

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 19001-23-33-000-2026-00035-03
Demandante: DAVID STIVEN CRUZ GONZÁLEZ
Demandada: IVÁN DANIEL OVIEDO, PERSONERO MUNICIPAL DE POPAYÁN (CAUCA) PARA EL RESTO DEL PERIODO 2024-2028

Temas: Personero municipal. Ley 136 de 1994, artículo 174, literal g).
Inhabilidad por intervención y celebración de contratos estatales.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la sala a resolver el recurso de apelación instaurado por la parte demandante contra la sentencia del 19 de junio de 2026, a través de la cual el Tribunal Administrativo del Cauca, Sala de Decisión 006, denegó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1. El señor David Stiven Cruz González, quien actúa en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de que se anule el acto de elección del señor Iván Daniel Oviedo como personero municipal de Popayán (Cauca), contenido en el Acta 01 de 13 de enero de 2026 proferida por el Concejo Municipal de Popayán, con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones:

[...] **TERCERO.** Declarar la nulidad del acto de elección mediante el cual el Concejo Municipal de Popayán designó al Personero Municipal para el resto del periodo institucional contenido en el acta número 01 del 13 de enero de 2026, por encontrarse viciado de ilegalidad.

CUARTO. Ordenar al Concejo Municipal de Popayán que proceda a adelantar de manera inmediata un nuevo concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal, en estricto cumplimiento del principio constitucional del mérito.

QUINTO. Declarar que el acto de elección demandado vulneró el principio constitucional del mérito, el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y el régimen legal aplicable, al haberse efectuado con fundamento en una lista de elegibles jurídicamente agotada y sin convocatoria a un nuevo proceso de selección.



SEXTO. Disponer las demás medidas necesarias para el restablecimiento del orden jurídico vulnerado y la protección del interés general.

1.2. Hechos

2. La señora Lina María Reyes, quien fue nombrada personera municipal de Popayán para el periodo 2024-2028 con ocasión de la Convocatoria 001 de 14 de noviembre de 2023 (concurso público y abierto de méritos), presentó renuncia irrevocable a su cargo el 31 de diciembre de 2025, lo que generó la vacancia definitiva de este a partir del 1.º de enero de 2026.

3. El acto administrativo que dio apertura al concurso de méritos no estableció vigencia de la lista de elegibles, de manera que el Concejo Municipal de Popayán debía efectuar una nueva elección para el periodo restante o, en su defecto, proveer transitoriamente el cargo mientras se surtía tal proceso.

4. No obstante, dicha corporación, en sesión celebrada el 13 de enero de 2026 y según consta en el Acta 001 de esa fecha, eligió como personero municipal al señor Iván Daniel Oviedo, quien ocupaba el segundo lugar en la lista de elegibles derivada del concurso de méritos adelantado en el año 2023, la cual no está vigente, pues se agotó con el nombramiento y posesión de quien ocupó el primer lugar en ese entonces.

5. Por otra parte, indicó que el señor Iván Daniel Oviedo tomó posesión el 26 de enero de 2026 ante el Juzgado Primero Civil Municipal de Popayán, esto es, en un momento y lugar distinto al establecido a la sesión del concejo municipal.

6. Asimismo, indicó que, antes de su elección, el demandado suscribió el contrato de prestación de servicios 006 de 2025 con la Personería Municipal de Popayán, el cual tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025, es decir, dentro del año anterior a su elección como personero¹.

7. En virtud de dicho contrato, el señor Oviedo intervino directamente en la celebración y ejecución de un vínculo contractual con una entidad pública de orden territorial, que ejerce funciones dentro del municipio de Popayán.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

8. El demandante invocó la infracción de los artículos 125 y 313 de la Constitución Política; 170 y 174, literal g) de la Ley 136 de 1994; título 27 del Decreto 1083 de 2015; y, artículos 2.º, 137 y 139 de la Ley 1437 de 2011.

9. Como concepto de la violación, expuso que el demandado estaba incurso en la causal de inhabilidad prevista en el literal g) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, al momento de ser elegido, toda vez que suscribió el contrato de prestación de servicios 006 de 2025 con la Personería Municipal de Popayán, el cual tuvo como fecha de

¹ En la demanda no se indicó la fecha de suscripción del contrato. En el numeral 1.2. del libelo se señaló: «el contrato fue firmado en el año 2025», es decir, dentro del año anterior a la elección.



terminación el 31 de diciembre de 2025, esto es, dentro del año inmediatamente anterior a su elección.

