentesco o afinidad de los jurados o miembros de las comisiones escrutadoras con los candidatos; vii) la falta de residencia en la respectiva circunscripción; y viii) la doble militancia.

De igual forma, la jurisprudencia del Consejo de Estado, con el ánimo de precisar los efectos de las diferentes causales de nulidad, ha diferenciado entre las de tipo objetivo y subjetivo, distinguiendo entre *“las causales de nulidad que afectan los registros electorales y las que tienen que ver con las calidades constitucionales o legales de los candidatos, esto es las causales de nulidad objetiva que serían las primeras y las causales de nulidad subjetivas que serían las segundas cuyas consecuencias son disímiles, debido a que de configurarse una causal de nulidad objetiva lo apropiado es practicar nuevamente el escrutinio con la exclusión de la votación afectada, en tanto que si la nulidad acreditada es de tipo subjetivo lo correcto es que la curul del inelegible sea ocupada por un integrante no elegido de la misma lista en orden descendente.”*<sup>8</sup>.

Siendo causales subjetivas las presentes en los numerales 5° y 8° del artículo 275 y objetivas las contenidas en los numerales 1° a 4° y 6° a 7°.

## 9-. DEL LA ELECCIÓN DE LOS PERSONEROS MUNICIPALES Y LA VIGENCIA DE LAS CAUSALES DE INHABILIDAD.

---

6. Los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes de los candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.

7. Tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción.”

8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política”.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Providencia del 15 de mayo de 2008, Radicado 7600-12-33-10-00-2007-01483-01. [C.P. María Nohemí Hernández Pinzón].

En este punto, el sistema de elección de estos funcionarios se encuentra previsto a partir del artículo 313-8 de la Constitución Política<sup>9</sup>, el cual radica en cabeza de los concejos municipales la competencia de elegir a los personeros de sus respectivos municipios de conformidad lo previsto por el legislador y, en desarrollo de ese mandato, la Ley 136 de 1994 en su artículo 170 y posteriormente el 35 de la Ley 1031 de 2006, establecieron que estos serían elegidos por los concejos municipales o distritales para períodos institucionales de cuatro años; así:

*“Artículo 170. A partir de 2008 los concejos municipales o distritales según el caso, para períodos institucionales de cuatro (4) años, elegirán personeros municipales o distritales, dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero del año siguiente a la elección del correspondiente concejo. Los personeros así elegidos, iniciarán su período el primero (1°) de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero. Podrán ser reelegidos, por una sola vez, para el período siguiente”.*

Es de anotar que la redacción de la anterior disposición otorgaba un amplio margen de libertades a los concejos al momento de ejercer su facultad nominadora, quienes contaban con una discrecionalidad preponderante para determinar la provisión del cargo de personero, en detrimento del ejercicio de la función pública y de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, previstos en el artículo 209 superior.

Por tal motivo el legislador, en la reforma introducida con la Ley 1551 de 2012, introdujo un cambio de paradigma en la elección del personero al disponer que su elección se realizaría previo concurso público de méritos:

*ARTÍCULO 170. Elección. Los Concejos Municipales o distritales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su periodo constitucional, previo concurso público de méritos (...), de conformidad con la ley vigente. Los personeros así elegidos, iniciarán su periodo el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.”*

En ese sentido, *“la elección del personero dejó de estar al arbitrio del concejo municipal, quien en todo caso conservó sus facultades de nominación, pero ya no sujeto a los vaivenes del amplio margen de*

---

<sup>9</sup> ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos: (...) 8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine (...).

*liberalidad que le confería el ordenamiento jurídico, sino por medio de la realización de un procedimiento objetivo y reglado, que tiene el mérito por criterio orientador, aunque, en todo caso, no despoja a dicha corporación pública de todo su poder de configuración eleccionaria”<sup>10</sup>.*

Es importante recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, la implementación del concurso de méritos en el proceso eleccionario de los personeros municipales, no implica la desaparición del régimen de inhabilidades previsto en el artículo 174 de la Ley 136 de 1994. Al respecto, dicha Corporación concluyó que:

*“...el régimen de inhabilidades de personeros municipales, contenido en la Ley 136 de 1994 aún está vigente en nuestro ordenamiento jurídico siendo posible y por demás imperiosa su aplicación en el caso concreto; máxime cuando no resultan incompatibles, en la medida en que es potestativo del legislador establecer y suprimir las inhabilidades, que son situaciones que buscan garantizar el recto funcionamiento de los distintos órganos del Estado, y entre otros aspectos, la transparencia, la igualdad y la probidad en la provisión del empleo público”<sup>11</sup>*

Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-393 de 2019, dispuso:

*“La prevalencia del principio del mérito en el proceso de selección del personero no significa que se derogue o excluyan otros requisitos objetivos para acceder al cargo público, tales como las inhabilidades. Por el contrario, lo que significa es que en el proceso de selección se excluyen factores subjetivos y arbitrarios tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo. De esta forma, el concurso de méritos, como mecanismo de selección del personero, no exime al Concejo Municipal, como entidad nominadora, de la obligación de verificar que los aspirantes no se encuentren incurso en una causal de inhabilidad. En segundo lugar, el concurso de méritos para elegir al personero municipal (art. 35 de la Ley 1551 de 2012) no es una medida adecuada para alcanzar las finalidades de la inhabilidad dispuesta en la disposición demandada.”<sup>12</sup>*

## 10-. DEL RÉGIMEN DE INHABILIDADES DE LOS PERSONEROS MUNICIPALES– CAUSAL SUBJETIVA:

De conformidad con el artículo 275-5 del CPACA, constituye causal de anulación del acto electoral, el haber estado inmerso en una causal de

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 1 de diciembre de 2016, radicado 73001-23-33-000-2016-00079-03, [Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez].

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 2019. [M.P. Carlos Bernal Pulido].

inhabilidad al momento de la elección, entendiendo tal concepto como aquellas *“restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas con el fin de rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad, el acceso a la función pública.”*<sup>13</sup>

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido los motivos de inhabilidad como requisitos negativos de la función pública y los ha clasificado de acuerdo a los bienes jurídicos que protegen, encontrando, un primer tipo de causales referidas a la comisión de conductas jurídicamente reprochables y, un segundo grupo, a las limitaciones que se presentan por haber desempeñado funciones de autoridad civil, política, de dirección administrativa, militar y de policía o por presentar vínculos de consanguinidad o afinidad con personas que ejerzan o hayan ejercido tales funciones.<sup>14</sup>

Por otro lado, para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 6 de octubre de 2016, las causales de inhabilidad se caracterizan porque:

*“i) Impiden obtener un empleo u oficio, o continuar en su ejercicio.*

*ii) Limitan el acceso a los cargos públicos, de tal suerte que constituyen una restricción al derecho a participar en la conformación del poder político*<sup>15</sup>.

*iii) Tienen como propósito asegurar la prevalencia del interés general, mantener el equilibrio en el proceso electoral, evitar el nepotismo e impedir la ocurrencia de presiones o influencias indebidas sobre el electorado con miras a beneficiar a un candidato.*

*iv) Son de interpretación restrictiva, y por tanto no susceptibles de aplicación extensiva o analógica.*

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de julio de 2007. Radicación número: 11001-03-06-000-2007-00046-00(1831). *“Las inhabilidades como circunstancias o situaciones particulares definidas previamente y previstas por la Constitución y la ley, que impiden o imposibilitan, que una persona sea elegida, designada, o nombrada en un cargo público. Y que en ciertos eventos, impiden a una persona el ejercicio o desempeño del empleo cuando se encuentre vinculada en el servicio. Tienen por finalidad primordial garantizar la moralidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o que se encuentren ejerciendo un empleo público”.* Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 11 de diciembre de 2003. Radicación número: 11001-03-28-000-2003-0014-01(3111). *“Las inhabilidades corresponden a una serie de circunstancias personales establecidas por la Constitución Política o la ley que imposibilitan que un ciudadano sea nombrado en un empleo o elegido en un cargo de elección popular, cuyo propósito es garantizar la prevalencia del interés general”.* Reiterado por el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de septiembre de 2017. Radicación número: 73001-23-33-006-2016-00587-01(PI).

<sup>14</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-1062 de 2003. [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra].

