



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

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

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., tres (3) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO – PROCURADOR
DIECIOCHO (18) JUDICIAL ADMINISTRATIVO DE CALI
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS – CONTRALORA
MUNICIPAL DE PALMIRA (VALLE DEL CAUCA)
Temas: Elección de contralor municipal. Censura contra candidato
ternado no elegido. Autorización a la mesa directiva para la
conformación de la terna.

SENTENCIA – SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia de 11 de agosto de 2022, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda de nulidad contra el acto de elección de la señora Lina Marcela Vásquez Vargas, como contralora municipal de Palmira para el periodo 2022 – 2025.

1. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 del CPACA, el Procurador 18 Judicial II Administrativo de Cali, formuló demanda¹ con las siguientes pretensiones:

*“PRIMERA. Que se declare la nulidad del acto administrativo de elección contenido en el Acta No. 396 de fecha diciembre 3 de 2021 proferida por el Concejo Municipal de Palmira Valle, mediante el cual se eligió como Contralora Municipal de esa entidad territorial para el periodo 2022 – 2025 a la Dra. **LINA MARCELA VÁSQUEZ.***

En virtud de lo autorizado en el artículo 148 del CPACA, se solicita inaplicar, en el caso concreto, el acto administrativo contenido en el Acta No. 392 de fecha 29 de

¹ Expediente SAMAI. Se radicó el 24 de enero de 2022.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01

Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO

Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

noviembre de 2021 expedido por el Concejo Municipal de Palmira Valle, mediante la cual, en desarrollo de la convocatoria pública se adelantó la fase de entrevista a los ternados para la elección del Contralor Municipal de Palmira Valle – periodo 2022 – 2025.

De igual forma, conforme al artículo 148 del CPACA, se solicita inaplicar la Resolución No. 28-10-2021 de fecha 28 de octubre de 2021, mediante la cual la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Palmira Valle, sin competencia expresa, conformó la terna para la elección de contralor municipal para el periodo 2022 – 2025, ello en razón a que la entidad competente para conformar la referida terna es la Corporación Pública (art. 10 Resolución No. 0728 de 2019 de la Contraloría General de la República).

SEGUNDA. *Que se ordene adelantar en debida forma, con las formalidades legalmente establecidas, la fase de conformación de la terna respectiva y la posterior elección de contralor municipal de Palmira Valle para el periodo 2022 - 2025 atendiendo el debido proceso, el principio del mérito, las reglas particulares de la convocatoria pública y el resultado mismo de las fases de reclutamiento y las pruebas correspondientes, evitando incurrir en similares irregularidades.”*

1.2. Hechos

Los fundamentos fácticos fueron los siguientes:

1.2.1. El Concejo Municipal de Palmira Valle del Cauca realizó convocatoria el 2 de septiembre de 2021 mediante Resolución 02-09-2021 a efectos de seleccionar una entidad pública o privada que realizara el proceso de reclutamiento de aspirantes, valoración y presentación del listado con el cual se conformaría la terna para la elección de contralor municipal. En virtud de lo anterior, el 23 de agosto de 2021, suscribió contrato interadministrativo CMP-001-2021 con la Universidad del Valle – Seccional Yumbo.

1.2.2. En la convocatoria pública, el cabildo precisó todos y cada uno de los requisitos para quienes aspiraran al referido cargo para el periodo 2022 – 2025. Así, una vez surtidas las distintas etapas, entre ellas, la verificación de requisitos y antecedentes de cada aspirante (15 y 16 de septiembre del 2021), la resolución de las reclamaciones (23 y 24 de septiembre del 2021) y la práctica de la prueba de conocimientos (4 de octubre del 2021), la terna para contralor quedó conformada (28 de octubre del 2021) por: Lina Marcela Vásquez, Víctor Hugo Osorio y Ángela María Cubides.

1.2.3. La mesa directiva del concejo municipal de Palmira-Valle, mediante Resolución No. 28-10-2021 del 28 de octubre de 2021, convocó a entrevista para el 29 de noviembre de 2021. En el desarrollo de esta fase, el cabildante Óscar Armando Trujillo interrogó a la señora Ángela María Cubides sobre la fecha cierta en que obtuvo el título de maestría en políticas públicas de la Universidad del Valle, a lo cual respondió que “*dicha titulación había tenido lugar el 15 de octubre de 2021*”.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

1.2.4. Para el actor al momento de la inscripción – 14 de septiembre de 2021 – se había aportado una certificación de terminación de estudios con la aprobación de los créditos correspondientes y demás requisitos académicos, lo cual: *“no suplía la exigencia del título de maestría requerido expresamente para una puntuación adicional.”*

1.2.5. Posteriormente, el 3 de diciembre de 2021 en la sesión plenaria del Concejo Municipal de Palmira, tuvo lugar la elección del contralor de ese ente territorial para el periodo 2022 – 2025, eligiéndose a la señora Lina Marcela Vásquez.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

El demandante invocó como normas transgredidas: el artículo 272.7 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019, artículo 275.3 del CPACA, artículo 10 de la Resolución 728 de 2019 de la Contraloría General de la República y los artículos 15, 16 y 34 de la Resolución No. 02-09-2021 del 2 de septiembre de 2021 proferida por el Concejo Municipal de Palmira. Conforme a estos preceptos, planteó dos grandes censuras que se pasan a explicar:

1.3.1. Transgresión de las normas constitucionales y del acto de convocatoria

En primer lugar, consideró que de conformidad con el parámetro constitucional referido, esto es el artículo 272.7 – subrogado por el Acto Legislativo 04 de 2019–, la terna debía conformarse por quienes obtuvieran los mayores puntajes en la convocatoria pública. Por ello, si un determinado candidato no cumplía integralmente con los requisitos señalados expresamente en esta no sería admitido o sería excluido.

Indicó que los artículos 15 y 16 de la Resolución 02-09-2021 expedida por el Concejo Municipal de Palmira establecieron como fecha para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo, el 14 de septiembre de 2021. De tal suerte que, se imponía para los interesados el deber de allegar en esa data, la copia de la hoja de vida y el/los títulos de formación profesional y/o el acta de grado.

En este punto, advirtió que para el citado día, la señora Ángela María Cubides González, otra integrante de la terna de la cual se eligió a la demandada, no acreditó el título de maestría en Política Pública, comoquiera que le fue otorgado con posterioridad a esa fase de acreditación de los requisitos exigidos para el cargo.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

Explicó que, si bien anexó una certificación de terminación de estudios con la aprobación de los créditos del programa de maestría, ello no suple la exigencia de aportar, en la oportunidad señalada, el título respectivo. Aunado a que la constancia fue tomada en cuenta ilegalmente para otorgar puntos adicionales al momento de evaluarse la formación profesional. Con ello, se desconocieron las reglas de la convocatoria, el debido proceso y, por ende, la conformación de la verdadera terna para la respectiva elección.

Informó que al haberse atribuido, valorado y calificado una maestría a quien, en estricto sentido jurídico, no la tenía para el momento de la inscripción, a la postre implicó el otorgamiento de una puntuación a la cual no tenía derecho. En este orden, si se hubiere asignado la calificación que realmente le correspondía a la señora Cubides González, no habría ocupado uno de los tres primeros puestos en la selección de aspirantes a la terna. En consecuencia, para la fecha de elección del contralor municipal, esta fue constituida ilegalmente por la señora Ángela Cubides, a quien debió otorgársele por concepto de puntaje académico 4.5 puntos y no 10.5 como ocurrió.

1.3.2. Incompetencia de la mesa directiva del concejo municipal

En segundo lugar, el libelista sostiene que hubo falta de competencia de la mesa directiva del Concejo Municipal de Palmira para conformar la terna para la elección del contralor territorial, habida cuenta que dicha atribución no le correspondía a la citada instancia, sino a la plenaria. Este planteamiento se sustenta en que conforme con el artículo 10º de la Resolución 728 de 2019 de la Contraloría General de la República es “*la Corporación*” la encargada de escoger a los tres elegibles. Aunado a lo anterior, dijo que esa decisión no estuvo precedida por una autorización expresa o acto de delegación del cabildo a la mesa directiva, produciéndose así un vicio que afectó la actuación administrativa, con incidencia en el acto de elección y transgresión del debido proceso administrativo.

1.4. Actuaciones procesales

1.4.1. El Tribunal Administrativo del Valle a través de auto de fecha 27 de enero de 2022 admitió la demanda, ordenó notificar a la elegida, vincular a las demás personas que conformaron la terna y al Concejo Municipal de Palmira.

1.4.2. Mediante auto interlocutorio 112 del 23 de marzo de 2022 se negó la comparecencia al proceso de la Universidad del Valle – sede Yumbo por considerar que su intervención en la expedición del acto demandado era meramente formal, pues su función se limitaba a desarrollar la convocatoria y evaluar a los aspirantes a conformar la terna, de la cual se escogería al Contralor Municipal.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01

Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO

Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

1.4.3. Inconformes con lo anterior, la parte demandada y el Concejo Municipal de Palmira, por medio de apoderados judiciales, presentaron recursos de reposición para que se realizara tal vinculación procesal. En atención a ello, el despacho de conocimiento repuso su decisión con providencia del 2 de mayo de 2022 y, vinculó a la Universidad del Valle, notificándole personalmente el contenido de la demanda.

1.4.4. Cumplido lo anterior, el tribunal de instancia mediante providencia del 1 de junio de 2022 decidió declarar no probadas las excepciones previas y mixtas. Las primeras, atinentes a la incapacidad o indebida representación del demandante, inepta demanda por incorrecta individualización y escogencia del acto administrativo demandado, incorrecta selección del medio de control, errada acumulación de pretensiones e indebida vinculación de los litisconsortes y conformación del contradictorio formuladas por el Concejo de Palmira y la contralora demandada, Lina Marcela Vásquez. Las segundas, mixtas de falta de legitimación en la causa por activa incoada por ambas y por pasiva del cabildo.

Así mismo fijó el litigio bajo los siguientes problemas jurídicos, consistentes en determinar (i) si hubo una indebida conformación de la terna para elegir al Contralor Municipal de Palmira periodo 2022-2025, por el incumplimiento de requisitos por parte uno de sus integrantes y (ii) si se configuró una falta de competencia de la mesa directiva del Concejo Municipal de Palmira en la conformación de la terna a elegir el precitado funcionario.

En esa misma providencia decretó las pruebas aportadas por el demandante, el Concejo Municipal de Palmira, la Universidad del Valle y la contralora elegida Lina Marcela Vásquez Vargas.

