



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, catorce (14) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 73001-33-33-004-**2020-00145-00**  
MEDIO DE CONTROL: ELECTORAL  
DEMANDANTE: PROCURADURIA 105 JUDICIAL 1 PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE IBAGUE  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE NATAGAIMA-CONCEJO MUNICIPAL y el señor ARNUBI USECHE CARDOSO

### SENTENCIA

Agotadas las etapas procesales previstas en la norma, procede el Despacho a dictar el fallo que en derecho corresponde, dentro del presente medio de control de NULIDAD ELECTORAL promovido por el señor PROCURADOR 105 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE IBAGUÉ, en contra del MUNICIPIO DE NATAGAIMA- TOLIMA, el CONCEJO MUNICIPAL de la misma localidad y el señor ARNUBI USECHE CARDOSO.

#### 1. Pretensiones<sup>1</sup>

Pretende la parte demandante, la inaplicación de la convocatoria a concurso de méritos para elegir Personero del municipio de Natagaima para el período 2020 a 2024, contenida en la Resolución 014 del 19 de septiembre del 2019 expedida por el Concejo Municipal de dicha localidad, así como también, la declaratoria de nulidad del acto administrativo mediante el cual, dicha Corporación eligió al señor Arnubi Useche Cardoso como Personero de ese municipio para el período 2020 a 2024, acto contenido en el punto 4 del Acta de sesión plenaria 07 del 10 de febrero del 2020 y protocolizada con la Resolución 014, expedida ese mismo día.

#### 2. Fundamentos fácticos<sup>2</sup>

Fundamenta la parte demandante sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos relevantes para la cuestión litigiosa a resolver, según se consignó al interior de la audiencia inicial:

1.- Que a través del portal de noticias de su página web, el 31 de mayo de 2019, la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, ofreció a los Municipios de 5ª y 6ª categoría de todo el país, su acompañamiento gratuito para el desarrollo de los concursos de méritos para elegir Personeros para el período 2020 a 2024.

---

<sup>1</sup> Según se consignó en la Audiencia Inicial. No. 119 del Cuad. Ppal.

<sup>2</sup> Ibidem.

2.- Que mediante escrito sin fecha, la Federación Colombiana de Autoridades Locales – FEDECAL- y el establecimiento de comercio Creamos Talentos, presentaron propuesta formal para el acompañamiento gratuito al Concejo municipal de Natagaima en la realización del concurso de méritos para elección del Personero; propuesta esta que terminó haciendo parte integral del convenio interinstitucional que fuera celebrado más adelante, en el que se indicó que el establecimiento de comercio era un *“Ente Especializado en Procesos de Selección de Personal en especial del nivel directivo, que es el nivel al cual pertenecen los Personero Municipales”*, mientras que FEDECAL se presentó como un *“ente especializado con amplia experiencia en acompañamiento, asesoría y apoyo a la gestión a los Concejos y Concejales de Colombia, para que éstos adelantaran de manera directa los Concursos Públicos y Abiertos de Méritos para la Elección de los Personeros Municipales”*.

3.- Que el establecimiento de comercio y la federación presentaron un protocolo de confidencialidad y seguridad de las pruebas de conocimientos académicos y competencias laborales, en la que se señaló lo siguiente: *“Las preguntas del cuestionario serán elaboradas con base en el eje temático y saberes básicos y específicos, relacionados con las funciones del personero municipal, por un grupo de profesionales de carácter interdisciplinario entre Abogados y Administradores Públicos (Cuatro Abogados y un Administrador Público).”*

4.- Que según el certificado de existencia y representación legal de FEDECAL que le presentó al Concejo municipal de Natagaima, se desprende que esta federación es una persona jurídica sin ánimo de lucro, en cuyo objeto social nada se indica acerca de la selección de personal.

5.- Que de acuerdo con el certificado de la Cámara de Comercio de Bogotá emitido el 14 de junio del 2019, Creamos Talento es un establecimiento de comercio con las siguientes actividades económicas: *“i) 7220 investigaciones y desarrollo experimental en el campo de las ciencias sociales y las humanidades; 7020 actividades de 4 consultoría de gestión; iii) 7830 otras actividades de suministro de recurso humano; iv) 7490 otras actividades profesionales, científicas y técnicas N.C.P”*.

6.- Que el 27 de agosto de 2019, el Concejo municipal de Natagaima celebró con Fedecal y Creamos Talentos, el convenio 01 para el acompañamiento, asesoría y apoyo a la gestión en el proceso del concurso de méritos para la elección del personero municipal, de conformidad con los lineamientos establecidos en el decreto 1083 del 2015, estableciéndose en la cláusula segunda de dicho negocio jurídico, que sería obligación de FEDECAL, el brindar acompañamiento, asesoría y apoyo a la gestión a los Concejales del municipio de NATAGAIMA TOLIMA, para la elección del Personero, de acuerdo con los estándares definidos en la Ley 1551 de 2012 y su Decreto Reglamentario 1083 de 2015.

7.- Que dicho convenio tuvo como fundamento, entre otras consideraciones, el reconocimiento expreso de que el Concejo Municipal no contaba con la experiencia necesaria ni el recurso humano que apoyara la logística de tal evento, como tampoco con los recursos financieros suficientes para cubrir los gastos que ocasionaba el desarrollo de tan compleja actividad.

8.- Que el Concejo Municipal de Natagaima, a través de la resolución 014 del 19 de septiembre del 2019, expidió la convocatoria pública 02 del 2019, mediante la cual convocó y reglamentó el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero de esa localidad para el período 2020 a 2024.

9.- Que para tal efecto se establecieron cuatro pruebas a practicar: i) de conocimientos (70%) con carácter eliminatorio y puntaje mínimo aprobatorio de 45 sobre 70, ii) competencias laborales (10%), iii) análisis de antecedentes (10%) y, por último, iv) la entrevista (10%), lo cual, según indica el actor, permite establecer que entre la prueba de conocimientos y la de competencias laborales se encuentra el 80% del peso ponderado del total de las cuatro etapas a evaluar en el concurso, amén de la naturaleza eliminatoria de la primera.

10.- Que también se estableció que los aspirantes que no aprobaran la prueba de conocimientos no continuarían en el concurso y, por tanto, serían excluidos de la convocatoria

11.- Que mediante escrito del 26 de junio del 2020, el Concejo Municipal de Natagaima informó que las *“preguntas del cuestionario de la prueba de conocimientos fueron elaboradas por un grupo de profesionales de carácter interdisciplinario entre Abogados y Administradores públicos (Cuatro Abogados y un Administrador Público), en tanto el cuestionario de la prueba de competencias fue estructurado por el grupo de psicólogos y trabajadores sociales; equipos de profesionales que pertenecen a la Federación Colombiana de Autoridades Locales FEDECAL y a Creamos Talentos, como quiera que dicha Corporación, no contaba con los profesionales idóneos para tal efecto”*.

12.- Que la corporación pública municipal expidió la resolución 017 del 17 de octubre del 2019, por medio de la cual se publicó la lista definitiva de 13 concursantes admitidos y 5 inadmitidos.

13.- Que a través de la resolución 020 del 2019 se publicaron los resultados definitivos de la prueba de conocimientos, informándose que de los 13 participantes sólo 4 superaron la prueba, a saber: i) la persona identificada con la cédula de ciudadanía 11.521.544 (61 aciertos, con peso porcentual en el total de las pruebas de 61%), ii) C.C. 79.974.183 (57 correctas, equivalente al 57%), iii) C.C. 1.109.842.737 (48 aciertos; 48%) y iv) C.C. 1.110.453.906 (45 aciertos, 45%).

14.- Que a través de la resolución 021 del 1 de noviembre de 2019 se publicaron los resultados definitivos de la prueba de competencias laborales aplicada el 7 de septiembre, arrojando los resultados de 4 participantes.

15.- Que los resultados definitivos de la prueba de antecedentes fueron publicados con la resolución 023 del 18 de noviembre del 2019.

16.- Que mediante la resolución 07 del 7 de enero del 2020 se publicaron los puntajes obtenidos por los aspirantes en la entrevista respectiva.

17.- Que de la anterior información es dable colegir, según lo anota el demandante, que en tales resultados no está incluido el participante que se identificaba en el

proceso de selección con la cédula de ciudadanía 1.110.453.906, de quien afirma, tampoco hizo parte de la lista de elegibles, la cual se conformó así en estricto orden de méritos para proveer el cargo de personero, así: 1) C.C. 79.974.183, porcentaje total: 77.52%; 2) C.C. 11.521.544: 75.7% y 3) C.C. 1.109.842.737: 67.2%.

18.- Que en sesión plenaria del pasado 10 de febrero de 2020, el Concejo Municipal de Natagaima eligió a Arnubi Useche Cardoso, C.C. 79.974.183, como Personero municipal para el período 2020-2024, decisión que se protocolizó a través de la resolución 014, expedida ese mismo día.

### **3. Concepto de la violación.**

En el escrito de demanda se formulan como cargos de nulidad frente al acto demandado los siguientes:

#### ***3.1. Vulneración del ordenamiento jurídico superior y expedición irregular del acto administrativo demandado por desconocimiento del mérito como factor objetivo y parámetro de valoración en el concurso para la elección del Personero Municipal, dado que quienes elaboraron las pruebas de conocimientos y de competencias laborales no reúnen los requisitos para desarrollar esta tarea.***

Lo anterior, bajo el argumento de que, según se señala, en este caso se encuentra demostrado que el Concejo Municipal de Natagaima no ejerció de manera autónoma su competencia electoral durante el proceso de selección adelantado para la elección del Personero de dicha localidad, sino que, al darse cuenta de su falta de idoneidad en materia de concursos de méritos, optó por apoyarse en terceros para tal efecto, concretamente en FEDECAL y CREAMOS TALENTOS, quienes no adelantaron un apoyo mínimo ni se limitaron a ofrecer un simple acompañamiento, asesoría y apoyo a la gestión en dicho proceso, como lo pretende hacer ver el precitado Concejo, sino que asumieron amplísimas tareas de diseño y ejecución del mismo, al punto que fueron profesionales de una y otra entidad los que elaboraron la prueba de conocimientos y la de competencias laborales, respectivamente, y también resultaron ser los que calificaron las mismas.

Para arribar a dicha conclusión, el extremo actor aludió al contenido del Convenio 01 del 27 de agosto del 2019, de cooperación interinstitucional y apoyo a la gestión celebrado entre el Concejo Municipal de Natagaima y la Federación Colombiana de Autoridades Locales Fedecal y Creamos Talentos, en cuyo interior se dejó consignado que dicha Corporación reconocía expresamente que no contaba con la experiencia necesaria ni el recurso humano que apoyara la logística para el aludido proceso concursal, ni tampoco con los recursos financieros suficientes para cubrir los gastos que ocasionaba el desarrollo de tan compleja actividad.

Ahora bien, una vez la parte demandante estableció que dichas entidades fueron las que básicamente adelantaron el proceso de selección del personero municipal de Natagaima para el periodo 2020-2024, señaló a renglón seguido que las mismas no contaban con la idoneidad requerida para tal efecto.

Y ello es así, porque a su juicio, ni FEDECAL ni CREAMOS TALENTOS estaban facultadas por el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 del 2015 para adelantar el concurso de méritos de Personero municipal de Natagaima, debido a que no son entidades especializadas en procesos de selección de personal, puesto que la primera, no tiene dentro de su objeto social la actividad de selección de personal, en tanto que la segunda ni siquiera es una persona jurídica.

**3.2. Vulneración del ordenamiento jurídico superior y expedición irregular del acto administrativo pues el operador logístico asumió labores de supervisión, dirección y conducción del proceso de selección que normativamente no le han sido atribuidas.**

Afirmó el Procurador demandante que, conforme a la jurisprudencia constitucional, es claro que la supervisión, dirección y conducción del concurso de méritos para elegir al Personero es tarea indelegable de los Concejos Municipales, luego en este caso, al hallarse demostrado que quienes ejercieron dichas facultades y competencias fueron FEDECAL y CREAMOS TALENTOS, la elección efectuada debe ser declarada nula.