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 7 de marzo de 2013. Radicación número: 52001-23-31-000-2011-00664-01.

v) *Son taxativas.*

vi) *Preservan los principios de moralidad, transparencia, imparcialidad e igualdad.*

vii) *En los términos del artículo 293 de la Constitución Política, deben ser establecidas por el legislador<sup>16</sup><sup>17</sup>.*

Por ello, *“las inhabilidades son situaciones preexistentes que se constituyen en limitación del derecho fundamental consagrado en el artículo 40 Superior, que buscan preservar los principios de moralidad, transparencia e imparcialidad de la función administrativa y la garantía del derecho de igualdad de oportunidades”<sup>18</sup>* y, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1474 de 2011, corresponde a los partidos políticos verificar las calidades de los candidatos que avalan, a efectos de evitar incurrir en la violación al régimen de inhabilidades.<sup>19</sup>

Centrándose en lo que tiene que ver con las limitaciones para ocupar el cargo de Personero Municipal, se encuentra que el artículo 174 de la Ley 136 de 1994 determinó el régimen de inhabilidades de estos funcionarios, a partir de los siguientes presupuestos:

*“a) Esté incurso en las causales de inhabilidad establecidas para el alcalde municipal, en lo que le sea aplicable;*

*b) Haya ocupado durante el año anterior, cargo o empleo público en la administración central o descentralizada del distrito o municipio;*

*c) Haya sido condenado, en cualquier época, a pena privativa de la libertad excepto por delitos políticos o culposos;*

*d) Haya sido sancionado disciplinariamente por faltas a la ética profesional en cualquier tiempo;*

*e) Se halle en interdicción judicial;*

---

<sup>16</sup> “Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones”.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 6 de octubre de 2016, Radicado 11001-03-28-000-2016-00030-00.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 21 de febrero de 2013, Radicado 13001-23-31-000-2012-00025-01.

<sup>19</sup> ARTÍCULO 28. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. (...).

*f) Sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil o tenga vínculos por matrimonio o unión permanente con los concejales que intervienen en su elección, con el alcalde o con el procurador departamental;*

*g) Durante el año anterior a su elección, haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros o haya celebrado por sí o por interpuesta persona contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio;*

*h) Haya sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales en el municipio dentro de los tres meses anteriores a su elección”.*

De modo que, cuando el aspirante elegido se encuentre inmerso en alguna de las anteriores circunstancias, procede la anulación del acto que lo declaró ganador, mediante la prueba de la violación al régimen de inhabilidades, de conformidad con el artículo 275-5 del CPACA.

Sin embargo, se resalta que, como las causales de inhabilidad implican la restricción al derecho constitucional de ser elegido para el desempeño de cargos público su “*tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa*”<sup>20</sup> por lo que “*su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía legis o iuris, excepto en lo favorable; están definidas en el tiempo, salvo aquellas de carácter constitucional (...) y, además, hacen parte de un conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, razón por la cual no son disponibles ni pueden ser derogadas por acuerdo o convenio*”<sup>21</sup>.

En otros términos, “*por la severidad de los efectos que en el ejercicio de los derechos fundamentales produce dicho régimen, así como en los mismos resultados electorales, la adecuación típica de las conductas denunciadas por el actor debe ser puntuales, acoplarse con el mayor rigor para que la sanción emerja como clara respuesta a la infracción de ese ordenamiento jurídico*”.<sup>22</sup>

## 11-. DE LA REMISIÓN AL RÉGIMEN DE INHABILIDADES DE LOS ALCALDES. LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 174-A.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia del 8 de febrero de 2011, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00990-00(PI), [C.P. Ruth Stella Correa Palacio].

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 31 de julio de 2009, radicado: 2007-00966-02.

Como quedó enunciado en líneas precedentes, el artículo 174-A prevé la aplicación de las causales de inhabilidad establecidas para los alcaldes municipales y distritales, *“en lo que les sea aplicable”*, sobre lo cual, el mismo Consejo de Estado ha reconocido que los supuestos previstos en los numerales 2° y 5° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, relacionados con el haber ocupado otros cargos públicos dentro de los doce anteriores a la elección, no son aplicables para la elección de los personeros municipales *“toda vez que el legislador se ocupó de manera especial frente a éstos en el literal b) del artículo 174 de la misma ley, motivo por el cual no resulta necesaria la remisión a otras normas, pues la misma solo tiene lugar como lo señala el literal a) del artículo 174 ibídem, ‘en lo que sea aplicable’, so pena de realizar interpretaciones extensivas en materia de inhabilidades, lo cual está proscrito por el ordenamiento jurídico, pues las mismas al igual que las incompatibilidades implican limitación de derechos”*.<sup>23</sup>

Esta interpretación fue acogida por la Sección Quinta del Consejo de Estado desde la Sentencia del 3 de mayo de 2003, en la cual se estableció que:

*“De manera que si la inhabilidad del personero por el desempeño de cargos o empleos públicos está regulada de una manera especial y restringida, no es posible pretender la aplicación de unas inhabilidades de una mayor cobertura establecidas para el alcalde, pues se modificaría la voluntad legislativa por vía interpretativa.*

*En efecto, la causal de inhabilidad de la nueva versión del artículo 95, numeral 2°, de la Ley 136 de 1994 no sólo comprende el desempeño del cargo o empleo público en la administración central o descentralizada del respectivo distrito o municipio, como lo establece el literal b) del artículo 174 de la ley 136 de 1994, sino que se extiende al desempeño de cualquiera en ese municipio o distrito, independientemente del orden a que pertenezca y sin consideración a que se trate únicamente del sector central o descentralizado, aunque, eso sí, con la exigencia de que el empleo público implique el ejercicio de jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección. Y, por su parte, la causal de inhabilidad del numeral 5° del mismo artículo se refiere al desempeño de los cargos de contralor o personero del respectivo municipio, los cuales no hacen parte de la administración central o descentralizada sino de los organismos de control.*

*La causal de inhabilidad de que trata el numeral 2° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, según la modificación de que trata el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, ya se encontraba establecida en la versión inicial del primer artículo citado, pues esa norma en su numeral 3°*

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 18 de julio de 2019. Radicado 73001-23-33-000-2018-00204-03. [C.P. Rocío Araújo Oñate].



*estableció como causal para ser elegido o designado alcalde la de que ‘Haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar o cargos de dirección administrativa en el respectivo municipio, dentro de los seis meses anteriores a la elección’. Es decir que, en realidad, la nueva ley modificó el numeral 3° del artículo 95 para, de una parte, extender la inhabilidad al desempeño de cargos que impliquen el ejercicio de autoridad administrativa en lugar del desempeño de cargos de dirección administrativa y, de otra, ampliar el periodo de inhabilidad de seis meses a un año. No se trata, pues, de una situación, circunstancia o hecho distinto del previsto en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, sino que el artículo 95, numeral 2°, de esa ley establece variaciones en cuanto a su regulación en consideración a que se trata de la inhabilidad de los alcaldes y no de los personeros”<sup>24</sup>*

Posición que fue reiterada por la misma corporación en sentencia del 1° de diciembre de 2016<sup>25</sup>, en la cual, a modo de síntesis, dispuso que:

*“En síntesis, de los argumentos citados se pueden derivar las siguientes premisas finales:*

*(i) El literal “a)” del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 que remite a las inhabilidades consagradas para los alcaldes para limitar la elección de los personeros no puede ser aplicado cuando exista una regla especial que haya definido la limitación aplicable a quienes aspiran a ser personeros.*

*(ii) Por esa razón el numeral 2 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, no es aplicable a los personeros, ya que estos tienen definida dentro del artículo 174 literal “b)” de la misma normativa una causal de inhabilidad soportada en haber desempeñado cierto tipo de función pública”.*

## 12-. DE LA INHABILIDAD POR HABER OCUPADO EN EL AÑO ANTERIOR, CARGO O EMPLEO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL O DESCENTRALIZADA DEL DISTRITO O MUNICIPIO – LEY 136 DE 1994 ARTÍCULO 174-B.

Como ya se dijo, la legalidad de los actos administrativos de carácter electoral puede ser demandada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando se considere que están inmersos en alguna de las causales generales de nulidad a las que se refiere el artículo 137 del CPACA o en las especiales previstas en el artículo 275 *ejusdem*, las cuales

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 3 de mayo de 2002, Radicado No. 25000-23-15-000-2001-0101-01(2813). [C.P. Darío Quiñones Pinilla].

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 1° de diciembre de 2016, radicados No. 15001-23-33-000-2016-00185-01, 15001-23-33-000-2016-00141-00, 15001-23-33-000-2016-00143-00 (acumulados). [C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez].

pueden versar sobre las calidades o requisitos del aspirante electo (*subjetivas*) o respecto de los vicios que se hayan podido presentar en el proceso de selección o nombramiento (*objetivas*).

La causal que ocupa al tribunal, hace referencia a la nulidad derivada de la violación al régimen de inhabilidades, por incurrir en los supuestos de hecho previstos en el artículo 174-B de la Ley 136 de 1994, a partir de la cual no podrá ser personero municipal quien (i) en el año anterior haya ocupado cargo o empleo público (ii). en la administración central o descentralizada del distrito o municipio.

