



**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
SINCELEJO-SUCRE**

Sincelejo, once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicado N°:** 70001-33-33-001-2020-00135-00

**Demandante:** Carlos Pestana Imitola

**Demandado:** Municipio de Coveñas (Sucre) - Concejo Municipal

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Asunto:** Niega medida cautelar de suspensión de actuación administrativa.

**1. Asunto a resolver:**

Procede el despacho a resolver la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional del procedimiento administrativo de concurso de méritos para elección de personero municipal de Coveñas, convocado mediante resolución No 032 del 09 de febrero de 2021.

**2. Antecedentes:**

**2.1. De la solicitud de medida cautelar y fundamentos de la parte demandante:**

La parte actora solicita que, como medida cautelar, se ordene la suspensión del procedimiento administrativo de concurso de méritos para elección de personero municipal de Coveñas, convocado mediante resolución No 032 del 09 de febrero de 2021.

Como sustento factico de la petición cautelar de suspensión de la actuación administrativa concursal, la parte demandante expuso lo siguiente:

- Que mediante acuerdo N° 007 de fecha 09 de septiembre de 2015, el

municipio de Coveñas a través de su Concejo Municipal, acuerda “por medio del cual se establece el procedimiento para la realización del concurso público y abierto de méritos para la elección del cargo de personero municipal del municipio de Coveñas Sucre y se dictan otras disposiciones.

- Que el Concejo Municipal de Coveñas – Sucre, a través de su presidente y en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, lleva a cabo estudio de conveniencia, en donde se realiza la identificación de la necesidad, que no es otra que la implementación del concurso de méritos para proveer la elección del personero municipal de Coveñas vigencia 2020-2024, a través de una persona jurídica idónea que acompañe a la corporación adelantar el concurso público de méritos.
- Que mediante certificado de disponibilidad presupuestal N° 00-126 de fecha 26 de noviembre de 2019, el presidente del Concejo Municipal de Coveñas – Sucre, certifica que si existe disponibilidad para llevar a cabo **“Asesoría para el fortalecimiento institucional concurso público y abierto de méritos para la elección del personero municipal de Coveñas – Sucre”**. Por valor de \$15.000.000 de pesos.
- Que se expidió la Resolución N° 193 de fecha 26 de noviembre de 2019, *por medio de la cual se escoge a la universidad o institución de educación superior pública o privada o entidad especializada en procesos de selección de personal para que adelante concurso público de méritos de elección de personero (a) municipal de Coveñas – sucre para el periodo institucional 2020-2024*, expedido por el Concejo Municipal de Coveñas – Sucre.
- Que, posteriormente, el Concejo Municipal de Coveñas el día 27 de noviembre del 2019, llevó a cabo contrato estatal de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión N° CMC-CD- 012-2019 con la **Corporación Universitaria de Colombia IDEAS**, por valor de \$15.000.000 pesos, con plazo de ejecución 45 días, con el objeto de **“asesorías para el fortalecimiento institucional concurso público y abierto de méritos para la elección de Personero Municipal de Coveñas.”**
- Que por Resolución N° 203 de fecha 27 de noviembre de 2019, se convoca por parte del Concejo Municipal del Municipio de Coveñas – Sucre, el concurso público de méritos para proveer el cargo de personero municipal del municipio de Coveñas, para el periodo institucional 2020-

2024.