10. Manifestó que se configuraron los tres elementos de la inhabilidad en mención, en la siguiente forma:

a). Elemento objetivo: pues el personero actual celebró el contrato en su condición de abogado contratista, lo que implicó que tuviera intervención directa con la entidad sobre la cual luego deberá ejercer control.

b). Elemento espacial: dado que el contrato se ejecutó dentro del municipio de Popayán, y la entidad contratista es precisamente la encargada de ejercer funciones dentro de dicho ente territorial.

c). Elemento temporal: dado que el contrato fue firmado en el año 2025, es decir, un año anterior a la elección del demandado como personero municipal.

11. Aclaró que si bien el literal g) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 estableció dos hipótesis para la configuración de la inhabilidad, tal distinción no limitó su alcance, sino que previno sobre interpretaciones restrictivas que desconozcan la finalidad de la norma. Por ende, la Personería Municipal de Popayán, así no sea parte del sector central o descentralizado, es un órgano público autónomo de control con funciones estatales, administración de recursos públicos y competencias legales asignadas por la Constitución Política.

12. Consideró que la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-223 de 1995, y el Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos², han reiterado que el personero municipal, aunque actúa como agente del Ministerio Público, mantiene independencia orgánica y jerárquica y es elegido por el Concejo Municipal, de manera que la vinculación contractual previa del demandado con la Personería Municipal de Popayán afecta su imparcialidad.

13. Por otro lado, señaló que se incurrió en una indebida utilización de la lista de elegibles sin vigencia jurídica y en vulneración del concurso de méritos, toda vez que la elección se sustentó en el listado derivado del concurso público y abierto de méritos adelantado bajo la Convocatoria 001 de 2023, reglamentada por la Resolución 20231100015581 de 14 de noviembre de 2023, la cual no era aplicable al momento de la designación objeto de demanda.

14. Indicó que el acto administrativo que reglamentó el concurso no estableció término alguno de la vigencia de la lista de elegibles, por lo que no existe fundamento normativo que permita presumir un tiempo de duración ni extender su aplicación en el tiempo; además, conforme a la naturaleza del concurso público, esta se agota con el nombramiento y posesión del candidato que haya ocupado el primer lugar, o sea, en este caso con la designación de Lina María Reyes, de manera que la lista perdió fuerza ejecutoria y no podía servir de soporte para una nueva elección.

² La parte actora no citó los respectivos pronunciamientos.



15. Aseveró que la aplicación de un término de dos (2) años de vigencia de la lista carece de sustento legal, en tanto no se encuentra previsto en la Ley 136 de 1994 ni en el Decreto 1083 de 2015, así como tampoco fue incorporado en la convocatoria del respectivo concurso.

16. Advirtió que la renuncia de la anterior personera configuró una falta absoluta, por lo cual el Concejo Municipal debía convocar de forma inmediata a un nuevo concurso público y abierto de méritos, pues la vigencia de la lista de elegibles depende de lo que se haya establecido en la convocatoria y en la normativa aplicable, por lo cual de no haberse estipulado un plazo específico o al cumplimiento de este, la misma pierde validez y no puede ser utilizada para proveer el cargo.

17. De otra parte, alegó la existencia de vicios graves en el procedimiento de elección, con fundamento en que no se registraron las votaciones realizadas, se omitió el número de votos, su sentido, la modalidad en que se efectuó el escrutinio y el cumplimiento del quórum decisorio y mayorías exigidas por la ley y por el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Popayán, lo cual impide verificar la regularidad del trámite.

18. Afirmó que el acta en la que se constató la elección no justificó las razones por las cuales el personero electo decidió no posesionarse en plena sesión, pese a que el Concejo Municipal es la autoridad nominadora y competente, omisión que vulnera los principios de publicidad, motivación, transparencia y legalidad.