Respecto de la aplicación de la inhabilidad por haber ocupado cargos en entidades como las contralorías o personerías, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha dicho que:

*“La norma transcrita hace referencia a aquella situación consistente en que durante el año anterior a la elección de personero, el candidato haya ocupado un empleo o cargo público en la administración central o descentralizada del distrito o municipio en el que está llamado a desempeñarse el personero, lo que constituye una causal de inhabilidad debido al provecho que podría derivar quien ocupó tales posiciones en el respectiva entidad territorial de cara a su aspiración, lo que podría propiciar una situación de desigualdad frente a los demás aspirantes, y además, la posibilidad de que se haga uso indebido del ejercicio del cargo en aras de alcanzar un beneficio particular en lugar del interés público que debe prevalecer<sup>26</sup>.*

*136. Nótese también, que los empleos respecto de los cuales se consagró la causal de inhabilidad son aquellos que pertenecen a la administración central o descentralizada del respectivo **municipio o distrito**, motivo por el cual (en virtud de una interpretación restrictiva) si se trata de cargos que no hace parte del mismo, no hay lugar a predicar la configuración de dicha causal, que es precisamente lo que ocurre en esta oportunidad, pues con anterioridad a la elección, (...).*

*137. Es más, abundando en razones sobre el particular, no puede olvidarse que los órganos de control, como las contralorías y personerías no pertenecen al sector central o descentralizado de la Administración, pues no hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. En tal sentido como acertadamente lo indicó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 31 de julio de 2018, a propósito de la referida causal de inhabilidad, “el candidato a personero que se haya desempeñado el año anterior a su designación como contralor no se encuentra en la inhabilidad citada en la medida que dicho cargo no pertenece a la administración central*

<sup>26</sup> En tal sentido ver: Corte Constitucional C-617 del 27 de noviembre de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, que declaró exequible el literal b del artículo 174 de la Ley 136 de 1994.

*o descentralizada”, precisión que también ha realizado esta Sección”.<sup>27</sup> (Se subraya).*

### 13.- DE LA INHABILIDAD ELECTORAL POR EL EJERCICIO DE AUTORIDAD CIVIL DENTRO DE LOS DOCE MESES ANTERIORES A LA FECHA DE ELECCIÓN – LEY 136 DE 1994 ARTÍCULO 95-2 RÉGIMEN DE LOS ALCALDES MUNICIPALES Y DISTRITALES.

El artículo 195-2 de la Ley 136 de 1994, prevé un supuesto de inhabilidad para los candidatos a ser alcalde municipal o distrital consistente en haber i) ostentando la calidad de empleado público, ii) haya ejercido jurisdicción, autoridad política, civil, administrativa o militar, iii) en la circunscripción territorial a la que pretende, iv) dentro de los doce meses anteriores a la elección.

En ese orden, se realizarán las siguientes consideraciones a efectos de esclarecer el contenido de los cuatro elementos que la causal exige para su configuración:

13.1. Elemento subjetivo: se requiere que el elegido haya ostentado la calidad de empleado público, es decir, ser una persona natural quien en consonancia con los artículos 122 y 123 superiores, se vincule laboralmente con el Estado para el cumplimiento de funciones o actividades previamente detalladas y que haga parte de la planta de personal de la respectiva entidad a partir de un acto de nombramiento que le permite ocupar un cargo de carrera administrativa, de libre nombramiento y remoción, por periodo fijo o temporales.<sup>28</sup>

13.2. Elemento material: también se exige que del cargo público se desprenda el ejercicio de autoridad civil o política, administrativa o militar, a fin de evitar que el candidato se valga de sus prerrogativas como servidor para comprometer los resultados de la elección.

---

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 1 de diciembre de 2016, radicado 73001-23-33-000-2016-00079-03, [Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez].

<sup>28</sup> Ídem, en cita de Parra Gutiérrez, William René, Parra Mejía, Natalia y Parra Mejía Ernesto, *Derecho Administrativo Laboral*, editorial edición nuevas jurídica, Bogotá D.C, Colombia Quinta Edición 2015. Pág. 301:

*“El empleado del Estado, es la persona que por regla general presta sus servicios en forma subordinada, en un empleo público, y cuya denominación generalizada es la de “empleado público o funcionario público”. Su relación laboral, es igualmente de derecho público, estatutaria, legal y reglamentaria, porque el conjunto de sus derechos, deberes, y obligaciones, se encuentran en un estatuto legal, por lo tanto unilateralmente fijado y expedido por el Estado”, por lo que, “en síntesis, el empleado público es aquel que está vinculado a la administración mediante una relación legal y reglamentaria, nombrado y posesionado en los respectivos empleos que han sido creados, de conformidad con la nomenclatura, clasificación, funciones, requisitos y grado salarial, expresamente previstos en las normas pertinentes”.*

De manera que, se encontrará inhabilitado para ser alcalde, el empleado público que, con ocasión a sus funciones, haya contado con las siguientes atribuciones:

- Autoridad jurisdiccional, que corresponde a *“aquella facultad que tiene un servidor público para administrar justicia en un caso concreto, función según el sistema normativo Colombiano se encuentra en cabeza de los jueces y magistrados (inclusive la justicia penal militar), los fiscales, y los particulares de manera excepcional (conciliadores, árbitros y jueces de paz).”*<sup>29</sup>

- Autoridad civil, que según el artículo 188 de la Ley 136 de 1994<sup>30</sup> corresponde a la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para (i) ejercer el poder público en función de mando que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública; (ii) nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por si o por delegación; y (iii) sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.

Al respecto la jurisprudencia ha precisado que:

*“La autoridad civil confiada a un servidor público por razón de sus funciones consiste en la potestad de mando, de imposición, de dirección que se ejerce sobre la generalidad de las personas. Su expresión puede ser diversa y puede consistir en competencias reglamentarias, o de designación y remoción de los empleados, o en potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones distintas, o de control que comporte poder de decisión sobre los actos o sobre las personas controladas.*

*“Por lo tanto, la determinación en cada caso concreto de si un servidor público ejerce o no autoridad civil, debe partir del análisis del contenido funcional que tenga su cargo y así se podrá establecer el tipo de poderes que ejerce y las sujeciones a las cuales quedan sometidos los particulares. Si dichas potestades revisten una naturaleza tal que su ejercicio permita tener influencia en el electorado, las mismas*

<sup>29</sup> Ídem. Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 7 de febrero de 2019, radicado No. 11001-03-28-000-2018-00048-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00017-00), M. P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de junio 9 de 1.998. Exp. AC-5779. M.P Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>30</sup> **“ARTÍCULO 188. AUTORIDAD CIVIL.** Para efectos de lo previsto en esta Ley, se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones:

1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública.

2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por si o por delegación.

3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones”.

*configuran la ‘autoridad civil’ que reclama la Constitución para la estructuración de la causal de inhabilidad de que se trata.*

*“Con esta perspectiva, el concepto de autoridad civil no resulta excluyente sino comprensivo de la autoridad administrativa que relacionada con las potestades del servidor público investido de función administrativa, bien puede ser, y por lo general es al mismo tiempo autoridad civil.”*

*“Como elemento territorial, el numeral 5° del artículo 30 de la ley 617 de 2000 establece que el funcionario inhabilitante debió ejercer autoridad en el respectivo departamento (...).”<sup>31</sup>*

De igual forma, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dispuesto que la noción de autoridad civil no se agota con los supuestos previstos en el citado artículo 118, por lo que, puede entenderse esta hipótesis como:

*“[L]a facultad que tiene el funcionario público de desempeñar actos de poder, control o dirección sobre los ciudadanos o los bienes del Estado a través del cual no solo cumple la función pública que le fue encomendada, sino que determina el obrar mismo del Estado.*

*En otras palabras, la autoridad civil se entiende como aquella potestad de dirección o mando que tiene determinado servidor público sobre los civiles o particulares, la cual puede hacer cumplir incluso recurriendo a la coacción, esto es, incluso contra la voluntad de los mismos, y que es diametralmente distinta a la autoridad administrativa”<sup>32</sup>.*

Por último, la misma corporación ha reconocido que no es necesaria la verificación efectiva de que el servidor público haya hecho uso de alguna de sus atribuciones, toda vez que su interpretación es, en todo caso, objetiva. Por lo cual, a efectos de declarar la nulidad del acto de elección, basta con que el demandado haya contado con la potencialidad de desarrollar tales atribuciones según los actos o manuales específicos que determinan sus funciones, pues, se itera, el ejercicio de este tipo de autoridad se ejerce por el mero hecho de detentarla<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 21 de julio de 2015, Radicado 11001-03-15-000-2014-02130-00(PI). [C.P. Gerardo Arenas Monsalve].