#### **4. Contestación de la demanda**

##### **4.1. Municipio de Natagaima**

La apoderada del municipio de Natagaima se opuso a la prosperidad de las pretensiones y frente a los hechos adujo que el 1, 5 al 9, 12 al 14 y 16 y 17 son ciertos; el 2 es parcialmente cierto, el 3 no le consta y el resto no son ciertos.

Propuso como excepciones las que denominó: a) Falta de legitimación en la causa por pasiva del municipio de Natagaima; Inexistencia de contenido electoral del convenio 01 de 2019; c) Inoperancia de causal de nulidad frente a la expedición del acto administrativo; y, d) Presunción de legalidad del acto de elección.

Como argumento principal defensivo indicó que no es procedente construir cargos de nulidad contra el acto de elección aquí demandado, señalando que FEDECAL y CREAMOS TALENTOS, no eran entidades idóneas para adelantar el concurso de méritos para la elección del personero municipal de Natagaima, toda vez que de acuerdo al Convenio 001 de 2019, que por demás afirma, no es un acto electoral, la responsabilidad, dirección y ejecución del mismo, estuvo siempre a cargo del Concejo Municipal de dicha localidad.

##### **4.2. ARNUBI USECHE CARDOSO**

Al momento de dar contestación a la demanda, la apoderada del señor ARNUBI USECHE CARDOSO manifestó frente a los hechos que el 1, 5 al 9, 12 al 14, 16 y 17 son ciertos; el 2 y 3 parcialmente ciertos y el resto no son ciertos; respecto de las pretensiones, arguyó su oposición, alegando la ausencia de fundamentos de hecho y de derecho que las soporten y formulando como excepciones las que denominó: a) No configuración de la causal de nulidad de expedición irregular del acto

administrativo de elección del personero municipal, este fue expedido en estricta observancia del decreto 1083 de 2015.- primer cargo de nulidad formulado; b) Frente al segundo cargo – expedición irregular del acto administrativo – por asumir el operador logístico labores de supervisión dirección y conducción del proceso; c) El cargo de nulidad relacionado con la expedición irregular por vicios en el contrato 001 de 2019 es infundado y no tiene la potencialidad de enervar la nulidad del acto de elección; d) El convenio 001 de 2019 no es un acto de contenido electoral y tampoco es un acto electoral, por lo tanto, no es susceptible de control jurisdiccional a través del medio de control de nulidad electora; e) Presunción de legalidad del acto de elección; f) Primacía de lo sustancial frente a lo adjetivo; g) Ausencia de un yerro sustancial que tenga la virtualidad de engendrar la nulidad que se pretende y la genérica.

Inicialmente expresó la apoderada de la parte accionada que, el demandante en el escrito de demanda, señala que el acto administrativo de elección contenido en el acta de sesión y la resolución 014 de 2021, es nulo por la expedición en forma irregular al desconocerse el mérito como factor objetivo, pues quienes elaboraron las pruebas de conocimientos y competencias laborales, no reúnen los requisitos para desarrollar esa tarea.

Al respecto, refirió que aquél incurre en un error de hecho y de derecho, al considerar erradamente que el Concejo Municipal de Natagaima Tolima, no ejerció autónomamente su competencia durante el proceso de selección, puesto que lo ocurrió fue que dicha Corporación optó por adelantar en forma directa el proceso de selección, y para ello en aras de adelantar dicho proceso, a efectos de tener conocimiento sobre las etapas y los procesos que debía ejecutar, contó con el respectivo apoyo a la gestión, de FEDECAL Y CREAMOS TALENTOS, quienes brindaron acompañamiento, asesoría y apoyo a los concejales en el proceso de elección de personero, pero aquél siempre conservó la dirección de dicho proceso.

Es así que concluyó que, las presuntas o posibles irregularidades del convenio 001 de 2019, del que por demás afirma no tiene la naturaleza de un acto de contenido electoral, no tienen nexo o relación de causalidad con la expedición del acto administrativo de elección contenido en el acta 04 del 10 de enero de 2020 y la resolución 014 del 10 de febrero de 2020, por medio del cual se protocoliza la elección del personero municipal, puesto que el Convenio 001 de 2019, se suscribió no con el objeto de ejecutar y adelantar el concurso de méritos para la selección de Personero municipal, si no para brindar asesoría y acompañamiento a los concejales sobre el concurso de méritos, de manera que aun en el supuesto hipotético de la existencia de algún tipo de irregularidad, esta no tendría la potencialidad de viciar la elección, como quiera que el concurso de méritos en su integridad, fue adelantado por el Concejo Municipal de Natagaima.

## **5. Actuación procesal**

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el día 4 de agosto de 2020, correspondió por reparto a este Juzgado, el cual, mediante auto del 26 del mismo mes y año rechazó por caducidad la demanda en lo atinente exclusivamente a la pretensión de nulidad del acto de elección del personero de Natagaima contenido en la resolución No. 014

del 10 de febrero de 2020 y ordenó la adecuación de la misma, en relación con la pretensión orientada a la inaplicación por inconstitucionalidad e ilegalidad de la convocatoria a concurso de méritos para elegir personero de la localidad en cita.

Dicha providencia fue apelada por el extremo demandante, motivo por el cual, el H. Tribunal Administrativo del Tolima, a través de auto del 5 de noviembre de 2020 revocó la misma para en su lugar ordenar a este Despacho, que procediera a pronunciarse sobre la admisión de la demanda, previa verificación del cumplimiento de los requisitos legales.

En obediencia y cumplimiento a lo resuelto por el superior, esta instancia mediante auto del 15 de diciembre de 2020, ordenó la admisión de la demanda.

Notificadas las partes, dentro del término de traslado de la demanda, los demandados contestaron la misma y allegaron las pruebas que pretendían hacer valer.

Luego, mediante providencia del 13 de mayo de 2021 se procedió a resolver en relación con las excepciones previas planteadas por los demandados, declarando no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta el Municipio de Natagaima, así como también las denominadas inexistencia de contenido electoral del Convenio 001 de 2019 y el Convenio 001 de 2019 no es un acto de contenido electoral y tampoco es un acto electoral, por lo tanto, no es susceptible de control jurisdiccional a través del medio de control de nulidad electoral formuladas por el precitado ente territorial y la apoderada del señor ARNUBI USECHE CARDOSO, respectivamente.

Posteriormente, a través de auto del 10 de agosto de 2021, se fijó fecha para adelantar la audiencia inicial de que trata el artículo 283 del C.P.A.C.A., la cual, se llevó a cabo el día 21 de septiembre del mismo año, agotándose la totalidad de sus instancias en legal forma.

Como se hizo necesaria la práctica de pruebas, la audiencia correspondiente se inició el día 27 de octubre de 2021 y se reanudó el día 30 de noviembre del mismo año, advirtiendo a las partes que una vez fuera allegada la prueba documental faltante, se correría traslado de la misma a las partes por escrito, para que manifestaran lo que consideraran pertinente.

Surtido lo anterior, el 11 de agosto de 2022 se celebró audiencia de Alegaciones y Juzgamiento, en la cual, se corrió traslado a las partes para que presentaran oralmente sus alegatos de conclusión, absteniéndose el Despacho de indicar el sentido del fallo, de acuerdo a lo autorizado por el numeral 3º del artículo 182 del CPACA.

## **6. Alegatos de conclusión.**

### **6.1. Parte demandante**

La parte demandante centra sus alegaciones de conclusión, en el primer cargo de nulidad formulado en la demanda, precisando que, el mismo se edifica sobre el

desconocimiento del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 del 2015 que a su vez, desarrolla el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, que señala dos presupuestos que deben ser cumplidos en aquellos casos en los que se acuda a terceros, como centros especializados para adelantar trámites relacionados con el desarrollo del concurso de méritos para la elección de personeros municipales, precisando que en este asunto, los mismos no se verificaron y en esa medida existe motivo suficiente para declarar la nulidad de la elección acusada.

## **6.2. Parte demandada - MUNICIPIO DE NATAGAIMA-CONCEJO MUNICIPAL**

El apoderado de dicha parte arguye como argumento central de sus alegatos de conclusión que, debido a que en este asunto se demanda la nulidad de un acto administrativo de elección, que por demás no fue expedido por la entidad territorial 3 que representa -Municipio de Natagaima-, la misma nada tiene que ver con el debate jurídico que aquí se ventila, debiendo ser el Concejo Municipal de Natagaima como entidad que profirió el mismo, la que ejerza la defensa de su propio acto.

## **6.3. Parte demandada - ARNUBI USECHE CARDOSO**

Al amparo del artículo 211 del CPACA y del artículo 164 del CGP, el apoderado del Personero electo, señor ARNUBI USECHE ACRDOSO, sostuvo que al interior de esta actuación procesal no existe prueba que demuestre la ilegalidad de los actos acusados, toda vez que los elementos de convicción con los que se cuenta, dan fe de que el Concejo Municipal de Natagaima, atendiendo el marco normativo contemplado entre otras en el artículo 313 de la CN y en la ley 1551 de 2012, celebró el Convenio 001 de 2019, con el objeto de aunar esfuerzos administrativos y operativos con FEDECAL y CREAMOS TALENTOS, para el acompañamiento, asesoría y apoyo a los concejales de dicha Corporación, en el proceso de elección de Personero de dicha localidad, lo que de manera alguna significó, que dicha entidad se hubiera desprendido de su función de dirección y control del concurso de méritos adelantado para tal efecto.

En virtud de lo anterior, solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda y en su lugar se declaren prósperas las excepciones formuladas por su antecesora.

Así las cosas, al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, el Despacho procede a decidir la controversia sometida a decisión conforme a las siguientes.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

Es competente este despacho para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad con lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el artículos 104, 139 y 155-9 del C.P.A.C.A.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

*¿Es nulo el acto de elección contenido en el acta de sesión plenaria No. 07 del 10 de febrero de 2020, protocolizado en la resolución No. 014 del 10 de febrero de 2020, por el cual, se declaró la elección como Personero municipal de Natagaima- Tolima para el periodo 2020-2024 al señor Arnubi Useche Cardoso, por las causales expuestas en el escrito de demanda - infracción de las normas en que debería fundarse y expedido de manera irregular- toda vez que se desarrolló con desconocimiento del mérito como factor objetivo por cuanto quienes elaboraron las pruebas de conocimientos y de competencias laborales no reunían los requisitos para desarrollar esta tarea y además porque el operador logístico asumió labores de supervisión, dirección y conducción del referido proceso de selección sin atribución para ello, o por el contrario, debe mantenerse su legalidad?*

*De igual forma, corresponde establecer si es procedente la inaplicación por inconstitucionalidad e ilegalidad de la convocatoria a concurso de méritos para elegir Personero del municipio de Natagaima para el período 2020 a 2024, contenida en la Resolución 014 del 19 de septiembre del 2019 expedida por el Concejo Municipal de dicha localidad.*

En este momento procesal y de manera previa a desatar el fondo del asunto, resulta conveniente efectuar la siguiente acotación, en relación con la pretensión elevada por el extremo actor, frente a la inaplicación de la convocatoria a concurso de méritos para elegir Personero del municipio de Natagaima para el período 2020 a 2024, contenida en la Resolución 014 del 19 de septiembre del 2019 expedida por el Concejo Municipal de dicha localidad.

Ha señalado el H. Consejo de Estado, que el acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad emanada de una autoridad pública o de un particular en el ejercicio de las funciones administrativas otorgadas por la Constitución Política y las leyes, que produce efectos jurídicos y, bajo dicha teoría, y desde el punto de vista de su inserción en el procedimiento y recurribilidad, precisó que hay tres tipos de actos a saber<sup>3</sup>: " i) *Preparatorios, accesorios o de trámite que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso, son instrumentales y no encierran declaraciones de la voluntad ni crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración.* ii) *Definitivos que el artículo 43 del CPACA define como «...los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación».* La jurisprudencia advierte que son «...aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica en particular...». iii) *Los actos administrativos de ejecución que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa».*

En el mismo sentido, ha indicado que, por regla general, son los actos definitivos los únicos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso

---

<sup>3</sup> Sentencia del 5 de noviembre de 2020. CP. RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS. Rad. 25000-23-41-000-2012-00680-01 (3562-15).

