

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

**Magistrada Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Referencia:** Medio de control de nulidad electoral  
**Radicación:** 08001-23-33-000-2020-00106-01  
**Demandante:** **KEVIN JAVIER POLO HERRERA**  
**Demandado:** **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, personero municipal de Sabanalarga – Atlántico.  
**Tema:** Suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto de elección acusado.

**AUTO - RESUELVE APELACIÓN DE LA DECISIÓN DE MEDIDA CAUTELAR**

Procede la Sala a pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la decisión del Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral, “Sección B”, contenida en el auto de 31 de agosto de 2020<sup>1</sup>, mediante la cual negó la solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional del acto de elección del señor **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, como personero municipal de Sabanalarga – Atlántico, período 2020-2024.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1.- La demanda**

El 19 de febrero de 2020, el señor **KEVIN JAVIER POLO HERRERA**, en nombre propio, a través del medio de control de nulidad electoral<sup>2</sup>, solicitó la nulidad del acto de elección del señor **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, como personero de Sabanalarga –Atlántico– para el período 2020-2024, contenido en el Acta de Sesión

---

<sup>1</sup> Providencia en la que, además, se decidió la admisión de la demanda.

<sup>2</sup> Artículo 139 del CPACA.

Plenaria N°. 2 de 8 de enero de 2020, expedida por el Concejo Municipal y, en escrito separado, solicitó la suspensión provisional del acto referido.

### 1.2.- Pretensiones de la demanda de nulidad electoral

Como sustento del medio de control invocado, solicitó:

“Primera: Se declare la nulidad del acto de elección del señor **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, identificado don C.C. No. 72.235.641, como personero municipal de Sabanalarga (Atlántico), efectuada por el concejo municipal de Sabanalarga, en sesión plenaria del día 8 de enero de 2020, según acta de elección de la misma fecha, por violación al procedimiento establecido en la Constitución y la ley, el reglamento, la jurisprudencia y en la norma reguladora del concurso público, abierto y de méritos.

Segunda: Ordenar al concejo municipal de Sabanalarga, retrotraer el concurso público, abierto y de méritos para elección del personero municipal de Sabanalarga, desde la etapa de valoración de antecedentes (estudio y experiencia), inclusive.

Pretensión subsidiaria a la pretensión segunda principal: ordenar al concejo municipal de Sabanalarga (Atlántico), retrotraer el concurso público, abierto y de méritos para elección de personero municipal de Sabanalarga, desde la etapa de entrevista, inclusive”.

### 1.3.- La petición cautelar

Como medida cautelar, la que calificó de urgente – dada la inminente posesión del demandado<sup>3</sup>–, el actor petitionó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto de designación enjuiciado, por considerarlo viciado de nulidad bajo las causales generales de: **(i)** falsa motivación, **(ii)** desviación de poder y **(iii)** falta de competencia.

Como consecuencia de la prosperidad de la medida pretendida, solicitó que: *“se ordene al concejo municipal de Sabanalarga (Atlántico) y al Juez Primero Promiscuo Municipal de Sabanalarga (Atlántico), que no realicen el acto de posesión al personero municipal (...) **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, (...) como se establece en el artículo 171 de la Ley 136 de 1994”.*

---

<sup>3</sup> Programada para realizarse el 1° de marzo de 2020, pero que tuvo lugar el 28 de febrero del mismo año.

Señaló que sustentaba su petición cautelar en los fundamentos del concepto de violación de la demanda, en especial, los que soportaban la pretensión principal y, a los que remitía su solicitud, en aras de no repetir los mismos argumentos.

Destacó que, la certificación aportada por el demandado al momento de su inscripción al concurso público, abierto y de méritos para la elección del cargo de personero, con la que pretendió acreditar su experiencia como docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Costa – CUC, no contenía las fechas exactas de su vinculación a dicha institución de educación superior, ni indicaba la cátedra o cátedras dictadas por quien adquirió tal experiencia, detalle indispensable para la valoración de los antecedentes dentro de la etapa correspondiente en el referido concurso.

Por lo anterior, adujo que el señor **MORENO LLINÁS**, no cumplió con la totalidad de los requisitos para su designación, puntualmente, en lo que respecta al establecido en el numeral 1.9 de la Resolución N°. 023 del 30 de agosto de 2019, expedida por la Mesa Directiva del concejo municipal de Sabanalarga, conforme al cual, *"las certificaciones para acreditar el ejercicio de la docencia, deberán ser expedidas por las respectivas entidades de educación superior oficialmente reconocidas, en las que conste la cátedra o cátedras dictadas y las fechas exactas de vinculación y retiro y la dedicación (tiempo completo, medio tiempo y cátedra)"*.

Manifestó que, no obstante dicho incumplimiento, el concejo municipal de Sabanalarga, le otorgó al demandado una puntuación de 7.5 por la supuesta acreditación de un año y seis meses como docente universitario, los que, de ninguna manera podrían inferirse de la referida certificación y sin que se advierta una justificación clara de cómo la Mesa Directiva del cabildo concluyó tal experiencia.

Adicionalmente, afirmó que, le correspondía al concejo municipal posesionado el 1° de enero de 2020, llevar a cabo el componente subjetivo de la elección del personero municipal de Sabanalarga, situación que tampoco se cumplió, toda vez que el anterior cabildo ya había realizado las entrevistas, lo que igualmente afectó la legalidad del resultado del concurso, por vicios en el procedimiento.

#### **1.4.- Del auto recurrido**

Mediante providencia del 31 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral, "Sección B", admitió la demanda y negó la solicitud de suspender los efectos jurídicos del acta N°. 2 del 8 de enero del mismo año, suscrita por el concejo municipal de Sabanalarga, mediante la cual se eligió al demandado **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, como personero del Municipio de Sabanalarga – Atlántico; negativa de la medida que tuvo sustento en que ya se había surtido la posesión del demandado, lo que configuraba la carencia de objeto de la pretendida medida cautelar.

Como fundamento de su decisión, el *a quo* señaló que los días 27 de febrero de 2020, fecha en que ingresó la demanda al despacho, y 20 de agosto del mismo año<sup>4</sup>, el magistrado ponente requirió al concejo municipal de Sabanalarga – Atlántico, para que remitiera los antecedentes del acto, pertinentes para la decisión de la medida, tales como el acta de posesión, en caso de que se hubiera llevado a cabo, por lo que en atención a ello, el secretario del aludido cabildo, con oficio del 25 de agosto siguiente, envió el acta N°. 012 de 28 de febrero de 2020, por medio de la cual se realizó la toma de posesión del demandado como personero municipal de Sabanalarga para el período comprendido entre el 1º de marzo de 2020 y el 29 de febrero de 2024.

Respecto a la indebida valoración de la experiencia laboral docente del señor **MORENO LLINÁS**, el Tribunal transcribió apartes de la certificación expedida por la Universidad de la Costa – CUC y, referenció, por un lado, los artículos 2.2.27.1 Concurso público de méritos para la elección personeros, 2.2.27.2 Etapas del concurso público de méritos para la elección de personeros, 2.2.27.3 Mecanismos de publicidad, 2.2.27.4 Lista de elegibles, 2.2.27.5 Naturaleza del cargo, 2.2.27.6 Convenios interadministrativos, Título 27 Estándares Mínimos para Elección de personeros Municipales y el 2.2.2.3.8. concerniente a la certificación de la experiencia; todos ellos, contenidos en el Decreto 1083 de 2015, *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”*; y, por otro, el artículo 1.9 de la Resolución N°. 023 de 30 de agosto de 2019, expedida por el concejo municipal de Sabanalarga – Atlántico que reseñó:

“Las certificaciones para acreditar el ejercicio de docencia deberán ser expedidas por las respectivas entidades de educación superior oficialmente reconocidas, en las que conste la cátedra o cátedras dictadas y las fechas exactas de vinculación y retiro y dedicación (tiempo completo, medio tiempo, cátedra)”.