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 16 de mayo de 2019, radicado 11001-03-28-000-2018-00628-00. [C.P. Alberto Yepes Barreiro].

<sup>33</sup> En este sentido se ha pronunciado la Sección Quinta del Consejo de estado, entre otras, en las siguientes providencias: Consejo de Estado Sección Quinta, sentencia de Julio 14 de 2005. C.P. Reinaldo Chavarro Buritica Rad. 170012331000200301538-01 (3681); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 11 de junio de 2009 C.P. María Nohemí Hernández Pinzón Rad. 68001-23-15-000-2007-0067702; Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia de 17 de febrero de 2005 María Nohemí Hernández Pinzón Rad. 27001-23-31-000-2003-00764-02(3441); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de mayo de 2013 C.P. Alberto Yepes Barreiro Rad. 17001-23-31-000-2011-00637-01 (Acumulado) y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de octubre de 2013, CP. Alberto Yepes Barreiro Rad. 19001-33-31-006-2011-00442-01.

Al respecto, la Sala Plena del Consejo de Estado, en Sentencia de Unificación del 12 de septiembre de 2012, dispuso que:

*“Para que la inhabilidad por el ejercicio de autoridad civil o política se configure, no es necesario que el funcionario haya ejercido materialmente su autoridad, basta con tenerla.*

*A juicio de la Sala Plena, debe precisarse el alcance de la voz activa que rige la conducta atinente a la autoridad civil o política, derivada del verbo “ejercer”, que, como ya se dijo, se conjugó en presente bajo la forma verbal “ejerzan”.*

*Dicho verbo se define como “1. Practicar los actos propios de un oficio, facultad o profesión. 2. Hacer uso de un derecho, capacidad o virtud. 3. Realizar sobre alguien o algo una acción, influjo, etc. 4. Poner en práctica formas de comportamiento atribuidas a una determinada condición.”*

*Esta forma de comprender dicha inhabilidad por ejercicio de autoridad ha sido acogida en el Consejo de Estado, tanto en la Sala de Consulta y Servicio Civil, como en la Sala Plena y desde luego en la Sección Quinta. Así, la Sala que tiene a cargo la función consultiva de esta Corporación ha dicho que el ejercicio de autoridad se determina objetivamente, en razón de las funciones asignadas al cargo, motivo por el cual “No es necesario, entonces, que el funcionario haya ejercido materialmente su autoridad, pues basta con tenerla en razón de las funciones asignadas.”*

*Por su parte, la Sala Plena ha considerado que la autoridad se manifiesta en la potestad de dirección o mando que un funcionario ostenta frente a los ciudadanos, “lo que se refleja en la posibilidad -no necesariamente en el ejercicio efectivo- de impartir órdenes, instrucciones o de adoptar medidas coercitivas, bien de carácter general o particular, de obligatorio acatamiento para éstos.”<sup>34</sup>*

- Autoridad política, conforme el artículo 189 *ib.*<sup>35</sup>, es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio, los secretarios de la alcaldía y jefes de departamento administrativo, como miembros del gobierno municipal y las personas que temporalmente asuman esos cargos.

El Consejo de Estado ha establecido la diferencia entre la autoridad civil y la política, de la siguiente manera:

<sup>34</sup> Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 12 de febrero de 2012, Importancia Jurídica. Rad. 11001-03-28-000-2010 -00063-00. [C.P. Susana Buitrago Valencia]

<sup>35</sup> “ARTÍCULO 189. AUTORIDAD POLÍTICA. Es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio. Del mismo modo, los secretarios de la alcaldía y jefes de departamento administrativo, como miembros del gobierno municipal, ejercen con el alcalde la autoridad política.

Tal autoridad también se predica de quienes ejerzan temporalmente los cargos señalados en este artículo”.

*“[L]a autoridad política es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio, y la autoridad civil es aquella que se manifiesta con el ejercicio de poder o mando, dirección e imposición sobre las personas, potestad propia de los alcaldes. Presentar proyectos de Ley y sancionarlas, manejar las relaciones con los otros poderes y con otros Estados, gestionar, trazar y apalancar el rumbo de la Nación, es ejercer autoridad política.*

*Los cargos de autoridad política son los que exclusivamente atañen al manejo del Estado, como los de Presidente de la República, ministros, directores de Departamentos Administrativos que integran el Gobierno”<sup>36</sup>*

- Autoridad o dirección administrativa (art. 190 *ib.*<sup>37</sup>), que corresponde a aquellos poderes decisorios de mando o imposición de sanciones que ostentan y ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo, los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijar 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<sup>38</sup>.

Sobre este punto, la jurisprudencia del Consejo de Estado en diversas oportunidades<sup>39</sup>, ha dicho que este concepto se compone de dos elementos: el primero, a la posición jerárquica del empleo o cargo que permite el ejercicio de los máximos niveles decisorios de la respectiva dependencia o entidad (criterio orgánico) y, el segundo, a la capacidad decisoria referente a los aspectos relativos al manejo del personal vinculado

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de Servicio Civil, Consulta del 5 de noviembre de 1991, Rad. 413, [C.P. Humberto Mora Osejo] y Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de junio 9 de 1.998. Exp. AC-5779. [C.P. Germán Rodríguez Villamizar].

<sup>37</sup> ARTÍCULO 190. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA. Esta facultad además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales.

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

<sup>38</sup> Ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de junio 9 de 1.998. Exp. AC-5779. [C.P., Germán Rodríguez Villamizar].

<sup>39</sup> Sección Quinta. Consejo de Estado. Sentencia del 12 de agosto de 2013. Expediente No. 52001-23-31-000-2011-00663-01. Sentencia del 9 de septiembre de 2005. Radicado No. 41001-23-31-000-2003-01299-02 C.P. Darío Quiñones Pinilla.

con la institución, ordenación del gasto y facultad para investigar faltas disciplinarias, (criterio funcional), por lo que:

*“...un servidor público está investido de autoridad administrativa en la medida que el empleo o cargo que ocupa, corresponda a uno de los máximos niveles decisorios de la respectiva dependencia o entidad. Ello se ha identificado como el criterio orgánico, y ha servido para afirmar que por el mismo diseño funcional de la estructura orgánica de la Administración, esas posiciones deben y en efecto cuentan con atribuciones que les permiten asumir decisiones para la conducción de la respectiva entidad. Por tanto, los ejemplos que trae el legislador confirman esta apreciación, debido a que funcionarios como los alcaldes, los secretarios de despacho y los jefes o directores de entidades descentralizadas, necesariamente gozan de tales prerrogativas para que mediante la toma de decisiones pongan en marcha la Administración para la debida y oportuna satisfacción del interés general.*

*Y, cuando el servidor público no ocupa una de esas posiciones, igualmente ejercerá autoridad administrativa si desde la perspectiva funcional sus atribuciones le permiten adoptar decisiones en torno a aspectos relativos al manejo del personal vinculado con la institución, a la ordenación del gasto, a la celebración de contratos, en fin, competencias que no solo comprometen los recursos públicos de las entidades, sino que a su vez pueden generar derechos y obligaciones frente a terceros. Esto es, manifestaciones propias del criterio funcional de la autoridad sub examine”<sup>40</sup>.*

Por último, a efectos de identificar el perfil de los funcionarios que ejercen cada uno de los tipos de autoridad, es preciso traer a colación lo dicho por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto No. 413 del 5 de noviembre de 1991, en donde se dispuso que:

*“a) Los cargos con autoridad política, son los que exclusivamente atañen al manejo del Estado, como los de Presidente de la República, ministros y directores de departamentos administrativos que integran el Gobierno.*

*b) Los cargos con autoridad administrativa son todos los que correspondan a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Tales son, por ejemplo, los cargos de directores o gerentes de establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado de los departamentos y municipios; gobernadores y alcaldes; Contralor General de la Nación defensor del pueblo, miembro del Consejo Nacional Electoral y*

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 12 de agosto de 2013, Radicado 52001-23-31-000-2011-00663-01. [C.P. Alberto Yepes Barreiro].



*Registrador Nacional del Estado Civil.*

*c) Los cargos con autoridad militar son todos los que, pertenecen a la Fuerza Pública, según el artículo 216 de la Constitución, tienen jerarquía y mando militar.*

*d) La autoridad civil corresponde, en principio, a todos los cargos cuyas funciones no implican ejercicio de autoridad militar”<sup>41</sup>.*

13.3. Elemento espacial o territorial: este se refiere, en tratándose de los alcaldes municipales o distritales art. 95-2-Ley 136 de 1994, al sitio, municipio distrito o departamento en donde se debieron haber ejercido las funciones de autoridad y cuyo entendimiento no ha sido pacífico al interior del Consejo de Estado en lo que tiene que ver con el concepto de circunscripción, con lo cual, se encuentran sentencias que acogen un criterio estrictamente electoral que consideran que las circunscripciones electorales departamental y municipal no son coincidentes<sup>42</sup>, y por lo tanto, no habría inhabilidad cuando el nivel del cargo público no coincida con el de la circunscripción electoral; y otras en las cuales se establece que ello si tiene incidencia y que, por lo mismo, se estará inhabilitado cuando se pretenda un cargo de circunscripción departamental y se ejerza autoridad respecto de uno de los municipios que la conforman.