1.4. Contestaciones de la demanda

1.4.1. Iván Daniel Oviedo, demandado

19. Manifestó que ninguno de los cargos alegados tiene vocación de prosperidad, pues, en el caso de la presunta inhabilidad consagrada por el artículo 174, literal g) de la Ley 136 de 1994, se encuentra acreditado que el contrato de prestación de servicios 006 de 2025 fue celebrado el 7 de enero de 2025, mientras que la elección del demandado como personero municipal de Popayán tuvo lugar el 13 de enero de 2026, de manera que el lapso de un año anterior a la elección estuvo comprendido entre el 13 de enero de 2025 y la fecha de la designación, lo que implica que la celebración del contrato acaeció antes del inicio del periodo inhabilitante.

20. Planteó que si bien durante la ejecución del contrato se registraron modificaciones, tales actuaciones correspondieron a la evolución del vínculo contractual como ampliación de los plazos, el incremento del valor inicial y el registro del tiempo adicional de cumplimiento, y no a la suscripción de nuevos negocios jurídicos, pues no se alteraron los elementos esenciales como partes, objeto, tipo contractual e identificación.

21. Sostuvo que la celebración y la ejecución del contrato son dos fases distintas pues mientras que la primera corresponde a su perfeccionamiento, la segunda hace referencia a su desarrollo y cumplimiento; de esa manera, las prórrogas o ajustes se



limitan a adaptar o extender un vínculo jurídico previamente constituido sin que implique la creación de un nuevo negocio autónomo.

22. En relación con las irregularidades por la utilización de la lista de elegibles derivada del concurso de méritos, mencionó que no hay sustento normativo para exigir la realización de una nueva convocatoria para designar al personero en caso de falta del elegido, pues ello solo se realiza ante la inexistencia del listado, su agotamiento o pérdida de vigencia.

23. Frente a la falta de toma de posesión del demandado en la sesión del Concejo Municipal de Popayán dentro de la cual fue designado, indicó que dicha circunstancia carece de relevancia para determinar la validez del acto electoral, pues es un trámite posterior a su adopción.

24. Con base en lo anterior, propuso las excepciones de fondo de inexistencia de la causal de inhabilidad invocada, indebida interpretación del régimen de inhabilidades, legalidad del procedimiento de elección, inexistencia del vicio de nulidad del acto acusado y falta de fundamento fáctico y jurídico de las pretensiones.

1.4.2. Concejo Municipal de Popayán

25. La corporación no contestó la demanda en tiempo.

1.5. Actuaciones procesales relevantes en primera instancia

26. Por auto de 26 de febrero de 2026, el Tribunal Administrativo del Cauca admitió la demanda y ordenó notificar al demandado y al Concejo Municipal de Popayán. En proveído de la misma fecha, corrió traslado a la parte pasiva de la solicitud de medida cautelar solicitada en la demanda, por el término de cinco (5) días.

27. Mediante providencia de 16 de marzo de 2026 decretó la suspensión provisional del acto de elección acusado, decisión que fue revocada por auto de 21 de mayo de 2026 proferido por esta corporación, en el que se dispuso la negativa de la medida cautelar y se exhortó al *a quo* para que atendiera las reglas establecidas por la ley y la jurisprudencia en los artículos 244, numeral 3.º y 277 de la Ley 1437 de 2011, así como en la sentencia de unificación de 26 de septiembre de 2017 [expediente 25000-23-41-000-2015-02491-01].

28. A través de auto de 14 de mayo de 2026 el tribunal dispuso dar trámite de sentencia anticipada, decretó pruebas y fijó el litigio bajo los siguientes términos:

[...] Atendiendo el contenido normativo citado, se procede a fijar el litigio y el correspondiente juicio de legalidad, el cual se centrará en determinar si conforme lo solicita la parte actora, es nulo el acto de elección mediante el cual el Concejo Municipal de Popayán designó a Iván Daniel Oviedo para el resto del periodo institucional acorde el acta número 01 del 13 de enero de 2026, a partir de los reproches de ilegalidad expuestos en el concepto de violación circunscritos en la vulneración de los artículos 170 y 172 de la Ley 136 de 1994, el artículo 139 y la causal prevista en el numeral 5º del artículo 275 del CPACA, y si es del caso,



verificar si procede el restablecimiento del derecho en los términos deprecados [...].