- Que el señor **CARLOS AUGUSTO PESTANA**, el día 13 de diciembre de 2019, envió al honorable Concejo Municipal de Coveñas – Sucre, todos los documentos necesarios para acreditar su aspiración como personero municipal para el periodo 2020- 2024, adjuntando: **hoja de vida, formulario único de inscripción, fotocopia de la cedula de ciudadanía, fotocopia de la tarjeta profesional, certificados de antecedentes, entre otros documentos que se anexan.**
- Que el día 15 de diciembre de 2019, se expidió la lista de admitidos dentro del concurso de méritos para la elección del personero del municipio de Coveñas – Sucre.
- Que la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS avisó a los aspirantes admitidos al concurso de méritos para la elección de personero en el municipio de Coveñas – Sucre, para llevar a cabo las **pruebas comportamentales y de conocimiento**, citación que fue debidamente recibida por el demandante y de la cual se hizo presente a realizar el examen.
- Que el día 23 de diciembre de 2019, la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS, publicó los resultados de las **pruebas comportamentales y de conocimiento**, donde se puede observar que el señor **CARLOS AUGUSTO PESTANA IMITOLA**, fue la única persona que alcanzó el **umbral del 70% aprobatorio**.
- Que cumplida las anteriores etapas del *Concurso Público de Méritos, para proveer el Cargo de Personero(a) Municipal de Coveñas – Sucre, para el periodo institucional 2020 – 2024*, la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS, proceden a realizar el análisis de antecedentes académicos y de experiencia de cada participante para determinar el grado de idoneidad de cadauno de los aspirantes al cargo de Personero Municipal de acuerdo con el perfil.
- Afirmó el demandante que, el día 31 de diciembre de 2019, la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS, certificó que una vez surtidas las fases de selección de personal para proveer el cargo de personero municipal de Coveñas – Sucre, para el periodo 2020 – 2024, de conformidad con las resoluciones del Concejo Municipal de Coveñas No. 203 del 27 de noviembre de 2019, para llevar a cabo el proceso de elección del personero Municipal, publica los resultados definitivos, consolidando como única persona acreedora del cargo de personero del Municipio de

Coveñas, al señor **CARLOS AUGUSTO PESTANA IMITOLA**.

- Que la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Coveñas – Sucre, en atención al cronograma que correspondía la etapa de la entrevista decide expedir la Resolución N°. 007 de enero 07 de 2020 “**por medio de la cual se modifica el cronograma de actividades para la realización del concurso público y abierto de méritos para elección del Personero Municipal de Coveñas – Sucre, vigencia 2020 -2024 y se dictan otras disposiciones**”, el cual fija como fecha para la respectiva entrevista el día **07 de enero de 2020** en el recinto del Concejo Municipal, llamado al que el demandante acudió en la fecha y hora indicada.
- Dijo que, posteriormente, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Coveñas – Sucre, expide la Resolución N° 008 de enero 07 de 2020 “**por medio de la cual se publica la lista de elegibles y los resultados de la prueba de entrevista presentada por los aspirantes habilitados en el concurso público y abierto de méritos para la elección del personero Municipal de Coveñas vigencia 2020 -2024**”.
- Dijo que, el Concejo Municipal, emitió la resolución N° 010 de fecha 09 de enero de 2020, mediante la cual se publica la lista definitiva de elegibles del concurso público y abierto de méritos para la elección del personero Municipal de Coveñas – Sucre para el periodo 2020- 2024, en donde se resolvió dentro del numeral 2° que el señor CARLOS AUGUSTO PESTANA IMITOLA, es la única persona que integra la lista definitiva de elegibles con un puntaje definitivo de 78.98.
- Señaló que, en sesión del 10 de enero de 2020, el Concejo Municipal se procedió a la votación para elección de Personero Municipal, sin embargo, en una situación sui generis, no se logra la cantidad de votos requeridos para la elección de personero municipal, en razón a que los resultados arrojaron seis (06) votos en blanco y Tres (03) votos por el primer candidato de la lista de Elegibles.
- Manifestó que, en sesión de fecha 19 de febrero de 2020, a través de la proposición efectuada por el concejal KEVIN ANDRES ZUBIRIA, con respaldo en la solicitud de revocatoria directa elevada por RAUL ALFONSO RICARDO el 02 de enero de 2020, se autorizó a la Mesa directiva para adelantar la actuación administrativa para la revocatoria de la Resolución No 203 de fecha 27 denoviembre de 2019 que convocó

el concurso público de méritos.