Indicó que el tiempo de período laboral de docentes hora cátedra, tratándose de instituciones universitarias, generalmente, equivale *“al correspondiente calendario académico”* y para sustentar su afirmación, citó la sentencia emitida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia de 4 de noviembre de 2013, SL-905-2013, con radicado N°. 37865, M.P. Carlos Ernesto Molina Monsalve, con la precisión que, aun cuando los supuestos no eran similares a los del caso concreto, sí *“sirve de pauta a seguir en punto de determinar posibles extremos laborales del caso”*.

Expuso que en la incipiente etapa procesal en la que se encuentra el medio de control, no se contaba con los elementos necesarios para determinar que el concejo municipal de Sabanalarga hubiera otorgado un puntaje erróneo al demandado, ni que con ello

---

<sup>4</sup> Respecto de estas fechas, precisó que el lapso transcurrido entre una y otra, obedeció a la suspensión de términos decretada por el Consejo Superior de la Judicatura ante los motivos de salubridad pública derivados de la pandemia por el COVID-19.

se contrariaran las normas invocadas como violadas en la demanda, lo que hacía necesario un análisis jurídico e interpretativo más profundo, propio de la sentencia; esto, en aras de garantizar, entre otros, los derechos de defensa y contradicción del señor **MORENO LLINÁS**.

Indicó que la misma argumentación, se hacía extensiva a la presunta usurpación de las funciones del nuevo cabildo por parte de los miembros del Concejo Municipal cuyo período constitucional terminó el 31 de diciembre de 2019, específicamente, las relacionadas con la práctica de la entrevista a los aspirantes.

Para ello invocó el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, modificado por el 35 de la 1551 de 2012, que establece el procedimiento de elección del personero municipal o distrital, y su respectiva sentencia de constitucionalidad C-105 de 6 de marzo de 2013<sup>5</sup>, y sobre el particular, sin entrar en prejuizgamiento, concluyó que, todo el proceso del concurso de méritos debía ser llevado a cabo por el cabildo saliente; así mismo, que aunque la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de radicado N°. 2015-00125<sup>6</sup>, señaló que los concejos municipales entrantes tienen la función subjetiva, referente a la entrevista y elección del cargo de personero municipal, lo cierto era que conforme al inciso 2° del artículo 112 del CPACA, éste no resultaba vinculante para la jurisdicción.

### **1.5.- Del recurso de apelación**

Una vez notificada la referida providencia, por anotación en estado electrónico N°. 406, del 4 y 11 de septiembre de 2020, a la parte demandada y al actor, respectivamente; este último, mediante memorial del 14 del mismo mes y año, presentó recurso de apelación contra la decisión de negar la medida cautelar, con sustento en los siguientes supuestos que sintetiza la Sala:

#### **1.5.1.- Omisión de pronunciamiento sobre la falta de competencia de la comisión accidental y de la Mesa Directiva del concejo municipal de Sabanalarga – Atlántico, para llevar a cabo la entrevista**

Consideró que el *a quo* omitió pronunciarse sobre el referido aspecto, y que conforme al artículo 313 de la Constitución Política, la Ley 1551 de 2012 y el Decreto 2485 de 2014, la entrevista era competencia de la plenaria del concejo municipal y tal atribución no se encontraba delegada expresamente.

Sostuvo que, de superarse esta situación, es decir, de llegarse hipotéticamente a concluir que sí se hubiera delegado dicha facultad, el operador judicial debió determinar que la Mesa Directiva del concejo municipal de Sabanalarga, no podía

---

<sup>5</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>6</sup> M.P. William Zambrano Cetina.

trasladar a la comisión accidental una competencia que le fue entregada en virtud de esa figura de delegación y, aseguró que en el caso particular, la entrevista no la realizó la referida Mesa Directiva, sino que lo hizo la Comisión Accidental que se encontraba compuesta por cinco concejales, lo que resulta contrario al mandato contenido en el numeral 2° del artículo 11 de la Ley 489 de 1998, que señala que no podrán transferirse mediante delegación las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.

Finalmente, solicitó que, respecto de la prueba de la entrevista dentro de los concursos para selección y elección de los personeros municipales, se tuviera en cuenta la providencia de 1° de diciembre de 2016, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicado N°. 05001-23-33-000-2016-00299-01.

### **1.5.2.- Falta de competencia de la Mesa Directiva del concejo municipal de Sabanalarga para expedir la Resolución N°. 040 de 24 de octubre de 2019<sup>7</sup>**

El recurrente trajo a colación el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de 3 de agosto de 2015, radicado N°. 11001-03-06-000-2015-00125-00 (2261), M.P. William Zambrano Cetina, conforme al cual: *“el concurso público de méritos lo debe convocar y adelantar el concejo municipal que sesiona actualmente y termina su periodo el 31 de diciembre próximo, de manera que la corporación que se posesiona el 1 de enero del año siguiente pueda hacer las entrevistas y la elección de personeros dentro del plazo que establece la ley”*.

De esta manera, señaló que existen dos etapas para la elección del personero municipal o distrital, a saber: **(i)** objetiva: compuesta por convocatoria, reclutamiento, prueba de conocimientos, prueba de competencias laborales y valoración de estudios y experiencia, y **(ii)** subjetiva: concerniente a la entrevista y elección.

Por lo tanto, estimó que le correspondía al concejo municipal que inició su periodo el 1° de enero de 2020, llevar a cabo lo concerniente a la etapa subjetiva, siendo *usurpada* dicha competencia por los miembros de la corporación del período anterior, quienes realizaron las correspondientes entrevistas, situación que generó la mencionada irregularidad que afectó la legalidad del procedimiento llevado a cabo en el concurso.

### **1.5.3.- Inexistencia de experiencia profesional docente del demandado y falsa**

---

<sup>7</sup> *“Por medio de la cual la mesa directiva del concejo municipal de Sabanalarga da a conocer los resultados definitivos de la entrevista realizada a los participantes que continúan en el concurso público de méritos del cargo de personero municipal de Sabanalarga (Atlántico)”*.

## **motivación de la Resolución N°. 036 del 9 de octubre de 2019<sup>8</sup>**

El actor reiteró los argumentos de su escrito cautelar y solicitó tener en cuenta lo que la Mesa Directiva del concejo municipal de Sabanalarga – Atlántico indicó en el numeral 1.9 de la Resolución N°. 023 de 30 de agosto de 2019, referente a que la certificación exigida debía contener la cátedra o cátedras dictadas, así como las fechas exactas de vinculación y de retiro, y la dedicación, situación que consideró no satisfecha por parte del señor **MORENO LLINÁS**.

Estimó que la Resolución N°. 036 de 9 de octubre de 2019, estaba falsamente motivada, por cuanto los hechos aducidos en la decisión, referentes a la experiencia docente del señor **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, eran inexistentes, toda vez que la certificación aportada por el concursante ahora demandado debió tenerse como inválida por no llenar la totalidad de los requisitos establecidos en la norma reguladora del concurso.

### **1.5.4.- Carencia de objeto para no pronunciarse sobre la medida de suspensión provisional**

Adujo que la posesión del demandado no era óbice para que el *a quo* no se hubiera pronunciado respecto a la solicitud de la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto demandado.

### **1.5.5.- Omisión de pronunciamiento sobre la desviación de poder expuesta en el concepto de la violación.**

Aseguró que el Tribunal omitió pronunciarse sobre este particular, que en su petición sustentó en la existencia de *favoritismos* por parte de la Mesa Directiva hacia el personero municipal electo, por cuanto:

“... los señores Clareth Grau Acuña y Jorge Enrique Berdugo Salas, quienes para la fecha en la que se adelantaron todas las etapas del concurso público de méritos, pertenecieron a la Mesa Directiva del cabildo en calidad de Segunda Vicepresidenta y Primer Vicepresidente, respectivamente, además pertenecieron a la Comisión Accidental que realizó verificación de requisitos mínimos, valoración de experiencia y entrevista – estas últimas dos etapas donde existieron las irregularidades que hoy se impugnan”.