29. En esa misma decisión, corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para emitir concepto.

1.6. Sentencia de primera instancia

30. El 19 de junio de 2026, el Tribunal Administrativo del Cauca denegó las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo siguiente:

31. Argumentó que, en relación con el uso indebido de la lista de elegibles, resultaba acertado utilizarla para la provisión de la falta absoluta del personero municipal. Lo anterior, de conformidad con el concepto 20266000073481 de 2026 expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

32. Consideró que no se advirtieron vicios en el trámite de posesión del demandado en el cargo designado, pues ello se realizó conforme lo establece el artículo 171 de la Ley 136 de 1994, al efectuarse dicha diligencia ante el juez primero Civil Municipal de Popayán el día 26 de enero de 2026.

33. Explicó que no se encuentra configurada la inhabilidad consagrada por el artículo 174, literal g) de la Ley 136 de 1994, en tanto el demandado suscribió el contrato de prestación de servicios con la Personería Municipal de Popayán, órgano de control que forma parte del Ministerio Público; por ende, no integra la administración pública central o descentralizada ni está incluido dentro de la Ley 489 de 1998.

34. Puso de presente que el artículo 174, literal g) de la Ley 136 de 1994 exige que el contrato se celebre con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo, dentro de los cuales no se encuentran las personerías municipales.

1.7. Recurso de apelación

35. La parte actora instauró oportunamente recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, con fundamento en los siguientes reparos:

36. Hizo referencia a la naturaleza jurídica de la personería municipal en los términos de los artículos 118 de la Constitución Política y 168 de la Ley 136 de 1994, conforme a los cuales esta corresponde a una autoridad creada para el cumplimiento de funciones de control, vigilancia y protección del interés público, de manera que los contratos que se celebren con ella se entienden suscritos con una entidad pública.

37. Manifestó que el tribunal incurrió en un error de interpretación del artículo 174, literal g) de la Ley 136 de 1994, toda vez que el análisis de la inhabilidad no podía agotarse en determinar la naturaleza orgánica de la personería municipal, pues el verdadero problema jurídico consistió en establecer si el demandado intervino en la celebración de un contrato con una entidad pública dentro del año anterior a su



elección, de manera que debe realizarse un examen completo de la norma en el sentido de analizar de forma independiente las dos hipótesis previstas por el legislador, para efectos de determinar si el señor Iván Daniel Oviedo incurrió en la prohibición consagrada por el artículo en cita, dada su intervención en el contrato de prestación de servicios 006 de 2025, junto con sus prórrogas, adiciones o modificaciones.

38. Hizo alusión a la doble finalidad de las inhabilidades, como lo es proteger la imparcialidad e independencia de la función de personero municipal y garantizar la igualdad, transparencia y moralidad en la contienda electoral.

39. Señaló que se encuentran acreditados los tres elementos para entender configurada la inhabilidad invocada, en esta forma:

- ☒ Elemento objetivo: el personero demandado celebró el Contrato 005 de 2025 con la Personería Municipal de Popayán, con intereses directos en el ejercicio de su cargo. El contrato fue suscrito en condición de abogado contratista, lo que implicó una intervención directa con la entidad sobre la cual luego deberá ejercer control.
- ☒ Elemento espacial: el contrato se ejecutó en el municipio de Popayán, y la designación demandada tiene sus funciones en dicho ente territorial.
- ☒ Elemento temporal: tanto el contrato como sus adiciones y prórrogas fueron firmados dentro del periodo inhabilitante que corresponde a un año anterior a la elección.

40. Puso de presente que el contrato estatal no puede analizarse de forma fragmentada, pues las modificaciones hacen parte del mismo, de modo que las adiciones, prórrogas y demás actuaciones responden a una relación única. Al respecto, explicó que los otrosíes constituyen verdaderos actos jurídicos bilaterales en los que se exterioriza nuevamente la voluntad de los firmantes para modificar aspectos esenciales de la relación contractual, tales como el plazo, el valor, las obligaciones o las condiciones de ejecución del contrato, por lo que no pueden entenderse como actuaciones accesorias.

41. Trajo a colación el pronunciamiento de esta sección en sentencia proferida dentro del expediente 13001-23-33-000-2018-00417-01, en la que se examina la prohibición de celebración de contratos como causal de inhabilidad.

42. Sostuvo que se encuentra demostrado que los otrosíes suscritos dentro del contrato objeto de reparo no constituyeron simples actuaciones de trámite pues fueron verdaderos acuerdos de voluntades que alteraron elementos esenciales del contrato inicialmente celebrado, pues modificaron su valor, ampliaron el plazo de ejecución e incorporaron nuevas obligaciones que no fueron previstas inicialmente, lo que redefinió el objeto contractual.