Administrativo, dado que solamente a través de estos, la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados. Sin embargo, también ha dicho que son enjuiciables los actos de trámite y/o preparatorios, cuando impiden la continuación de la actuación del interesado.

Ahora bien, en materia de concursos de méritos la misma Corporación ha señalado que generalmente, los actos administrativos que se expiden durante el transcurrir del proceso **-incluidas las convocatorias-**, son actos preparatorios y de trámite y que solo la lista de elegibles es el acto definitivo susceptible de ser enjuiciado, razón por la cual, es este último el demandable, salvo que alguno de aquellos, le impida al aspirante continuar su participación en dicha actuación concursal, convirtiéndose en el acto definitivo que definió su situación jurídica y, en consecuencia, el susceptible de ser cuestionado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Bajo ese panorama, deberá advertir entonces esta instancia judicial que el análisis de legalidad que se adelantará al interior de esta actuación procesal, dadas las circunstancias particulares del caso, los cargos de nulidad formulados y los fundamentos fácticos sobre los cuales se soportan las pretensiones, se circunscribirá al acto de elección del personero de Natagaima.

Al respecto, oportuno resulta citar lo que en un caso similar manifestó el H. Tribunal Administrativo del Tolima<sup>4</sup>:

#### **Los actos pasibles de control electoral**

*La jurisprudencia ha decantado, más allá del mero texto legal, los actos que pueden ser controlados a través del medio de control de nulidad electoral; en la doctrina judicial pues, se tiene que de conformidad con el artículo 139 del C. de P.A. y de lo C.A., el medio de control de nulidad electoral permite demandar la nulidad de: i) los actos de elección; ii) los actos de nombramiento y iii) los actos de llamamiento a proveer vacantes; en consecuencia, son éstos y no otros los actos que deben ser demandados, lo cual no excluye, como se ha dicho,*

*“(...) los actos trámite o preparatorios<sup>11</sup> no son pasibles de control judicial, puesto que desde la perspectiva de la nulidad electoral solo lo son aquellos a través de los cuales se hace la elección, el nombramiento o el llamamiento a proveer vacantes, respectivamente. (...)”*

*Por supuesto, ello no implica que si se presentan vicios en los actos de trámite o preparatorios que dieron origen al acto de designación, aquellos queden sustraídos del control judicial, pues lo que sucede es que dichas anomalías se estudiarán por el juez electoral cuando analice la legalidad del acto definitivo.”*

***Entonces, los vicios que el demandante endilga a los actos que precedieron a la elección de la personera de Anzoátegui -la convocatoria a concurso de méritos para elegir Personero del Municipio para el periodo 2020 a 2024-, se estudian al analizar la legalidad del acto electoral porque contiene el acto pasible de nulidad electoral a partir de la facultad del Concejo de Anzoátegui.***

*La Sala se abstendrá de hacer pronunciamiento alguno sobre la legalidad del convenio de asociación y colaboración celebrado entre el Concejo municipal y las entidades particulares - Federación Colombiana de Autoridades Locales -Fedecal, Ángela Mercedes Guzmán Ayala,*

---

<sup>4</sup> Sentencia del 3 de junio de 2021. Rad. 73001333301120200007001. MP. José Andrés Rojas Villa.

*propietaria del establecimiento de comercio “Creamos Talentos”-, es decir, no analizará la validez del mismo, ni determinará si aquél se realizó con causa y objeto lícito, ni estudiará su naturaleza jurídica.*

*En suma, la Sala examinará, únicamente, la legalidad del acto de elección de la Personera de Anzoátegui, y en ese estudio determinará la legalidad de los actos preparatorios y de trámite que precedieron a la designación...”. (Negrillas fuera de texto).*

### **3. FONDO DEL ASUNTO**

Efectuada la anterior precisión, sea lo primero indicar que, a través del presente medio de control la parte demandante pretende que se declare la nulidad del acto de elección del señor ARNUBI USECHE CARDOSO como Personero Municipal de Natagaima-Tolima para el periodo 2020-2024, el cual, se encuentra contenido en el Acta de Sesión No. 07 del 10 de febrero de 2020, protocolizado en la resolución No. 014 de la misma fecha, por considerar que se configuran las siguientes causales de nulidad: a) Infracción de las normas en que debería fundarse y b) Al ser expedido de manera irregular.

Para resolver dicho planteamiento conviene efectuar las siguientes,

### **4. CONSIDERACIONES**

#### **4.1. De la naturaleza del medio de control de nulidad electoral.**

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 139 del CPACA, el medio de control de nulidad electoral habilita a cualquier persona para que acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en aras de que se examine la legalidad de los actos de elección, entre ellos, los actos de elección de los Personeros Municipales expedidos por los Concejos Municipales, manifestación que efectúa bajo el siguiente tenor literal:

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

Es así como se debe reseñar que el medio de control de nulidad electoral es una acción pública, ya que permite a cualquier persona demandar la nulidad del acto de elección, es decir, aquel que contiene la voluntad popular o de un determinado cuerpo electoral, respecto de elegir a un ciudadano para ocupar un cargo, pero que a diferencia de las acciones o medios de control de esa clase, se encuentra sometida a algunos requisitos, entre ellos, un término de caducidad de 30 días, y la obligación de la parte demandante de sustentar su solicitud de anulación bien en las causales generales de todos los actos administrativos consagradas en el artículo 137 del CPACA, o en las específicas de los actos de elección señaladas en el artículo 275 del mismo cuerpo normativo.

Las referidas disposiciones normativas, que consagran las causales de nulidad, disponen:

*“ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

**Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.**

*También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.*

*Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:*

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

*PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente”. (Se destaca).*

(...)

*“Artículo 275. Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:*

- 1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales.*
- 2. Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.*
- 3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.*
- 4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer.*

5. *Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad.*
6. *Los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes de los candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.*
7. *Tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción.*
8. *Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política”*

#### **4.2. Marco jurídico de la elección de Personeros municipales.**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, corresponde a los Concejos Municipales y distritales, elegir al personero municipal para el respectivo periodo.

Con posterioridad, fueron expedidas las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, respectivamente, a través de las cuales se regulaban entre otras, la naturaleza del cargo de personero, su elección y posesión, su régimen salarial, prestacional y de seguridad social y sus funciones.

Más adelante, la Ley 1031 de 2006 *“Por la cual se modifica el período de los personeros municipales, distritales y el Distrito Capital”* realizó algunas modificaciones a la Ley 136 de 1994, pero sostuvo la competencia eleccionaria en el Concejo municipal, con los mismos parámetros de la Ley de 1994. En efecto, a través de su artículo 35, se modificó el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, en los siguientes términos: *“Artículo 170. A partir de 2008 los concejos municipales o distritales según el caso, para períodos institucionales de cuatro (4) años, elegirán personeros municipales o distritales, dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero del año siguiente a la elección del correspondiente concejo. Los personeros así elegidos, iniciarán su período el primero (1º) de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero. Podrán ser reelegidos, por una sola vez, para el período siguiente”*.

Lo anterior denota que si bien es cierto se mantuvo en cabeza del Concejo Municipal la competencia para la elección del Personero, también lo es, que hasta ese momento no existía un procedimiento estructurado con el cual dicha Corporación pudiera adelantar dicha selección, manteniéndose así el margen de discrecionalidad en el corporativo administrativo elector.

Sin embargo, dicha discrecionalidad fue limitada con la expedición de la Ley 1551 de 2012, *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”*, al disponer en su artículo 35 que *“los concejos municipales o distritales, según el caso, elegirán personero para periodos institucionales de 4 años, dentro de los diez primeros días del mes de enero del año en que inicia superior*

constitucional, **previo concurso de méritos**, de conformidad con la ley vigente”.  
(Negrillas fuera de texto).

En consecuencia, a partir de ese momento la elección del personero dejó de estar al arbitrio y discrecionalidad del concejo municipal o distrital, según el caso, aunque sin afectarse su competencia eleccionaria o de nominación, al establecerse que la designación se haría por medio de un procedimiento objetivo y reglado, orientado en la meritocracia y sin perder la capacidad de dirigir los aspectos tendientes a estructurar el proceso de selección y de elección, dentro de los márgenes legales.

Ahora bien, a fin de reglamentar el concurso de méritos establecido en la precitada Ley, fue expedido el Decreto Reglamentario 2485 de 2014 “*Por medio del cual se fijan los estándares mínimos para el concurso público y abierto de méritos para elección de personeros municipales.*”, el cual, fue derogado por el Decreto 1083 de 2015 “*Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*”, que en relación con los estándares mínimos para la elección de personeros municipales en su título 27 estableció las etapas del concurso público de méritos para dicha finalidad, así:

**“ARTÍCULO 2.2.27.2 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. 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.*

*La convocatoria deberá contener, por lo menos, la siguiente información: fecha de fijación; denominación, código y grado; salario; lugar de trabajo; lugar, fecha y hora de inscripciones; fecha de publicación de lista de admitidos y no admitidos; trámite de reclamaciones y recursos procedentes; fecha, hora y lugar de la prueba de conocimientos; pruebas que se aplicarán, indicando el carácter de la prueba, el puntaje mínimo aprobatorio y el valor dentro del concurso; fecha de publicación de los resultados del concurso; los requisitos para el desempeño del cargo, que en ningún caso podrán ser diferentes a los establecidos en la Ley 1551 de 2012; y funciones y condiciones adicionales que se consideren pertinentes para el proceso.*

*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:*

- 1. Prueba de conocimientos académicos, la cual tendrá el valor que se fije en la convocatoria, que no podrá ser inferior al 60% respecto del total del concurso.*
- 2. Prueba que evalúe las competencias laborales.*
- 3. Valoración de los estudios y experiencia que sobrepasen los requisitos del empleo, la cual tendrá el valor que se fije en la convocatoria.*
- 4. Entrevista, la cual tendrá un valor no superior del 10%, sobre un total de valoración del concurso”. (Se destaca).*

Igualmente, se advierte que el mencionado Decreto - Decreto 1083 de 2015- en su artículo 2.2.27.1<sup>5</sup> dispone que los concejos municipales o distritales efectuarán los trámites pertinentes para el concurso, el cual, podrá efectuarse a través de Universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas o con entidades especializadas en procesos de selección de personal, sin que por dicha razón se pueda entender que los Concejos Municipales pierden la directa e inmediata dirección, conducción y supervisión del respectivo concurso.

Y es que ello tiene su razón de ser, por cuanto el concejo (municipal o distrital, según sea el caso) no es ni por finalidad ni por misión ni por objeto, un corporativo especializado en la selección objetiva de personal para otra entidad, dado que ello no hace parte de las competencias asignadas legal y constitucionalmente a los cabildos.

#### **4.3. Sentencia C-105 de 2013**

Sobre la constitucionalidad del concurso público de méritos, la H. Corte Constitucional indicó que este no coarta la dinámica de decisiones que debe tomar la corporación pública como entidad electora, por cuanto con base en las tesis jurisprudenciales decantadas por esa Alta Corporación, la Constitución de 1991 “*propende por un sistema meritocrático de vinculación de las personas al servicio público*” y en lo que avizoró al concurso de méritos como el mecanismo obligatorio para ello y pasible de aplicarse a los cargos que no son de carrera, exceptuando los elegidos por voto popular o sufragio, de acuerdo a las voces de normas como el mandato Superior 125.

Frente a dicha sentencia de constitucionalidad y especialmente sobre las directrices impartidas en la misma en relación con el procedimiento para la elección del personero, en reciente sentencia<sup>6</sup>, el H. Consejo de Estado adujo:

*“a) El concurso es herramienta optativa para proveer cargos que no pertenecen al sistema de carrera: si bien, el concurso de méritos es por excelencia el mecanismo de provisión para los*

---

<sup>5</sup>

<sup>6</sup> Sentencia del 4 de marzo de 2021. Rad. 25000-23-41-000-2020-00409-01. C.P. LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ.

cargos de carrera, nada obsta para que frente a aquellos que no están sometidos a dicho sistema, el órgano elector pueda proceder a la designación con la implementación de una herramienta pública de selección siempre que se trate de “cargos cuya provisión corresponde, según el derecho positivo, a un órgano de representación popular, como el Presidente de la República, los gobernadores o los alcaldes”; por tanto, los concejos municipales o distritales se encuentran dotados para llevar a cabo este componente de elección frente a los personeros.