Al respecto, la Sala Plena del máximo tribunal de lo contencioso administrativo se pronunció en sentencia del año 2002<sup>43</sup> y posteriormente en el año 2015<sup>44</sup>, en sentencia de revisión y reiteración de criterios de unificación, dispuso lo siguiente:

*“Es evidente que en materia electoral existen distintas circunscripciones, como son la nacional, la departamental, la municipal y la de las localidades, dentro de las cuales se convocan y practican las distintas elecciones, en unos casos para elegir autoridades territoriales y en otros para elegir autoridades nacionales. Con todo, en las elecciones realizadas por circunscripción departamental, como lo es la elección de Representantes a la Cámara, la participación de todos los electores del departamento comprende a una misma sin que se escindan los electores del departamento de los electores de sus*

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No. 413 del 5 de noviembre de 1991. [C.P. Humberto Mora Osejo].

<sup>42</sup> A ella se hizo referencia en la sentencia de la Sala Plena del 15 de febrero de 2011, que evocó la sentencia de la Sección Quinta: del 18 de septiembre de 2003 expediente 11001-03-28-000-2002-0007-01 (2889-2907). Actor: Jaime Alberto Álzate Cárdenas y otro. Demandado: Representante a la Cámara por Boyacá. Al respecto también pueden consultarse: 1.- Fallo del 6 de mayo de 1999. Expediente: 1845, 1851, 1857 y 1868. Actor: Víctor Julio Gutiérrez Jiménez y otros.

<sup>43</sup> Sentencias de la Sala Plena del 28 de mayo de 2002, expedientes PI-033 y PI034.

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 2 de mayo de 2018, Expediente 11001-03-15-000-2015-00110-00(REVPI). [C.P. William Hernández Gómez]. Pronunciándose sobre la inhabilidad de un representante a la Cámara, en razón a que su padre era alcalde de uno de los municipios que conforman la circunscripción.

*municipios, ya que son los habitantes de estos últimos –que sumados conforman los del departamento al cual dichos entes territoriales pertenecen -, los que deciden en quienes recae la representación ante el Congreso de la República.*

*Una interpretación en contrario no consulta el principio de igualdad electoral, en atención a que los aspirantes a la Cámara de Representantes, con parientes en ejercicio de autoridad en entidades del nivel local, le llevarán a sus contendores una inaceptable ventaja, fruto de los factores de poder con origen en el propio Estado, que es precisamente contra lo que el constituyente y el legislador han luchado en las últimas reformas al régimen de inhabilidades”.*<sup>45</sup>

13.4. Elemento temporal: por último, hace necesario verificar si la condición de empleado público y el ejercicio de autoridad, tuvo lugar dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección, siendo este un criterio que en la jurisprudencia no ha tenido mayor desarrollo, dado que la norma establece con claridad el *“extremo temporal final que sería el día de la celebración de los respectivos comicios, para contabilizar el término inhabilitante hacía atrás hasta completar los doce meses, que constituiría el extremo temporal inicial”*<sup>46</sup>.

Sobre lo anterior, es importante recordar que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo<sup>47</sup>, ha precisado que es menester la materialización concurrente de todos los elementos que la causal comporta, por lo que *“si faltare alguno de ellos, no habrá lugar a decretar la anulación de la elección bajo el amparo de dicho presupuesto normativo”*<sup>48</sup>.

#### 14-. LO PROBADO.

- Copia oficio de fecha 09 de noviembre de 2020, suscrito por Mary Lucy Solano, secretaria de la personería municipal<sup>49</sup>, donde se certifica que para la vigencia 2018 y 2019, Jaime Andrés López Tobar se encontraba vinculado a la Personería Municipal de Popayán como personero delegado en asuntos administrativos y se detallan las funciones desempeñadas en el ejercicio del cargo, donde se destacan las funciones de (i) investigar y vigilar la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de la función pública de

<sup>45</sup> Ídem, en reiteración de; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sentencia del 20-02-2012 Expediente Acumulado N° 11001032800020100063-00. Radicado N° 2010-00063 (Acumulado con 2010-00067 y 2010-0060) Actor: Jorge Eduardo Durán Galindo y otros Acción Electoral

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 30 de mayo de 2019, Expediente 11001-03 3-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00601-00). [C.P. Rocío Araújo Oñate].

<sup>47</sup> Ver Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 30 de mayo de 2019, Expediente 11001-03 3-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00601-00). [C.P. Rocío Araújo Oñate].

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 30 de mayo de 2019, Expediente 11001-03 3-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00601-00). [C.P. Rocío Araújo Oñate].

<sup>49</sup> Fols. 1 a 4 C.-23.-RespuestaPersoneria.

la administración municipal y de los institutos descentralizados y empresas sociales de estado del orden municipal; (ii) adelantar investigaciones sobre hechos que impliquen situaciones irregulares y formular recomendaciones; (iii) realizar visitas de inspección encaminadas a verificar la actuación administrativa de los servidores públicos; (iv) proyectar y proferir resoluciones sancionatorias o absolutorias que deriven de los procesos disciplinarios que se tramiten en su despacho y; (v) conocer de los procesos disciplinarios que se deriven de irregularidades en la contratación.

En concreto las funciones del demandado como personero delegado para asuntos administrativos de Popayán fueron:

*“1. Investigar a los servidores públicos de la administración municipal y de los institutos descentralizados, empresas sociales del estado que pertenezcan a este ente territorial, vigilando la conducta en el ejercicio de la función pública conforme lo dispone el ordenamiento jurídico.*

*2. Velar para que se establezcan mecanismos de participación democrática para la vigilancia y control de la función pública.*

*3. Determinar planes y programas tendientes a que la función administrativa esté al servicio de los intereses de la comunidad.*

*4. Determinar estrategias y programas para la promoción de los Derechos Fundamentales.*

*5. Adelantar investigaciones conocidas de oficio o a petición de parte sobre hechos que impliquen situaciones irregulares y formular las recomendaciones, quejas, acusaciones o denuncias a que hubiere lugar.*

*6. Velar porque a toda persona a quien se le atribuya una conducta irregular sea tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y dentro del debido proceso.*

*7. Realizar visita de inspección encaminadas a verificar la actuación administrativa de los servidores públicos.*

*8. Proyectar y proferir las resoluciones sancionatorias o absolutorias que se deriven de los procesos disciplinarios que se tramiten en su despacho.*

*9. Conocer los procesos disciplinarios que se deriven de irregularidades en la contratación.*

*10. Velar porque el representante legal de la entidad contratante del orden municipal o instituto descentralizado cumpla con el deber de declarar la caducidad del contrato o hacer efectivas las pólizas*

*cuando hubiere lugar a ello.*

*11. Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de los ingresos corrientes de la nación al Municipio y la puntual y exacta recaudación e inversión de las rentas Municipales.*

*12. Velar porque los ingresos provenientes de la Nación ejecuten conforme a la Ley y propendan al beneficio común.*

*13. Velar porque se inicien las acciones de responsabilidad civil a que haya lugar en los casos de perjuicios causados a la Administración dentro del proceso contractual o violación del estatuto presupuestal*

*14. Velar por la protección y conservación de los bienes del Municipio que sean de uso público, manteniendo actualizado el inventario de los mismos (...).*

*15. Reemplazar al Personero Delegado en lo Penal cuando el Personero Municipal así lo disponga.*

*16. Estar actualizado en todas las decisiones que tengan que ver con la estructura tarifaria de los Servicios Públicos Domiciliarios, así como la medición, facturación, manejo de la liquidación y cobro de los mismos y asegurar que los reclamos y recursos se tramiten en forma legal, oportuna y rápida.*

*17. Hacer el seguimiento mediante cuadros estadísticos del consumo de energía y de agua potable que registren los contadores y medidores instalados en los inmuebles, así como del servicio telefónico y de gas, que sean consecuencia de las reclamaciones y quejas presentadas por usuarios y/o suscriptores en la Personería Municipal.*

*18. Coordinar el control y vigilancia sobre el correcto funcionamiento de las diferentes oficinas del orden municipal, del gobierno nacional y departamental que operen en la jurisdicción del municipio.*