43. Aclaró que no cuestiona la tesis del tribunal en torno a la conformación de la lista de elegibles y al procedimiento de elección, sino a la falta de verificación de los requisitos y de las inhabilidades del elegido.



1.8. Trámite en segunda instancia

44. Por auto de 30 de julio de 2026, el magistrado sustanciador admitió el recurso de apelación instaurado por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, puso a disposición de la demandada por el término de tres (3) días conforme al artículo 292 de la Ley 1437 de 2011 y corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión dentro del plazo de tres (3) días, así como al Ministerio Público para rendir concepto dentro de los cinco (5) días siguientes a ello.

1.9 Alegatos de conclusión

1.9.1. Demandante

45. La parte actora recordó que el problema jurídico no puede reducirse a una lectura formal del vínculo contractual que tuvo el demandado con la Personería Municipal de Popayán, y que desde la demanda se dejó claro que su sustento fue la prórroga y modificaciones del Contrato 006 de 2025, el cual proyectó sus efectos hasta el 31 de diciembre de 2025, de modo que ello no fue un hecho nuevo o sorpresivo dentro del proceso.

46. Adujo que los otrosíes, adiciones y prórrogas forman parte del negocio jurídico principal, por lo cual no hubo introducción extemporánea de argumentos sino una profundización y desarrollo de las circunstancias fácticas que ya estaban comprendidas en los hechos de la demanda.

47. Reiteró los demás argumentos relacionados con la configuración de la inhabilidad invocada en la demanda.

1.9.2. Demandado

48. Señaló que el apelante no formuló en la demanda algunos reparos que puso de presente en el recurso, pues esta se estructuró bajo tres líneas argumentativas, a saber: (i) la configuración de la causal de inhabilidad del artículo 174, literal g) de la Ley 136 de 1994; (ii) la pérdida de vigencia o agotamiento de la lista de elegibles del concurso adelantado en el año 2023; y, (iii) la presunta existencia de irregularidades en el proceso de elección y posesión.

49. Explicó que en segunda instancia deberán estudiarse solo los reparos efectivamente formulados con la apelación, en tanto no reiteró lo controvertido frente a la lista de elegibles y las irregularidades en la posesión, de modo que lo que se tendrá que analizar queda reducido a la causal de inhabilidad invocada.

50. Frente a los reparos concretos del demandado, consideró que la sentencia interpretó correctamente el elemento material de la inhabilidad y que la conducta inhabilitante alegada en la demanda fue la celebración del contrato, no la suscripción de los otrosíes.



51. Argumentó que el extremo temporal de la prohibición se cuenta a partir de la suscripción del negocio jurídico, por lo que al haber sido celebrado el contrato el 7 de enero de 2025, a la fecha de la elección demandada había transcurrido más de un año.

52. Controvirtió la cita jurisprudencial hecha por el demandante, contenida en la sentencia de 30 de mayo de 2019 (expediente 13001-23-33-000-2018-00417-01), toda vez que, en su sentir, no resulta aplicable a este caso. Como contraposición, trajo a colación la sentencia de 14 de agosto de 2025 proferida por esta sección dentro del expediente 47001-23-33-000-2024-00150-02, en la que se especificó que la conducta que materializa la inhabilidad es la de intervenir en la celebración de contratos, por lo que se entiende que se configura cuando efectivamente se celebra el negocio jurídico.

1.10. Concepto del Ministerio Público

53. La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó confirmar el fallo apelado, tras considerar que el Contrato 006 de 2025 fue celebrado el 7 de enero de 2025, mientras que el demandado fue elegido el 13 de enero de 2026, razón por la cual no se configuró la inhabilidad.

54. Aclaró que si bien el tribunal partió de una interpretación equívoca al integrar en una sola conducta los elementos de las dos hipótesis previstas en la norma invocada como infringida, la inhabilidad por intervención en contratos no se configura.

55. Conceptuó que la existencia de modificaciones durante la ejecución contractual no permite generar un periodo inhabilitante como intervención prenegocial, en tanto se enmarca en el contrato original; de ese modo, estas no permiten extender temporalmente la intervención en el negocio inicial.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

56. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, de conformidad con lo establecido en los artículos 150³ y 152 numeral 7.b⁴ de la Ley 1437 de 2011, y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 434 de 2024 que contiene el reglamento del Consejo de Estado⁵.

³ Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación [...].

⁴ Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: [...] b) De la nulidad de la elección de los contralores departamentales, y la de los personeros y contralores distritales y municipales de municipios con setenta mil (70.000) habitantes o más, o de aquellos que sean capital de departamento [...]. [Destacado fuera del texto].

⁵ Artículo 1º. Modifíquese el artículo 13 del reglamento, el cual quedará así: ARTÍCULO 13.-



2.2. El acto acusado

57. La parte demandante pretende la nulidad del acto mediante el cual el Concejo Municipal de Popayán designó al personero municipal para el resto del periodo institucional, contenido en el acta número 01 del 13 de enero de 2026.

2.3. Problema jurídico

58. Corresponde a la sala determinar, con base en los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación, si en este caso hay lugar a revocar, modificar o confirmar la sentencia apelada.

59. Para el efecto, se analizará si es nula la elección del demandado como personero municipal de Popayán para lo cual deberá estudiarse si estaba incurso en la causal de inhabilidad prevista por el artículo 174, literal g) de la Ley 136 de 1994. Además, se tendrá que determinar si atendiendo a la naturaleza de las personerías municipales estas corresponden a entidades públicas del sector central o descentralizado de la administración.

2.4. Caso concreto

60. Como viene de explicarse, la parte actora pretende que se anule la elección del demandado como personero municipal, con fundamento en que estaba incurso en la causal de inhabilidad prevista por el literal g) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 al momento de ser elegido, dado que el 7 de enero de 2025 suscribió el contrato de prestación de servicios 006 de 2025 con la Personería Municipal de Popayán, el cual tuvo como fecha de terminación el 31 de diciembre de 2025.

61. El tribunal *a quo* denegó las pretensiones, tras considerar que no se entiende configurada la causal de inhabilidad invocada, toda vez que el demandado suscribió el contrato de prestación de servicios con la Personería Municipal de Popayán, órgano de control que no integra la administración pública central o descentralizada.

62. Con la apelación, la parte actora adujo que las personerías municipales son entidades públicas, en los términos de los artículos 118 de la Constitución Política y 168 de la Ley 136 de 1994, por lo que los contratos celebrados con tales autoridades se entienden suscritos con un órgano de la administración.

63. Insistió en la configuración de la inhabilidad prevista por el artículo 174, literal g) de la Ley 136 de 1994, dado que el demandado intervino en la celebración de un contrato estatal dentro del periodo inhabilitante; además, dicho negocio jurídico debía

DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos del reparto, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: [...] Sección Quinta 1. La acción de nulidad electoral contra los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en la ley. Igualmente, la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas [...].

analizarse íntegramente, de modo que los otrosíes, modificaciones y demás se tuvieran como actos jurídicos bilaterales en los que se exteriorizó nuevamente la voluntad de los firmantes para modificar aspectos esenciales de la relación contractual como el plazo, el valor, las obligaciones, etc., lo que no estaba previsto inicialmente en las cláusulas, razón por la que no pueden tenerse en cuenta como actuaciones accesorias.

64. A partir de lo expuesto, la sala advierte que confirmará la sentencia apelada, con base en las siguientes razones.

65. El artículo 174, literal g) de la Ley 136 de 1994 estableció las causales de inhabilidad de los personeros municipales bajo los siguientes términos:

ARTÍCULO 174. Inhabilidades. No podrá ser elegido personero quien:

- a) Esté incurso en las causales de inhabilidad establecidas para el alcalde municipal, en lo que le sea aplicable;
- b) Haya ocupado durante el año anterior, cargo o empleo público en la administración central o descentralizada del distrito o municipio.
- c) Haya sido condenado, en cualquier época, a pena privativa de la libertad excepto por delitos políticos o culposos;
- d) Haya sido sancionado disciplinariamente por faltas a la ética profesional en cualquier tiempo;
- e) Se halle en interdicción judicial;
- f) Sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil o tenga vínculos por matrimonio o unión permanente con los concejales que intervienen en su elección, con el alcalde o con el procurador departamental;
- g) Durante el año anterior a su elección, haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros o haya celebrado por sí o por interpuesta persona contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio;
- h) Haya sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales en el municipio dentro de los tres meses anteriores a su elección.