1.4.5. Ejecutoriada la anterior decisión e incorporadas las pruebas al plenario, el despacho de conocimiento, mediante providencia del 5 de junio de 2022, corrió traslado a las partes y al ministerio público para que alegaran de conclusión.

1.4.6. El 11 de agosto de 2022 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca profirió sentencia de primera instancia, negando las pretensiones de la demanda de nulidad electoral.

1.5. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda, bajo los siguientes argumentos:



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

En cuanto a la primera de las censuras, atinente a la acreditación del título o acta de grado de maestría, el *a quo* comenzó por recordar que en consideración al artículo 272 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 4 de 2019, los contralores territoriales deben escogerse de la terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en la convocatoria pública. Refirió que el párrafo transitorio de la Ley 1904 de 2018 debe aplicarse por analogía a esta clase de elecciones y con ello, en virtud del mandato establecido en esta, la Contraloría General de la República, a través de la Resolución 728 del 18 de noviembre de 2019, dispuso en el artículo 5º que los estudios se acreditarían en la forma dispuesta en los artículos 2.2.2.3.2., 2.2.2.3.3. y, 2.2.2.3.4 del Decreto 1083 de 2015.

Para la corporación judicial, las citadas normas establecen la posibilidad de acreditar estudios, entre esos la maestría, mediante certificados, diplomas, actas o títulos otorgados por las instituciones correspondientes. De igual forma, resaltó que la elección del contralor municipal de Palmira se rigió por la Resolución 02-09-21 del 2 de septiembre de 2021, contentiva de la convocatoria y en la que, respecto al punto de la acreditación de estudios, dispuso en el artículo 17² la aplicación del Decreto 1083 de 2015³, ello para indicar que tal posgrado podría validarse con varios documentos.

Sostuvo que las múltiples pruebas que fueron aportadas y practicadas llevan a concluir que sí era posible aceptar la certificación de terminación de materias y darle validez para acreditar el posgrado aducido. En efecto, dicho documento del 2 de septiembre de 2021, fue suscrito por el director del Programa de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, en el que señala que la señora Ángela María Cubides había superado todos los requisitos, faltando únicamente la ceremonia de grado, la cual se celebraría el 15 de octubre 2021, lo que la convertía a candidata para esta última fecha.

De igual forma, resaltó el informe rendido por el rector del citado ente universitario, quien, en punto de los criterios y fundamentos que se utilizaron para valorar la acreditación de dichos estudios y su respectivo puntaje. Dentro de ese contexto, precisó que no podía exigirse únicamente el título para la validez del posgrado, pues, la misma convocatoria permitía la presentación de otros documentos donde constara el cumplimiento del requisito, ello en virtud de la normativa que rige dichos certámenes.

² “Artículo 17. Acreditación de estudios. Para acreditar los estudios adelantados por el aspirante, se aplicará lo previsto en los artículos 2.2.2.3.2., 2.2.2.3.3 y 2.2.2.3.4. del capítulo 3º del Decreto 1083 de 2015 Decreto Único Reglamentario del sector de la función pública. Se acreditarán mediante certificaciones, diplomas, actas de grado o títulos otorgados por las instituciones correspondientes.”

³ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

Respecto de este cargo, el *a quo* a partir de lo dicho en precedencia indicó que no encontraba configurada la causal de nulidad invocada del artículo 275.3 del CPACA “por cuanto no se vislumbra que se hubieren presentado documentos alterados o contrarios a la verdad que permitieran la indebida conformación de la terna para la elección del Contralor Municipal de Palmira”.

Frente a la segunda de las censuras, atinente a la falta de competencia de la mesa directiva para conformar la terna, la sala de instancia recordó que dicho organismo tiene el atributo de representar al concejo de conformidad con el artículo 23 numeral 2º del Acuerdo 066 de 2018⁴ (por medio del cual se expidió el reglamento interno de la corporación), y por ende, la precitada actuación sí podía ser realizada por este órgano, máxime cuando la corporación municipal ya lo había facultado para adelantar todos los trámites de la convocatoria pública en la sesión plenaria del 31 de julio de 2021 (Acta No. 308)⁵.

Destacó finalmente el artículo 83 de la Ley 136 de 1994, el cual, armonizado con el 10º de la Resolución 728 del 18 de noviembre de 2019, no indica expresamente que la conformación de la terna deba surtirse por acuerdo o a través de la plenaria del cuerpo colegiado, por lo que no había obstáculo o prohibición para que la mesa directiva del concejo de Palmira desplegara esa competencia.

1.6. El recurso de apelación

El actor recurrió la sentencia de primera instancia, teniendo como sustento los siguientes argumentos:

En cuanto a la primera de las censuras, aduce que la decisión de instancia fue “*descontextualizada*” entre lo que se demandó y las argumentaciones que sustentaron la denegación de las pretensiones, comoquiera que, en ningún aparte de la demanda ni en los alegatos de conclusión se planteó que la documentación aportada haya sido alterada o contraria a la verdad con el propósito de modificar los resultados electorales. Por el contrario, precisa que lo esencial, para el presente caso, es determinar si uno de los ternados en la elección de contralor municipal de Palmira cumplía con los requisitos que impuso la convocatoria al momento de la inscripción, esto es, si el 2 de septiembre contaba con título de maestría o acta de grado.

Explica que el primero de los cargos y motivo de alzada es determinar si para la fase de inscripción del proceso eleccionario uno de los candidatos finalmente

⁴ Índice SAMAI Actuación número 4 del 14 de septiembre de 2022. Aportado como prueba en la contestación de la demanda por parte del Concejo Municipal página 8

⁵ Aportado como prueba en la contestación de la demanda por parte del Concejo Municipal páginas 4 y 5.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

ternados – Ángela Cubides – cumplía o no con los requisitos expresamente exigidos en la Resolución No. 02-09-2021, particularmente, aquel establecido en el artículo 16. Lo anterior, en razón a que para esa etapa del proceso se erigió una exigencia que no fue acreditada por la citada ternada, esto es, contar con título de maestría independientemente de cómo se pretendía probar.

Insiste en no compartir la interpretación subjetiva hecha por el *a quo*, sobre algunos de los preceptos legales reseñados (artículo 16^o de la Resolución No. 02-09-2021) y transcritos en la sentencia denegatoria y recordó que, el Consejo de Estado en dos decisiones judiciales, analizó cómo proceder en estas eventualidades. El primero de ellos corresponde al radicado en el proceso con radicado 66001-23-33-000-2022-00075-01⁷, en el que se decretó una medida de suspensión provisional en contra del acto de elección del contralor departamental de Risaralda. El segundo, corresponde al radicado 17001-23-31-000-2003-00667-01(3140). A juicio del interesado, estos precedentes desconocidos por el tribunal de instancia, debieron ser aplicados en el caso concreto. Esto por cuanto los reparos recaían sobre la conformación de la terna, cuya etapa previa se torna en indispensable para la elección, comoquiera que de presentarse anomalías en el proceso de formación y en su contenido, puede producir la nulidad del acto definitivo.

Asegura que de las pruebas aportadas es claro que, para el momento de la inscripción a la convocatoria, la señora Ángela María Cubides no contaba con el título de maestría, razón por la cual no entiende por qué el juzgador de instancia optó por indagar la forma de acreditar y demostrar los estudios de posgrado.

Concluye diciendo que el reparo no está encaminado a cuestionar la certificación de terminación de estudios sin obtener el grado aún, ni mucho menos se pretende censurar la forma de acreditarlos, simplemente, se insta a analizar si para la fase de inscripción se dio cumplimiento al artículo 16 de la Resolución 02-09-21, más allá de cómo se pretendió probar la conocida exigencia. Insiste en que la postura del tribunal es contraria a la ley, ya que para el momento de la inscripción a la convocatoria, uno de los ternados no contaba con el título de maestría, toda vez que sólo tenía la condición de candidata a obtener el título, en este sentido, la norma reguladora del concurso era suficientemente clara y no permitía interpretación alguna que desconociera la citada disposición de la convocatoria.

⁶ “Artículo 16. Acreditación de títulos universitarios. El aspirante deberá presentar la siguiente documentación debidamente foliada, legajada y enumerada en la carta de presentación (...) g) Copia del título de formación profesional y/o acta de grado; (...) o) Los documentos anunciados en la respectiva hoja de vida y que corroboran la información académica (otros títulos de pregrado o posgrado) suministrada y de experiencia profesional y laboral”.

⁷ Actor: Felipe Cardona Mayo y otros. Demandada: Jenny Constanza Osorio Vélez, contralora del municipio de Pereira, para el periodo 2022 – 2025. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

Frente a la segunda censura, insistió en que la mesa directiva del Concejo Municipal de Palmira, mediante Resolución 28-10-2021 del 28 de octubre de 2021, conformó la terna para el cargo de contralor municipal, sin tener competencia expresa para ello, toda vez que, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Resolución 728 de 2019 de la Contraloría General de la República, dicha potestad se encontraba en cabeza del cabildo municipal, esto es, del pleno, lo cual dista jurídicamente de lo que es el citado organismo directivo de la corporación pública. Solicita que el yerro interpretativo sea corregido por el *ad quem*, pues desconoce, en forma abierta, la regulación prevista en el citado artículo décimo.

1.7. Actuaciones de segunda instancia

La impugnación fue concedida por el tribunal *a quo*, a través de auto del 29 de agosto de 2022.

Mediante auto del 19 de septiembre de 2022, por reunir los requisitos establecidos en el artículo 292 del CPACA, se admitió el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por la parte actora.

1.7.1. Alegatos de conclusión

Notificada⁸ la decisión del 19 de septiembre de 2022⁹, recorrieron el traslado a la accionada, la Universidad del Valle y el Concejo Municipal de Palmira. La parte actora guardó silencio y el Ministerio Público no presentó manifestación al respecto.

1.7.1.1. La demandada¹⁰

La señora Lina Marcela Vásquez Vargas, a través de apoderado, alegó como cuestión preliminar, la falta de legitimación en la causa por activa, pues, en su entender aun cuando el medio de control puede ser presentado por cualquier persona, quien accionó para este caso, fue un servidor público que debía contar con el aval de su superior, so pena de permitir que estos funcionarios, por el solo hecho de hacer parte de la institución, puedan de forma discrecional y autónoma demandar bajo criterios personales desconociendo la institucionalidad, políticas y hasta competencias territoriales.