*19. Producir informes sobre la gestión efectuada por la administración en términos de eficacia, eficiencia, economía y equidad durante un período determinado.*

*20. Desarrollar mecanismos que le permitan conocer a la Personería Municipal si las acciones que se ejecutan para minimizar los costos ambientales arrojan resultados positivos e igualmente para conocer la magnitud y evolución de los problemas ambientales.*

*21. Asesorar al Personero Municipal en la fijación de políticas, planes y estrategias para la vigilancia administrativa de la gestión pública.*

*22.. Ejercer vigilancia permanente en las oficinas de quejas de las empresas prestadoras de los Servicios Públicos Domiciliarios,*

*representando al Personero Municipal como delegado ante los Comités de Reclamos de dichas empresas.*

*23. Coordinar la recepción y distribución de las peticiones, quejas y reclamos que se presenten a la Personería Municipal, dándoles el trámite conforme a la ley, ejerciendo el control para que se respondan de manera pronta y oportuna.*

*24. Efectuar un seguimiento diario de todos los procesos administrativos que instaure el Municipio de Popayán o en los que sea demandado.*

*25. Rendir informes periódicos sobre los procesos administrativos.*

*26. Reemplazar al personero Municipal en los casos de vacancia.*

*27. Preparar y presentar informes periódicos y ocasionales según lo solicite el Personero Municipal.*

*28. Asistir como Ministerio Público a los allanamientos diligencias de restitución de inmueble o de recuperación de espacio público.*

*29. Asistir por delegación del Personero a las juntas, comités reuniones o cualquier otra diligencia cuando la necesidad del servicio así lo requiera.*

*30. Adelantar acciones de tutela, acciones de grupo, acciones de cumplimiento, acciones populares con el fin de defender los intereses de la comunidad, o bien representar como Ministerio Público a la sociedad cuando en ejercicio de dichas acciones se pueda causar un perjuicio colectivo o general.*

*31. Todas las demás funciones que por delegación interna le haga el Personero Municipal en razón de su cargo y en procura del desarrollo eficiente de la misión de la Personería.*

*32. Las demás que le sean asignadas por autoridad o norma competente”*

- Copia Resolución No. 059 de 2012<sup>50</sup>“Por medio de la cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y Competencias laborales de la planta de cargos de la Personería Municipal de Popayán”, en donde se describe que las funciones especiales de los empleados de planta de la personería de Popayán, en donde se destacan las competencias de (i) vigilar el ejercicio de las funciones administrativas municipales, así como la conducta de los empleados y trabajadores municipales (ii) ejercer en primera instancia la

función disciplinara respecto de los servidores públicos municipales y adelantar las investigaciones disciplinarias a las que haya lugar; (iii) solicitar explicaciones a los servidores públicos del municipio respecto de la procedencia del incremento patrimonial obtenido durante el ejercicio de su cargo; y (iv) aplicar medidas disciplinarias sobre servidores públicos que dificulten o haga ineficaz el ejercicio del derecho de petición:

*“1. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales velando por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes superiores en el municipio.*

*2. Ejercer vigilancia de la conducta oficial de los empleados y trabajadores municipales y velar porque desempeñen cumplidamente sus deberes y se les exija responsabilidad por las faltas que cometan.*

*3. Ejercer preferentemente y en primera instancia la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales.*

*4. Adelantar las investigaciones disciplinarias en primera instancia de los servidores públicos del municipio, excepto el Alcalde, los Concejales y el Contralor Municipal, bajo la (...) vigilancia de los procuradores provinciales a los cuales la Personería deberá informar de las Investigaciones.*

*(...) 6. Solicitar a los servidores públicos del municipio, las explicaciones sobre la procedencia del incremento patrimonial obtenido durante el ejercicio del cargo, función o servicio.*

*(...) 9. Aplicar medidas disciplinarias o solicitar su aplicación al que sea competente, a los funcionarios que, sin causa justificada, dificulten o hagan ineficaz el ejercicio del derecho de petición o incurran en las conductas previstas en el artículo 76 del Código Contencioso Administrativo (...).”*

- Copia lista de elegibles para el cargo de personero municipal de Popayán, Resolución No. 20201110000055 del 7 de enero de 2020<sup>51</sup>, donde el concejo municipal de Popayán decidió conformar la lista de elegibles para el cargo dispuesto únicamente con Jaime Andrés López Tobar, por haber obtenido las mayores calificaciones en las pruebas realizadas;

*“8. Que, de acuerdo con la puntuación obtenida en cada una de las pruebas, el abogado **JAIME ANDRÉS LÓPEZ TOBAR**, identificado con Cedula de Ciudadanía No. 10.290.239 de Popayán, obtuvo las mayores calificaciones, quedando como único aspirante en la lista de elegibles para proveer el cargo de Personero Municipal de Popayán*

<sup>51</sup> Disponible en: <http://concejodepopayan.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/RESOLUCION-LISTA-ELEGIBLES-PERSONERO.pdf>

*Cauca, para el periodo comprendido entre el primero (1º) de marzo de dos mil veinte (2020) y el último día del mes de febrero de dos mil veinticuatro (2024)”.*

- Copia Resolución No. 20201110000075 del 10 de enero de 2020<sup>52</sup>, mediante la cual el concejo municipal de Popayán eligió a Jaime Andrés López Tobar para ocupar el cargo de en el cargo de personero municipal para el periodo 2020 a 2024:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** *Conformar la lista de elegibles para el cargo de Personero Municipal de Popayán – Cauca, para el periodo 2020 – 2024 únicamente con el aspirante **JAIME ANDRÉS LÓPEZ TOBAR**, identificado con Cedula de Ciudadanía No. 10.290.239 de Popayán*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *En virtud de lo dispuesto en el Decreto 2485 de 2014, compilado por el Decreto 1083 de 2015 Título 27, proceder para la plenaria del Concejo Municipal de Popayán a posesionar al abogado **JAIME ANDRÉS LÓPEZ TOBAR**, identificado con Cedula de Ciudadanía No. 10.290.239 de Popayán como **PERSONERO MUNICIPAL DE POPAYÁN** para el periodo 2020 - 2024”.*

## 15-. EL CASO EN CONCRETO.

15.1. Alejandro Zúñiga Bolívar solicitó la nulidad de la Resolución No. 20201110000075 del 10 de enero de 2020, mediante la cual, el concejo municipal de Popayán conformó la lista de elegibles para el cargo de personero municipal de Popayán 2020 – 2024 con Jaime Andrés López Tobar como único aspirante y procedió a conformar plenaria para su posesión al cargo, por las presuntas violaciones al régimen de inhabilidades en las que incurrió por haberse desempeñado como personero delegado para asuntos administrativos en la Personería Municipal de Popayán dentro de los doce meses anteriores al concurso de méritos que concluyó con su elección.

Concretamente, manifestó que el demandado se vio inmerso en las causales previstas en los artículos 95-2 y 174-B Ley 136 de 1994, por haber ocupado dentro de los doce meses a su elección un cargo en la administración municipal de Popayán, que suponía el ejercicio de autoridad civil por contar con la facultad de ejercer funciones disciplinarias respecto de servidores públicos municipales, según la Resolución 059 de 2012 *“Por medio de la cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y*

<sup>52</sup> Disponible en: <http://concejodepopayan.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/RESOLUCION-NO.-20201110000075.pdf>

*Competencias laborales de la planta de cargos de la Personería Municipal de Popayán – Cauca”.*

Puso de presente que la aplicación de los supuestos previstos en los numerales del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, al régimen de inhabilidades de los personeros municipales es un debate no resuelto por la jurisprudencia, por lo que, solicitó no fallar conforme a la postura adoptada en por el Consejo de Estado en Sentencia del 3 de mayo de 2002, radicado 2813 y en su lugar analizar las circunstancias específica del caso, partiendo de la premisa de que el hecho de haber ocupado un cargo de autoridad civil en el municipio de Popayán pudo haberlo favorecido en la elección del demandado.

15.2. Jaime Andrés López Tobar, con fundamento en la referida sentencia del 3 de mayo de 2002 y sus subsecuentes reiteraciones, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda bajo el argumento de que no incurrió en causal de inhabilidad alguna bajo el argumento de que (i) no es válida la remisión que hace el demandante a la causal de inhabilidad prevista en el artículo 95-2 de la Ley 136 de 1994, en el sentido en que la norma especial que regula el régimen de inhabilidades de los personeros municipales -artículo 174-B- consagra un supuesto de hecho de tal norma, por extender los efectos de la inhabilidad al hecho de haber ocupado, de manera general, cargo o empleo en la administración central o descentralizada del municipio; y que, de igual forma, (ii) no ocupó un cargo o empleo público en la administración del municipio de Popayán dentro de los doce meses anteriores a su elección, debido a que las personerías municipales no hacen parte de la estructura de la administración central o descentralizada de los municipios que controlan.