**b) Las condiciones de las funciones del personero ameritan que su selección y elección por los mecanismos objetivos sea reglada:** conforme a los artículos 118 y 277 constitucionales, el espectro de competencias de este funcionario es la “promoción, la divulgación y la defensa de los derechos humanos, y la veeduría y vigilancia de la conducta de los servidores públicos municipales y distritales”, por lo cual se amerita y justifica una elección alejada de decisiones discrecionales que afecten la independencia y la imparcialidad que deben ser improntas en el ejercicio de la función de personero.

**c) Las condiciones del órgano elector:** hace referencia a la calidad de corporación pública de elección popular que se predica de los concejos municipales y distritales, de cara al control a la actividad gubernamental que ejerce el Personero, focalizan la necesidad de la independencia que entre este funcionario y la corporación administrativa de elección popular debe existir, que evidencian que la designación de aquel sea sometida un procedimiento reglado, objetivo y formal.

**d) La posibilidad de que las corporaciones administrativas de elección popular se apoyen en terceros para llevar a buen término el procedimiento concursal previo a la elección del personero:** en una clara manifestación, el Alto Tribunal Constitucional reconoce las limitaciones que un concejo puede tener frente a la competencia del concurso de méritos, en tanto a juicio de la Corte, es de un nivel alto de complejidad, que se refleja en “la identificación y utilización de pautas, criterios e indicadores objetivos, y, por otro, imparcialidad para evaluar, cuantificar y contrastar la preparación, la experiencia, las habilidades y las destrezas de los participantes. Se requiere, así mismo, el procesamiento y la sistematización de una gran cantidad de información y la disposición de una amplia y compleja infraestructura y logística administrativa, en un contexto conflictivo en el que, por la dinámica natural de la contienda y la competencia, las decisiones son cuestionadas y controvertidas de manera sistemática y reiterada. En otras palabras, las dificultades de los concursos hacen imperativa la disposición y utilización de sofisticadas herramientas humanas, informáticas, administrativas y financieras, de las que en principio carecen los concejos municipales y distritales.”.

Por esas razones rescata el contenido de la regulación y normativa aplicable, para indicar que los corporativos de elección popular no tienen materialmente que ejecutar o intervenir en cada una de las etapas del concurso, porque en realidad la competencia legalmente atribuida a ellos, es la de dirigir el concurso, por lo que considero viable deferir la realización parcial de este a terceros, pero advirtiendo que en estos casos, esos terceros deben contar “con las herramientas humanas y técnicas para este efecto. Así, por ejemplo, pueden realizar convenios con organismos especializados técnicos e independientes dentro de la propia Administración Pública, para que sean éstos quienes materialicen estas directrices bajo su supervisión, tal como ha ocurrido con los concursos realizados por la ESAP. Podrían, incluso,

*organizarse pruebas de oposición de manera simultánea para varios municipios de un mismo departamento que se encuentren dentro de la misma categoría, y unificarse los criterios de valoración de la experiencia y de la preparación académica y profesional, y centralizar su evaluación en una única instancia. En este contexto, la Procuraduría General de la Nación podría intervenir en la vigilancia de los concursos, pero no sustituir a los propios concejos.”.*

### **4.3. De lo probado en el proceso**

Al expediente fueron aportados los siguientes elementos de convicción relevantes para la resolución del problema jurídico planteado:

1.- Acta de sesión ordinaria No. 07 del 10 de febrero de 2020 en la que consta que el Concejo Municipal de Natagaima adelantó la elección del Personero municipal de dicha localidad para el periodo 2020-2024, siendo electo como tal, el señor ARNUBI USECHE CARDOSO.<sup>7</sup>

2.- Resolución No. 014 del 10 de febrero de 2020, por medio de la cual se protocolizó la elección de Personero municipal de Natagaima – Tolima, para el periodo comprendido entre el 1º de marzo de 2020 y el último día del mes de febrero del año 2024.<sup>8</sup>

3.- Resolución No. 014 del 19 de septiembre de 2019, por medio de la cual se convocó y reglamentó el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero municipal de Natagaima 2020-2024.<sup>9</sup>

4.- Propuesta de acompañamiento, asesoría y apoyo a la gestión para el Concejo Municipal de Natagaima frente al proceso de elección de Personero 2020-2024, presentada por FEDECAL y CREAMOS TALENTOS de forma conjunta.<sup>10</sup>

5.- Protocolo de confidencialidad y seguridad de las pruebas de conocimientos académicos y competencias laborales de los concursos públicos y abiertos de elección de Personero municipal asesorados por FEDECAL, CREAMOS TALENTOS y el respectivo CONCEJO MUNICIPAL.<sup>11</sup>

6.- Certificado de existencia y representación legal de la Federación Colombiana de Autoridades Locales – FEDECAL, del 19 de noviembre de 2019.<sup>12</sup>

7.- Estatutos de la Federación Colombiana de Autoridades Locales – Fedecal.<sup>13</sup>

8.- Certificado de inscripción y clasificación registro único de proponentes de la Federación Colombiana de Autoridades Locales – Fedecal.<sup>14</sup>

---

<sup>7</sup> Anexos de la demanda. 2. Cuad. Ppal.

<sup>8</sup> Anexos de la demanda. 3. Cuad. Ppal.

<sup>9</sup> Anexos de la demanda 4. Cuad. Ppal.

<sup>10</sup> Anexos de la demanda 5. Cuad. Ppal.

<sup>11</sup> Anexos de la demanda 6. Cuad. Ppal.

<sup>12</sup> Anexos de la demanda 7. Cuad. Ppal.

<sup>13</sup> Anexos de la demanda. 8 Cuad. Ppal.

<sup>14</sup> Anexos de la demanda 9. Cuad. Ppal.

- 9.- Certificado de Cámara de Comercio de CREAMOS TALENTOS.<sup>15</sup>
- 10.- Certificaciones de experiencia e idoneidad del establecimiento de comercio Creamos Talentos Outsourcing en Gestión Humana, así como también, diplomas de estudios realizados y certificaciones de las cualidades de la señora Angela María Dueñas Gutiérrez como propietaria del Creamos Talentos Outsourcing. <sup>16</sup>
- 11.- Convenio No. 01 del 22 de febrero de 2017 de cooperación interinstitucional y apoyo a la gestión celebrado entre el Concejo Municipal de Pacho Cundinamarca y la Federación Colombiana de Autoridades Locales FEDECAL y CREAMOS TALENTOS.<sup>17</sup>
- 12.- Convenio No. 002 del 24 de agosto de 2018 de cooperación interinstitucional y apoyo a la gestión celebrado entre el Concejo Municipal de San Luis de Gaceno - Boyacá y la Federación Colombiana de Autoridades Locales FEDECAL y CREAMOS TALENTOS. <sup>18</sup>
- 13.- Convenio No. 01 del 23 de octubre de 2018 de cooperación interinstitucional y apoyo a la gestión celebrado entre el Concejo Municipal de Algarrobo Magdalena y la Federación Colombiana de Autoridades Locales FEDECAL y CREAMOS TALENTOS.<sup>19</sup>
- 14.- Convenio No. 01 del 2 de noviembre de 2018 de cooperación interinstitucional y apoyo a la gestión celebrado entre el Concejo Municipal de Ortega Tolima y la Federación Colombiana de Autoridades Locales FEDECAL y CREAMOS TALENTOS.<sup>20</sup>
- 15.- Convenio No. 01 del 2 de noviembre de 2018 de cooperación interinstitucional y apoyo a la gestión celebrado entre el Concejo Municipal de Puerto Leguizamó y la Federación Colombiana de Autoridades Locales FEDECAL y CREAMOS TALENTOS.<sup>21</sup>
- 16.- Convenio No. 01 del 13 de noviembre de 2018 de cooperación interinstitucional y apoyo a la gestión celebrado entre el Concejo Municipal de Paima Cundinamarca y la Federación Colombiana de Autoridades Locales FEDECAL y CREAMOS TALENTOS.<sup>22</sup>
- 17.- Convenio No. 01 del 11 de diciembre de 2018 de cooperación interinstitucional y apoyo a la gestión celebrado entre el Concejo Municipal de Onzaga Santander y la Federación Colombiana de Autoridades Locales FEDECAL y CREAMOS TALENTOS<sup>23</sup>.

---

<sup>15</sup> Anexos de la demanda 10. Cuad. Ppal.

<sup>16</sup> Anexo de la demanda. 11 y 12 Cuad. Ppal.

<sup>17</sup> Anexo de la demanda 13. Cuad. Ppal.

<sup>18</sup> Anexo de la demanda 14. Cuad. Ppal.

<sup>19</sup> Anexo de la demanda 15. Cuad. Ppal.

<sup>20</sup> Anexo de la demanda 16. Cuad. Ppal.

<sup>21</sup> Anexo 17 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>22</sup> Anexo 18 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>23</sup> Anexo 19 de la demanda. Cuad. Ppal.

18.- Convenio 001 del 27 de agosto de 2019 de cooperación interinstitucional y apoyo a la gestión celebrado entre el Concejo Municipal de Natagaima y la Federación Colombiana de Autoridades Locales FEDECAL y CREAMOS TALENTOS, con el objeto de aunar esfuerzos administrativos y operativos para el acompañamiento, asesoría y apoyo a la gestión en el proceso del concurso de méritos para la elección del Personero municipal, de conformidad con el Decreto 1083 de 2015.<sup>24</sup>

19.- Cronograma del concurso público y abierto de méritos para la elección del Personero municipal de Natagaima, Tolima periodo 2020-2024.<sup>25</sup>

20.- Aviso de convocatoria-invitación a los ciudadanos interesados en participar en el concurso público y abierto de méritos como candidatos al cargo de Personero (a) municipal de Natagaima, publicada el día 19 de septiembre de 2019.<sup>26</sup>

21.- Oficio 181/HCM-2019 del 19 de septiembre de 2019, suscrito por el concejal del Municipio de Natagaima ULDARICO TAFUR MENDEZ, a fin de que se surtiera la divulgación de convocatoria de selección de Personero ante la emisora comunitaria Acá Yu Macu.<sup>27</sup>

22.- Resolución No. 016 del 9 de octubre de 2019, por medio de la cual se publicó la lista de admitidos y no admitidos en el concurso público de méritos para la elección del Personero del Municipio de Natagaima.<sup>28</sup>

23.- Resolución No. 017 del 17 de octubre de 2019, por medio de la cual se publicó la lista definitiva de admitidos y no admitidos en el concurso público de méritos para la elección del Personero de Municipio de Natagaima – Tolima.<sup>29</sup>

24.- Guía para tener en cuenta durante la presentación de la prueba de conocimientos y prueba de competencias laborales para la elección del Personero municipal de Natagaima 2020-2024.<sup>30</sup>

25.- Resolución 018 del 23 de octubre de 2019, por medio de la cual se hace la publicación de la lista de resultados de la prueba de conocimientos académicos del concurso público y abierto de méritos para la elección de Personero municipal de Natagaima 2020-2024.<sup>31</sup>

26.- Resolución 019 del 23 de octubre de 2019, por medio de la cual se hace la publicación de la lista de resultados de la prueba de competencias laborales del concurso público y abierto de méritos para la elección de Personero municipal de Natagaima 2020-2024.<sup>32</sup>

---

<sup>24</sup> Anexo 21 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>25</sup> Anexo 22 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>26</sup> Anexo 23 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>27</sup> Anexo 24 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>28</sup> Anexo 25 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>29</sup> Anexo 26 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>30</sup> Anexo 26A de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>31</sup> Anexo 27 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>32</sup> Anexo 28 de la demanda. Cuad. Ppal.