Precisado lo anterior, frente al primer cargo, aseveró que en la etapa de valoración de antecedentes dicho estudio de postgrado podía ser acreditado con una certificación de culminación y aprobación de materias con fundamento en el artículo 17 de la resolución de convocatoria, que remitía a su vez a lo que contempla el

⁸ Índice 7 y 8 realizadas el 20 de septiembre de 2022

⁹ Índice 5

¹⁰ Índice 12 del sistema SAMAI.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

Decreto 1083 del 2015 en sus artículos 2.2.2.3.2, 2.2.2.3.3 y, 2.2.2.3.4. Exaltó que el actor confunde las etapas del proceso con los requisitos que deben cumplirse en cada una de ellas, por lo cual, la ternada no solo acreditó los mínimos habilitantes del artículo 16 de la Resolución 02-09-2021 (inscripción) al aportar en ese momento su título de pregrado, sino que luego (evaluación) certificó y acreditó la terminación de materias del postgrado.

Finalmente, frente al segundo cargo, comentó que la competencia de la mesa directiva se ratificó con la existencia de una proposición aprobada el 31 de julio de 2021 por parte de toda la Corporación, mediante la cual se concedieron facultades a la mesa directiva para realizar determinadas actividades administrativas de la convocatoria pública y, enfatizó en que el concejo nunca perdió la competencia de intervenir en dicho proceso.

1.7.1.2. Concejo Municipal de Palmira¹¹

Dentro de la oportunidad procesal, insistió en la falta de legitimación en la causa por activa de quien funge como demandante en el proceso, toda vez que, en su sentir, el manual de funciones del cargo de procurador Judicial II adscrito a la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, se contrae a desplegar su condición de agente del Ministerio Público y no a la capacidad de interponer esta clase de acciones.

Relató que el recurso de alzada presentado, frente al primer cargo, carece de objeto debido a que los argumentos esgrimidos resultan “*incongruentes*”, pues, el accionante cambió ostensiblemente su posición al haber atacado inicialmente la valoración de antecedentes y ahora la inscripción contenida en la Resolución 02-09-2021.

Resaltó que es inepto tanto el recurso como la demanda pues el actor nunca especificó su ataque de nulidad con la pretensión que ahora efectúa, esto es, censurar concretamente el acto administrativo por el cual se reguló el marco del proceso de elección en la Resolución 02-09-2021, por el contrario sus argumentos jamás indicaron qué acto particular específicamente se encontraba viciado. Finalizó diciendo frente al segundo cargo que, conforme a la Resolución 728 de 2019 artículo 10º la corporación pública en acta de sesión del 31 de julio de 2021, delegó a la mesa directiva de esta para adelantar la totalidad de la actuación correspondiente a la elección de contralor municipal.

¹¹ Índice 10 del sistema SAMAI.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

1.7.1.3. Concepto del Ministerio Público

En el lapso¹² para que la agente del Ministerio Público presentara concepto, no hizo manifestación.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 152 numeral 8¹³ del CPACA y 13, numeral 3º del Acuerdo 080 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta sección es competente para conocer en segunda instancia del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia emitida el 11 de agosto de 2022, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda.

2.2. El acto acusado

El demandante a través del contencioso electoral pretende la nulidad del acto administrativo de elección contenido en el Acta 396 de 3 de diciembre de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Palmira, mediante el cual se eligió como contralora de esa entidad territorial para el periodo 2022 – 2025 a la señora Lina Marcela Vásquez Vargas.

2.3. Problema jurídico

Conforme al fallo de primera instancia y a los argumentos expuestos en el recurso de apelación, corresponde a esta Sección determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia del 11 de agosto de 2022, mediante la cual, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda.

Para dilucidar el problema jurídico, la Sala asumirá el estudio de los siguientes ejes temáticos: (i) cuestión previa, comoquiera que es necesario abordar el estudio de algunos aspectos planteados por la accionada y el concejo municipal de Palmira,

¹² índice 15. Conforme constancia secretarial. El término transcurrió entre el 6 y el 12 de octubre de 2022.

¹³ Artículo 152. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 8. De la nulidad del acto de elección de contralor departamental, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, personeros, contralores municipales y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales con setenta mil (70.000) o más habitantes, o que sean capital de departamento. (No se incluye la modificación introducida por la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, por cuanto la regulación atinente a las competencias rige un (1) año después de la publicación de la referida Ley, conforme lo dispone el régimen de transición que consagra el artículo 86 *ejusdem*). Demanda radicada antes de la entrada en vigencia de dicha norma (24 de enero de 2021).



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

(ii) el marco normativo de la elección de contralores territoriales y, (iii) el caso concreto.

2.4. Cuestiones previas

De forma anticipada al estudio de fondo del *sub judice*, la Sala debe dilucidar unos aspectos procesales que exponen la demandada y el concejo municipal en los alegatos de conclusión, atinentes a una posible censura nueva y la insistencia en argumentos defensivos exceptivos.

2.4.1. El cargo nuevo

En primer lugar, el apoderado del concejo municipal alega que el demandante pretende hacer incurrir en error a esta instancia judicial, pues los argumentos esgrimidos en la apelación son diferentes a los de la demanda, resultando “incongruentes”. Así, consideran que el accionante cambió ostensiblemente su posición al haber censurado en el planteamiento inicial las actuaciones que se surtieron en la fase de valoración de antecedentes, pero ahora, en vía de apelación, la forma en que se procedió al momento de la inscripción.

Aunque no se dice expresamente, la Sala entiende que los memorialistas aluden al llamado cargo nuevo. Dentro de esa línea, corresponde determinar si la argumentación aducida por el actor está dentro del núcleo de la censura judicializada con la demanda o, por el contrario, excede ese límite.

De la lectura del escrito de la demanda es claro que la irregularidad que asevera el recurrente en punto a la falta de acreditación del título de maestría de la señora Ángela María Cubides, no solamente se circunscribe a la etapa de evaluación de la formación profesional de los aspirantes, sino que también es analizada frente a la fase de inscripción. En efecto en el acápite del escrito correspondiente a los *hechos*, la Sala encuentra que también se alude a la existencia del vicio alegado en las citadas dos fases del proceso electoral¹⁴, como se evidencia de la siguiente literalidad:

“DÉCIMO CUARTO. *En la referida intervención del concejal OSCAR (sic) ARMANDO TRUJILLO, se indagó con precisión sobre la fecha exacta en que se obtuvo el título de maestría, a lo cual la Dra. ÁNGELA MARÍA CUBIDES GONZÁLEZ ratificó que dicho título fue obtenido el día 15 de octubre de 2021, cuando se le entregó el diploma y el acta de grado por parte de la Universidad. Tal circunstancia de temporalidad tiene gran importancia en el presente caso, toda vez que atendiendo el texto literal de la convocatoria pública, contenido en la Resolución No. 02-09-2021 de septiembre 2 de 2021, se requería que para el momento de la inscripción a la convocatoria el aspirante debería también acreditar los estudios adicionales como el de maestría, es decir que*

¹⁴ Página 11 de 30 del escrito presentado por el actor. Reiterado a su vez en la página 7 de 21 de alegatos de conclusión



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

esos estudios adicionales también debieron acreditarse al momento de la correspondiente inscripción, esto si se pretendía su valoración y calificación dentro del concurso de mérito adelantado¹⁵. (Subrayas fuera de texto).

En armonía con lo anterior, se lee del concepto de violación la siguiente conclusión:

“De esta forma, es clara la convocatoria en el sentido de señalar que para el día de la inscripción al concurso para la elección del contralor municipal de Palmira Valle, el aspirante debería contar con el título académico de profesional y si pretendía obtener un puntaje adicional por estudios de posgrado debería acreditar el título o acta de grado.” (Subrayas no pertenecen al texto).

Las consideraciones anteriores se ven reforzadas con el contexto que el Tribunal de instancia determinó, al momento de fijar el litigio. Ha de recordarse que fue planteado precisamente en los términos de:

“determinar si hubo una indebida conformación de terna para elegir al Contralor Municipal de Palmira para el periodo 2022-2025, por el incumplimiento de requisitos por parte uno de sus integrantes, configurándose la causal de nulidad establecida en el artículo 275 numeral 3° del CPACA cuando los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales”¹⁶.

Así pues, como lo indicó el fallo de primera instancia, el artículo 2.2.2.3.3 del Decreto 1083 de 2015, al cual hace alusión la resolución de la convocatoria para la elección del Contralor de Palmira, permite que los estudios se acrediten mediante un certificado.

Acotó que en casos como el presente, a pesar de que el título de Magister en Políticas Públicas le fue entregado a la doctora Cubides González el 15 de octubre de 2021, posterior al cierre de las inscripciones a la convocatoria para elegir el precitado cargo (14 de septiembre de 2021), era posible aceptar el certificado presentado para ese momento como documento válido para acreditar este posgrado, en vista de que el mismo daba cuenta de la terminación de su programa académico y el cumplimiento de todos los requisitos para optar por su título, lo que la convertía a candidata de grado para la fecha mencionada, faltándole únicamente la ceremonia de grado.

En este orden de ideas, el *a quo* indicó que no se configuró la causal de nulidad establecida en el artículo 275 numeral 3° del CPACA, por cuanto no se vislumbró

¹⁵ Esta censura que se enmarca en la etapa de inscripción, es reiterada en los hechos 15, 16, 17 y 18, así como en el concepto de violación expuesto en la demanda.

¹⁶ Conviene recordar que en el fallo de primera instancia se señaló que no se configuraba la causal de nulidad establecida en el artículo 275 numeral 3° del CPACA. Véase numeral 1.5. de antecedentes.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

que se hubieren presentado documentos alterados o contrarios a la verdad que permitieran la indebida conformación de terna para la elección demandada.

Valga recordar que luego de la reforma que introdujera la Ley 1437 de 2011, emergió como uno de los puntos importantes del proceso contencioso administrativo, que los operadores judiciales estaban en el deber de fijar la contienda, a partir de los hechos y planteamientos en los que los sujetos procesales presentaban discordancia. Ello por cuanto, la litigiosidad de un asunto que es judicializado en esta jurisdicción responde, única y exclusivamente, al desacuerdo de los protagonistas del proceso, comoquiera que por ello acuden al juez, quien será el responsable de dirimir y zanjar el punto jurídico en tensión.

Al respecto la jurisprudencia de esta sala sobre la importancia medular de la etapa de la “fijación del litigio” ha dicho que: *“es la que determina los temas que serán estudiados en la sentencia; de hecho, es tal su importancia que aquélla condiciona las pruebas y la postura procesal que en adelante adoptarán las partes como estrategia de defensa, y ello, de suyo, implica que los sujetos procesales tienen la carga y el deber de velar para que dentro del problema jurídico queden incluidos todos los temas objeto de debate (...)”*¹⁷

Recientemente¹⁸ se ha dicho por parte de esta Sala que, la “fijación del litigio” ha sido un elemento trascendental presente a lo largo de las decisiones judiciales, en tanto constituye el marco que los sujetos procesales dan al operador y sobre el cual este abordará el análisis de la causa judicializada y adoptará la decisión correspondiente.