15.3. Por su parte, el municipio de Popayán defendió la legalidad del acto acusado argumentado que el proceso selección Jaime Andrés López Tobar como personero municipal de Popayán, se encuentra ajustado a Derecho y que este no violó el régimen de inhabilidades para ser personero municipal en los términos de la Ley 136 de 1994, bajo el entendido de que las personerías municipales no hacen parte de la estructura administrativa central o descentralizada de los municipios en los que funcionan.

15.4. En primer término, debe indicarse que los actos electorales, como todos los actos administrativos, se presumen legales, por ende, corresponde al demandante desvirtuar tal presunción mediante la prueba de



alguna de las causales de nulidad genéricas previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 o en las específicas del artículo 275 *ejusdem*. Y como la parte actora adujo dos cargos de nulidad porque, afirma, el actor se encontraba inmerso en las causales previstas en los artículos 95-2 y 174-B de la Ley 136 de 1994, la Sala los revisará uno por uno.

15.4.1. Frente a la inhabilidad referida a que el demandado ocupó dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección, un cargo de autoridad civil en el municipio de Popayán (artículo 95-2 *ib.*), se debe recordar que la Sección Quinta de Consejo de Estado, en reiteradas ocasiones, ha manifestado que no todas las inhabilidades previstas para los alcaldes en el citado artículo, resultan aplicables para los personeros municipales en virtud de la remisión del artículo 174-A.

En ese sentido, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha reconocido que tales supuestos, únicamente, le resultan aplicables a los personeros cuando prevean situaciones diferentes a las previstas a partir del literal B del mismo artículo o cuando versen sobre objetos distintos. Sin embargo, el entendimiento respecto a la aplicación de la causal 2° del artículo 95 *ib.* no ha sido pacífico al interior del Consejo de Estado, con lo cual, se encuentran sentencias en las que se dijo que tal supuesto se trata de una causal nueva y distinta de la prevista por el artículo 174-B, por lo que se predica respecto de los personeros municipales.<sup>53</sup>

No obstante a la fecha, contrario a lo afirmado por el actor, tal discusión se ha decantado por la jurisprudencia y la actual postura de la Sección Quinta del Consejo de Estado, consiste en reconocer que los numerales 2°<sup>54</sup> y 5°<sup>55</sup> del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, relacionados con el hecho de haber ocupado un cargo de autoridad o haberse desempeñado como contralor o personero en el respectivo municipio, no resultan aplicables a la elección del personero municipal, debido a que el artículo 174-B regula de manera específica tal situación y una interpretación en contrario desconocería la

<sup>53</sup> Sentencias de 15 de abril de 1999, Exp. 2202; de 24 de junio de 1999, Exp. 2331, de 23 de marzo de 2000, Exp. 2361; de 30 de noviembre de 2001, Exp. 2665.

<sup>54</sup> No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital: (...). 2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

<sup>55</sup> No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital: (...). 5. Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un periodo de doce (12) meses antes de la fecha de la elección.

intención del legislador en darle un alcance diferente al régimen de inhabilidades de los personeros municipales.<sup>56</sup>

Así las cosas, dicho tribunal, en Sentencia del 18 de julio de 2019, dispuso que:

*“Sobre la aplicación de la anterior causal de inhabilidad, así como la contenida en el numeral 5° del artículo 95 ibídem, consistente en “haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un periodo de doce (12) meses antes de la fecha de la elección”, la Sección Quinta del Consejo de Estado, teniendo en cuenta pronunciamientos de la Corte Constitucional en la materia<sup>57</sup>, de manera diáfana y reiterada ha precisado que los numerales 2 y 5 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, que se refieren a situaciones de inhabilidad para los alcaldes, relacionadas con el hecho de haber ocupado con anterioridad cargos públicos, no resultan aplicables a la elección de personeros, toda vez que el legislador se ocupó de manera especial frente a éstos en el literal b) del artículo 174 de la misma ley, motivo por el cual no resulta necesaria la remisión a otras normas, pues la misma solo tiene lugar como lo señala el literal a) del artículo 174 ibídem, “en lo que sea aplicable”, so pena de realizar interpretaciones extensivas en materia de inhabilidades, lo cual está proscrito por el ordenamiento jurídico, pues las mismas al igual que las incompatibilidades implican limitación de derechos, como lo dijo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en los siguientes términos:*

*“Las inhabilidades e incompatibilidades, en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, son de origen constitucional y legal. La tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía legis o iuris, excepto en lo favorable; están definidas en el tiempo, salvo aquellas de carácter constitucional (verbi gratia arts. 179 No.1, 197 y 267 C.P.); y, además, hacen parte de un conjunto de disposiciones que*

<sup>56</sup> Ver: (i) Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de mayo de 2002, M.P. Darío Quiñones Pinilla, Rad. 25000-23-15-000-2001-0101-01(2813). (ii) Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de mayo 2005, M.P. María Nohemí Hernández Pinzón, Rad. 76001-23-31-000-2004-00279-02(3595) (En esta providencia bajo el mismo razonamiento, se estimó que tampoco resulta aplicable la causal de inhabilidad contenida en el numeral 4 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994). (iii) Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de marzo de 2011, M.P. Mauricio Torres Cuervo, Rad. 76001-23-31-000-2009-00483-0. (iv) Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 1° de diciembre de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 15001-23-33-000-2016-00185-01, 15001-23-33-000-2016-00141-00, 15001-23-33-000-2016-00143-00 (acumulados).

<sup>57</sup> Corte Constitucional, sentencia C-767 del 10 de diciembre de 1998, C.P. Alejandro Martínez Caballero. En esta providencia se indicó: “Por ende, en la medida en que el artículo 174 señala que no podrá ser personero quien esté incurso en las causales de inhabilidad establecidas para el alcalde municipal, pero únicamente “en lo que le sea aplicable”, debe entenderse que sólo se extienden al personero aquellas inelegibilidades previstas en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994 cuando tal extensión resulte claramente necesaria para asegurar una adecuada protección a la imparcialidad, transparencia y moralidad de la función pública. Por consiguiente, en aquellos eventos en que esa extensión carezca de evidente razonabilidad, o exista duda sobre su pertinencia, debe entenderse que la inhabilidad del alcalde no es aplicable al personero.

7- Ahora bien, en la medida en que la propia ley previó una inhabilidad específica para ser personero cuando la persona ocupó previamente un cargo en la administración, la cual está contenida en el literal b) del artículo 174, no parece razonable extender a los personeros la inhabilidad sobre el mismo tema prevista para el alcalde.”

*integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, razón por la cual no son disponibles ni pueden ser derogadas por acuerdo o convenio”.*

*(...). Dicho de otro modo, no resulta viable el análisis que propone la parte demandada de la situación del señor Hincapié a luz del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, pues se desconocería la intención del legislador de regular de manera clara y específica las inhabilidades para la elección de personeros, en relación con el desempeño en cargos públicos con anterioridad, situación que fue regulada de manera especial en el literal b) del artículo 174 de la misma ley. (...). [L]os empleos respecto de los cuales se consagró la causal de inhabilidad [antes mencionada] son aquellos que pertenecen a la administración central o descentralizada del respectivo municipio o distrito, motivo por el cual (en virtud de una interpretación restrictiva) si se trata de cargos que no hace parte del mismo, no hay lugar a predicar la configuración de dicha causal, que es precisamente lo que ocurre en esta oportunidad, pues con anterioridad a la elección, concretamente entre el 13 de enero de 2012 al 12 de enero de 2016, el señor Efraín Hincapié se desempeñó como Contralor Departamental del Tolima, motivo por el cual no hay lugar a considerar a luz de la norma aplicable, el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, que estaba inhabilitado para ser elegido personero del municipio de Ibagué. Es más, abundando en razones sobre el particular, no puede olvidarse que los órganos de control, como las contralorías y personerías no pertenecen al sector central o descentralizado de la Administración, pues no hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público”.<sup>58</sup>*

Dicho lo anterior, no resulta viable realizar un análisis respecto de las consideraciones que plantea el actor, tendientes a demostrar el ejercicio de autoridad civil del demandado en el municipio de Popayán, pues, como ya se dijo, la actual postura del Consejo de Estado proscribía la aplicación de la causal 2° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, en la elección de los personeros municipales, en virtud de la regulación específica contenida en el literal B del artículo 174 *ib.*

Además, una interpretación en contrario desconocería que aplicación de las causales de inhabilidad es de naturaleza restrictiva, de manera que excluye, como lo señala el alto tribunal, “*la analogía legis o iuris, excepto en lo favorable*”.<sup>59</sup>

15.4.2. Como segundo cargo, se alega que el demandado incurrió en la causal prevista en el artículo 174-B *ejusdem*, bajo el aserto de haber

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 18 de julio de 2019. Radicado 73001-23-33-000-2018-00204-03. [C.P. Rocío Araújo Oñate], reiterando Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de febrero de 2011, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, Rad. 11001-03-15-000-2010-00990-00 y 1001-03-15-000-2010-01027-00 (acumulados).