Así mismo, destacó que *“la exconcejal Grau Acuña, desde el día 02 de marzo de 2.020 – fecha en la que el señor Moreno Llinas empezó a ejercer sus funciones como personero municipal de Sabanalarga - a la fecha en que se presenta el este recurso, es contratista de la Personería Municipal de Sabanalarga”*, lo que a su juicio refleja un interés directo y particular en la elección controvertida.

---

<sup>8</sup> *“Por medio de la cual la mesa directiva del concejo municipal de Sabanalarga da a conocer los resultados de la evaluación de antecedentes de los participantes que continúan en el concurso público de méritos del cargo de personero municipal de Sabanalarga (Atlántico)”*.

Manifestó que, el señor Berdugo Salas, junto con el demandado, hizo parte de la lista de aspirantes a personero municipal de Sabanalarga para el periodo 2016 – 2019, por el Partido Liberal, situación que debía conllevar a que aquél se declarara impedido ante un conflicto de interés.

Explicó que el conocimiento de esto último, se obtuvo con posterioridad a la presentación de la demanda y a la solicitud de la medida cautelar, siendo imperante incluirlos dentro del análisis efectuado sobre la desviación de poder.

### **1.6.- Trámite del recurso**

El Tribunal Administrativo del Atlántico, con providencia del 15 de septiembre de 2020, concedió el recurso de apelación y ordenó remitir el expediente a esta Corporación, para lo pertinente.

Mediante providencia del 9 de diciembre de 2020, la Magistrada sustanciadora requirió al *a quo* para que remitiera, de manera inmediata la constancia del contenido que acompañó el estado electrónico N°. 406 de 4 de septiembre de 2020 referente a la notificación de la providencia recurrida o, en su defecto, la certificación de lo sucedido; en la que precisó que se debía establecer especialmente, si dicha providencia había sido conocida solo hasta el 11 de septiembre por el recurrente, comoquiera que lo pertinente no se adjuntó al estado de 4 de septiembre de 2020.

Asimismo, dispuso que, por Secretaría de la Sección Quinta, se informara de la existencia del presente trámite judicial en el que se debate la procedibilidad de la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto declarativo de su elección, al señor **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, personero municipal de Sabanalarga, en calidad de demandado.

El 13 de enero de 2021, el secretario general del Tribunal Administrativo del Atlántico aportó certificación en la que puntualizó que: *“el auto calendado 31 de agosto de 2020 y publicado por estado del 4 de septiembre de la misma anualidad, solo fue dado a conocer al demandante mediante mensaje de datos enviado el 11 de septiembre de 2020”*.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1.- Competencia y oportunidad del recurso**

En los términos del inciso final del artículo 277 del CPACA, norma de carácter especial para aquellos trámites que se adelantan bajo el procedimiento del medio de control de nulidad electoral, contra el auto que resuelve la suspensión provisional de los efectos del acto acusado, atendiendo la instancia en que se profiera, procede el recurso de **apelación**,

cuando es de doble instancia y, el de reposición, en tratándose de única. Así las cosas, teniendo en cuenta que el presente proceso corresponde a los que por su naturaleza se tramitan en doble instancia, el recurso de apelación interpuesto resulta procedente.

Así mismo, la Sala encuentra que la apelación fue presentada oportunamente, como se advierte del oficio de 13 de enero de 2021, allegado por el secretario general del Tribunal Administrativo del Atlántico, que acredita que el auto recurrido *“fue dado a conocer al demandante mediante mensaje de datos enviado el 11 de septiembre de 2020 ...”*, y teniendo en cuenta que la alzada se presentó durante su ejecutoria<sup>9</sup>, esto es, el 14 de septiembre siguiente.

## **2.2.- Generalidades sobre la suspensión de los efectos de los actos de elección**

La fuerza ejecutiva y ejecutoria de los actos administrativos, entendidas como prerrogativas y pilares fundamentales de la actuación pública, determinan su impostergable cumplimiento, incluso cuando han sido sometidos al escrutinio jurisdiccional.

Por lo anterior, los administrados cuentan con una garantía que les permite solicitar la suspensión provisional de los efectos de los actos, en los trámites contencioso-administrativos en los que se cuestiona su legalidad.

Un breve barrido normativo en lo que concierne su génesis, lleva a establecer que la figura de la suspensión provisional de los efectos del acto fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico con la Ley 130 de 1913, replicada, posteriormente, en la Ley 80 de 1935.

Sin embargo, su consagración, a nivel constitucional, se produjo solo hasta 1945 con el artículo 193 del Acto Legislativo 01, desarrollado por las disposiciones normativas contenidas en el Decreto-Ley 01 de 1984.

El cambio de paradigma constitucional no significó su desaparición. Por el contrario, su existencia fue ratificada en el texto de la Constitución de 1991 al establecerse, en el artículo 238, la facultad de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para suspender provisionalmente los efectos de los actos demandados *“por los motivos y con los requisitos que establezca la ley”*.

Las exigencias para su formulación y prosperidad se encuentran establecidas en el Título XVII, Libro cuarto de la Ley 1437 de 2011, que en sus artículos 229 y siguientes determina los rasgos característicos de esta institución cautelar, los cuales se explican de la siguiente manera:

---

<sup>9</sup> Conforme al informe secretarial que data del 13 de enero de 2021.

- La suspensión provisional de los efectos del acto demandado podrá ser solicitada “*en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción*” –artículo 229 CPACA–.
- El decreto de esta medida cautelar requerirá de “*...petición de parte debidamente sustentada*” –artículo 229 *ejusdem*– para lo cual el solicitante podrá fundarse en el concepto de violación efectuado en la demanda o en escrito separado –art. 231 *ejusdem*–.
- La suspensión provisional de los efectos del acto persigue la protección y garantía “*del objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*” –artículo 229 *ejusdem*–.
- La decisión que se emita respecto de su procedencia no comporta prejuzgamiento, en la medida en que no se define allí la legalidad del acto demandado –que se reserva a la sentencia–, sino la suspensión de los efectos que, **hacia futuro**, puede producir el mismo –artículo 229 *ejusdem*–.
- La prosperidad del decreto de la suspensión de los efectos del acto censurado estará sujeta a la violación de las disposiciones invocadas por el petente, que podrá surgir **(i)** de la confrontación del acto demandado con las normas superiores traídas a colación en la demanda o en el escrito separado y **(ii)** del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud –artículo 231 CPACA–.
- La solicitud de suspensión provisional no requerirá prestar caución –artículo 232 CPACA–.

## **2.3.- De las pruebas que se aducen con la solicitud de medida cautelar**

El peticionario solicitó tener en cuenta las aportadas con la demanda, a saber:

### **2.3.1.- Documentales**

**2.3.1.-** Las resoluciones proferidas por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Sabanalarga (Atlántico), al interior del concurso público, abierto y de méritos para elección de Personero Municipal de Sabanalarga:

- No. 023 de 30 de agosto de 2019: “*por medio de la cual se fijan las reglas generales, los criterios de selección y evaluación y el cronograma del concurso público de méritos para la elección del cargo de personero municipal de Sabanalarga, para el período institucional del 1 de marzo de 2020 al 29 de febrero de 2024*”.