Con la entrada de la vigencia del CPACA, tal figura, adquirió una expresa preponderancia con la imposición del legislador en el artículo 180, cuya estructura está dada por las pretensiones, los hechos en los que las partes no coinciden y los argumentos en los que soportan los sujetos procesales su papel dentro del proceso. En esa línea, resulta importante destacar lo grave que puede ser variar la fijación del litigio cuando este ya se encuentra en firme, pues implica alterar las condiciones esenciales del debate, lo cual desmedra el debido proceso y el derecho de defensa, ante el abrupto e inoportuno cambio de las reglas del asunto judicializado. Tales cambios sorpresivos nunca serán bien vistos en la correcta administración de justicia, comoquiera que la incertidumbre y la falta de seguridad jurídica emergerían dentro del asunto bajo conocimiento.

¹⁷ Sentencia del 8 de junio de 2017. Exp: 76001-23-33-000-2016-00233-01.

¹⁸ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Consejero Ponente: Luis Alberto Álvarez Parra Radicación Número: 54001-23-33-000-2020-00470-01



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

Ahora bien, con sustento en la tesis antes reseñada¹⁹, la Sala advierte que las partes no señalaron de forma explícita, inconformidad con los puntos fijados por el tribunal al momento de la determinación del denominado “problema jurídico”, significando con ello, de un lado, que estas consintieron que sería determinar si la terna fue indebidamente conformada por incumplimiento de los requisitos para acceder al cargo de contralor y no otra la materia objeto de análisis y, de otro, que no pueden más adelante cuestionar la fijación realizada.

Dicho lo anterior, la Sala no observa el desconocimiento del postulado anteriormente referenciado, toda vez que no se considera que el demandante por vía del recurso de apelación haya sorprendido a esta instancia judicial con las nuevas censuras que advierte el extremo pasivo.

Conforme a lo anterior, el supuesto exceso argumentativo de la apelación frente a la demanda inicial, alegada por la demandada y el concejo municipal de Palmira, no tiene asidero alguno.

2.4.2. Planteamientos exceptivos en los que se insiste

Tanto el apoderado del concejo municipal como la demandada insisten en la configuración de dos excepciones, mixta y previa, alegadas a petición de parte durante el traslado del auto admisorio, a saber: la falta de legitimación en la causa por activa y la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida individualización del acto acusado. Las razones precitadas aducidas en estas excepciones las invoca el recurrente en la apelación.

Sea del caso recordar que en la oportunidad procesal correspondiente, el *a quo*, al decidir las excepciones esbozó los siguientes argumentos: frente a la falta de legitimación en la causa por activa, que la misma no era posible declararla, por cuanto, de conformidad con el artículo 139 del CPACA “*cualquier persona podría pedir la nulidad*”. Agregó que las funciones de los procuradores judiciales, establecidas por el artículo 37 del Decreto 262 de 2000, y el artículo 30 numerales 7 a 10 en concordancia con el parámetro del 303 del CPACA, permiten que esta categoría de empleados públicos interponga demandas en las que pretendan la declaratoria de nulidad de actos administrativos.

Por otro parte, en relación con la “*ineptitud de la demanda*” por falta de individualización del acto demandado, fue zanjada por la instancia, pues, a pesar

¹⁹ Tesis reiterada en Sobre la etapa de fijación del litigio: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 8 de junio de 2017, radicado 76001-23-33-000-2016-00233-01. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021) radicación número: 76001-23-33-000-2020-00895-03 (76001-23-33-000-2020-00835-00)



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

de que el actor hizo mención a múltiples situaciones realizadas en los términos de la convocatoria pública, la argumentación utilizada en la justificación de las causales enunciadas fue clara en indicar las posibles irregularidades que acontecieron en el proceso de conformación de la terna por la presunta falta de cumplimiento en los requisitos de una de las personas que la conformó y que, a su juicio, incidían en el acto declaratorio del elegido. El tribunal indicó que, observada la demanda, evidenció que sí se demandó el acto de elección que se contiene en el Acta N° 396 de 21 de diciembre de 2021 del concejo municipal.

Resulta evidente que los razonamientos frente a los cuales el recurrente insiste coinciden con los apartes argumentativos de las excepciones referidas, frente a los cuales la Sección evidencia que ya fueron resueltas por el *a quo* mediante providencia del 1 de junio de 2022, decisión que de tiempo atrás cobró ejecutoria.

Precisado lo anterior, la Sala procede a pronunciarse sobre los cargos propuestos, así entonces, se abordará la segunda instancia desde el marco normativo de la elección de contralores territoriales, para luego descender al caso concreto.

2.5. Marco normativo de la elección de contralores territoriales

En el modelo de Estado escogido por la Constitución Política de 1991 se determinó la existencia de ciertos órganos proveídos de autonomía e independencia como lo son los entes de fiscalización y control, con funciones inherentes a la consagración constitucional de la división de poderes.

La necesidad de tales entidades de control fue explicado de la siguiente manera por la Corte Constitucional²⁰:

“fue precisamente el constituyente quien quiso que ninguna rama del poder público, entidad, institución, etc. (...) quedara sin control fiscal de gestión (...) pues ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad; en consecuencia, la Constitución vigente crea los organismos de control independientes (...) para todos los que manejen fondos públicos y recursos del Estado, (...)”.

Uno de tales organismos de fiscalización y control con poderes transversales a toda la estructura del Estado es la Contraloría General de la República como entidad con funciones de control fiscal sobre la administración pública y demás estamentos o particulares que administren recursos públicos. En los ámbitos departamentales y municipales la referida función de control fiscal puede ser ejercida también por las contralorías territoriales.

²⁰ Sentencia Corte Constitucional C-167 de 1995



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

Aunque en principio la Constitución previó que, la vigilancia de la gestión fiscal de los municipios se encontrara en cabeza de las respectivas contralorías departamentales, la propia Carta autorizó que tal regla fuera sustituida por el legislador²¹. Así, con la expedición de las Leyes 42 de 1993 y 136 de 1994, el congreso admitió que algunos municipios y distritos pueden contar con contralorías propias, dotadas de autonomía presupuestal, administrativa y contractual con arreglo a lo previsto por el artículo 272 superior y las referidas leyes que vigilaran la gestión fiscal de sus respectivos órganos de administración.

El legislador en uso de la cláusula de competencia modificó la carta a través del Acto Legislativo 2 de 2015, entre otros aspectos, la forma de elección de los contralores territoriales, en el sentido de que esta ya no se haría por las asambleas y concejos a partir de ternas elaboradas por los tribunales superiores y contencioso administrativos, sino mediante una convocatoria pública conforme a la ley y con base en los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana, equidad de género y mérito.

Con todo, el Acto Legislativo 4 de 2019 varió nuevamente el inciso 7º del artículo 272 de la Constitución Política, determinando que: i) los contralores territoriales se eligen por las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes, luego de llevarse a cabo, conforme a la ley, una convocatoria pública, ii) le corresponde a la Contraloría General de la República desarrollar los términos que deben cumplir las convocatorias públicas que adelanten las asambleas departamentales y los concejos municipales para la elección de estos funcionarios municipales y, iii) estos servidores tendrán un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el del correspondiente gobernador y alcalde. Además, estableció que la siguiente elección de todos los contralores territoriales se haría por dos (2) años.

Sin embargo, esta reforma fue objeto de aclaración y consulta “*con mensaje de urgencia*” por parte de la propia Contraloría General de la República ante la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, la cual, mediante concepto del 12 de noviembre de 2019 precisó²²:

“Las convocatorias públicas que hubieran iniciado, por parte de algunas asambleas departamentales o concejos municipales o distritales, antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 4 del 2019, podrán continuar, en principio, siempre que los términos y condiciones de aquellas se adecúen a las reglas contenidas en el nuevo marco constitucional, a la ley que llegue a expedir el Congreso para regular específicamente el proceso de elección de los

²¹ Sentencia Corte Constitucional C-126 de 2018

²² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 12 de noviembre de 2019. Radicación 11001-03-06-000-2019-00186-00. Magistrado Ponente: Álvaro Namén Vargas



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

contralores territoriales y a las disposiciones que dicte la Contraloría General, en ejercicio de la nueva función que le otorgó el artículo 6 de la reforma constitucional”.

De lo anterior, la jurisprudencia ha sido constante en delimitar los alcances que la normativa ha provisto para la elección de contralores municipales, al respecto, revisando las decisiones recientes²³ sobre la materia se tiene que, el régimen para ser elegido contralor en el nivel territorial se encuentra consagrado en el artículo 272 de la Constitución Política, reformado por el 4º del Acto Legislativo 04 de 2019, que en palabras de la Corte Constitucional configura el mínimo de requisitos para acceder a dicho cargo, el cual se encuentra integrado, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa que rige sobre la materia del contralor municipal, entre otras, por la Ley 136 de 1994.

Para el asunto que convoca a la Sala, la selección del contralor territorial está sometida a un procedimiento escalonado, cuyo inicio lo marca la convocatoria pública, que converge a la constitución de una terna, como acto cuyo propósito es permitir a la corporación administrativa de elección popular escoger de entre ellos, al elegido en su plenaria. Esa triada, conforme a las voces del artículo 272 Superior, está integrada “por quienes obtengan los mayores puntajes en la convocatoria”.

El manejo del procedimiento ha sido objeto de reglamentación directa que se contiene en la Resolución 0728 de 18 de noviembre de 2019, expedida por el contralor general de la República en uso de las facultades del artículo 6²⁴ del Acto Legislativo 04 de 2015, “por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales”

En forma armónica con el mandato superior del cual pende su existencia, el artículo 10º de la Resolución en cita dispone la temática de la conformación de la terna y su publicación.

2.6. Caso Concreto

En el *sub examine*, el recurrente plantea dos cargos, esto son, i) despejar una supuesta incongruencia en el planteamiento; ii) determinar si para la fase de inscripción del proceso eleccionario uno de los candidatos finalmente ternados – Ángela Cubides – cumplía o no con los requisitos expresamente exigidos en la Resolución No. 02-09-2021, particularmente, aquel establecido en el artículo 16 –

²³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Consejero Ponente: Luis Alberto Álvarez Parra Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veintiuno (2021) radicación número: 05001-23-33-000-2021-00312-02.

²⁴ “Artículo 6º. La Contraloría General de la República desarrollará los términos generales para el proceso de convocatoria pública de selección de los contralores departamentales, municipales y distritales.”