- Manifestó que, en ejercicio de estas facultades la Mesa Directiva expidió la Resolución No. 038 DE 2020 “Por medio de la cual se revoca la resolución No. 203 del 27 de noviembre de 2019, por medio de la cual se convocó a concurso público de méritos, para proveer el cargo de personero municipalde Coveñas-sucré”.
- Señaló el actor que, la Resolución No. 038 de 2020 optó por utilizar una comunicación falsa de la Corporación Universitaria Ideas, para Fundamentar el espurio acto administrativo de revocatoria.
- Manifestó que, el 05 de marzo de 2020, la Corporación Universitaria IDEAS, comunicó al señor. Carlos PestanaImitola, que el concurso no ha sido declarado desierto.
- Que, la Mesa directiva del Concejo Municipal de Coveñas, solicito el día 22 de Enero de 2021, autorización a la plenaria del Concejo Municipal de Coveñas para convocar a un nuevo concurso de méritos para la elección de personero municipal de Coveñas.
- Manifestó que, la Plenaria en esa misma sesión negó con ocho votos negativos vs tres votos positivos, la convocatoria a un nuevo concurso de méritos, y que a pesar de esta negativa, con Resolución No. 032 del 09 de febrero de 2021, convocó a un nuevo concurso de méritos para la provisión del cargo de personero municipal de Coveñas.
- Concluye diciendo que, se requiere la adopción de la medida cautelar de suspensión de actuación administrativa, en aras de salvaguardar el objeto del proceso.

Posteriormente, mediante memorial dirigido al correo electrónico del juzgado el día 23 de septiembre de 2021, la parte demandante, adiciona los siguientes argumentos para que se tengan en cuenta al momento de resolver la medida cautelar de suspensión provisional del concurso público de méritos abierto a través de la resolución No 032 del 09 de febrero de 2021:

- Que se presentó demanda de Nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Resolución No. 038 del 2020, correspondiéndole al Juzgado 001 Administrativo de Sincelejo, el cual en auto del 15 de diciembre de 2020, decidió: Admitir la presente demanda instaurada en ejercicio del medio de control Nulidad y Restablecimiento del derecho por el señor Carlos Augusto

Pestana Imitola contra el Municipio de Coveñas – Concejo Municipal de Coveñas.

- Que la Mesa directiva del Concejo Municipal de Coveñas, solicitó el día 22 de Enero de 2021, autorización a la plenaria del Concejo Municipal de Coveñas para convocar a un nuevo concurso de méritos para la elección de personero municipal de Coveñas.
- Que dentro del trámite de acción de tutela con providencia del 04 de junio de 2020, el juez cuarto civil del circuito de Sincelejo fallo en el siguiente sentido:

“(…) PRIMERO: REVOCAR el fallo de tutela proferido en este asunto por el Juzgado Promiscuo Municipal de Coveñas-Sucre, el 30 de abril de 2020, y en su lugar CONCEDER el amparo transitorio de los derechos fundamentales a la confianza legítima, buena fe, debido proceso, derecho al acceso de cargos públicos por mérito y la igualdad, por encontrarse vulnerados por el CONCEJO MUNICIPAL DE COVEÑAS, de acuerdo con las razones expuestas en la parte considerativa del presente fallo. SEGUNDO: ORDENAR al CONCEJO MUNICIPAL DE COVEÑAS, que en el término de 48 horas contados a partir de la notificación del presente fallo, proceda a suspender temporalmente los efectos jurídicos de la Resolución N° 038 del 27 de febrero de 2020 expedida por dicha corporación, hasta tanto se garantice al señor CARLOS AUGUSTO PESTANA IMITOLA que las acciones judiciales de cumplimiento y de simple nulidad con solicitud de medida provisional, presentados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo de este distrito judicial, van a resultar idóneas por la reactivación del trámite procesal que le corresponde, ello cuando se verifique el levantamiento de las medidas de suspensión de los términos en las que se encuentran aquellas en este momento por disposición del Consejo Superior de la Judicatura. (...)”

Dijo que, la Resolución No. 094 de 2020, dio cumplimiento a una orden judicial del Juez Cuarto Civil del Circuito de Sincelejo, suspendió la Resolución No. 038 de 2020.

