



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 4º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., 25 de marzo de 2020

Expediente: 11001 – 33 – 34 – 004 – 2020 – 00038 – 00
Demandante: Pablo David Pinzón Guevara
Demandada: Municipio de Une – Concejo Municipal
Vinculada: Yenifer Rocío Ardila Romero
Medio de control: Nulidad Electoral

Asunto: SENTENCIA

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Despacho profiere en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179, 182, 187 y 286 de la Ley 1437 de 2011, la siguiente sentencia.

I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS.

Mediante auto de 20 de febrero de 2020¹, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca remitió el proceso por competencia a esta Sede Judicial, teniendo en cuenta la regla de competencia establecida en el numeral 9 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, que asigna a los Juzgados Administrativos el conocimiento de los procesos de nulidad electoral en relación con los actos de nombramiento efectuados por autoridades del orden municipal, en municipios con menos de 70.000 habitantes, como el de Une – Cundinamarca.

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Solicita la parte demandante lo siguiente:

“PRIMERO: Que se declaren nulos los actos del 8 de enero de 2020, en especial la Resolución No 003 de 2020, por medio del cual el Concejo Municipal de Une – Cundinamarca declaró la elección de Yenifer Rocío Ardila Romero, como personero municipal del Municipio de Une Cundinamarca.

SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior, se ordene al Concejo Municipal de Une – Cundinamarca, realizar nuevamente la etapa de entrevista establecida dentro del concurso de Personero del Municipio de Une – Cundinamarca.

Tercero: que se exhorte al Concejo Municipal de Une – Cundinamarca a dar aplicación a la constitución, ley 1551 de 2012 y decreto 2485 de 2014 y el reglamento establecido para el concurso.

CUARTO: Ordene a la parte demandada al pago de las costas procesales.”
(sic).

1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA.

La parte demandante, actuando en causa propia, planteó que el acto administrativo demandado infringe lo establecido en el artículo 137 del

¹ Pág. 5-9 archivo “05Folio26a46” carpeta “01CuadernoPrincipal”

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que dentro del proceso de selección del personero municipal de Une – Cundinamarca, se perdieron las planillas de calificación de la entrevista llevada a cabo a los aspirantes al cargo.

Asegura que, el hecho de haber proferido el acto de nombramiento de la Personera Municipal, con fundamento en las planillas de calificaciones que se reconstruyeron por parte de los miembros del Concejo Municipal, vician el proceso de forma irregular y contrarían lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C – 105 de 2013, pues no se garantizaron la objetividad, publicidad y transparencia del proceso de selección.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. MUNICIPIO DE UNE (archivo “34ContestacionMunicipioUNE”)

Mediante apoderado, el Municipio de Une contestó la demanda en término, proponiendo la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que dentro de la expedición del acto administrativo demandado, no tuvo incidencia y la elección del personero municipal es una función exclusiva del Concejo Municipal.

Por tal razón, no hizo manifestaciones en relación con los hechos y las pretensiones de la demanda.

2.2. CONCEJO DE UNE (archivo “31ContestacionConcejoMunicipalUNE”)

A través de apoderado, el Concejo Municipal de Une contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, pues en su criterio, la expedición del acto administrativo demandado se ajustó a las previsiones del artículo 170 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, y el Decreto 2485 de 2014 compilado en el Decreto 1083 de 2015.

Como medios de defensa, planteó las excepciones de mérito de legalidad de los actos administrativos demandados y la buena fe, aduciendo que la expedición de estos, se llevó a cabo con arreglo al artículo 170 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, el Decreto 2485 de 2014 compilado en el Decreto 1083 de 2015, así como el criterio establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 105 de 2013.

Relató que, el Concejo Municipal suscribió un convenio de cooperación con la Corporación Universitaria de Colombia Ideas, para que se adelantara el proceso de selección del personero con arreglo a la Resolución No. 018 de 2019, que dispuso que la etapa de entrevista del proceso de selección sería competencia del Concejo Municipal del periodo 2020 – 2024.

Comentó que, para desarrollar la mencionada etapa del proceso de selección, se siguió la metodología expuesta por el Presidente de la junta directiva del Concejo, creando un sistema de planillas que contenían 15 preguntas sobre temas que fueron relacionados en los artículos 44 y siguientes de la resolución de la convocatoria.