- No. 028 de 19 de septiembre de 2019: *“por medio de la cual se declara la lista de admitidos e inadmitidos al concurso público de méritos para la elección del personero municipal de Sabanalarga (Atlántico) para el período institucional del 1º de marzo de 2020 al 29 de febrero de 2024”*.
- No. 030 de 24 de septiembre de 2019: *“por medio de la cual se declara de manera definitiva la lista de admitidos e inadmitidos para el concurso público de méritos para la elección del personero municipal de Sabanalarga (Atlántico) para el período institucional del 1º de marzo de 2020 al 29 de febrero de 2024 y se toman otras disposiciones”*.
- No. 031 de 28 de septiembre de 2019: *“por medio del cual la mesa directiva del honorable concejo municipal de Sabanalarga - Atlántico hace públicos los resultados de la prueba de conocimiento del concurso público, abierto y de méritos para escoger personero municipal de Sabanalarga - Atlántico”*.
- No. 033 de 3 de octubre de 2019: *“por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición de los resultados de la prueba de conocimiento del concurso público de méritos para la elección del personero municipal de Sabanalarga (Atlántico) para el período institucional del 1º de marzo de 2020 al 29 de febrero de 2024”*.
- No. 034 de 3 de octubre de 2019: *“por medio de la cual se declara de manera definitiva los puntajes obtenidos por los aspirantes en la prueba de conocimiento realizada dentro del concurso público de méritos para la elección del personero municipal de Sabanalarga (Atlántico) para el período institucional del 1º de marzo de 2020 al 29 de febrero de 2024”*.
- No. 035 de 7 de octubre de 2019: *“por medio de la cual la mesa directiva del concejo municipal de Sabanalarga da a conocer los resultados de la prueba de competencias laborales de los participantes que continúan en el concurso público de méritos del cargo de personero municipal de Sabanalarga (Atlántico)”*.
- No. 036 de 9 de octubre de 2019: *“por medio de la cual la mesa directiva del concejo municipal de Sabanalarga da a conocer los resultados de la evaluación de antecedentes de los participantes que continúan en el concurso público de méritos del cargo de personero municipal de Sabanalarga (Atlántico)”*.
- No. 037 de 10 de octubre 2019: *“por medio de la cual la mesa directiva del honorable concejo municipal de Sabanalarga - Atlántico hace una nota aclaratoria a la Resolución 023 del 30 de agosto de 2019, precisa fecha de entrevista de los aspirantes al concurso público, abierto y de méritos para el período institucional 2020- 2024 y se dictan otras disposiciones”*.
- No. 038 de 18 de octubre de 2019: *“por medio de la cual la mesa directiva del concejo municipal de Sabanalarga resuelve recurso de reposición y da a conocer los resultados definitivos de la prueba de competencias laborales de los participantes que*

*continúan en el concurso público de méritos del cargo de personero municipal de Sabanalarga (Atlántico)”.*

- No. 039 de 22 de octubre de 2019: *“por medio de la cual la mesa directiva del concejo municipal de Sabanalarga ratifica los puntajes de la evaluación de antecedentes de los participantes que continúan en el concurso público de méritos del cargo de personero municipal de Sabanalarga (Atlántico) para el período institucional de 2020- 2024”.*
- No. 041 de 25 de octubre de 2019: *“por medio de la cual la mesa directiva del concejo municipal de Sabanalarga da a conocer la lista de elegibles del concurso público de méritos para el cargo de personero municipal de Sabanalarga para el período institucional 2020- 2024”.*
- No. 042 de 25 de octubre de 2019: *“por medio de la cual la mesa directiva del concejo municipal de Sabanalarga resuelve recurso de reposición da a conocer la lista definitiva de elegibles del concurso público de méritos para el cargo de personero municipal de Sabanalarga para el período institucional 2020-2024”.*

**2.3.2.-** Copia simple de todas las reclamaciones realizadas por el recurrente y su respectiva respuesta.

**2.3.3.-** Copia simple de la certificación aportada por el señor **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, relacionada con la experiencia docente para el concurso público, abierto y de méritos de elección de personero municipal de Sabanalarga.

## **2.4.- Pruebas aportadas en segunda instancia**

**2.4.1.-** Copia simple del Acta N°. 030, de agosto de 2019, de la sesión plenaria del Concejo Municipal de Sabanalarga – Atlántico a través de la cual se *autorizó* a la Mesa Directiva del cabildo para realizar la convocatoria del concurso público, abierto y de méritos para la elección del personero del mismo municipio.

**2.4.2.-** Copia simple del contrato de prestación de servicios profesionales suscrito entre **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, en calidad de personero municipal de Sabanalarga y Clareth Grau Acuña – exconcejal del mismo municipio, período 2016 – 2019.

**2.4.3.-** Formulario E-26 expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC, donde se encuentra el nombre de las personas que, en el año 2015, integraron la lista del Partido Liberal Colombiano con los aspirantes al Concejo Municipal de Sabanalarga - Atlántico, para el período 2016 – 2019.

## **2.5.- Caso concreto**

De conformidad con la petición cautelar y el auto recurrido, la Sala encuentra que el debate se centra en establecer si el acto de designación del demandado como personero municipal del municipio de Sabanalarga – Atlántico, debe ser suspendido de manera provisional, por las presuntas irregularidades fundadas en las causales generales de: **(i)** falsa motivación, **(ii)** desviación de poder y **(iii)** falta de competencia para expedir el acto demandado.

De esta manera, la Sala procederá a emitir pronunciamiento, a partir de los distintos reparos elevados por el recurrente, en el mismo orden que fueron expuestos en el escrito de alzada, tal como se relató en líneas previas, así:

**2.5.1.- Respecto de la presunta omisión por parte del Tribunal Administrativo del Atlántico, de pronunciarse sobre la falta de competencia de la Comisión Accidental y de la Mesa Directiva del concejo municipal de Sabanalarga – Atlántico, para llevar a cabo la entrevista y de la aducida falta de competencia de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Sabanalarga para expedir la Resolución N°. 040 de 24 de octubre de 2019**

Como fundamento del asunto objeto de análisis, la Sala pone de presente el contenido de las normas que se citan a continuación, las que constituyen el marco principal sobre la materia objeto de análisis:

- **Constitución Política, artículo 313**

“Corresponde a los concejos:

(...)

8. Elegir personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine”.

- **Ley 1551 de 2012, artículo 35 (modificatorio del artículo 170 de la Ley 136 de 1994)**

“Los concejos municipales o distritales según el caso, elegirán personeros para períodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su período constitucional, previo concurso público de méritos que realizará la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con la ley vigente. Los personeros así elegidos, iniciarán su período el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año (...).”.

- **Decreto 2485 de 2014:** en su articulado refiere a los estándares mínimos para el concurso público y abierto de méritos para elección de personeros municipales. Propiamente el artículo 2, *Etapas del concurso público de méritos para la elección de personeros*, indicó:

“El concurso público de méritos para la elección de personeros tendrá como mínimo las siguientes etapas:

a) **Convocatoria.** La convocatoria, deberá ser suscrita por la Mesa Directiva del Concejo Municipal o Distrital, previa autorización de la Plenaria de la corporación. La convocatoria es norma reguladora de todo el concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para su realización y a los participantes. Contendrá el reglamento del concurso, las etapas que deben surtirse y el procedimiento administrativo orientado a garantizar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en el proceso de elección.

(...)

b) **Reclutamiento.** Esta etapa tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúna los requisitos para el desempeño del empleo objeto del concurso;

c. **Pruebas:** Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes, así como establecer una clasificación de los candidatos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones del empleo.

El proceso público de méritos para la elección del personero deberá comprender la aplicación de las siguientes pruebas:

(...)

4. Entrevista, la cual tendrá un valor no superior del 10%, sobre total de valoración del concurso”.

- **Decreto 1083 de 2015:** “Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”. Que en su título 27, artículos 2.2.27.1 a 2.2.27.8, señala los “estándares mínimos para elección de personeros municipales”, los cuales replican el contenido del Decreto 2485 de 2014.