27.- Resolución 020 del 1º de noviembre de 2020, por medio de la cual se hace la publicación de la lista de resultados definitivos de la prueba de conocimientos académicos del concurso público y abierto de méritos para la elección de Personero municipal de Natagaima 2020-2024. <sup>33</sup>

28.- Resolución 021 del 1º de noviembre de 2019, por medio de la cual se hace la publicación de la lista de resultados definitivos de la prueba de competencias laborales del concurso público y abierto de méritos para la elección de Personero municipal de Natagaima 2020-2024. <sup>34</sup>

29.- Resolución 022 del 8 de noviembre de 2019, por medio de la cual se hace la publicación de la lista de resultados de la prueba de valoración de análisis de antecedentes del concurso público y abierto de méritos para la elección de Personero municipal de Natagaima 2020-2024. <sup>35</sup>

30.- Resolución 023 del 18 de noviembre de 2019, por medio de la cual se hace la publicación definitiva de resultados de la prueba de valoración de análisis de antecedentes del concurso público y abierto de méritos para la elección de Personero municipal de Natagaima 2020-2024. <sup>36</sup>

31.- Resolución 024 del 20 de noviembre de 2019, por medio de la cual se hace la publicación del consolidado de los resultados de las pruebas desarrolladas a la fecha del concurso público y abierto de méritos para la elección de Personero municipal de Natagaima 2020-2024. <sup>37</sup>

32.- Resolución 002 del 2 de enero de 2020, por medio de la cual se hace modificación al cronograma del concurso público y abierto de méritos para la elección de Personero municipal de Natagaima 2020-2024. <sup>38</sup>

33.- Resolución 004 del 3 de enero de 2020, por medio de la cual se fijan las directrices para llevar a cabo la prueba de entrevista en el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero municipal de Natagaima, en desarrollo de la resolución 014 del 19 de septiembre del 2019. <sup>39</sup>

34.- Resolución 007 del 7 de enero de 2020, por medio de la cual se hace la publicación de los resultados de la prueba de entrevista del concurso público y abierto de méritos para la elección de Personero municipal de Natagaima 2020-2024. <sup>40</sup>

35.- Resolución 008 del 9 de enero de 2020, por medio de la cual se hace la publicación de la lista de elegibles del concurso público y abierto de mérito para la elección de Personero municipal de Natagaima 2020-2024. <sup>41</sup>

---

<sup>33</sup> Anexo 29 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>34</sup> Anexo 30 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>35</sup> Anexo 31 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>36</sup> Anexo 32 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>37</sup> Anexo 33 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>38</sup> Anexo 34 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>39</sup> Anexo 35 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>40</sup> Anexo 36 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>41</sup> Anexo 37 de la demanda. Cuad. Ppal.

36.- Resolución 010 del 10 de enero de 2020, por medio de la cual se suspendió la elección del Personero Municipal de Natagaima. <sup>42</sup>

37.- Sentencia de tutela proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Natagaima, el 29 de enero de 2020, mediante la cual, se declaró la improcedencia de la acción promovida por la Procuraduría Provincial del Chaparral contra la Mesa Directiva del Concejo Municipal de la misma localidad. <sup>43</sup>

38.- Resolución 013 del 6 de febrero del 2020, por medio de la cual se reanuda y modifica el cronograma para la elección de personero municipal del concurso público y abierto de méritos para la elección de Personero municipal de Natagaima. <sup>44</sup>

39.- Oficio No. 091/HCM-2021 del 5 de octubre de 2021, suscrito por el señor ALEXANDER CRUZ APACHE, en calidad de presidente del Concejo Municipal de Natagaima, según el cual se certifica que, para la vigencia de 2019 quien fungió como tal fue el señor MAXIMINO MEDINA MURICIA y para el 2020 el señor YAN CARLOS TRUJILLO POVEDA. <sup>45</sup>

40.- Informe rendido por el señor ALEXANDER CRUZ APACHE, en calidad de presidente del Concejo Municipal de Natagaima, el día 5 de octubre de 2021 en el cual se indicó: *“Nos permitirnos informarle bajo la gravedad de juramento que ningún miembro del H. Concejo Municipal de Natagaima participó en la elaboración, construcción y diseño de las pruebas de conocimiento y competencia laborales del concurso público y abierto de méritos para seleccionar personero municipal de nuestra circunscripción territorial, toda vez que, fueron los entes asesores quienes contaban con la capacidad física, logística, tecnológica, técnica y administrativa para realizar la actividad descrita anteriormente. Es importante recalcar que en el Convenio No. 001 de agosto 27 de 2019, celebrado entre nuestro H. Concejo Municipal y las entidades asesoras FEDECAL y CREAMOS TALENTOS, el desarrollo de las pruebas de conocimiento y competencias laborales quedó a cargo de los entes especializados en la asesoría, lo que nos brindó respaldo al concurso adelantado, pues al ser una corporación de sexta categoría no contábamos con el capital humano ni económico para realizar las pruebas.*

*...FEDECAL está compuesta por 13 empleados de diferentes profesiones, tres son de planta y diez están vinculados por contrato de prestación de servicios; de los cuales 5 hacen parte del comité evaluador encargado de la elaboración, construcción, diseño y calificación de las pruebas de conocimiento.*

*Sobre CREAMOS TALENTOS se adjunta el listado de las personas vinculadas a la entidad para la elaboración y calificación de las pruebas de competencias laborales, haciendo claridad que las mismas se encuentran bajo la modalidad de prestación de servicios, a saber: ANGELA MARIA DUEÑAS...ANGELA FIGUEROA...”. <sup>46</sup>*

---

<sup>42</sup> Anexo 38 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>43</sup> Anexo 40 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>44</sup> Anexo 41 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>45</sup> No. 131 del Cuad. Ppal.

<sup>46</sup> Ibidem.

41.- Oficio del 9 de marzo de 2022, mediante el cual, CREAMOS TALENTOS aporta a este proceso, el cuadernillo de preguntas y respuestas de la prueba comportamental rendida por los participantes dentro del proceso de selección de Personero 2020-2024.<sup>47</sup>

42.- Certificado de existencia y representación legal de FEDECAL expedido el 4 de abril de 2022 por la Cámara de Comercio de Bogotá.<sup>48</sup>

43.- Oficio del 4 de noviembre de 2021, suscrito por la directora de CREAMOS TALENTOS, según el cual, las competencias creadas por el Concejo de Natagaima con el acompañamiento de dicha entidad para el proceso de selección del personero de dicha localidad, fueron:

“

NIVEL	COMPETENCIAS	COMPETENCIAS COMUNES
Profesional especializado y universitario	Aprendizaje continuo, experticia profesional, trabajo en equipo, colaboración, creatividad e innovación.	Orientación a los resultados, orientación al usuario y al ciudadano, transparencia, compromiso con la organización.

Aunado a lo anterior en el mentado oficio se consignó que: *...es menester de esta entidad resaltar que la prueba sobre competencias laborales está destinada a obtener una medida puntual, objetiva y comparable de las variables psicológicas, psicotécnicas o comportamentales - personales de los aspirantes, así como a medir las competencias requeridas para el desempeño del cargo de personero municipal de conformidad con lo establecido en el título IV, Artículo 2.2.4.6, del Decreto 1083 de 2015 - Decreto 2539 de 200. Ahora bien, Para la calificación de la prueba de competencias laborales se utiliza una plataforma de calificación sobre la prueba, una vez calificadas las pruebas se remiten los resultados al concejo municipal para que este mediante acto administrativo los haga públicos en los términos del cronograma del concurso...”.*<sup>49</sup>

44.- Oficio del 4 de noviembre de 2021 mediante el cual, FEDECAL indicó a este Despacho que, fue el Concejo Municipal de Natagaima con su asesoría y la de Creamos Talentos quien diseñó y elaboró la prueba de conocimientos académicos y de competencias laborales para el concurso público y abierto de méritos para seleccionar Personero municipal de Natagaima, siendo en todo momento dicha Corporación concedora del eje temático de los exámenes y encargada de crear el diseño y contenido de cada una de las pruebas. Aunado a lo anterior resaltó que, fue el Concejo quien aplicó las pruebas directamente con acompañamiento de FEDECAL como asesor.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> No. 174 y 175 del Cuad. Ppal.

<sup>48</sup> No. 185 del Cuad. Ppal.

<sup>49</sup> 001 Cuad. Pruebas Dte

<sup>50</sup> 003 Cuad. Pruebas Dte

45.- Hojas de respuestas de las pruebas de conocimientos académicos para el cargo de Personero de Natagaima 2020-2024. <sup>51</sup>

46.- Plantilla de la hoja de respuestas de la prueba de conocimientos académicos para el cargo de Personero municipal 2020-2024. <sup>52</sup>

47.- Oficio del 20 de mayo de 2022, según el cual, FEDECAL suministró la siguiente información:

*“De conformidad con lo solicitado mediante Auto de fecha 10 de mayo de 2022 notificado a nuestra entidad el día 17 de mayo de la presente anualidad nos permitimos informarles que dentro el Convenio 01 de apoyo a la gestión celebrado entre el Concejo Municipal de Natagaima (Tolima), Creamos Talentos y Fedecal existió una división de funciones asignadas así: **Creamos Talentos por su experiencia e idoneidad desarrollo la prueba de competencias laborales siguiendo los estándares mínimos que establece el Decreto 1083 de 2015 y demás normativa concordante.***

*Por su parte, **a Fedecal le correspondió acompañar el desarrollo de la prueba de conocimientos, atendiendo los criterios del concejo municipal y de las normas que regulan el trámite del concurso de personero.** Así las cosas, debido a nuestra competencia adjuntamos cuadernillo de preguntas de la prueba de conocimientos aplicadas para el concurso público y abierto de méritos para elegir personero municipal de Natagaima (Tolima). **Por otro lado, frente al eje temático de la prueba de conocimientos la coordinación se realizó directamente con el presidente del concejo municipal quien manifestó desde un primer momento que las preguntas a ejecutar debían relacionarse con temas de víctimas, toda vez que, el municipio de Natagaima para la fecha del concurso presentaba una gran cantidad de personas víctimas del conflicto armado, temas inherentes al cargo del personero como representación de ministerio público en la circunscripción territorial y de la jurisdicción indígena entre otros.***

### **1. Elaboración y diseño de las pruebas.**

*Las preguntas de la prueba de conocimiento aplicada dentro del concurso público y abierto de méritos para elegir personero municipal de Natagaima (Tolima) se crearon con base en el eje temático facilitado por el Honorable Concejo Municipal a nuestra entidad; la proyección estuvo a cargo de los funcionarios de nuestra federación, quienes entregaron al presidente del concejo múltiples opciones de pruebas para que fuera este quien escogiera la que más se ajustaba al municipio. Cabe resaltar que la corporación de Natagaima por ser de sexta categoría no contaba con los recursos ni con el capital humano para proyectar directamente las pruebas. El cuestionario de preguntas fue de selección múltiple con una única respuesta pregunta tipo icfes, la pregunta fue cerrada para evitar interpretaciones que conlleven a futuros problemas jurídicos ya que se evaluaron abogados y los criterios de interpretación pueden ser múltiples. Los profesionales que elaboraron las preguntas lo hicieron basados en los temas facilitados por el presidente del concejo municipal y fueron escogidos según su*

---

<sup>51</sup> 005 y 13 Cuad. Pruebas Dte.

<sup>52</sup> 007 Cuad. Pruebas Dte.