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

título de maestría- y si esto vicia la elección, y iii) establecer si la mesa directiva del concejo tenía competencia para conformar la lista de elegibles para el cargo de contralor municipal. Aspectos que la Sala abordará en los acápites subsiguientes.

2.6.1. La congruencia

De otro lado, se tiene que el recurrente también advierte el desconocimiento del principio de congruencia, en cuanto considera que el *a quo* “*tomó una decisión descontextualizada*” frente a los argumentos de la demanda, comoquiera que, en ningún aparte de esta ni del escrito de alegatos de conclusión se dijo que la documentación aportada haya sido alterada o contraria a la verdad con el propósito de modificar los resultados electorales (Art. 275, numeral 3º).

El desconocimiento de un postulado fundamental del proceso judicial, esto es, el principio de congruencia que “*se erige como una verdadera garantía del derecho fundamental al debido proceso a las partes en el proceso judicial (...)*”²⁵ y que se materializa en la debida coherencia que debe existir entre los diferentes actos que emanan de las partes, los cuales tienen como límite sustantivo las pretensiones de la demanda y el sustento de las mismas que constituyen el marco jurídico del litigio; así mismo, dicho principio debe guardar la debida conformidad, inicialmente, con lo solicitado en la demanda y, durante el *iter* procesal, con las diferentes solicitudes que se interponen.

Es conforme a dicha máxima que se exige congruencia entre: **i)** la sentencia de primera instancia y los hechos y pretensiones de la demanda y excepciones probadas dentro del proceso²⁶; **ii)** la decisión de segunda instancia y el recurso de apelación²⁷; **ii)** la alzada y la providencia objeto de censura²⁸; **iii)** lo resuelto por el ad quem y la demanda. En suma, corresponde a los jueces y sujetos procesales atender el criterio de conexidad que impone que todas las actuaciones que se desplieguen a lo largo del proceso garanticen la debida coherencia con lo allí debatido.

Al respecto, la Sala observa que, si bien el demandante no puso en tela de juicio la legalidad de la documentación aportada por la señora Ángela María Cubides, no se puede pasar por alto que en la demanda sí se alegó la causal contemplada en el artículo 275, numeral 3º, haciendo especial énfasis en citar solo las expresiones: “*3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad (...)*”²⁹.

²⁵ Consejo de Estado, sentencia del 26 de octubre de 2017, MP César Palomino Cortés, Rad. 25000-23-42-000-2014-01139-01(2458-15)

²⁶ Al respecto, véase sentencia T-455 de 25 de agosto de 2016, MP Alejandro Linares Cantillo.

²⁷ Artículo 328 del Código General del Proceso.

²⁸ Artículo 322 del Código General del Proceso (inciso 9º).

²⁹ Pág. 24 de la demanda.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

Cosa distinta es que el *a quo* se haya referido a todo el tenor literal del mentado numeral, lo que finalmente no impidió que se pronunciara frente a las censuras expuestas por la parte actora. En definitiva no asiste razón al recurrente respecto a la vulneración del principio de congruencia pues del análisis integral de la demanda en efecto si se adujo la mentada causal como vulnerada, luego no fue sorpresivo para ninguna de las partes lo pretendido y lo decidido por parte del juez *a quo*.

Aclarado este aspecto, la Sala continúa con el estudio de mérito.

2.6.2. La censura contra el ternado no elegido y la certificación de estudios en el marco de la elección

Conviene indicar que la censura que cuestiona la forma y oportunidad de certificar los estudios dentro del marco de la elección del contralor de Palmira recae sobre los requisitos de una de las candidatas ternadas, no de la elegida, comoquiera que en este punto no se controvierten las condiciones de elegibilidad de la accionada Lina Marcela Vásquez Vargas sino de la señora Ángela Cubides.

Frente a este punto la Sala recuerda que ha sido la jurisprudencia de esta sección la que ha zanjado las discusiones de nulidad electoral cuando se centran en demostrar la existencia de vicios, inhabilidades o diferentes situaciones subjetivas en quienes fueron ternados, pero no elegidos. Al respecto, la sección electoral³⁰ afirmó sobre este particular que, a través del medio de control se debate la elección del demandado, entendido como aquel que quedó elegido, por lo que de advertirse alguna inconsistencia en los requisitos acreditados por los demás ternados, esta situación no comporta una afectación a la elección.

En esa oportunidad, se consideró:

“Por otra parte, la parte actora señaló que el señor **Luis Andrés Fajardo Arturo, integrante de la terna**, no cumplió con los requisitos exigidos para el cargo de Defensor del Pueblo y al no ser advertidos por la Comisión Legal de Acreditación Documental, la situación viciaba la elección del demandado aun cuando éste sí los hubiera cumplido, pues la mencionada irregularidad, a su juicio, hacía inviable la elección de cualquiera de los demás postulados, en concordancia con lo señalado por el Consejo de Estado³¹.

Sobre este particular, la Sala reitera el criterio expuesto en la sentencia de 1° de marzo de 2018³², en la que se precisó que, con el medio de control se

³⁰ Sección Quinta. Sentencia de 14 de octubre de 2021. Radicado: 11001-03-28-000-2020-00078-00. Actor: David Ricardo Racero Mayorca y otros. Demandado: Defensor del Pueblo (Carlos Camargo Assis. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

³¹ Refiriéndose a providencias de la Sección Quinta, con los siguientes radicados: 11001-03-28-000-2008-00026-00, 11001-03-28-000-2008-00027-00 y 11001-03-28-000-2008-00028-00, M.P.: Filemón Jiménez Ochoa.

³² Rad. 11001-03-28-000-2017-00027-00M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

debate la elección del demandado entendido como aquel que quedó elegido, por lo que de advertirse alguna inconsistencia en los requisitos acreditados por los demás ternados, esta situación no comporta una afectación a la elección. En esa oportunidad, se reiteró lo dicho por la Sección en fallo de 8 de febrero de 2018³³, en la que se señaló:

“La Sala concuerda con el Ministerio Público y encuentra que este reproche no tiene la vocación de modificar la sentencia de primera instancia, comoquiera que la señora Tabares no resultó electa y, por consiguiente, resulta superfluo examinar si aquella estaba inhabilitada o no”.

De esta manera, para la Sala, en igual sentido que en aquellas oportunidades, en la hipótesis de que prosperaran las censuras presentadas respecto del presunto incumplimiento de los requisitos del ternado **Luis Andrés Fajardo Arturo**, no afectaría el acto de elección que se pide anular, por lo que resulta innecesario su estudio.

Ahora bien, en cuanto a la providencia del 22 de octubre de 2009³⁴, que cita el demandante, para señalar que esta Sala de Sección considera que el incumplimiento de los requisitos de otros de los ternados que no resultaron elegidos afecta la legalidad del acto de elección, debe precisarse no resulta aplicable al presente asunto.

Lo anterior porque revisados ambos casos se advierte con facilidad que tienen supuestos diferentes, pues en este caso se censura el incumplimiento de los requisitos por parte de uno de los ternados que no resultó electo, mientras que en la providencia en cita lo que se cuestionó y analizó fue la composición de la terna por no incluir el nombre de al menos una mujer, situación que difiere del que ahora se analiza.”.

En esa misma línea, en fallo de 1º de marzo de 2018³⁵ se indicó que el análisis solo se ocuparía de lo relacionado con el demandado, por cuanto el asunto judicializado era su elección y confirmación como director Ejecutivo de Administración Judicial. Respecto de las acusaciones que la parte actora enfiló contra los demás ternados, la Sala indicó que serían excluidas del objeto de estudio, en el entendido de que las situaciones subjetivas que recaen sobre los no elegidos no afectan la designación, que es el asunto sometido a controversia de nulidad electoral, conforme a las voces del artículo 139 del CPACA.

³³ Cita de Cita: Consejo de Estado, Sección Quinta, expediente radicado No. 2017-0212-01, actor: Gilberto Zaraza Ardila, M.P. Alberto Yepes Barrero.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, 22 de octubre de 2009, M.P. Filemón Jiménez Ochoa, rad. 11001-03-28-000-2008-00027-00.

³⁵ Rad. 11001-03-28-000-2017-00027-00. Actor: Diana Fernanda Flórez Sáenz. Demandado: José Mauricio Cuestas Gómez, Director Ejecutivo de Administración Judicial. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

Esta tesis ha sido pacífica y reiterada recientemente en fallo de 9 de septiembre de 2021³⁶. Se trata de un caso, en el que se reprochaba, precisamente, que uno de los ternados, estaba incurso en una causal de inhabilidad y, por ende, la triada de aspirantes y el acto de designación estarían viciados de nulidad. Para la Sección, como también ocurre en el presente asunto, estas acusaciones no tienen la vocación de anular el acto demandado, porque el mencionado candidato no fue la persona designada y, en consecuencia, carece de incidencia en el resultado.

Dentro de ese contexto, no puede perderse de vista que cuando se eligió a la contralora municipal existía la terna, que se conformó una vez surtidas las etapas de selección objetiva, tal y como lo impone la reglamentación citada.

La jurisprudencia³⁷ ha entendido que, la eventual configuración de una causal de nulidad electoral de carácter subjetivo tiene relevancia jurídica en el evento en que recaiga directamente sobre el elegido y no en los demás candidatos, ello debido (i) al carácter personal, excepcional, taxativo y de interpretación restrictiva que tienen las inhabilidades, las cuales no se pueden proyectar en personas distintas a quien incurre en ellas (desde la perspectiva subjetiva de la causal del artículo 275-5 del CPACA); y (ii) la imposibilidad de llevar a cabo un análisis de incidencia, para el presente caso, de orden objetivo del impacto directo y trascendental en el resultado de la elección de las eventuales inhabilidades que recaen en quienes participaron en ella como candidatos pero no resultaron designados (desde la perspectiva de la expedición irregular). Lo anterior por cuanto, tal regla no puede ser aplicada de manera general a todos los casos, pues vistos los hechos y situaciones particulares fue necesario analizarlo en ese sentido.

No obstante lo anterior, el apelante afirmó que, mediante auto del 4 de agosto de 2022, proferido por el Consejo de Estado en el proceso con radicado 66001-23-33-000-2022-00075-01 se decretó una medida de suspensión provisional en contra del acto de elección del contralor departamental de Risaralda, lo cual, según el apelante se aviene para el presente caso.