Asimismo, resulta relevante para la Sala, condensar lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia **C-105 de 6 de marzo de 2013**, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, en relación con la exequibilidad de algunos apartes de la referida Ley 1551 de 2012, fallo que en lo pertinente indicó:

“De este modo, los concursos previstos en la ley deben conformarse como procedimientos abiertos en los que cualquier persona que cumpla los requisitos de ley tenga la posibilidad efectiva de participar y en los que los concejos no tengan la facultad, ni directa, ni indirecta, de definir previamente un repertorio cerrado de candidatos. Es decir, debe existir una convocatoria pública que permita conocer de la existencia del proceso de selección, así como las condiciones para el acceso al mismo. De igual modo, tanto los exámenes de oposición como la valoración del mérito deben tener por objeto directo la identificación de los candidatos que se ajustan al perfil específico del personero. Esto significa, por un lado, que los criterios de valoración de la experiencia y de la preparación académica y profesional deben tener una relación directa y estrecha con las actividades y funciones a ser desplegadas por los servidores públicos y, por otro, que la fase de oposición debe responder a criterios objetivos que permitan determinar con un alto nivel de certeza las habilidades y destrezas de los participantes. Por lo demás, la oposición y el mérito deben tener el mayor peso relativo dentro del concurso, **de modo que la valoración subjetiva a través de mecanismos como las entrevistas, constituya tan solo un factor accesorio y secundario de la selección**. Finalmente, el diseño del procedimiento debe asegurar su publicidad, así como que las decisiones

adoptadas dentro del mismo puedan ser controvertidas, debatidas y solventadas en el marco del procedimiento, independientemente de la vía judicial. En otras palabras, estas “reglas del juego”, en tanto aseguran la transparencia del proceso de selección, tornan innecesaria la medida legislativa que restringe la facultad de los concejos. **Tratándose entonces de un procedimiento reglado, tanto la imparcialidad del órgano que efectúa la designación, con la independencia del personero elegido, pueden ser garantizadas sin menoscabo de la autonomía de las entidades territoriales y sin menoscabo de las competencias de los concejos**. (Resalta la Sala)

Ahora, en cuanto al contenido de la **Resolución N°. 023 de 30 de agosto de 2019**, expedida por la Mesa Directiva del concejo municipal de Sabanalarga – Atlántico: *“por medio de la cual se fijan las reglas generales, los criterios de selección y evaluación y el cronograma del concurso público de méritos para la elección del cargo de personero municipal de Sabanalarga, para el período institucional del 1º de marzo de 2020 al 29 de febrero de 2024”*, se encuentra que en su parte considerativa preceptuó:

“Que en plenaria de fecha 20 de agosto del 2019, ACTA N° 030, mediante proposición se le concedieron facultades a la Mesa Directiva de la Corporación, para retomar el proceso de selección del personero municipal de Sabanalarga”.

Concomitante, el artículo 1º de este mismo, estableció que su objetivo se encaminaba a:

“Adoptar las reglas generales del concurso público de méritos para la elección del cargo de personero municipal de Sabanalarga (Atlántico) para el período institucional del 1º de marzo de 2020 al 29 de febrero de 2024 en los siguientes términos”.

(...)

1.11. **ÓRGANOS RESPONSABLES DE LA EJECUCIÓN DEL CONCURSO.** La responsabilidad de la dirección y conducción general del Concurso es de la Plenaria del Concejo MUNICIPAL DE SABANALARGA (ATLÁNTICO); la Mesa Directiva acatará las decisiones adoptadas por la plenaria y la representará en las diferentes fases del concurso; las Comisiones Accidentales en el marco de las evaluaciones que le sean asignadas” (la subraya es de la Sala).

Y, finalmente, la Resolución N°. 040 de 24 de octubre de 2019, proferida por la Mesa Directiva del cabildo municipal de Sabanalarga – Atlántico *“por medio de la cual la mesa directiva del concejo municipal de Sabanalarga da a conocer los resultados definitivos de la entrevista realizada a los participantes que continúan en el concurso público de méritos del cargo de personero municipal de Sabanalarga (Atlántico)”*, que en sus consideraciones reseñó:

“Que se estableció según Resolución 027 del 18 de septiembre de 2019 una comisión accidental de un número de cinco (5) concejales, las cuales realizarán todas y cada

una de las etapas establecidas en resolución 023 de Agosto de 2019 en lo relacionado al Concurso público, abierto y de méritos para escoger personero municipal, para el período institucional del 01 de Marzo de 2020 al 29 de febrero de 2024, y las cuales se le realizarán a los aspirantes que hayan superado la prueba de conocimientos”.

Una vez definido por la Sala el escenario normativo y jurisprudencial sobre la materia, y revisados los argumentos y probanzas de la medida pretendida, junto con el recurso presentado en contra de la decisión de primera instancia, se encuentra que el material probatorio allegado oportunamente por el recurrente, con el que pretende acreditar la falta de competencia de la Comisión Accidental para llevar a cabo las tareas asignadas por la Mesa Directiva, es insuficiente para acceder a la cautelar peticionada.

Sobre el particular, se observa que el Tribunal Administrativo del Atlántico realizó un análisis genérico sobre los elementos con los que el actor pretendió acreditar la falta de competencia de la Comisión Accidental y de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Sabanalarga – Atlántico, así como de la expedición de la Resolución N°. 040 de 24 de octubre de 2019 proferida por esta última y, para arribar a la decisión adoptada, se remitió al artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 y a la sentencia de constitucionalidad C-105 de 2013, y distinguió que, sin que ello implicara un prejuzgamiento, la única facultad del Concejo Municipal entrante era la de elegir al personero municipal, siendo deber del cabildo saliente, llevar a cabo todo el trámite del concurso de méritos.

Aunado a lo anterior, el *a quo* se refirió al concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil que distingue dos escenarios en el proceso de elección, objetivo y subjetivo, del que destacó que este último comprende tanto la entrevista como la elección, por lo que, en principio, le correspondería al concejo entrante realizar lo pertinente; sin embargo, precisó que acorde con el artículo 112 del CPACA, este pronunciamiento no tenía fuerza vinculante para esa autoridad judicial.

Así mismo, se tiene que la Resolución N°. 023 de 30 de agosto de 2019, referida previamente, señaló en sus consideraciones, que acorde a lo decidido en plenaria del Concejo Municipal de Sabanalarga – Atlántico, de 20 de agosto de aquella anualidad mediante Acta N°. 030, se le concedieron las facultades a la Mesa Directiva de esa Corporación para continuar con el proceso de selección del Personero Municipal, situación que se encuentra acorde con lo preceptuado en el artículo 2.2.27.2 del Decreto 1083 de 2015<sup>10</sup>.

Documentos frente a los que no se evidencia la censura endilgada por el apelante, relacionada con la falta de competencia de la mesa directiva del concejo municipal para realizar las entrevistas, pues ninguno de los aportados permiten dilucidar que en efecto, quien realizó el trámite indicado, no tenía competencia para ello, como

---

<sup>10</sup> “**Etapas del concurso público de méritos para la elección de personeros.** El concurso público de méritos para la elección de personeros tendrá como mínimo las siguientes etapas: a) Convocatoria. La convocatoria, deberá ser suscrita por la Mesa Directiva del Concejo Municipal o Distrital, **previa autorización de la Plenaria de la corporación** (...)”.

tampoco se advierte de las normas que rigen la materia, por lo que frente a este aspecto y, a partir de ello, habría lugar a confirmar la decisión del Tribunal de no acceder a la medida cautelar pretendida.

Ahora bien, adicional a lo anterior, la Sala encuentra que si bien el apelante se refirió al Acta N°. 030 de 20 de agosto de 2019, para acreditar la presunta falta de competencia de quienes realizaron las entrevistas, se observa que la pretensión de valoración de tal probanza al interior de este trámite cautelar, resulta extemporáneo, pues el acta fue allegada solo hasta la alzada de la providencia de 31 de agosto de 2020, sin ser un momento procesal habilitado para la recepción de nuevas pruebas, lo que imposibilita la realización de un enjuiciamiento sobre el cargo, con respecto a ésta, siendo menester para la decisión, contar con todos los insumos probatorios que le permitieran a la Sala arribar a la conclusión que inducía el apelante y así, dilucidar con claridad, en este caso lo referente a la presunta falta de competencia de la Mesa Directiva, lo que no se encontró a partir de los documentos analizados.