Relató que, las planillas de calificación de la abogada Jenifer Ardila se extraviaron, motivo por el que fueron reconstruidas por todos los miembros del Concejo y posterior a ello se realizó la ponderación de la calificación de las planillas de todos los participantes, dando como ganadora a la mencionada concursante.

Alega que, en el proceso de selección del personero municipal de Une, se debe presumir la buena fe de la actuación adelantada por la Corporación, resaltando que para llevar a cabo la elección, se reconstruyeron las planillas extraviadas de uno de los participantes.

2.3. YENIFER ROCÍO ARDILA ROMERO

Mediante apoderado, Yenifer Rocío Ardila Romero, Personera Municipal de Une, contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones.

Argumentó, que el cálculo de ponderación que realiza el demandante no es correcto, teniendo en cuenta que el valor de las preguntas que se realizaron en la entrevista adelantada por el Concejo, corresponde a 0.666 y no a 0.074 como lo asegura el demandante, aunado a que el sistema de calificación planteado fue aprobado en sesión del 7 de enero de 2020.

Asegura, que el acto administrativo de nombramiento no fue proferido de forma irregular, toda vez que, si bien es cierto que se extraviaron las planillas de calificación de la aspirante Ardila Romero, lo cierto es que en la sesión del 8 de enero de 2020 las mismas se reconstruyeron con intervención de todos los concejales que participaron en el proceso, quienes manifestaron que recordaban las respuestas de la participante y se comprometían a no modificar la calificación otorgada inicialmente.

Adicionalmente, menciona que la expedición de la resolución de nombramiento a favor de su representada, le da derechos adquiridos desde el 1 de marzo de 2020 hasta el último día del mes de febrero de 2024, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política.

2.4. CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DE COLOMBIA IDEAS

En la audiencia inicial llevada a cabo el 21 de septiembre de 2020, se precisó que la demanda se tuvo por no contestada en el caso de la mencionada Corporación, teniendo en cuenta que no se acreditó la representación legal del señor Víctor Manuel Fonseca, quien aparentemente confirió poder al abogado que radicó la contestación de la demanda.

No obstante, el argumento de defensa de dicha Corporación se encaminó a resaltar que su participación en el proceso de selección del personero municipal de Une, solamente iba hasta antes de la conformación del listado de candidatos que harían la prueba de entrevista, la cual le correspondía exclusivamente al Concejo Municipal.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante (archivo “81AlegatosConclusionDemandante”)

El demandante allegó alegatos de conclusión en los que aseguró, que el Concejo Municipal de Une realizó la entrevista con un mecanismo que no está acorde con el principio constitucional de legalidad, pues la corporación no tenía claro el método de ponderación y llevó a cabo una calificación hecha mediante el sistema de quórum o mayoría simple.

Adicionalmente, llevó a cabo un análisis del método de ponderación que considera que se debió aplicar en la etapa de la entrevista de los aspirantes a ocupar el empleo de Personero Municipal, concluyendo que a cada uno de los votos emitidos por los concejales, les debió corresponder un puntaje de 0.74 y no de cero (0) como lo llevaron a cabo en la mencionada etapa.

De igual forma, mencionó que en el proceso de la entrevista se presentaron irregularidades como la pérdida de las planillas de calificación de uno de los aspirantes, la eliminación de la casilla en la que se consignaba el nombre del concejal votante en cada una de las planillas de calificación, y se advirtió un desconocimiento del Concejo para llevar a cabo la ponderación de los resultados de las entrevistas, pues se adujo la necesidad de que la Corporación Universitaria IDEAS les asesorara y al final esta asesoría no fue prestada.

Finalizó, asegurando que la entrevista no se llevó a cabo cumpliendo parámetros de objetividad, publicidad y transparencia, ni principios de justicia, imparcialidad, equidad y legalidad, establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-105 de 2013.

3.2. Parte demandada – Concejo Municipal de Une (archivo “82AlegatosConclusionConcejoUne”)

El apoderado del Concejo Municipal de Une presentó alegatos de conclusión en este asunto, asegurando que la Resolución No. 003 de 2020 fue expedida con arreglo a lo establecido en el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, así como la Resolución No. 018 de 2019 por medio de la cual se convocó el concurso de méritos para proveer el empleo de Personero Municipal de Une.