Para la Sala, en primer lugar destaca que lo que allí se ventiló fue la elección del contralor municipal de Pereira, tampoco resulta aplicable la referida decisión, por cuanto: i) El antecedente fáctico citado es sustancialmente disímil al planteado en el caso que se juzga, debido a que en aquel se suspendieron los efectos del acto de elección del contralor territorial, porque al recomponer la terna, que se desintegró por la renuncia de uno de los ternados, se omitió realizar la entrevista a uno de los

³⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Consejero Ponente: Luis Alberto Álvarez Parra. Radicación 13001-23-33-000-2020-00551-01.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 15 de julio de 2021, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, radicación 13001-23-33-000-2018-00801-03.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

seleccionados. Así las cosas, es claro que los aspectos en discusión difieren de lo alegado en esta oportunidad, en el que se discute la acreditación oportuna de los requisitos académicos de una aspirante que no fue la elegida.

De igual manera, el recurrente indicó que debía aplicarse la sentencia del 16 de octubre de 2003 proferida dentro del radicado: 17001-23-31-000-2003-0667-01(3140), en la que se planteó que: *“la conformación de la terna constituye una etapa previa e indispensable para la elección, por lo que las irregularidades contenidas en el procedimiento de formación y en el contenido de aquella pueden producir la nulidad del acto definitivo. De consiguiente, en caso de que se encuentren motivos de ilegalidad de la terna que alcancen el carácter de sustanciales o esenciales, el acto de elección acusado deberá ser retirado del ordenamiento jurídico”*.

Para esta corporación, el citado parámetro jurisprudencial no es subsumible en el presente caso por contener varios puntos de inflexión que los diferencia, en razón a que fáctica y jurídicamente no coinciden. En efecto, en el antecedente se cuestionó la elección de un gerente de una empresa social del estado, debido a que su junta directiva al momento de conformar la terna para proveer el cargo no contaba con el *quorum* deliberatorio y, por ende, ello viciaba la integración de la triada. Se probó, entonces, que el periodo de uno de los miembros había vencido y que otro de sus integrantes debía participar a través de delegado y lo hizo directamente. Lo anterior implica que tal referente no sea aplicable al caso concreto.

Bastaría lo anterior, para relevar a la Sala de realizar consideraciones adicionales frente a esta primera censura. No obstante, dadas las particularidades del caso y, en aras de no desoír el planteamiento del apelante, relativo a la hipotética indebida conformación de la terna con la aspirante Cubides González, conviene resaltar que los participantes con los mayores puntajes, entre ellos, la elegida Vásquez Vargas, obtuvieron el derecho legítimo a integrarla al haber contado con las siguientes calificaciones:

1. Víctor Hugo Osorio Soto con 86.19 puntos.
2. Lina Marcela Vásquez Vargas con 83.70 puntos.
3. Ángela María Cubides González con 79.28 puntos.

Con respecto a la última candidata ternada, la Sección Quinta, evidencia que conforme a las normas regentes de la selección objetiva, se adosó la certificación sobre los estudios extras de formación profesional. En efecto, los artículos 16 y 17³⁸

³⁸ Artículo 17. Acreditación de estudios. Para acreditar los estudios adelantados por el aspirante, se aplicará lo previsto en los artículos 2.2.2.3.2., 2.2.2.3.3 y 2.2.2.3.4. del capítulo 3° del Decreto 1083 de 2015 Decreto Único Reglamentario del sector de la función pública. **Se acreditarán mediante certificaciones**, diplomas, actas de grado o títulos otorgados por las instituciones correspondientes.”



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

de la convocatoria (No. 02-09-2021 del 2 de septiembre de 2021), establecieron que para acreditar los estudios adelantados por los aspirantes, se debía aplicar lo previsto en los artículos 2.2.2.3.2; 2.2.2.3.3 y 2.2.2.3.4 del capítulo 3º del Decreto 1083 de 2015 y la Resolución 728 de 2019. En esta normativa, se incluyen diversas formas para acreditar los estudios de formación profesional, diferentes al título de formación profesional que exige título o acta de grado, conforme a las voces del artículo 16 precitado que dispuso:

“Artículo 16. Acreditación de títulos universitarios. El aspirante deberá presentar la siguiente documentación debidamente foliada, legajada y enumerada en la carta de presentación (...) g) Copia del título de formación profesional y/o acta de grado;.... o) Los documentos anunciados en la respectiva hoja de vida y que corroboran la información académica (otros títulos de pregrado o posgrado) suministrada y de experiencia profesional y laboral”. (Subrayas de la Sala).

Dentro de ese contexto normativo, en este caso, se observan dos documentos adosados al proceso, que dan cuenta de los estudios de la señora Cubides González.

Por una parte, la certificación PAP-certf-019-21 del director de la maestría en políticas públicas de la Universidad del Valle de 2 de septiembre de 2021, y que obra en los antecedentes administrativos, como documento que presentó la aspirante al momento de postular su hoja de vida, en el que se lee lo siguiente:

“EL DIRECTOR DE LA MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

CERTIFICA:

Que la señora ÁNGELA MARÍA CUBIDES GONZÁLEZ... cursó y aprobó el programa académico de Maestría en Políticas Públicas (7879) de la Universidad del Valle.

Para optar por el título de Magister en Políticas Públicas los estudiantes deben cumplir con los siguientes requisitos.

- Aprobar los 39 créditos exigidos en la Resolución 010 del 9 de febrero de 2012 del Consejo Académico de la Universidad del Valle – Currículo del programa de Maestría en Políticas Públicas.
- Aprobar la proficiencia en idioma extranjero.
- Elaborar, sustentar y aprobar un trabajo de investigación el cual debe como mínimo, pertenecer al tipo de investigación analítica donde se utiliza un modelo teórico y se hace un análisis de datos que contenga una aplicación rigurosa dentro de un campo del saber.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

En la actualidad, la estudiante cumplió con los 39 créditos exigidos desarrollados en cuatro semestres académicos; aprobó el examen de proficiencia en idioma extranjero y sustentó y aprobó el 29 de junio de 2021 su trabajo de investigación titulado: 'La gobernanza en los entes de control – La coordinación multinivel entre las contralorías departamental y municipal de Tuluá ante la reforma del régimen de control fiscal en Colombia' bajo la dirección del profesor Raúl Andrés Tabarquino Muñoz.

La estudiante es candidata para los grados del 15 de octubre de 2021 que la Universidad del Valle ha programado para optar por el título de Magister en Políticas Públicas”.

Por otra, el informe rendido³⁹ al proceso por el rector de la Universidad del Valle, en la que explica, dentro de la competencia de llevar a cabo la selección objetiva para la elección de contralor, los criterios y fundamentos que se utilizaron para avalar la inscripción de la señora Ángela María Cubides, en la que se indicó cómo procedió en ese caso.

De modo que, más allá del no juzgamiento de lo acontecido con la aspirante ternada no elegida, se dirá, a título ilustrativo, que resulta evidente que, bajo los parámetros de la convocatoria específica, el concejo sí contaba con la terna conformada para el momento de la elección, acorde a los parámetros de la selección objetiva determinados para esta elección, dentro de una designación que recayó sobre la señora Vásquez y no sobre quien el actor enfocó las glosas de acreditación de formación académica.

Todo lo anterior conlleva a demostrar el fracaso de este cargo no solo desde su base, ya que la censura se afincó en las calidades de una aspirante ternada no elegida sino desde el aspecto de las probanzas frente al argumento planteado por la parte actora.

Fuerza concluir por todo lo anterior que, el Tribunal *a quo* asumió el análisis de la censura frente a las condiciones de elegibilidad de una ternada no elegida, lo cual no es de recibo por las razones explicadas en precedencia y en razón a que en últimas lo cuestionado, sin razón, fue la integración de la terna y no el acto definitivo que es el de elección, comoquiera que la designación recayó sobre la accionada y no la ternada Cubides.

2.6.3. La competencia de la mesa directiva del concejo municipal para conformar la terna de elegibles.

³⁹ Registro No. 54 en SAMAI



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

La Ley 136 de 1994 reguladora de las facultades que tienen los concejos municipales consagra los aspectos principales de la mesa directiva. En efecto, el artículo 28 demarca la composición de la misma sin que se especifique las competencias que puede ejercer. En esa línea, el artículo 32 *ibidem* establece cuáles son las atribuciones de los concejos, pero no dispuso en forma expresa, la competencia para realizar la composición de la terna para designar al contralor municipal.

La atribución eleccionaria de los cabildos aparece en el artículo 35⁴⁰ del ordenamiento en cita, en el que el legislador dispuso el campo en el que se designan a los funcionarios respectivos y, en forma armónica, estableció frente a la mesa directiva en el artículo 28⁴¹ *ibidem* e incluso su poder decisorio al prever, en el 83⁴² de ese mismo ordenamiento que, frente a la adopción de las determinaciones del concejo, las profiere el organismo directivo a través de resoluciones y proposiciones.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Sala⁴³ tiene por sentado que es a la mesa directiva a la que le compete la orientación y dirección del concejo, presidir las sesiones para que así, las decisiones que se adopten en su seno se ajusten al marco legal. Posición jurisprudencial que se ve actualizada con reciente decisión proferida por esta sección⁴⁴ que afirmó lo siguiente: “*en la medida que la plenaria del Concejo Municipal respalde por mayoría y conste en acta la decisión de que la mesa directiva adelante ciertos trámites administrativos, no se advierte que se materialice algún vicio que pueda incidir en la nulidad del acto electoral, máxime cuando, en todo caso, la facultad nominadora se mantuvo en la correspondiente corporación administrativa*”.

⁴⁰ “Artículo 35. Elección de funcionarios. Los concejos se instalarán y elegirán a los funciones de su competencia en los primeros días del mes de enero correspondiente a la iniciación de sus períodos constitucionales, previo señalamiento de fecha con tres días de anticipación. En los casos de faltas absolutas, la elección podrá hacerse en cualquier período de sesiones ordinarias o extraordinarias que para el efecto convoque el alcalde.

Siempre que se haga una elección después de haberse iniciado un período, se entiende hecha sólo para el resto del período en curso.”

⁴¹ “Artículo 28. La Mesa Directiva de los Concejos se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año.

El o los partidos que se declaren en oposición al alcalde, tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo.

Ningún concejal podrá ser reelegido en dos períodos consecutivos en la respectiva mesa directiva.”

⁴² “Artículo 83. Otras decisiones del concejo. Las decisiones del Concejo que no requieran acuerdo se adoptarán mediante resoluciones y proposiciones que suscribirán la mesa directiva y el secretario de la corporación.”.

⁴³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Consejero Ponente: Luis Eduardo Jaramillo Mejía, catorce (14) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997) Radicación Número: 1726 Actor: Gustavo Adolfo Mejía González Demandado.