Señaló que, la Plenaria negó con ocho votos negativos vs tres votos positivos, la convocatoria a un nuevo concurso de méritos, y que a pesar de esta negativa, con Resolución No. 032 del 09 de febrero de 2021, convocó a un nuevo concurso de méritos para la provisión del cargo de personero municipal de Coveñas.

Manifestó que, se encontraba en trámite una medida cautelar de suspensión provisional de la Resolución 038 de 2020, la cual fue negada por el despacho

teniendo como base que ya esta resolución estaba suspendida por la orden judicial y la Resolución 094 de 2020.

Afirma el actor que, abordado la tesis del despacho es claro que la Resolución No. 032 de 2021, es expedida teniendo como base un acto administrativo que ha perdido su fuerza ejecutoria, y la decisión judicial sería ilusoria sino se suspenden los efectos de esta.

Sostiene el actor que, teniendo en cuenta la tesis del despacho, resulta diáfano concluir que la convocatoria de un nuevo concurso de méritos en aplicación de una resolución suspendida perdió su fuerza ejecutoria en los términos del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.

Manifestó que, este despacho entendió que esta resolución en estos momentos estaba suspendida, por lo que no podía entonces ser utilizada para convocar un nuevo concurso, pues la revocatoria del anterior estaba sin efectos, resultando claro que la convocatoria desde esta instancia del proceso debe ser suspendida en aras de garantizar la decisión que se adopte por parte del despacho dentro del medio de control de la referencia.

Advirtió que, la Escuela Superior De Administración Pública – ESAP en Resolución No. SC-940 del 20 de agosto de 2021, modifica el cronograma y está programado los resultados finales de la convocatoria para el mes de octubre de 2021, por lo que si no se adopta una decisión pronta, se terminara por elegir a un personero municipal, y terminara por ser ilusorias las pretensiones de este medio de control.

## **2.2. Pronunciamiento de la parte demandada:**

### **2.2.1. Municipio de Coveñas:**

El municipio de Coveñas – Concejo Municipal no se pronunció sobre esta solicitud de medida cautelar.

### 3. Consideraciones:

#### 3.1. El alcance y contenido de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos en el ordenamiento jurídico colombiano:

La introducción de las medidas cautelares innominadas en los procesos contenciosos administrativos, constituye una de las novedades que a nuestro ordenamiento jurídico procesal, trajo el CPACA. Pues le otorga al Juez la libertad de escoger entre varias medidas jurídicamente posibles, a la que fácticamente se adecue mejor a las necesidades y circunstancias del caso concreto.

Este nuevo derecho cautelar, si bien flexibiliza al régimen tradicional de medidas cautelares, conserva a las cautelas nominadas en estatutos procesales anteriores, con la taxatividad y restricción que las caracteriza en cuanto a su nominación e interpretación.

En ese contexto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, clasifica a las medidas cautelares en *preventivas*, cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; *conservativas*, las cuales buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; *anticipativas*, de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y de *suspensión*, que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa<sup>1</sup>.

Ahora bien, la procedencia de estas medidas cautelares, se sujeta al cumplimiento de unos requisitos, entre ellos, la apariencia de buen derecho (*fumus bonis iuris*), el peligro en la demora (*periculum in mora*) y la ponderación de intereses. Sobre este asunto, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>2</sup>, conmemorando el criterio expuesto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

“[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el *fumus boni iuris* y *periculum in mora***. El primero, o

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del siete (7) de mayo de 2018. Expediente nro. 11001-03-24-000-2016-00291-00.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del veintiocho (28) de enero de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00302-00. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS.

apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho** [...]”<sup>16</sup> (Negrillas fuera del texto).

Dentro de ese conjunto de medidas cautelares, encontramos la suspensión de los procedimientos y de las actuaciones administrativas prevista en el numeral 2 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

(...)