*disciplina, no se les permitió tener a la mano dispositivos electrónicos diferentes al computador que le fue entregado por la Federación.*

## **2. Aplicación de las pruebas.**

*Una vez en el recinto en el que se llevó a cabo la aplicación de las pruebas, en la fecha y hora indicada en el cronograma o el acto administrativo que lo indico, faltando cinco minutos para la hora convocada se hizo ingresar a todos los participantes, para ello, debieron presentar documento de identidad, y tener a la mano lápiz y sacapuntas y se ubicarán en los puestos de su preferencia conservando siempre un espacio prudente y cómodo para la realización de la prueba. Posteriormente procedió el presidente del concejo municipal de Natagaima a dar una explicación de aplicación de las pruebas a los participantes y se entregó cada uno de los sobres bajo los nombres y cédulas que allí se indicó. La prueba de conocimientos y competencias laborales, fueron escritas y se aplicaron en una misma sesión (mismo día y hora convocada). Se dio inicio a la aplicación de las pruebas previa supervisión de no manipulación de ningún sobre por parte del encargado del concejo y los participantes, en esta instancia se concedió la oportunidad a los participantes de verificar no solo su sobre sino los demás sobres, garantizando así la transparencia del proceso e igualdad de condiciones de todos los participantes. Una vez aplicadas las pruebas y selladas en el mismo sobre por cada participante en presencia de éste, se acumularon en la medida que iban terminando, una vez todos finalizaron, se embalaron y se desplazaron hasta el vehículo o transporte aéreo que las lleva a Bogotá.”.<sup>53</sup> (Negrillas fuera de texto).*

48.- Prueba escrita de conocimientos académicos del concurso público y abierto de méritos para la elección de Personero de Natagaima 2020-2024.<sup>54</sup>

49.- Oficio del 9 de junio de 2022 mediante el cual FEDECAL informó al despacho que, con relación a la coordinación del eje temático que fue suministrado por el Concejo Municipal de Natagaima – Tolima para el diseño de la prueba de conocimiento para la elección de personero 2020-2024, no existe soporte documental en tanto dicha coordinación se llevó a cabo de manera verbal. Aunado a lo anterior adjuntó el cuadernillo de preguntas frente a la prueba de competencias laborales que se asevera, fue estructurada por Creamos Talentos.<sup>55</sup>

50.- Testimonio de los señores CIRO ALFONSO CASTIBLANCO NIETO, ULDARICO TAFUR MENDEZ, MAXIMINO MEDINA MURCIA, YAN CARLOS TRUJILLO POVEDA.<sup>56</sup>

## **5. Caso Concreto.**

Teniendo en cuenta el planteamiento del problema jurídico efectuado al interior de la audiencia inicial, así como también, los cargos de nulidad formulados por el extremo accionante frente al acto de elección demandado, pasará el Despacho a realizar el estudio de legalidad respecto del mismo, para lo cual, deberá establecerse: (i) si

---

<sup>53</sup> 011 del Cuad. Pruebas Dte.

<sup>54</sup> 014 del Cuad. Pruebas Dte.

<sup>55</sup> 018 Cuad. Desacato

<sup>56</sup> Audiencia de Pruebas. No. 135-136 y 152 del Cuad. Ppal.

FEDECAL y CREAMOS TALENTOS pueden ser categorizadas como entidades especializadas en procesos de selección de personal, requisito exigido por el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, para llevar a cabo el concurso de méritos de la elección en cuestión y, en caso afirmativo, (ii) si las precitadas entidades se excedieron en su rol y ejecutaron tareas de supervisión, dirección y conducción del proceso de selección aquí controvertido, usurpando la competencia atribuida legalmente al Concejo Municipal, pues de lo contrario, esto es, de que la respuesta al primer interrogante sea negativa, se exime este Juzgado de continuar con el juicio de legalidad solicitado, dado que la prosperidad del primer cargo es más que suficiente para anular el acto acusado.

Al respecto, sea lo primero indicar que, el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, modificatoria del artículo 170 de la ley 136 de 1994, estableció en cabeza de los concejos municipales o distritales, la elección de los Personeros previa superación del concurso de méritos, así:

*“ARTÍCULO 35. El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:*

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

Posteriormente, a través del Decreto 1083 de 2015 se reguló el procedimiento para que los Concejos Municipales llevaran a cabo el referido concurso, señalando, entre otros, los terceros que quedan facultados para gestionar el proceso de selección.

Así el artículo 2.2.27.1 del precitado decreto dispuso:

*“ARTÍCULO 2.2.27.1 Concurso público de méritos para la elección personeros. **El personero municipal o distrital será elegido de la lista que resulte del proceso de selección público y abierto adelantado por el concejo municipal o distrital. Los concejos municipales o distritales efectuarán los trámites pertinentes para el concurso, que podrá efectuarse a través de universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas o con entidades especializadas en procesos de selección de personal. El concurso de méritos en todas sus etapas deberá ser adelantado atendiendo criterios de objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad, teniendo en cuenta la idoneidad de los aspirantes para el ejercicio de las funciones.**”*  
(Negrillas fuera de texto).

Del contenido de dicha norma se desprende entonces, que los concejos municipales o distritales pueden apoyarse en las siguientes entidades para el adelantamiento del referido concurso: a) Universidades; b) Instituciones de educación superior públicas o privadas y/o c) Entidades especializadas en procesos de selección de personal.

Frente a lo que ha de entenderse por entidad especializada en procesos de selección de personal, el H. Consejo de Estado<sup>57</sup> ha dicho que **“es aquella persona jurídica privada o pública, que tenga dentro de su objeto social la realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal”**. (Negrillas del Despacho).

Con base en lo antes expuesto, habrá de establecer este Despacho si FEDECAL y CREAMOS TALENTOS ostentan la calidad de entidades especializadas en procesos de selección de personal, teniendo en cuenta que fue con las mismas que el Concejo Municipal de Natagaima celebró el Convenio 001 del 27 de agosto de 2019 de cooperación interinstitucional y apoyo a la gestión, con el objeto de aunar esfuerzos administrativos y operativos para el acompañamiento, asesoría y apoyo a la gestión en el proceso del concurso de méritos para la elección del Personero municipal, de conformidad con el Decreto 1083 de 2015.<sup>58</sup>

Para tal efecto, sea lo primero indicar que las aludidas entidades fueron reseñadas al interior del precitado Convenio de la siguiente manera: **“...la FEDERACION COLOMBIANA DE AUTORIDADES LOCALES - FEDECAL, entidad sin ánimo de lucro con NIT 900893036 - 0, representada legalmente por la Señora ANGELA MERCEDES GUZMAN AYALA, también mayor de edad, residente en Bogotá D. C., identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1.032.387.655, en su calidad de Representante Legal, y quien para los efectos del Presente Convenio se denominará LA FEDERACION, y CREAMOS TALENTOS con NIT 52072422-2, CON MATRICULA MERCANTIL No. 01227696 del 14 de Noviembre de 2002, representada legalmente por la Señora ANGELA MARIA DUEÑAS GUTIERREZ, también mayor de edad, residente en Bogotá D. C., identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 52.072.422, en su calidad de Representante Legal, y quien para los efectos del Presente Convenio se denominará CREAMOS TALENTOS...”**. (Negrillas fuera de texto).

Establecido lo anterior, es necesario revisar entonces, los respectivos certificados de creación y constitución de las entidades en cuestión.

Examinado el certificado de existencia y representación que fuera aportado al expediente y que data del 19 de noviembre de 2019<sup>59</sup>, **se evidencia que la actividad principal de FEDECAL es la identificada con el No. 9499** (Actividades de otras asociaciones N.C.P.). Dicha actividad incluye<sup>60</sup>:

*\*Las actividades de asociaciones que no están directamente afiliadas a un partido político, que promueven una causa o temática pública mediante campañas de educación al público, influencia política, recaudación de fondos, entre otros...;*

*\*Iniciativa de los ciudadanos y movimientos de protesta;*

---

<sup>57</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo. M.P. Alberto Yepes Barrios. 8 de junio de 2017. Radicado N°. 76001-23-33-000-2016-00233-01. Consejo de Estado. Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. 8 de octubre de 2020. Radicado N°. 73001-23-33-000-2020-00081-01.

<sup>58</sup> Anexo 21 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>59</sup> Anexo 7 de la demanda. Cuad. Ppal.

<sup>60</sup><https://diancolombia.info/codigos-ciiu/codigo-9499/>

*\*Movimientos ambientales y ecológicos;*

*\*Asociaciones de apoyo a servicios comunitarios y educativos n.c.p.;*

*\*Asociaciones para la protección y el mejoramiento de grupos especiales, por ejemplo, grupos étnicos y grupos minoritarios;*

*\*Asociaciones con fines patrióticos, incluyendo asociaciones de veteranos de guerra;*

*\*Las asociaciones de consumidores;*

*\*Las asociaciones de automovilistas;*

*\*Las asociaciones que facilitan el contacto entre personas con intereses similares, tales como los clubes rotarios, clubes leones y logias masónicas, entre otros • Las asociaciones de jóvenes, clubes y asociaciones fraternales de estudiantes, entre otros;*

*\*Los clubes sociales, aun aquellos que combinan la parte social y la práctica deportiva;*

*\*Las actividades de servicios para la caza ordinaria mediante trampas;*

*\*Las asociaciones que promueven actividades culturales o recreativas, o reúnen a personas que comparten una afición (diferente a deportes o juegos), como clubes de poesía, literarios o de libros, clubes de historia, clubes de jardinería, clubes de cine y fotografía, clubes de música y arte, clubes de artesanía y de coleccionistas, entre otros.*

A su vez, dicha actividad excluye:

*\*Las actividades de los grupos artísticos. Se incluyen en la división 90, «Actividades creativas, artísticas y de entretenimiento»*

*\*Las actividades de los clubes deportivos. Se incluyen en la clase 9312, «Actividades de clubes deportivos»*

*\*Las actividades de las asociaciones profesionales. Se incluyen en la clase 9412, «Actividades de asociaciones profesionales».*

En el mismo certificado objeto de revisión se indicó como **actividad secundaria** la correspondiente al No. 8530<sup>61</sup> (establecimientos que combinan diferentes niveles de educación), que incluye “los establecimientos que ofrecen diferentes niveles de educación formal como:

- Educación de la primera infancia y preescolar.

- Educación preescolar y básica primaria.

---

<sup>61</sup> <https://codigociiu.com/8530/>

- Educación preescolar y básica (primaria y secundaria).
- Educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media.
- Educación básica (primaria y secundaria).
- Educación básica (primaria y secundaria) y media.
- Educación básica secundaria y media
- Las metodologías flexibles y educación de adultos, entre otras.

Esta actividad excluye: Los establecimientos que no combinan educación de diferentes niveles.

Tales actividades responden directamente al alcance del objeto social de FEDECAL, que según el mismo certificado obedece a:

**“Objeto: LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE AUTORIDADES LOCALES Y SU SIGLA SERÁ FEDECAL SE PROPONE, ADICIONALMENTE A LOS FINES CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO TERCERO DE LOS PRESENTES ESTATUTOS, ALCANZAR ENTRE OTROS LOS SIGUIENTES OBJETIVOS: (Negrillas fuera de texto).**

**A. EL DISEÑO, PROMOCIÓN, GESTIÓN, DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE PLANES, PROGRAMAS, PROYECTOS, PROPUESTAS E INICIATIVAS DE PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS, NACIONALES O EXTRANJERAS QUE TENGAN COMO PROPÓSITO EL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES Y DE LOS ENTES LOCALES.**

**B. OFRECER SERVICIOS DE CONSULTORÍA, ASESORÍA, CAPACITACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y GESTIÓN DE PROYECTOS A TODAS LAS PERSONAS QUE LIBRE Y AUTÓNOMAMENTE DECIDAN HACER PARTE DE LA FEDERACIÓN O QUE POR CONVENIO SE INTEGREN A NUESTROS OBJETIVOS O FINES, ACOGIENDO LOS PRESENTES ESTATUTOS, ASÍ COMO A AUTORIDADES U ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL E INTERNACIONAL QUE REQUIERAN DE NUESTRO COMPROMISO Y APOYO.**

**C. DESARROLLAR PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN EN TODAS LAS ÁREAS DEL SABER QUE CONTRIBUYAN A LA CALIDAD Y MEJORAMIENTO CONTINUO DEL PROCESO DE FORMACIÓN, DESARROLLO Y BIENESTAR SOCIAL DE LOS LÍDERES, ORGANISMOS O ENTIDADES LOCALES PÚBLICAS O PRIVADAS Y LAS COMUNIDADES QUE REPRESENTAN.**

**D. DESARROLLAR PROGRAMAS DE ASISTENCIA EN SALUD, SEGURIDAD SOCIAL, ASISTENCIA LEGAL Y EDUCACIÓN FORMAL O NO FORMAL, AL TENOR DE LA NORMATIVIDAD NACIONAL.**

**E. CONSTITUIRSE EN CENTRO DE REFLEXIÓN, PENSAMIENTO, ESTUDIO Y GENERACIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS NACIONALES Y LOCALES EN SUS DIFERENTES ÁMBITOS GEOGRÁFICOS, ASÍ COMO DE LA AFIRMACIÓN DE LOS VALORES SOCIALES y DEMOCRÁTICOS DE PEDAGOGÍA CONSTITUCIONAL.**

F. LIDERAR ESFUERZOS COLECTIVOS Y PROPICIAR LA UNIÓN Y ARTICULACIÓN DE MÚLTIPLES ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS CONTRIBUYENDO SIGNIFICATIVAMENTE A LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EXTREMA, AL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO SOSTENIBLE, A LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, A LA EDUCACIÓN, LA SALUD Y A LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

G. AGREMIAR, ORGANIZAR Y REPRESENTAR LOS INTERESES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS LOCALES, DE LOS LÍDERES, DEFINIDOS COMO AQUELLAS PERSONAS QUE TRABAJAN DESDE LOS DISTINTOS CAMPOS DEL SABER EN LO SOCIAL, LO POLÍTICO, LO ECONÓMICO, LO CULTURAL, LO DEPORTIVO Y LO AMBIENTAL REPRESENTANDO UNA COMUNIDAD O SECTOR.