⁴⁴ Sección Quinta. Fallo de 19 de agosto de 2021. Radicado 23001-23-33-000-2020-00040-01. Demandante: Jesús María Herazo Escudero. Demandado: Personero municipal de Cereté. M.P. Rocío Araújo Oñate.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

Así las cosas, con el fin de tener más elementos de juicio y parámetros para diferenciar la competencia de realizar la elección con aquella que alude a la conformación de la lista de elegibles, conviene analizar algunos artículos de la Ley 1904 de 2018, norma justificante y edificante de los procesos meritocráticos de contralor territorial que permitieron proferir el acto declaratorio de elección.

La Ley 1909 de 2018 en sus artículos 11 y parágrafo del artículo 12 establece que, *“las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en lo que correspondan a la elección de los contralores territoriales, mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas para lo cual la presente ley se aplicará por analogía”*. Es decir, en aquellas situaciones no reguladas expresamente, el operador jurídico con base en la habilitación legal, puede aplicar las disposiciones que la norma le refiere. En palabras más sencillas, el concejo municipal puede aplicar a la conformación de la terna, las disposiciones de la ley 1904 sobre elaboración de la lista, debido a que, ni la Ley 136 de 1994 ni la Resolución 0728 de 2019 de la Contraloría General de la República, expresamente lo contemplaron.

En ese orden, a nivel territorial, es decir: i) La elección la debe realizar la corporación. ii) El elegido debe ser integrante de la terna. iii) La terna se conforma luego de una convocatoria pública y de una selección objetiva acorde con los principios de la meritocracia.

Ahora bien, de la lectura literal de la regulación prevista en la Ley 1909 de 2018, se evidencia que en la conformación de la lista en el ámbito del contralor general, el legislador diferenció en que sería una instancia distinta al pleno de la corporación. Esta es la razón por la que es dable advertir la intención clara de la ley en mantener tal competencia en una instancia menos robusta que las plenarias y acorde con la agilidad de las distintas etapas del procedimiento meritocrático, todo ello en acatamiento de los principios que plasma la norma superior.

En forma armónica, emerge el contenido del artículo 7º del citado cuerpo normativo, esto es, que la corporación *“conformará una comisión accidental para definir la lista de elegibles”*. Para la Sala sin embargo a fin de conocer cuál o cuáles serían las comisiones creadas para tal fin, acude nuevamente a la Ley 136 de 1994, encontrando que, únicamente el artículo 25 refiere a las comisiones accidentales específicamente para: *“rendir informe para primer debate a los proyectos de acuerdo, según los asuntos o negocios de que éstas conozcan y el contenido del proyecto acorde con su propio reglamento”*.

Lo anterior lleva a entender que, en principio, la comisión accidental creada por el legislador en el ámbito territorial, no tendría en específico la función de conformar terna para contralor, empero con el fin de resolver dicho aspecto, otra disposición



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

de la Ley 1904, permite advertir la competencia de una instancia diferente al pleno de la corporación.

Visto ese contexto general, la norma que rige al concejo de Palmira, es armónica en el punto que se analiza y contiene unas competencias explícitas, en tanto el Acuerdo 066 de 19 de diciembre de 2013 *“por medio del cual se expide el reglamento interno”*, prevé en el artículo 4, la cláusula de interpretación normativa para que en los asuntos que no estén considerados en este, se aplique la norma propia del Congreso de la República. Y en norma posterior, en el artículo 23 del mentado reglamento, se establecen las atribuciones de la mesa directiva, tales como: adoptar las decisiones y medidas necesarias procedentes para una mayor organización interna, en orden a una eficiente labor administrativa; solicitar informes de las comisiones permanentes y accidentales sobre el trámite de los proyectos de acuerdo y demás asuntos que sean de su competencia; vigilar el funcionamiento de las comisiones y velar por el cumplimiento oportuno de las actividades encomendadas; suscribir las resoluciones del concejo de su competencia y las demás que le asigne la ley y el reglamento. Así mismo, los artículos 36 y 37 ídem, consagran que las comisiones accidentales son todas aquellas permitidas por la ley *“que a juicio de la Mesa Directiva de la Corporación deban conformarse”* y son nombradas por ésta.

En el artículo 48 del reglamento interno del cabildo, se determinan como funciones de las comisiones accidentales, entre otras, las siguientes: (i) realizar el trabajo de las permanentes mientras estas se eligen; (ii) cumplir funciones y misiones específicas que no estén adscritas a las estas últimas y (iii) escrutar el resultado de las votaciones.

Frente a este punto, bajo el esquema de una interpretación sistemática, otro acto proveniente de la plenaria del concejo municipal, resulta medular para el caso que se juzga, se trata de la decisión que adoptó el 31 de julio de 2021, contenida en el Acta No. 308⁴⁵, en la que se dispuso:

“De conformidad con la Constitución Política, la Ley 1904 de 2018, el Acto Legislativo 04 de 2019 y otras disposiciones que regulan la elección de Contralor municipal, ... facultar a la Mesa Directiva de la Corporación para que adelante todos los trámites pertinentes, lo anterior con la finalidad de iniciar el proceso de convocatoria pública que permite en cumplimiento de las normas precisadas elegir el Contralor Municipal...”

Quiere decir lo anterior que, nada obsta para que en ámbito territorial este órgano directivo detente ciertas atribuciones para que con base en los resultados obtenidos por los inscritos, luego de surtir las pruebas de conocimiento y los análisis de antecedentes, pueda depurar esa primera fase y así elaborar la terna de elegibles.

⁴⁵ Normativamente el Reglamento Interno del cabildo consagró dicha facultad para la mesa directiva, como se advierte del literal d) del artículo 137 del Acuerdo 066 de 2013.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

En este aspecto, no debe perderse de vista que a la plenaria del corporativo se le impone mantener y detentar la competencia de elegir al contralor de la terna conformada por quienes obtuvieron las tres mayores calificaciones dentro de la convocatoria pública, conforme a la Resolución 0728 de 2019.

Con ello se busca significar que, la conformación de la terna corresponde un todo al procedimiento estricto y reglado de escogencia objetiva, que por demás obedece a los resultados matemáticos consolidados de las diferentes pruebas.

Dentro del marco normativo local, el reglamento interno del concejo municipal, para efectos, de la elección de contralor, se consagra:

“Artículo 137. Elección del Contralor Municipal. El proceso de elección del Contralor Municipal de Palmira se adelantará de acuerdo a lo reglado en la Ley 1904 de 2018 “Convocatoria pública”.

a) **ELECCIÓN.** En virtud de lo establecido en los artículos 267 y 126 de la Constitución Política la elección de Contralor del municipio de Palmira se hará por el concejo en pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sesiones para un período igual al del alcalde, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública.

b) La Convocatoria Pública previa a la elección del Contralor por el concejo municipal en pleno, deberá cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en esta ley, que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección, el Contralor no podrá ser reelegido, ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del periodo.

c) Requisitos para ser Contralor municipal, para ser elegido se requiere como mínimo ser colombiano de nacimiento y (sic) en ejercicio de la ciudadanía; ...

d) La convocatoria pública se hará por conducto de la Mesa Directiva del Concejo municipal, a la cual se faculta para seleccionar en el acto de convocatoria a una institución de educación superior, pública o privada y con acreditación de alta calidad, con quien se deberá suscribir contrato o convenio a fin de adelantar una convocatoria pública con quienes aspiren a ocupar el cargo.

e) **ETAPAS DEL PROCESO DE SELECCIÓN:** El proceso para la elección del Contralor Municipal tendrá Obligatoriamente las siguientes etapas:

1. La convocatoria.
2. La inscripción
3. Lista de elegidos
4. Pruebas
5. Criterios de selección.
6. Entrevista.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

7. La conformación de la lista de seleccionados, y
8. Elección.

(...)

POSESIÓN: Elegido el Contralor Municipal en los términos de este capítulo, deberá tomar posesión en sesión plenaria...

No se dará posesión si el funcionario elegido por el Concejo Municipal no acredita las calidades exigidas para el cargo, o que esté incurso en las causales de inhabilidad que señalen la Constitución y la ley, previa comprobación sumaria...”.

Ahora bien, revisada la actuación desplegada por la mesa directiva, a partir de las pruebas que obran en el proceso, se encuentra acreditado lo siguiente:

La conformación de la terna para elegir al contralor está contenida en la Resolución N° 28-10-2021 de 28 de octubre de 2021 de la mesa directiva⁴⁶, que incluso se transcribe completa en el Acta 396 de sesión plenaria ordinaria presencial del concejo de 3 de diciembre de 2021⁴⁷, en la que se eligió a la contralora.

En los considerandos del acto citado se observa, lo siguiente:

- Que el concejo municipal se encuentra adelantando la convocatoria pública para la elección de contralor municipal, conforme a los lineamientos contenidos principalmente en el artículo 272 Constitucional, Ley 1904 de 2018 y Resolución 0728 de 2019.
- Que dentro de los lineamientos que introdujo el Acto Legislativo 04 de 2019, se dispuso que los contralores municipales serían elegidos, a partir de terna conformada por quienes obtuvieran los mayores puntajes en la convocatoria pública, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género.
- Que el artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019, reglamentó cómo conformar la terna.
- Que debe realizarse un examen de integridad, que será adelantado durante el término de publicación de la terna, por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, sin que constituya prueba calificatoria, aunque sí tenga criterio orientador para la elección.
- Que luego de agotadas las etapas fijadas en la convocatoria, la Universidad del Valle, extendió informe consolidado de los resultados dentro del proceso de selección, remitiendo los tres números de cédulas –sin nombres o apellidos- con la

⁴⁶ De acuerdo con el artículo 19 del Reglamento interno, la mesa directiva la integran el presidente y dos vicepresidentes, concejales elegidos para periodos de 1 año, con aplicación de las previsiones contenidas en el Estatuto de la Oposición.

⁴⁷ Numeral 5. Páginas 5 y siguientes.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

discriminación por ítem de calificación y el resultado consolidado frente a cada uno de ellos, de quienes obtuvieron en su orden, los siguientes puntajes: 86.19; 83.70 y 79.28.

Agregó, de manera literal lo siguiente:

“Que, a fines de precisar la información remitida por la Universidad del Valle, se requirió formalmente por conducto de esta mesa directiva, certificar el resultado final consolidado de las pruebas, teniendo contestación en fecha 27 de octubre de 2021, mediante oficio CPCP-UV038-21, conforme la cual se ratifica lo arriba enunciado.

Que de acuerdo a lo expuesto y conforme los indicados resultados definitivos y consolidados, se conformará la terna de elegibles, con quienes obtuvieron los mayores puntajes en la convocatoria pública, lo cual corresponde a los tres aspirantes que alcanzaron los mayores puntajes, situación que, por tratarse de convocatoria pública, no demanda citar en orden específico de elegibilidad, entre aquellos seleccionados para la etapa final de la elección para el cargo de Contralor Municipal de Palmira, período 2022-2025.