Por lo anterior, el análisis en lo pertinente se hará con el material probatorio allegado legal y oportunamente al proceso. Esto, acorde con lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA, que señala:

**“Artículo 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS**

**CAUTELARES.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos (...)” (resalta la Sala).

En otras palabras, indica que las pruebas que permiten al juez clarificar los cuestionamientos del solicitante cautelar, corresponden a aquellas que se presentan al momento de allegar la petición de la suspensión provisional, lo que no ocurrió en su totalidad en lo que respecta al asunto objeto de análisis y, de las probanzas restantes, es decir, de las que sí fueron aportadas, no puede concluirse censura invocada.

Adicional a lo anterior, la Sala también evidencia que las Resoluciones N°. 023 y 040 de 2019, no fueron cuestionadas en la petición cautelar, por lo tanto, en lo que a éstas se refiere, corresponderá efectuar su análisis, de hallarse lugar a ello, al interior del medio de control en el que el fallador de instancia, tras realizar un estudio integral de las pruebas aportadas legal y oportunamente al expediente, deberá, eventualmente, resolver lo que en derecho corresponda.

Ahora, en lo que respecta a la providencia invocada por el recurrente<sup>11</sup>, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, se advierte que corresponde al medio de control a través del cual se declaró la nulidad del personero municipal de Copacabana – Antioquia, al encontrarse que el concejo municipal no manifestó expresamente de la delegación a la Mesa Directiva para que llevara a cabo las entrevistas dentro del proceso de selección, por lo que, al haber sido realizadas por éste, se determinó que hubo vulneración de las reglas del concurso de méritos para proveer el cargo.

Para la Sala, la decisión referida, a pesar de que aparentemente constituye el mismo aspecto censurado por el recurrente, no resulta aplicable al caso particular, toda vez que, en aquella oportunidad la Sala tuvo como prueba el Acuerdo N°. 055 de 2015, por medio del cual, el cabildo de esa municipalidad había regulado el proceso de selección de la elección del personero municipal, mientras que, en el caso que ahora se analiza, el documento que eventualmente permitiría contrastar las facultades que le fueron conferidas por el Concejo Municipal de Sabanalarga – Atlántico a su Mesa Directiva, al no haberse aportado en la oportunidad correspondiente, impide a la Sala pronunciarse sobre tal aspecto, debiendo ser tema de discusión a lo largo del proceso de nulidad electoral, si las circunstancias lo llegaran a ameritar.

Por lo que la censura referida no tiene vocación de prosperidad en lo que respecta a la declaratoria de la medida cautelar pretendida.

### **2.5.2.- Inexistencia de experiencia profesional docente del demandado y falsa motivación de la Resolución N°. 036 de 9 de octubre de 2019**

Para la resolución de esta censura, la Sala tendrá en cuenta las normas y documentos que se señalan a continuación:

#### **i) Artículo 2.2.2.3.8 del Decreto 1083 de 2015<sup>12</sup>:**

**“Certificación de la experiencia.** La experiencia se acreditará mediante la presentación de constancias expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones oficiales o privadas.

Cuando el interesado haya ejercido su profesión o actividad en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración del mismo.

Las certificaciones o declaraciones de experiencia deberán contener como mínimo, la siguiente información:

1. Nombre o razón social de la entidad o empresa.
2. Tiempo de servicio.
3. Relación de funciones desempeñadas.

Cuando la persona aspire a ocupar un cargo público y en ejercicio de su profesión haya prestado sus servicios en el mismo período a una o varias instituciones, el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez.

---

<sup>11</sup> Sentencia de 1° de diciembre de 2016, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicado N°. 05001-23-33-000-2016-00299-01.

<sup>12</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”.

Cuando las certificaciones indiquen una jornada laboral inferior a ocho (8) horas diarias, el tiempo de experiencia se establecerá sumando las horas trabajadas y dividiendo el resultado por ocho (8)".

ii) **Artículo 1.9 de la Resolución N°. 023 de 30 de agosto de 2019, expedida por el Concejo Municipal de Sabanalarga – Atlántico:**

"Las certificaciones para acreditar el ejercicio de docencia deberán ser expedidas por las respectivas entidades de educación superior oficialmente reconocidas, en las que conste la cátedra o cátedras dictadas y las fechas exactas de vinculación y retiro y dedicación (tiempo completo, medio tiempo, cátedra)".

iii) **Resolución N°. 036 de 9 de octubre de 2019, expedida por el Concejo Municipal de Sabanalarga – Atlántico, en su apartado *Experiencia docente*:**

"Experiencia docente (máximo 20 puntos). La experiencia docente, en instituciones educativas superiores, debidamente acreditadas en alta calidad por el Ministerio de Educación Nacional será evaluada de la siguiente manera:

<b>Experiencia docente</b>	<b>Puntos</b>
Por cada año de experiencia	5

(...).

Que mediante acta 002, para el concurso público, abierto y de méritos, la Comisión accidental informa los resultados de la evaluación de antecedentes, los cuales pueden sintetizarse en el siguiente cuadro:

<b>PARTICIPANTE</b>	<b>EXPERIENCIA LABORAL</b>	<b>FORMACIÓN ACADÉMICA</b>	<b>EXPERIENCIA DOCENTE</b>	<b>TOTAL</b>
Luis Fernando Moreno Llinás	puntos 100	50 puntos	7,5 puntos	157,5 puntos
Aury Stella Polo Guevara	puntos 100	50 puntos	00 puntos	140 puntos
Kevin Javier Polo Herrera	Puntos 100	40 puntos	00 puntos	140 puntos

(...)"

iv) **Certificación del señor LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS, sobre su experiencia como docente en la Universidad de la Costa – CUC, suscrita por la directora de talento humano:**

"Barranquilla, 12 de junio de 2018

**LA DIRECTORA DE TALENTO HUMANO  
HACE CONSTAR:**

Que el señor MORENO LLINÁS LUIS FERNANDO, identificado con cédula de ciudadanía 72235641 expedida por Barranquilla, se encuentra vinculado a esta

institución como docente catedrático del programa de derecho-Sabanalarga de la siguiente manera:

Año	Semestre	Valor semestral de un crédito	N° Créditos
2017	II	\$632.400	5
2018	I	\$664.000	9

Esta constancia se expide a solicitud de la parte interesada (...)"

Visto lo anterior, considera la Sala que el argumento que sobre este ítem expuso el Tribunal, no resulta de recibo para resolver lo pertinente, por cuanto el contenido de la norma es claro y en lo particular establece que cuando las certificaciones indican una jornada laboral inferior a 8 horas diarias, el tiempo de experiencia se contabilizará sumando las horas trabajadas y dividiendo el resultado por 8.