H. ESTAR A LA VANGUARDIA EN LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTOS Y HERRAMIENTAS PRÁCTICAS QUE AGREGUEN VALOR AL DESARROLLO TERRITORIAL.”.

Ahora bien, como quiera que dentro del objeto social también **se alude a los fines consignados en el artículo 3° de sus estatutos**, suscritos en data 14 de septiembre de 2015, obrantes en el N. 8 de los anexos de la demanda, se observa que en el numeral 9° de dicho artículo, se estipuló expresamente lo siguiente:

*“...Llevar a cabo procesos de selección de personal que quiera vincularse al sector público o privado, ya sea por medio de concursos públicos, abiertos o cerrados, de méritos, u otros, que solicite la entidad o institución pública o privada a la Federación o que ésta presente como propuesta o participar en cualquier etapa del mismo. -Para tal efecto la Federación podrá certificarse o acreditarse para tal fin. -“.*

Teniendo en cuenta que al amparo de la jurisprudencia aplicable para dar solución a este tipo de asuntos, ha de entenderse por entidad especializada en procesos de selección de personal, como ya se dijo, aquella persona jurídica privada o pública, **que tenga dentro de su objeto social** la realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal, habrá de concluirse, luego de revisada la información antes descrita, que contrario a lo sostenido por la parte demandante, FEDECAL si puede reputarse como tal.

Y ello es así, porque dentro de su objeto social tiene prevista de forma expresa la actividad de llevar a cabo procesos de selección de personal, tal y como acaba de quedar evidenciado.

Al respecto, oportuno resulta traer a colación lo que en un caso similar y reciente -29 de abril de 2021-, sostuvo el H. Consejo de Estado<sup>62</sup> al adelantar el análisis de si FEDECAL puede ser tenida como una entidad especializada en procesos de selección de personal.

*“...Y es que es innegable que cuando de experiencia se trata, dentro del marco de un concurso de méritos y de las actividades que lo rodean, este rubro se concibe como aquel presupuesto, requisito o condición que se exige a quien haya desempeñado en el pasado actividades que guarden similitud con aquella que se busca acredite en el presente y, en ello, es que puede contenerse y encuadrar, todo el bagaje pragmático obtenido con el desarrollo e*

---

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. 05001-23-33-000-2020-00480-01, MP LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ.

*implementación, en el pasado, de la realización y acompañamiento de otros concursos, que es tan importante como la capacidad especializada, pero que resultan requisitos diferenciables y escindibles, que emergen como los dos requisitos legales, por excelencia, que deben concurrir en las entidades que pretenden apoyar a los cabildos, en la selección objetiva del personero de turno.*

*Así dejó entrever en oportunidad anterior la jurisprudencia de la Sección al señalar: “Es de anotar que el hecho de que dicha entidad haya adelantado otros concursos de méritos, de forma simultánea a la elección acusada, en nada desvirtúa el análisis hecho por la Sección respecto a que el objeto social de CECCOT no alude a la realización de procesos de selección de personal”.*

*La disposición en cita se reitera para el análisis de esta participante en el desarrollo del concurso del Personero Municipal de Apartadó, ya que frente a FEDECAL, se pretende acreditar la calificación de especializada con el hecho de haber participado en otros procesos administrativos, que como se explicó en consideración anterior, la experiencia no significa necesariamente que se tenga la calidad de “...entidad especializada en procesos de selección de personal”; **aunado a que es determinante que en su configuración misional que se contiene en la descripción del objeto social la especialidad en la selección de personal esté contenida o por lo menos sea deducible de lo que se indica en la constitución y registro**, pues a título ilustrativo, para las sociedades comerciales, dentro de los requisitos para la constitución de las mismas, se impone que en la escritura respectiva, entre otros ítems, se indique “El objeto social, esto es, la empresa o negocio de la sociedad, haciendo una enunciación clara y completa de las actividades principales” e incluso sancionando con la ineficacia la estipulación que extienda el objeto social “a actividades enunciadas en forma indeterminada o que no tengan una relación directa con aquél” (num. 4 art. 110 C. Co.). (Negrillas del Despacho).*

*En esa línea, la Sala considera que para el correcto entendimiento del objeto social que refleje la condición de persona jurídica o empresa especializada, se exige que esté contenida en su objeto social, pues de lo contrario sería dable señalar que ha llevado a cabo una labor ajena a las actividades que la sociedad desarrolla o debe adelantar.*

*Ilustrativo resulta las consideraciones que en sentencia de 14 de febrero de 2018<sup>63</sup> hiciera el Consejo de Estado:*

*“...dentro del objeto social de las sociedades están comprendidos (i) los actos y actividades propias que permiten el desarrollo del mismo, en palabras de la Corte Suprema de Justicia ‘los actos expresivos del objeto social’, (ii) los indispensables para que la sociedad pueda existir y (iii) los que estén conectados con la actividad social. En el mismo sentido, la doctrina nacional ha precisado.*

**El art. 99 del Código de Comercio comienza por declarar que ‘la capacidad de la sociedad se circunscribirá al desarrollo de la empresa o actividad prevista en su objeto’. Esto significa que sus propios estatutos delimitan dicha capacidad, conforme al fin perseguido.** Y el ordinal 4º del artículo 110 ibidem, se refiere al objeto social, es decir, ‘la empresa o negocio de la sociedad, haciendo una enunciación clara y completa de las actividades principales’, y sanciona con la ineficacia toda estipulación que incluya actos u operaciones indeterminados o sin relación directa con aquel. De manera que la cláusula contentiva del objeto ha de ser explícita, a fin de evitar interpretaciones acomodaticias acerca de la extensión del objeto.

---

<sup>63</sup> 4 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Rad. 17001-23-31-000-2003-00896- 01(37485), M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Se entiende por objeto principal las actividades económicas indicadas como marco general trazado por voluntad de los contratantes, y por objeto secundario, la variada serie de actos que la sociedad puede realizar en desarrollo de aquellas. En verdad, conforme a la teoría de la especialidad, la cláusula del objeto da a conocer el radio de acción dentro del cual han de moverse con plena libertad los órganos sociales de administración y representación.

(...). Como se observa la doctrina nacional, a través de la distinción del objeto principal y secundario, coincide con la idea de la jurisprudencia citada y que aquí se recoge. Igualmente, esta Corporación, a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil, al resolver una consulta que giraba en torno al alcance del concepto de los contratos conexos que integran el giro de los negocios de las entidades financieras de carácter estatal, precisó:

- Para que un acto o contrato celebrado por una persona jurídica sea válido debe encontrarse comprendido dentro del objeto señalado bien por la ley o por los estatutos, según el tipo de entidad de que se trate.
- El objeto social o de la empresa, se compone, a su vez, de: i) actos que están comprendidos en la noción de la actividad; ii) actos que están directamente relacionados con esa actividad; y iii) otros actos que tienen como finalidad “(...) ejercer los derechos y las obligaciones, legal y convencionalmente derivados de la existencia y actividad de la sociedad”.
- El objeto principal de una sociedad o de una empresa está integrado por los actos propios de la actividad económica que tal entidad está llamada a desarrollar”.

*Este asunto temático del objeto social también ha sido decantado por la jurisprudencia de la Sección Quinta, al considerar nodular para una persona jurídica tener claridad y precisión en los términos en que se redacta, por cuanto “el objeto social de cada sociedad o entidad fija el marco en el cual puede desarrollar sus actividades...”. (Negrillas del Despacho).*

Así las cosas, habrá de concluirse entonces que **FEDECAL** sí podía brindarle este servicio y/o asesoramiento al Concejo Municipal de Natagaima, puesto que en su objeto social expresamente estaba contenida como actividad, aquellas enunciadas en el artículo tercero de sus estatutos de constitución, dentro del cual se evidencia que se encuentra plasmada la de llevar a cabo procesos de selección de personal tanto en el sector público como en el privado, lo cual de manera alguna puede ser desvirtuado por el hecho de que dicha actividad estuviera prevista como uno de los fines perseguidos por dicha entidad en sus estatutos, no solo porque el mismo certificado contempla dicha posibilidad al efectuar esa remisión expresa a los estatutos, sino también, porque sabido es que **el objeto social**, es el conjunto de actividades para cuya realización se constituyó la Sociedad, mediante el cual por demás, se buscan alcanzar los fines previstos en los estatutos sociales.

Por tanto y en aras de establecer la configuración de la nulidad pretendida, deberá efectuarse a continuación, el mismo análisis respecto de la otra entidad con la que se celebró el mentado convenio, cual es, **CREAMOS TALENTOS**, quien fuera identificada al interior de dicho convenio como ya se dijo, así: *“CREAMOS TALENTOS con NIT 52072422-2, CON MATRICULA MERCANTIL No. 01227696 del 14 de Noviembre de 2002, representada legalmente por la Señora ANGELA MARIA DUEÑAS GUTIERREZ, también mayor de edad, residente en Bogotá D. C., identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 52.072.422, en su calidad de*

Representante Legal, y quien para los efectos del Presente Convenio se denominará CREAMOS TALENTOS”.

Verificado el certificado de matrícula mercantil del establecimiento de comercio denominado **CREAMOS TALENTOS**<sup>64</sup> que obra al interior de esta actuación procesal, se observa que se certifican como actividades económicas del mismo las identificadas así:

- **7220 que incluye “Investigaciones y desarrollo experimental en el campo de las ciencias sociales y las humanidades<sup>65</sup>”** y de estas se derivan: \*La investigación y el desarrollo experimental en ciencias sociales (derecho, economía, trabajo social, psicología y sociología, entre otras) \*La investigación y el desarrollo experimental en humanidades (lingüística, idiomas, arte, antropología, geografía e historia, entre otras) \*La investigación y el desarrollo interdisciplinario, principalmente en ciencias sociales y humanidades. **Esta actividad excluye:** \*Las actividades de investigaciones y desarrollo experimental en el campo de las ciencias naturales y la ingeniería. Se incluyen en la clase 7210, «Investigaciones y desarrollo experimental en el campo de las ciencias naturales y la ingeniería» \*La investigación de mercados. Se incluye en la clase 7320, «Estudios de mercado y realización de encuestas de opinión pública».
- **7830 que incluye “Otras actividades de provisión de Talento Humano<sup>66</sup>”:** Esta clase incluye: • La provisión de talento humano de forma permanente para el desarrollo de las actividades de los clientes • Las unidades clasificadas en esta clase pueden desempeñar una amplia gama de funciones conexas de gestión de talento humano y se constituyen en los empleadores oficiales de los empleados en lo que respecta a la nómina, los impuestos y otros aspectos fiscales, pero no se encargan de la dirección ni de la supervisión del trabajo de esos empleados • Otras actividades relacionadas con el empleo. Esta actividad excluye: • El envío de trabajadores en misión para reemplazar temporalmente a empleados de los clientes o completar temporalmente su nómina. Se incluye en la clase 7820.
- **N° 7490 que incluye “Otras actividades profesionales, científicas y técnicas<sup>67</sup>”** **cuales son:** • Las actividades de traducción e interpretación • Las actividades de corretaje empresarial, a saber: la gestión de la compra o venta de pequeñas y medianas empresas, incluidas prácticas profesionales, pero sin incluir las actividades de agentes y valuadores de finca raíz • Las actividades de intermediación en materia de patentes (gestión de la compra y venta de patentes) • Las actividades de valuación distintas de las relacionadas con bienes raíces y seguros (antigüedades, joyas, etcétera) • La auditoría de efectos e información sobre fletes • Las actividades de pronóstico meteorológico • La consultoría de seguridad • La consultoría de agronomía • La consultoría ambiental • Otros tipos de consultoría técnica • Las actividades de consultoría distintas de las de arquitectura, ingeniería y gestión • Las

<sup>64</sup> Anexo de la demanda No. 10. Cuad. Ppal.