**2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción** y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida. (Negrillas por fuera del texto original)

Por lo expuesto, para que proceda la medida cautelar de suspensión de un procedimiento administrativo es menester que se acredite, además de los requisitos previstos en el numeral 2 del artículo 230 del CPACA, la apariencia de buen derecho, el peligro en la demora y la ponderación de intereses.

#### **4. Análisis concreto de la solicitud de medida cautelar:**

Conforme a lo dicho anteriormente, uno de los requisitos para que proceda la suspensión provisional de los actos y procedimientos administrativos es que se pruebe el requisito del peligro en la demora *periculum in mora*, la cual comprende la necesidad de la medida cautelar.

El requisito de la necesidad, como integrante del *periculum in mora* (peligro en la demora) está acompasado con el numeral 2 del artículo 230 del Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al señalar que a la medida cautelar de suspensión del procedimiento administrativo “... *solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción...*”

En sus escritos de solicitud de medida cautelar, la parte actora afirma que, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP en Resolución No. SC-940 del 20 de agosto de 2021, modifica el cronograma del concurso y está programado los resultados finales de la convocatoria para el mes de octubre de 2021, por lo que si no se adopta una decisión pronta, se terminara por elegir a un personero municipal, y terminara por ser ilusorias las pretensiones de este medio de control.

Al revisarse el contenido de la resolución No SC- 940 del 20 de agosto de 2021, se advierte que la publicación de la lista de elegibles por parte del Concejo Municipal de Coveñas, está prevista para el 16 de octubre de 2021.

En su juicio de necesidad, la parte demandante plantea que si no se decreta esta medida cautelar, las pretensiones de su demanda resultarían ilusorias, pues el Concejo Municipal de Coveñas habría elegido Personero Municipal, dejando entrever, la imposibilidad que tendría el actor en ser vinculado a dicho cargo.

El despacho no comparte esta tesis, pues, independientemente de la decisión judicial que resulte en este proceso, en el evento que, antes de dictarse sentencia de primera instancia, el Concejo Municipal de Coveñas elija personero en el marco de un concurso público y abierto de méritos para el periodo 2020-2024, la persona que resulte elegida, podría vincularse a este proceso, conforme a las reglas del litisconsorcio, coadyuvante o terceros con interés, figura que se establecerá al momento de adoptar la decisión de vinculación procesal correspondiente, si a ello hubiere lugar. .

En ese sentido, en el evento que las pretensiones de la demanda prosperen, las mismas no serían ilusorias, pues con la vinculación procesal de la persona que resulte elegida como personero del municipio de Coveñas –Sucre para el periodo 2020-2024 por virtud de un concurso público de méritos, no se imposibilitaría la ejecución de dicha providencia judicial.

Por lo anterior, se negará la medida cautelar solicitada por la parte actora y, en su lugar, se ordenará al Municipio de Coveñas – Sucre que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que elijan al Personero por virtud de un concurso público y abierto de méritos para el periodo 2020-2024, informen al despacho su nombre completo y su dirección de correo electrónico, a efectos de analizar su vinculación procesal a este proceso.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo,

**RESUELVE:**

**1º.- Negar** la medida cautelar de suspensión provisional del procedimiento administrativo de concurso de méritos para elección de personero municipal de Coveñas, convocado mediante resolución No 032 del 09 de febrero de 2021.

**2º.- Ordenar** al Municipio de Coveñas – Sucre que, en caso que su Concejo Municipal, elija Personero Municipal en el marco de un concurso público y abierto de méritos para el periodo 2020-2024, **informen** al despacho, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, el nombre completo y la dirección de correo electrónico de la persona que resulte elegida como Personero, a efectos de analizar su vinculación procesal a este proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MARIO DE LA ESPRIELLA OYOLA**

Juez(a)

Juzgado 001 Administrativo Oral Del Circuito De Sincelejo - Sucre

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**ef84efe16c55b3477a2e2e5bb7697d6df1fd32abac727e6a1e5c5d33bb5212**  
**20**

Documento firmado electrónicamente en 11-10-2021

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>**