Adicionalmente, porque la jurisprudencia laboral de la Corte Suprema de Justicia referida en la providencia recurrida, no guarda relación alguna con la situación ahora controvertida, pues en ella se aludió al conteo del tiempo de servicio del trabajador para el reconocimiento de prestaciones ante la imposibilidad de conocer con certeza el momento exacto de ingreso y finalización de sus labores, por lo que aplicó el criterio de razonabilidad, en aras de salvaguardar los derechos del trabajador, ligados a la seguridad social. Por lo tanto, dado que existe una explicación clara de cómo debía realizarse el conteo de la experiencia en términos generales, propiamente en el componente de factores y estudios para la determinación de los requisitos para proveer los empleos públicos de los distintos niveles de jerarquía (Decreto 1083 de 2015, Título 2, Capítulo 3), este era el parámetro bajo el cual debe analizarse la experiencia cuando se trate de una jornada laboral inferior a 8 horas diarias.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la Mesa Directiva del concejo municipal de Sabanalarga fijó las reglas generales, los criterios de selección y evaluación, y el cronograma del concurso público de méritos para ocupar el cargo de personero municipal del mismo municipio (**Resolución N°. 023 de 30 de agosto de 2019**), así como los resultados de la evaluación de antecedentes de los participantes que continuaron en el proceso de selección (**Resolución N°. 036 de 9 de octubre de 2019**) y, dentro de las mentadas disposiciones se estipuló que, tratándose de la certificación de experiencia docente, esta debía: *i)* ser expedida por una entidad de educación superior oficialmente reconocida; *ii)* constatar la cátedra o las cátedras dictadas; *iii)* estipular las fechas exactas de vinculación y de retiro; y *iv)* reseñar la dedicación (tiempo completo, medio tiempo, cátedra).

En el caso concreto encuentra la Sala lo siguiente respecto de la certificación del señor **MORENO LLINÁS**:

<b>Entidad de educación superior oficialmente reconocida</b>	<i>“Corporación Universidad de la Costa – CUC, personería jurídica con Resolución N°. 352 de 23 de abril de 1971 y reconocida como universidad mediante Resolución N°. 3235 de 28 de marzo de 2012 expedida por el Ministerio de Educación Nacional”.</i>
<b>Constatación de la cátedra dictada</b>	<i>“Docente catedrático del programa de Derecho”.</i>
<b>Fechas exactas de vinculación y de retiro</b>	<i>“2017 II SEMESTRE – 2018 I SEMESTRE”</i>
<b>Dedicación</b>	<i>“Docente catedrático...”</i>

Para la Sala, a partir de la información obrante en el expediente, relacionada con la censura que se analiza, y de la que se extractó lo pertinente, no es dable concluir, sin asomo de duda, que la experiencia docente del demandado como catedrático universitario en la CUC, fuera de 18 meses, como lo asegura el apelante; no obstante, tampoco es evidente que no lo sea, pues la información de la certificación es ambigua y no contiene los parámetros necesarios para establecer los extremos temporales de la labor como catedrático del concursante.

Por lo anterior, y asumiendo que en todo caso de alguna manera tal documento podría acreditar 18 meses de experiencia docente a favor del concursante, si se lee que en 2017 lo fue por dos semestres y en 2018, por 1, lo cual se insiste, no puede extraerse con claridad del documento; no se evidencia que la certificación cumpla con los requisitos establecidos para tal fin, conforme a lo expuesto en precedencia, situación que en principio, daría lugar a descartarla para el conteo de la calificación del demandado.

No obstante, para la Sala tal evidencia de falta de requisitos en el mencionado documento, no conlleva a suspender *per se*, de manera provisional, el acto de la declaratoria de elección del demandado como personero municipal de Sabanalarga - Atlántico, toda vez que, aún ante la consecuencia más extrema de la falta de requisitos de la certificación, que sería la de no tenerla en cuenta dentro del concurso público, se observa que el demandado habría obtenido 150 puntos de calificación por los demás aspectos, mientras que sus contendores concluyeron esa etapa con 140 cada uno, por lo que la disminución del puntaje que se le otorgó al señor **MORENO LLINÁS**, no incidiría en el resultado de las calificaciones, pues continuaría estando en el primer lugar, con una diferencia de 10 puntos en relación con los restantes.

Ahora, si bien la censura se fundamentó en la causal de falsa motivación por haberse sustentado en una certificación que no tenía el lleno de los requisitos para ser tenida como tal, no se encuentra que la consecuencia, al menos en sede cautelar, sea la de dejar sin efectos el acto en su totalidad, pues por mucho, habría lugar a disminuir los puntos dados por tal concepto, máxime cuando es evidente que la motivación de darle

un puntaje al demandado de 7,5 puntos por experiencia docente era coherente con los 18 meses que podían dedicarse de la certificación, pues corresponde a máximo 5 puntos por año laborado y en el caso particular se pretendió acreditar uno y medio.

De esta manera, no encuentra la Sala que, en esta etapa preliminar pueda advertirse una flagrante falsa motivación del acto que conlleve a la decisión de suspenderlo, pues como se dijo, la motivación se basó en el contenido de la certificación, de la que, de alguna manera, podrían deducirse 18 meses y, en todo caso, la supresión de ese concepto en la calificación del demandado no modificaría su primer lugar, como el mayor calificado.

Motivación que si bien no resultó falsa en esta instancia, bien podría deducirse en la sentencia a partir de un estudio más profundo y de otros elementos probatorios que se obtengan legal y oportunamente dentro del trámite, pues se reitera que la decisión que sobre el particular se toma en esta providencia, no constituye prejuzgamiento, situación que habilita al Tribunal a decidir de manera diferente, en el estudio de fondo que deba realizar como juez de la primera instancia dentro del medio de control de nulidad electoral, tras ahondar en la información aportada y controvertida a lo largo del proceso, pues en esta instancia cautelar, se tiene que los documentos aportados no permiten inferir la ilegalidad del acto enjuiciado, que conllevara a suspender desde ahora sus efectos.

### **2.5.3.- Decisión de carencia de objeto para no pronunciarse sobre la medida de suspensión provisional.**

En relación con este ítem, se observa que el Tribunal Administrativo del Atlántico resolvió declarar la carencia de objeto, *por sustracción de materia*, respecto de la medida de urgencia solicitada, dado que el señor **MORENO LLINÁS** se posesionó el 28 de febrero de 2020, como personero municipal de Sabanalarga – Atlántico, fundamento que el recurrente atacó, con sustento en que tal hecho no era óbice para omitir pronunciarse sobre su solicitud de suspender provisionalmente el acto de designación del demandado.

La Sala comparte el argumento del recurrente en lo que concierne a que, ante la posesión del candidato, esto no imposibilita al juez para pronunciarse sobre la solicitud de la medida, pues en efecto, aún con que dicha diligencia se hubiera llevado a cabo, es posible ordenar la suspensión provisional del acto de elección; no obstante, ya no podría serlo como medida de urgencia y, en todo caso, su declaratoria en cualquier caso, dependerá de lo que se evidencie en el proceso, dentro del ámbito de acción del juez cautelar.

Ahora, si bien no es razón definitiva para negar la suspensión provisional, el solo hecho de que hubiera cesado la inminencia de su declaratoria, sí es un fundamento, que, aunado a otros, podrá llevar a que no se acceda a ella.

Lo anterior significa que en cualquier caso, deben analizarse los elementos de la solicitud, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 229 y siguientes del CPACA, conforme a los cuales, es viable decretar las medidas cautelares que se consideren necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, lo cual, se insiste, no implica prejuzgamiento y, para que proceda la medida de suspensión por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva petición, es menester que la irregularidad alegada surja del análisis del acto demandado contrastándolo con las normas superiores invocadas como vulneradas o del estudio de las pruebas allegadas con el pedimento tal y como lo menciona el artículo 231 del CPACA.

Ahora, no puede perderse de vista que, con la medida deprecada en el caso particular, se pretendía – con carácter urgente – que no se le diera posesión al demandado en el cargo de personero municipal de Sabanalarga bajo las censuras ya expuestas, por cuanto era inminente la mentada actuación, que acorde con el cronograma, tendría lugar pocos días después a la presentación de su solicitud.

Frente a este particular, se observa que el *a quo* resolvió declarar la carencia de objeto de la medida de urgencia solicitada por el recurrente, precisamente, por haber ocurrido la posesión del demandado como personero municipal de Sabanalarga, situación que para la Sala, resulta acorde con lo probado dentro del trámite cautelar, pues de las documentales obrantes, se tiene acreditado que el señor **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS** fue elegido por el concejo municipal de Sabanalarga – Atlántico, como personero del mismo municipio, mediante Acta N°. 2 de 8 de enero de 2020 y posesionado el 28 de febrero siguiente, esto es, un día después del requerimiento elevado por el secretario general del Tribunal para que fuera remitida a esa corporación la documentación pertinente, lo que, si bien evidencia que el acto, al momento de la presentación de la demanda no había producido los efectos jurídicos; sí los produjo para la época en que se decidió en primera instancia la solicitud de medida cautelar.