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 18 de julio de 2019. Radicado 73001-23-33-000-2018-00204-03. [C.P. Rocío Araújo Oñate].

ocupado durante el año anterior a su elección, el cargo de personero delegado para asuntos administrativos en la Personería Municipal de Popayán, el cual, según el actor, es un empleo público perteneciente a la administración del municipio de Popayán, de acuerdo con la Sentencia C-1067 de 2001, en la cual, según su lectura, se establece que el *“personero no tiene la calidad de agente del ministerio público, en los términos del artículo 280 superior, por lo cual, no tiene por qué tener los mismos requisitos que los funcionarios judiciales. Además, los personeros son funcionarios del orden municipal”*.

Sin embargo, como ya se expuso *-supra 12-*, las personerías municipales pertenecen a los denominados órganos autónomos e independientes a los que hace referencia el artículo 113 constitucional. Además, de acuerdo con el artículo 169 de la Ley 136 de 1994, le corresponde al personero municipal o distrital, en cumplimiento de sus funciones de ministerio público, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas dentro de la jurisdicción de su territorio. Y, si bien, no hacen parte de la estructura orgánica del Ministerio Público, sí ejercen funciones pertenecientes al ámbito de dicha institución, por lo que, de acuerdo con la Corte Constitucional, son órganos municipales autónomos de control que no dependen de los concejos o alcaldías municipales.

En ese sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-405 de 1998 dispuso que:

*“La personería y la contraloría son órganos municipales. Sin embargo, la Carta confiere a esas entidades autonomía e independencia, a fin de que puedan ejercer adecuadamente las funciones de control que les competen. Así, la contraloría ejerce la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración (CP arts. 119 y 267), por lo cual, tanto en el plano nacional como a nivel municipal, goza de autonomía administrativa y presupuestal (CP arts 267 y 272). Por su parte, el personero, si bien es elegido por el concejo municipal (CP art. 313 ord 8º), en manera alguna es un servidor público dependiente de esta entidad, pues ejerce funciones de Ministerio Público a nivel local, por lo cual le corresponde, entre otras atribuciones, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de los otros servidores públicos (CP art. 118).*

*Como vemos, el contralor municipal y el personero, si bien son órganos municipales, no dependen directamente del alcalde ni del concejo, ya que son organismos de control que gozan de autonomía administrativa*

*y presupuestal, precisamente para poder ejercer adecuadamente sus funciones de control.”<sup>60</sup>*

Posteriormente, en sentencia C-365 de 2001, reconoció que:

*“...esta autonomía también es predicable de la personerías municipales que como integrantes del Ministerio Público tienen a su cargo en el nivel local la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas (art. 118 de la C.P.), tareas que deben cumplir con la debida independencia de las instituciones que integran la administración local, para lo cual se dispone que los personeros deben ser elegidos por el concejo municipal (art. 313-8 de la C.P.).*

*Estando claro que los órganos de control del nivel local no hacen parte de la administración municipal, porque se trata de entidades que por mandato superior gozan de la debida autonomía administrativa y presupuestal para el cumplimiento de su función de fiscalización de la actividad administrativa, es fácil inferir que el alcalde carece de competencia para ordenar sus gastos como si tratara de instituciones que conforman la infraestructura administrativa del municipio.”<sup>61</sup>*

Bajo esa misma línea, el Consejo de Estado, desde el año 2005, afirma que:

*“Por la concepción misma del Ministerio Público, dentro de cuya estructura se hallan incrustadas las personerías funcionalmente hablando, y por la misión que constitucionalmente le fue encomendada, es razonable afirmar que la Personería Distrital no forma ni puede hacer parte del sector central o descentralizado del Distrito Capital, pues ello reñiría con el ordenamiento constitucional, donde al Ministerio Público se le concibió como un órgano autónomo<sup>62</sup>, propiedad apenas necesaria para poder desarrollar en mejor forma su función como órgano de control que es<sup>63</sup>. Sería impensable un organismo de control que dependiera administrativa y funcionalmente del ente controlado, eso no solo restaría transparencia a la función de vigilar la conducta oficial de quienes cumplen a su vez funciones públicas, sino que igualmente quitaría a sus encargados la imparcialidad y objetividad requeridas para el buen ejercicio de ese propósito.”<sup>64</sup>*

Y, posteriormente, en pronunciamiento del 1° de diciembre de 2016, dispuso que:

<sup>60</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 405 de 1998. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

<sup>61</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 365 de 2001. [M.P. Clara Inés Vargas Hernández].

<sup>62</sup> Ver artículo 113 de la Constitución Nacional.

<sup>63</sup> Ver artículo 117 de la Constitución Nacional.

<sup>64</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 17 de marzo de 2005, Radicado 25000-23-24-000-2004-00224-01(3476). [C.P. María Nohemí Hernández Pinzón].

*“(…) no puede olvidarse que los órganos de control, como las contralorías y personerías no pertenecen al sector central o descentralizado de la Administración, pues no hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. En tal sentido como acertadamente lo indicó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 31 de julio de 2018, a propósito de la referida causal de inhabilidad, “el candidato a personero que se haya desempeñado el año anterior a su designación como contralor no se encuentra en la inhabilidad citada en la medida que dicho cargo no pertenece a la administración central o descentralizada”, precisión que también ha realizado esta Sección”<sup>65</sup>.*

Conclusión igualmente reiterada en el fallo de 18 de julio 2019, donde el alto tribunal aclaró que *“no puede olvidarse que los órganos de control, como las contralorías y personerías no pertenecen al sector central o descentralizado de la Administración, pues no hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público”<sup>66</sup>.*

En suma, se puede concluir que las personerías municipales no hacen parte de la estructura de la administración local, sino que corresponden a órganos de control del nivel municipal que gozan de autonomía administrativa, presupuestaria y patrimonial, respecto de las entidades a las que controlan, y en ese sentido no hay contradicción con la Sentencia C-1067 de 2001, citada por el demandante, pues, en esta simplemente se afirma que *“son funcionarios del orden municipal”*, pero no se indica que hagan parte de la administración municipal.

Por tanto, Jaime Andrés López Tobar no incurrió en el supuesto de inhabilidad previsto en el artículo 174-B de la Ley 136 de 1994, por no haber ocupado un cargo perteneciente a la administración municipal en los 12 meses anteriores a su designación.

15.5. Así las cosas, se negarán las pretensiones de la demanda al desestimarse los cargos formulados por la parte actora.

## 16-. COSTAS

Como en este proceso se ventila un interés público, de conformidad con el artículo 188 del CPACA, no resulta procedente la condena en costas.

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 1 de diciembre de 2016, radicado 73001-23-33-000-2016-00079-03, [Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez].

<sup>66</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 18 de julio de 2019. Radicado 73001-23-33-000-2018-00204-03. [C.P. Rocío Araújo Oñate], reiterando Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de febrero de 2011, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, Rad. 11001-03-15-000-2010-00990-00 y 1001-03-15-000-2010-01027-00 (acumulados).

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00067-00

Tribunal Administrativo del Cauca.

Demandante: Alejandro Zúñiga Bolívar.

Demandado: Jaime Andrés López Tobar - Alcaldía de Popayán y Concejo Municipal de Popayán.

Referencia: Nulidad Electoral – Primera Instancia.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA:

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda de nulidad electoral instaurada por Alejandro Zúñiga Bolívar en contra de Jaime Andrés López Tobar, por las razones expuestas.

SEGUNDO: Sin condena en costas, según lo expuesto.

TERCERO: Ejecutoriada la presente decisión, archívese el expediente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

**Firmado Por:**

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00067-00

Tribunal Administrativo del Cauca.

Demandante: Alejandro Zúñiga Bolívar.

Demandado: Jaime Andrés López Tobar - Alcaldía de Popayán y Concejo Municipal de Popayán.

Referencia: Nulidad Electoral – Primera Instancia.

**CARLOS LEONEL BUITRAGO CHAVEZ**  
**MAGISTRADO**  
**TRIBUNAL 001 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE**  
**POPAYAN-CAUCA**

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:

**e178f78e869f66982b84e8ed1d4ab4166cb763d1d1d896ea96b339c837c18**  
**de1**

Documento generado en 03/03/2021 10:00:11 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**