66. En relación con la inhabilidad objeto de demanda, la cual fue prevista por el literal g) de la norma en cita, se resalta que el legislador estipuló dos supuestos de hecho distintos, a saber:

- a. La intervención en la celebración de contratos con entidades públicas, en interés propio o el de terceros. Como intervención se entienden las actividades prenegociales o de acercamiento al contrato tendientes a lograr la celebración del negocio, sin perjuicio de que se logre su suscripción o no.
- b. La celebración por sí o por interpuesta persona de contratos de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo, que deba ejecutarse en el respectivo municipio.

67. Como se puede observar, los dos presupuestos normativos si bien establecen como extremo temporal el de un (1) año anterior a la elección, distan en cuanto al verbo rector de la conducta y las condiciones relacionadas con el contrato; es así como el primero de ellos exige concretamente que se **haya intervenido** en la suscripción de contratos con entidades públicas, lo que se traduce en el desarrollo de actividades previas tendientes a lograr la suscripción del negocio jurídico independientemente de que ello se logre o no, mientras que el segundo trata concretamente de la celebración.

68. Adicionalmente, cuando se aplica la inhabilidad por intervención, el elemento del sujeto pasivo corresponde a que el contrato en el que se interviene haya sido celebrado con entidades públicas; mientras, que la prohibición relacionada con la “celebración” del negocio jurídico exige que este se haya suscrito **con entidades u organismos del sector central o descentralizado que deban ejecutarse en el respectivo municipio**.

69. Acorde con ello, se precisa que si bien en algunos apartes de la demanda la parte actora señala que la inhabilidad se configuró por celebrar contratos mientras que en otros sostiene que fue por haber participado en la celebración de tales negocios jurídicos, teniendo en cuenta que el principal reparo consiste en que el demandado suscribió contrato de prestación de servicios el cual tuvo prórrogas y modificaciones durante el año anterior a la elección, debe interpretarse que el supuesto de hecho corresponde al de la celebración de contratos con entidades u organismos del sector central o descentralizado de la administración.

70. La anterior precisión cobra especial relevancia pues esta sección ha considerado que «[...] la norma, en realidad, consagra dos (2) conductas escindibles e independientes constitutivas de inhabilidad, a saber: i) la intervención en la celebración de contratos y ii) la celebración del contrato propiamente dicha [...]»⁶, por lo que cada uno de los supuestos señalados comporta unos elementos constitutivos que, en el caso de la hipótesis de la celebración de contratos corresponden a los siguientes:

Elemento subjetivo: es el candidato a la personería municipal.

Elemento temporal: un (1) año anterior a la fecha de la elección como personero municipal.

Elemento material u objetivo: celebración de un contrato, por sí o por interpuesta persona.

Elemento de sujeto pasivo: entidad u organismo del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse en el respectivo municipio.

71. Adicionalmente, se observa que el *a quo*, aun cuando hizo una fijación del litigio muy genérica y no delimitó la causal a analizar, en la sentencia apelada estudió el supuesto del literal g) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 relacionado con la celebración del contrato, de manera que corresponde a esta instancia estudiar el caso a partir de dicha premisa, tal y como fue considerado en un antecedente similar:

⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 12 de diciembre de 2024. Magistrado ponente Luis Alberto Álvarez Parra. Expediente 23001-23-33-000-2024-00069-01.

[...] En el caso que ocupa la atención de la Sala, se advierte que el fallo de instancia se decantó en la decisión por abordar la causal del literal g) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, desde la faceta de la intervención y no de su homóloga de celebración del negocio jurídico.

En consecuencia, el análisis del juez *ad quem* debe recaer sobre dicha premisa. Al efecto, es claro que conforme a lo indicado consideraciones atrás, existen las diferencias indicadas frente a los elementos constitutivos de cada una de las conductas previstas en el literal g) ibidem [...] ⁷.

72. Siendo claro que en este caso particular la inhabilidad se edificó sobre la suscripción del contrato, pasa la sala a verificar si, conforme a los argumentos del apelante, el demandado incurrió en la prohibición de que se trata.