<sup>65</sup> <https://dian-rut.com/codigo-ciiu/7220/#:~:text=El%20C%C3%B3digo%20CIIU>

<sup>66</sup> <https://dian-rut.com/codigo-ciiu/7830/>

<sup>67</sup> <https://dian-rut.com/codigo-ciiu/7490/#:~:text=El%20C%C3%B3digo%20CIIU>

*actividades de asesoramiento • Las actividades realizadas por agencias en nombre de particulares para obtener contratos de actuación en películas, obras de teatro y otros espectáculos culturales y deportivos, y para ofertar libros, guiones, obras de arte, fotografías, etc., a editores, productores, etcétera. En esta actividad no se incluyen: • La venta al por mayor de vehículos usados, a través de subasta o remates. Se incluye en la clase 4512, «Comercio de vehículos automotores usados» • La subasta en línea (ventas al por menor). Se incluye en la clase 4791, «Comercio al por menor realizado a través de internet» • Las actividades de las casas de subastas (al por menor). Se incluyen en la clase 4775, «Comercio al por menor de artículos de segunda mano» • Las actividades de corredores de finca raíz. Se incluyen en la clase 6820, «Actividades inmobiliarias realizadas a cambio de una retribución o por contrata» • Las actividades de teneduría de libros. Se incluyen en la clase 6920, «Actividades de contabilidad, teneduría de libros, auditoría financiera y asesoría tributaria» • Las actividades de consultores en administración. Se incluye en la clase 7020, «Actividades de consultorías de gestión» • Las actividades de consultores en arquitectura e ingeniería. Se incluyen en la clase 7110, «Actividades de arquitectura e ingeniería y otras actividades conexas de consultoría técnica» • Las actividades de diseños de ingeniería. Se incluyen en la clase 7110, «Actividades de arquitectura e ingeniería y otras actividades conexas de consultoría técnica» • La exhibición de anuncios y otros diseños publicitarios. Se incluye en la clase 7310, «Publicidad» • La creación de stands, otras estructuras y lugares de exhibición. Se incluyen en la clase 7310, «Publicidad» • Las actividades de diseño industrial. Se incluyen en la clase 7410, «Actividades especializadas de diseño» • Las actividades de organizadores de convenciones y eventos comerciales. Se incluyen en la clase 8230, «Organización de convenciones y eventos comerciales» • Las actividades de subasta por cuenta propia. Se incluyen en la clase 8299, «Otras actividades de servicio de apoyo a las empresas n.c.p.» • La administración de programas de fidelidad (tarjetas por puntos). Se incluyen en la clase 8299, «Otras actividades de servicio de apoyo a las empresas n.c.p.» • El asesoramiento a los consumidores en cuestiones crediticias y de deuda. Se incluyen en la clase 8890, «Otras actividades de asistencia social sin alojamiento». Las actividades de autores de libros científicos y técnicos. Se incluye en la clase 9001, «Creación literaria» • Las actividades de periodistas independientes. Se incluyen en la clase 9001, «Creación literaria».”.*

De lo antes expuesto, dable es concluir que a diferencia de **FEDECAL, CREAMOS TALENTOS** no puede ser tenida como una entidad especializada en procesos de selección de personal, no solo porque adolece de personería jurídica, sino también, porque dentro de sus actividades no se comprenden aquellas que permitan tenerla como tal.

Lo anterior, porque tal y como se indicara en la precitada sentencia proferida el año pasado<sup>68</sup>, ya la Corporación en cuestión precisó que para poder ser tenida como una

---

<sup>68</sup>Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. 05001-23-33-000-2020-00480-01, MP LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ.

entidad especializada en procesos de selección de personal, **es necesario que la misma acredite ser una persona jurídica**. Así se manifestó:

*“...la Sección Quinta, como se lee en la jurisprudencia de la Sala Especializada (sentencia de 8 de junio de 2017, expediente N°. 2016- 00233, y auto de 8 de octubre de 2020, radicado N°. 2020-00081), en consonancia con lo preceptuado en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, **dejó entrever la importancia de la acreditación de unos requisitos específicos tratándose de una “entidad especializada en procesos de selección de personal”** – siendo aquella la que ayuda al Concejo Municipal en el concurso público de méritos para elegir al Personero – a saber : (i) **que sea una persona jurídica privada o pública** y; (ii) que tenga dentro de su objeto social la realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal...”*.

Por tanto, al no cumplir con dicho presupuesto, debido a que CREAMOS TALENTOS es un establecimiento de comercio como ya quedó establecido, y, sabido es que estos, no tienen personería jurídica propia ni son titulares de derechos y obligaciones porque siempre están vinculados a una persona natural o jurídica -comerciante-, no puede ser categorizada como tal.

Frente a dicha entidad, el máximo Tribunal de esta Jurisdicción en la sentencia antes citada, ya tuvo oportunidad de efectuar el análisis de si la misma podía o no ser considerada como una entidad especializada en procesos de selección de personal concluyendo que:

*“Ahora bien, esta Magistratura encuentra que las actividades relacionadas con el suministro de recurso humano o agencias de empleo no pueden asimilarse a la realización de un concurso público y abierto de méritos, por cuanto, como bien lo indicó la Corte Constitucional en la ya mencionada sentencia C-105 de 2013, este requiere de la disposición y utilización de sofisticadas herramientas humanas, informáticas, administrativas y financieras.*

*Aunado a ello, resulta relevante traer a colación el artículo 515 del Código de Comercio, el cual define al establecimiento de comercio como “un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales.”*

*En oportunidades anteriores la Sección Quinta, como se lee en la jurisprudencia de la Sala Especializada (sentencia de 8 de junio de 2017, expediente N°. 2016- 00233, y auto de 8 de octubre de 2020, radicado N°. 2020-00081), en consonancia con lo preceptuado en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, dejó entrever la importancia de la acreditación de unos requisitos específicos tratándose de una “entidad especializada en procesos de selección de personal” – siendo aquella la que ayuda al Concejo Municipal en el concurso público de méritos para elegir al Personero – a saber : (i) que sea una persona jurídica privada o pública y; (ii) que tenga dentro de su objeto social la realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal.*

***Por tanto, dado que CREAMOS TALENTOS no ostenta las calidades necesarias para ser categorizada como entidad especializada, pues, por un lado, no cuenta en sus actividades con elementos determinantes que permitan así considerarla, y por otro, carece de persona jurídica, lo que conlleva a la Sala a ratificar la configuración del primer vicio invocado por el demandante, referente a que el concurso de méritos no fue apoyado por una corporación idónea.***” (Resaltas del Despacho).

Todo lo anterior, permite concluir que **CREAMOS TALENTOS**, tal y como lo indicó la parte demandante en el primero de los cargos de nulidad formulados en contra del acto acusado, no cumplía, a diferencia de **FEDECAL**, con los presupuestos necesarios para adelantar la asesoría, el acompañamiento y/o el apoyo al Concejo Municipal de Natagaima, al interior del concurso de méritos adelantado para la elección del personero municipal de la misma localidad, en tanto no reunía los lineamientos establecidos tanto por la jurisprudencia como por el artículo 1.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, para ser clasificada como entidad especializada en procesos de selección personal, y en esa medida, no le queda camino distinto a esta instancia judicial, que declarar la nulidad de la elección acusada, sin que sea necesario adelantar el estudio del segundo cargo de nulidad impetrado, dada la prosperidad y suficiencia del primero para tal efecto.

Y ello es así, porque aunque una de las entidades que brindó el aludido acompañamiento y asesoría al Concejo Municipal de Natagaima sí se encontraba habilitada para adelantar dicha actuación, lo cierto es que ello no valida *per se*, el actuar de la otra entidad al interior del precitado concurso, máxime si se tiene en cuenta que tanto la presentación de la propuesta como la celebración del Convenio se verificó por ambas, sin que sea válido en consecuencia ni procedente, mantener la legalidad de la elección demandada.

Ahora bien, en este punto conviene precisar que se halla acreditado a partir de la prueba documental, concretamente, del oficio procedente de Fedecal y calendado 20 de mayo de 2022, que para la ejecución del Convenio 01 de Apoyo a la Gestión celebrado entre el Concejo Municipal de Natagaima, Creamos Talentos y Fedecal, existió una clara división de funciones, de manera tal que, mientras Creamos Talentos se encargó de brindar su asesoramiento y/o acompañamiento a dicha Corporación en el desarrollo de la prueba de competencias laborales, Fedecal hizo lo propio frente a la prueba de conocimientos. A pesar de ello, lo cierto es que dada la unidad del proceso concursal y su culminación en un único acto, cual es, el acto de elección, no puede esta instancia judicial, anular solamente aquella etapa del aludido concurso en la que se brindó el asesoramiento por parte de aquella entidad – CREAMOS TALENTOS- que al amparo de la ley y la jurisprudencia, no se encontraba habilitada para tal efecto.

En consecuencia, se declarará como ya se había anunciado, la nulidad del acto de elección del señor ARNUBI USECHE CARDOSO como Personero del municipio de Natagaima para el período 2020 a 2024, contenido en la resolución No. 014 del 10 de febrero de 2020 expedida por el Concejo Municipal de dicha localidad, conforme a las razones antes expuestas y se ordenará a dicha Corporación retrotraer el concurso público abierto de méritos desde la etapa de convocatoria del concurso, inclusive, del Personero Municipal de Natagaima. El concurso deberá realizarse a través de una

universidad o institución de educación superior pública o privada, o con entidad especializada en procesos de selección de personal tal y como lo dispone el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, por el período que finaliza el último día de febrero del 2024, atendiendo el principio y criterio de méritos y en todo caso, respetando los estándares mínimos para estos procesos de selección.

## **6. CONDENA EN COSTAS**

No se condenará en costas a la parte accionada, por cuanto la presente actuación lleva consigo un interés público.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: DECLARAR NULO** el acto de elección del señor ARNUBI USECHE CARDOSO como Personero del municipio de Natagaima para el período 2020 a 2024, contenido en la resolución No. 014 del 10 de febrero de 2020 expedida por el Concejo Municipal de dicha localidad, por haber sido expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Concejo Municipal de Natagaima, que retrotraiga el concurso público abierto de méritos desde la etapa de convocatoria del concurso, inclusive, del Personero Municipal de Natagaima. El concurso deberá realizarse a través de una universidad o institución de educación superior pública o privada, o con entidad especializada en procesos de selección de personal tal y como lo dispone el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, por el período que finaliza el último día de febrero del 2024, atendiendo el principio y criterio de méritos y en todo caso, respetando los estándares mínimos para estos procesos de selección.

**TERCERO:** Sin condena en costas, conforme lo señalado en la parte considerativa de la presente providencia.

**CUARTO:** Notifíquese esta decisión a las partes y a los terceros con interés, de conformidad con lo normado en el artículo 289 del CPACA.

**QUINTO:** En firme ésta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO  
JUEZA**