Adicionalmente, de la lectura integral de la providencia controvertida, encuentra la Sala que la finalidad del juez de primera instancia fue la de señalar que ante el Acto N°. 12, de elección, y la toma posesión surtida el 28 de febrero de 2020, la situación de urgencia había cesado y por tal motivo, sobre este punto en específico, declaró que había desaparecido el objeto de la pretensión.

La Sala comparte la posición del Tribunal *a quo*, en relación con la censura que se analiza, por cuanto la urgencia que manifestó como sustento de la petición cautelar, versó sobre la inminencia de la posesión del demandado, actuación que, a su juicio, debía evitarse; no obstante, ya había ocurrido para el momento en que, sobre la misma, se pronunció el juez de la primera instancia.

En este mismo sentido, lo puntualizó la Sección Quinta en Sala Unitaria de 31 de agosto de 2018<sup>13</sup>, en un asunto que bien podría asemejarse al que ahora es objeto de atención, pues si bien la medida cautelar pedida era diferente a la que expuso el demandante del proceso en estudio, comparten que en uno y otro caso, ya se había dado el hecho que con ella se pretendía evitar y, en dicha ocasión, se indicó que no había lugar a declararla, *“adicionalmente, por carencia actual del objeto de la medida, toda vez que el acto por el cual se le canceló la personería jurídica al partido, fue expedido desde el 10 de agosto del año en curso”*; acto éste que el demandante pretendía evitar a través de su petición cautelar.

#### **2.5.4.- Omisión de pronunciamiento sobre la presunta desviación de poder expuesta en el concepto de la violación**

Sobre este particular y habiéndose verificado la solicitud de la medida cautelar, así como la providencia recurrida, encuentra la Sala que le asiste razón al apelante en que el Tribunal omitió pronunciarse sobre lo referente a la presunta desviación de poder dentro del acto acusado, a pesar de obrar solicitud en el escrito cautelar.

En la petición de suspensión provisional, el demandante adujo que *“el proceso de elección del personero municipal de Sabanalarga se encontraba direccionado para favorecer a uno de los participantes, debido a razones políticas y/o económicas y no fue creado para elegir al participante con las mejores aptitudes profesionales”*, fundamentado en que *“... los señores Clareth Grau Acuña y Jorge Enrique Berdugo Salas, quien para la fecha en la que se adelantaron todas las etapas del concurso público de méritos, pertenecieron a la Mesa Directiva del cabildo en calidad de Segunda Vicepresidenta y Primer Vicepresidente, respectivamente, además pertenecieron a la Comisión Accidental que realizó verificación de requisitos mínimos, valoración de experiencia y entrevista – estas últimas dos etapas donde existieron las irregularidades que hoy se impugnan”*.

Argumentos que fueron soportados, en esta segunda instancia, con las siguientes probanzas: **(i)** copia simple del contrato de prestación de servicios profesionales suscrito entre **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, en calidad de personero municipal de Sabanalarga y Clareth Grau Acuña – Exconcejal de Sabanalarga período 2016-2019, para adelantar labores de asistencia jurídica dentro de aquella Corporación entre el 3 de marzo y 29 de mayo de 2020 y, **(ii)** enlace web donde reposa el formulario E-26 expedido por la RNEC, donde se puede evidenciar el nombre de las personas que integraron, en el año 2015, la lista de aspirantes del Partido Liberal Colombiano al concejo municipal de Sabanalarga – Atlántico, para el periodo 2016 – 2019, dentro de los cuales se encontraban el señor Jorge Enrique Berdugo Salas y el accionado.

Respecto a estos argumentos, la Sala reconoce el valor probatorio de la copia simple

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Rad. 11001 03 28 000 2018-00081-00, auto de 31 de agosto de 2018. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

del contrato aportado al datar de 2 de marzo de 2020, fecha posterior a la de presentación de la demanda y la solicitud de suspensión provisional (19 de febrero de 2020); sin embargo, no sucede lo mismo en lo que concierne a la relación entre el señor Berdugo Salas y el demandado, por cuanto la prueba que solicitó ser tenida en cuenta (formulario E-26), fue aportada en la segunda instancia sin que resultara ser un hecho sobreviniente a la presentación cautelar, siendo imposible emitir pronunciamiento sobre este último, a efectos de establecer una posible suspensión provisional del acto acusado.

Así, con relación al vínculo contractual entre el señor **MORENO LLINÁS** y la señora Grau Acuña, la Sala estima que en esta etapa preliminar y con el material probatorio obrante con la solicitud cautelar encaminado a demostrar que existieron acciones de favorecimiento a la elección del demandado y actuaciones preponderantes a la desviación de poder, no es posible arribar a tal conclusión por cuanto, por un lado, lo reprochado por el demandante, tuvo lugar con posterioridad al momento en que se surtió tanto la etapa del concurso de méritos como la designación del señor **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, como personero municipal de Sabanalarga – Atlántico y, por el otro, de manera alguna se observa que ello hubiera derivado en una desviación de poder por parte del órgano calificador.

Adicionalmente, además de acreditarse o no la relación que se aduce, no encuentra la Sala que el vínculo que señala el actor entre el demandado, por un lado, y la exconcejal Grau Acuña y el señor Jorge Enrique Berdugo Salas, por el otro, implique que hubiera existido un interés directo y particular en la elección del señor **MORENO LLINÁS**.

Pues el solo hecho de aspirar a un cargo en una misma lista, haber sido concejal o ser contratista de la personería, a simple vista, no constituye razón suficiente para concluir que la decisión del uno respecto del otro contiene favoritismo o que necesariamente exista un conflicto de interés; la argumentación del recurrente no refleja que el presunto vínculo del personero con dos de los integrantes del concejo municipal desencadenara necesariamente en una desviación de poder en aras de favorecer al candidato elegido; para concluirse en tal sentido, debió demostrarse que la calificación y elección no ocurrió de forma transparente con base en las calidades y requisitos adquiridos por el concursante, sino que obedeció a intereses particulares, lo que no se advierte de los documentos allegados para tal fin.

Al menos, dentro del trámite de la medida cautelar y a partir de los documentos obrantes, no es dable concluir en tal sentido, para suspender el acto de declaratoria de elección, por lo que se negará la medida por este aspecto.

Sin embargo, y como bien lo indicó el *a quo*, lo aquí decidido no implica un prejuzgamiento ni impedimento para que a lo largo del medio de control pueda debatirse lo pertinente y con ello el fallador de instancia en uso de herramientas como

la sana crítica, evalúe los presupuestos de hecho y de derecho para dictaminar lo que corresponda.

#### **2.4. Conclusión**

En conclusión, se confirmará la decisión contenida en el auto de 31 de agosto de 2020, respecto a no decretar la medida de suspensión provisional del acto de elección del señor **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, como personero municipal de Sabanalarga – Atlántico, por las razones aquí expuestas, las que deberán ser tenidas en cuenta por fallador de la primea instancia, al momento de adoptar en la sentencia, la decisión que en derecho corresponda.

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado,

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión dictada el 31 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó la solicitud de medida de suspensión provisional del acto de elección del señor **LUIS FERNANDO MORENO LLINÁS**, como personero municipal de Sabanalarga – Atlántico, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: ADVERTIR** a los sujetos procesales que según lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 224 del CPACA, contra lo resuelto no procede ningún recurso.

**TERCERO:** En firma esta providencia, **REMITIR** el proceso al Tribunal Administrativo del Atlántico, para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Magistrada

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

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>”