Así las cosas, y conforme a las facultades otorgadas a la Mesa Directiva del H. Concejo Municipal de Palmira, respecto de las actuaciones atinentes al concurso para elección del contralor municipal de Palmira, resolvía conformar la terna respectiva...” (Subrayas fuera de texto).

Ciertamente, en el caso de las etapas escalonadas regidas por la convocatoria a elegir al contralor de Palmira para el período que transcurre, incluso la entrevista es posterior a la consolidación de las calificaciones y a la conformación de la terna, de acuerdo con la sumatoria de los resultados definitivos, que arrojaron el siguiente dato aritmético: (i) 86,19 que corresponde a la calificación lograda por Víctor Hugo Osorio Soto, (ii) 83,70 obtenida por Lina María Vásquez Vargas y (iii) 79,28 resultado de Ángela María Cubides, que coinciden con aquellos contenidos en la Resolución N° 28-10-2021 de 28 de octubre de 2021 de la mesa directiva, que relaciona a los tres aspirantes ternados, con respecto a quienes la plenaria del concejo eligió a la accionada.

De tal suerte que la terna se compuso de los mejores puntajes y, por ende, no se advierte que la mesa directiva hubiera incumplido su rol.

Ahora bien, resta considerar la glosa planteada por el recurrente, quien indica que la expresión “corporación pública” contenida en la normativa superior, concretamente en la Resolución 728 de 2019, solo permite a la plenaria ejercer la atribución de integrar la terna para la elección de contralor.

Al respecto, la norma citada dispone en su artículo 10:



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

*“CONFORMACIÓN DE LA TERNA Y PUBLICACIÓN. La **corporación pública** correspondiente **conformará la terna** con quienes ocupen los tres primeros lugares conforme al puntaje final consolidado. La lista de ternados se publicará por el término de cinco (5) días hábiles, por orden alfabético, en el sitio web dispuesto para el efecto, advirtiendo que por tratarse de una convocatoria pública los puntajes finales no implican orden de clasificación de elegibilidad.*

Dentro del término de publicación de la terna, la ciudadanía podrá realizar observaciones sobre los integrantes, que podrán servir de insumo para la valoración que harán los miembros de las corporaciones públicas, para lo cual la respectiva corporación deberá disponer lo pertinente.

Parágrafo. En caso de presentarse alguna circunstancia que conlleve el retiro o la falta absoluta de alguno de los integrantes de la terna, deberá completarse con la persona que haya ocupado el cuarto lugar en el puntaje final, y así sucesivamente en estricto orden de mérito.”

La Sala entiende que la resolución referida, tuvo como objeto desarrollar los términos generales del proceso de convocatoria pública, siendo el artículo 10 la norma que definió en la corporación pública la conformación, pero precisamente fue la “corporación pública”, quien en el *sub judice* facultó-autorizó a la mesa directiva para que en su nombre conformara la terna.

El concejo con sus competencias acudió al instituto de la autorización a la mesa directiva para que en su nombre la conformara. Este ejercicio solo fue permitido con fundamento en parámetros objetivos con la estrictez generada por las sumatorias aritméticas de las calificaciones devenidas de las pruebas que exige la convocatoria, lo cual no implica, *per se*, la vulneración de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 Constitucional ni la transgresión de las normas aducidas como quebrantadas en el recurso de apelación.

Valga recordar que el ejercicio de integrar la terna otorgado por el concejo en pleno a la mesa directiva debe entenderse conforme a la jurisprudencia⁴⁸ de esta Sala, no en una delegación de sus funciones propias, sino en el ejercicio de una facultad de autorización que sirvió de sustento para realizar una actividad que no tenía un referente normativo expreso conforme a lo visto, razón que reafirma el hecho de que el órgano de dirección de la Corporación obró dentro de los límites que le permitía la ley.

Para la Sala, basta con revisar que jurisprudencialmente se ha avalado tal situación sin que implique la materialización de algún vicio que pueda incidir en la nulidad del acto electoral, máxime cuando, en todo caso, la facultad nominadora-eleccionaria

⁴⁸ Sentencia de 1 de febrero de 2018. Radicación: 680012333000201700266-01. Actor: Juan Manuel Díaz Jaimes. Demandado: Luis José Escamilla Moreno. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01

Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO

Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

se mantuvo en el pleno de la corporación⁴⁹. Para el presente caso, los análisis hechos de la normativa y las pruebas obrantes en el proceso no llevan a declarar la falta de competencia debido a los especiales preceptos que regularon la materia y las circunstancias probadas, entre ellos, la autorización dada por el pleno a la mesa directiva para un aspecto puntual del desarrollo de la convocatoria, así como la ausencia de una competencia expresa que implicara desatender la analogía.

Por lo tanto, y sin que sea menos importante acotarlo, nada impedía que la corporación autorizara a la mesa directiva para la conformación de una terna, que en efecto, surgió de los resultados imparciales obtenidos tanto en las pruebas clasificatorias como del análisis que hizo la Universidad del Valle de antecedentes y estudios, que garantizaron la igualdad de condiciones en la selección lo cual evitó cualquier actividad sesgada de esta⁵⁰. Se itera que, dentro de un entendimiento razonado del marco jurídico, no hay justificación alguna para atar, en este caso, a la “corporación pública” censurándosele para autorizar aspectos puntuales de la convocatoria a su mesa directiva, como la conformación de la terna luego de surtida la selección objetiva, no solo por cuanto como se vio, en precedencia, el ordenamiento superior lo permite, sino porque ello iría en contra de la vigencia de los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función pública los cuales se afincan en el artículo 209 de la Constitución Política.

De tal manera que para esta Sala, el actuar del concejo municipal no se observa atentatorio del régimen superior. En primer lugar, por cuanto este sí podía facultar a la mesa directiva para adelantar todos los trámites administrativos pertinentes, no solo, de iniciar el proceso de convocatoria pública sino de elaborar la terna, para facilitar el ejercicio eleccionario propiamente dicho a cargo de la plenaria del concejo, mediante la designación del contralor municipal de la ciudad de Palmira.

⁴⁹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Fallo de 19 de agosto de 2021. Radicación: 23001-23-33-000-2020-00040-01 Actor: Jesús María Herazo Escudero. Demandado: Rodrigo Antonio Ballesteros Argel - Personero Municipal de Cereté – Córdoba. M.P. Rocío Araújo Oñate.

⁵⁰ De lo anterior se puede observar en SAMAI: Certificación suscrita por el Director de la Universidad del Valle sede Yumbo Florencio Cándelo mediante el cual establece los resultados preliminares de valoración de antecedentes según resolución del 9 de septiembre de 2021. En 2 folios.

Remisión de los resultados de la prueba escrita de conocimientos de la convocatoria para la elección de contralor municipal de Palmira periodo 2022-2025 de fecha 8 de octubre de 2021 suscrita por el referido director de la universidad. En 2 folios.

Listado definitivo de admitidos y no admitidos referida por el comité evaluador de la Universidad del Valle de la convocatoria para la elección de contralor municipal de Palmira periodo 2022-2025.

Informe preliminar de resultados de verificación de requisitos mínimos suscrita por el referido director de la Universidad de la convocatoria para la elección de contralor municipal de Palmira periodo 2022-2025. En 2 folios.

Listado consolidado de inscritos en la convocatoria pública expedida por el concejo municipal con la leyenda: “Habiéndose cerrado las inscripciones de la convocatoria pública, el 14 de septiembre de 2021, a las 5:00 p.m., para la provisión del cargo de contralor (a) Municipal de Palmira, para el periodo 2022 –2025, el Concejo Municipal de Palmira, se permite publicar el listado consolidado de aspirantes inscritos:” En 2 folios.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

Al existir un acto administrativo contenido en el artículo 23 del Acuerdo 066 de 2018 (por medio del cual se expidió el reglamento interno de la corporación), la mesa directiva ostenta las atribuciones que el concejo le otorgó, máxime, se recaba, ya le había facultado para adelantar todos los trámites administrativos pertinentes, de conformidad con la sesión plenaria del (31 de julio de 2021 - Acta No. 308).

En segundo lugar, porque, conforme a los referidos artículos de la Ley 1904 de 2018, en armonía con los mandatos de la Ley 136 de 1994, la Resolución 728 de 2019 y dentro del contexto de la autorización impartida por los actos locales referidos, tampoco se observa que la mesa directiva haya ejercido una competencia extralimitada al conformar la terna. Tampoco que invadiera la potestad eleccionaria exclusiva y propia del cabildo municipal, que en últimas, en plenaria, eligió como contralor a uno de los ternados, como consta en el Acta N° 396 de la sesión plenaria ordinaria presencial en la que la corporación popular elige a la señora Lina Marcela Vásquez Vargas, como contralora municipal de Palmira periodo 2022-2025. En tal virtud la mesa directiva estrictamente realizó la recopilación de la información de cada una de las pruebas que realizó la universidad, pero no tomó determinación alguna respecto de la calificación de cada ternado, ello de conformidad con la Resolución 728 de 2019, la cual dispone la existencia de una etapa objetiva en donde la Universidad realiza los pasos previos para obtener la calificación de los aspirantes.

Es claro entonces que se encuentra demostrado que la Mesa Directiva simplemente realizó la recopilación de información de cada una de las pruebas que implementó y llevó a cabo la universidad en la que el Cabildo se apoyó para el proceso de selección objetiva. En esa línea no adoptó determinación alguna respecto a la calificación de los aspirantes ni de los ternados. Así las cosas, se allanó a lo previsto en la Resolución 728 de 2019, que prevé la existencia de una etapa objetiva, que es previa para obtener las calificaciones de los candidatos que conformarán la terna y de la cual indefectiblemente debe salir el contralor elegido, como en efecto aconteció en el sub lite.

2.6.4. Conclusión.

Así las cosas, los argumentos de la parte recurrente no tienen la virtualidad de generar la convicción para revocar el fallo emitido por el *a quo*, por lo que se impone confirmar la sentencia apelada pero por las expuestas.

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



Radicado: 76001-23-33-000-2022-00050-01
Demandante: SOLÍS OVIEDO GUZMÁN BURBANO
Demandada: LINA MARCELA VÁSQUEZ VARGAS (Contralora de Palmira)

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 11 de agosto de 2022, por medio de la cual, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda tendientes a obtener la nulidad del acto mediante el cual se eligió a la señora Lina Marcela Vásquez Vargas como Contralora Municipal de Palmira para el periodo 2022 - 2025.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al tribunal de origen para lo de su competencia.

TERCERO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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