73. Revisadas las pruebas aportadas al expediente se observa que el demandado suscribió contrato de prestación de servicios 006 el 7 de enero de 2025 con la Personería Municipal de Popayán, con el objeto de «Prestar servicios profesionales especializados como abogado en la Personería Municipal de Popayán, apoyando la ejecución de los diversos trámites administrativos y jurídicos que requiera el despacho de la personera», al cual se dio inicio en la plataforma SECOP II en esa misma fecha ⁸.

74. En primer término y de cara al argumento inicial del recurrente, relacionado con la naturaleza jurídica de la personería municipal, se recuerda que el supuesto de hecho consagrado por el artículo 174, literal g) de la Ley 136 de 1994 que es aplicable a este caso, a saber, la conducta de haber **celebrado contrato** exige que el negocio jurídico se haya realizado con una **entidad del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo.**

75. En ese punto, es relevante hacer una diferencia con la otra causal de inhabilidad que corresponde a la intervención la celebración de contratos que exige que sea con una entidad pública, de forma genérica, por lo que en dicha situación el legislador no efectuó una calificación como sí lo hizo con el caso de la celebración de contratos.

76. En ese sentido, debe determinarse la naturaleza jurídica de la personería municipal para efectos de establecer si se cumple con la exigencia de la norma relacionada con la celebración del contrato con entidad del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo.

77. De conformidad con el artículo 118 de la Constitución Política «El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas».

⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Magistrado ponente Luis Alberto Álvarez Parra. Expediente 20001-23-33-000-2021-00001-02.

⁸ Información extraída del modificadorio 01 al Contrato 006 de 2025, aportada dentro de los anexos de la demanda.

78. Como se puede observar, la personería municipal forma parte del Ministerio Público y corresponde a un organismo de control cuyas funciones están relacionadas con la protección de derechos humanos, del interés público y la vigilancia de quienes desempeñan funciones públicas, tal y como fue definido por la Corte Constitucional en sentencia C-365 de 2001:

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

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

79. Por consiguiente, las personerías municipales no forman parte de la administración central o descentralizada del sector administrativo, pues corresponden a órganos del control integrados al Ministerio Público.

80. Al respecto, cabe destacar lo considerado por esta sección en un caso similar⁹:

[...] En este orden de ideas, como en el presente caso la apelación en este aspecto también se limita a cuestionar únicamente lo relacionado con la celebración de contrato por parte de la demandada con la Defensoría del Pueblo, la Sala reiterará la tesis y la conclusión a la que arribó en el auto de 16 de septiembre de 2021 , según la cual la Defensoría del Pueblo no es una entidad del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo y, en consecuencia, la causal de inhabilidad alegada del literal g) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, no se configura por el hecho de que la demandada haya suscrito el contrato de prestación de servicios profesionales No. DP-4456-2019.

73. Lo anterior porque como quedó suficientemente explicado la norma exige que el contrato se celebre con un organismo «...del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo» , mientras que la Defensoría del Pueblo es un órgano de control que con la Procuraduría General de la Nación integran el Ministerio Público de conformidad con los artículos 118 y 281 de la Constitución Política, que no hace parte de la administración pública central o descentralizada pues, no está enlistada en los organismos y entidades a que refiere el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 .

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 15 de diciembre de 2021. Magistrado ponente Pedro Pablo Vanegas Gil. Expediente 20001-23-33-000-2020-00418-03.



74. Así las cosas, es claro que no se configura la inhabilidad en la que se fundó la demanda a falta del requisito objeto de celebrar contrato con un organismo «...del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo», lo que impone que la sentencia apelada sea revocada y, en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda [...].

81. Así las cosas, se observa que la inhabilidad por celebración de contratos con entidades del sector central y descentralizado de cualquier nivel administrativo no se configura, en tanto el negocio jurídico fue suscrito con la Personería Municipal de Popayán, autoridad que forma parte del Ministerio Público.

82. En conclusión, al no encontrarse configurada la causal de inhabilidad prevista por el artículo 174, literal g), de la Ley 136 de 1994 en lo que se refiere a la celebración de contratos, se confirmará el fallo apelado, no sin antes precisar que resulta innecesario analizar los demás elementos de la prohibición pues basta con advertir que no se cumplió el del sujeto pasivo.

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

III. FALLA:

PRIMERO: Confírmase la sentencia de 19 de junio de 2026, a través de la cual el Tribunal Administrativo del Cauca, Sala de Decisión 006, denegó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada
Aclara voto

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>