Se ratificó en las excepciones de mérito y aseguró que los argumentos de la parte demandante deben ser desestimados, puesto que el Consejo de Estado y el Departamento Administrativo de la Función Pública han ratificado la autonomía de los Concejos municipales para plantear la metodología a implementar en la etapa de entrevista dentro del concurso de méritos para la elección de los Personeros.

Adicionalmente, en relación con la reconstrucción de las planillas de calificación que se extraviaron, precisó que el demandante no se opuso a dicho procedimiento en la sesión de 7 de enero de 2020, motivo por el que se habilitó al Concejo a proferir el acto administrativo de elección del personero municipal.

Explicó, que si bien el demandante obtuvo el apoyo de 4 concejales, debía tener el apoyo de 5 para que le fuera asignado un puntaje de 0.66 por cada concejal, como se explicó en el proceso metodológico de la entrevista.

Finalmente concluyó que, la discrecionalidad permitida del Concejo en la etapa de entrevista es del 100%, teniendo en cuenta que se trata de una etapa que depende de la subjetividad del calificador,

3.3. Tercero con interés – Yenifer Rocío Ardila Romero (archivo “83AlegatosConclusionVinculadaPersonera”)

El apoderado de la personera municipal de Une presentó alegatos de conclusión en los que solicitó que las pretensiones se nieguen, teniendo en cuenta que en su concepto, la Resolución No. 003 de 2020 fue expedida en forma regular y con arreglo a las atribuciones ostentadas por el Concejo Municipal.

Precisó que el proceso de selección llevado a cabo, cumplió con los presupuestos establecidos en el artículo 2.2.27.2 del Decreto 1083 de 2015 relacionados con las etapas del proceso de selección y los porcentajes permitidos para asignar a cada una de estas.

Mencionó que, con la entrevista se buscó evaluar competencias como las relaciones interpersonales, el liderazgo, la toma de decisiones, la planeación y el pensamiento estratégico, y que, en relación con la pérdida de las planillas, se dio aplicación a lo establecido en el artículo 16 de la Ley General de Archivos, sobre la obligación que les asiste a los servidores públicos de reconstruir documentos extraviados.

De igual forma, mencionó que dentro de las facultades que tiene el Concejo para la elección del personero municipal, se encuentra la de llevar a cabo votaciones secretas en atención a lo establecido por el artículo 131 de la Ley 1431 de 2011 y que ha sido avalado por el Consejo de Estado mediante sentencia proferida dentro del radicado No. 76001-23-31-000-2012-00172-01.

Finalizó su escrito de alegatos de conclusión, haciendo referencia a que la Resolución No. 003 de 2020 le dio derechos adquiridos a su representada desde el 1 de marzo de 2020 hasta el último día del mes de febrero de 2024, periodo para el que fue elegida como personera municipal de Une – Cundinamarca.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites inherentes al medio de control de nulidad electoral sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, procede el Juzgado a emitir el fallo que en derecho corresponde.

1. Hechos probados.

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas:

1.1. Mediante la Resolución No. 018 de 20 de septiembre de 2019, aclarada y modificada por la Resolución No. 021 de 5 de noviembre de 2019, el Concejo de Une – Cundinamarca convocó al concurso público de méritos

para proveer el empleo de Personero de dicho municipio, para el periodo de 2020 – 2024.²

1.2. Para llevar a cabo el concurso de méritos, el Concejo Municipal de Une suscribió un convenio de cooperación con la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS el 20 de septiembre de 2019.³

1.3. Mediante oficio de 13 de diciembre de 2019, la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS publicó los resultados definitivos de las pruebas de conocimientos y competencias de los dos (2) aspirantes que superaron el mínimo aprobatorio de 70 puntos para continuar en la etapa de entrevista del proceso de selección de personero municipal de Une – Cundinamarca.⁴

1.4. El 7 de enero de 2020 a las 7:30 a.m. el Concejo Municipal de Une llevó a cabo sesión extraordinaria para adelantar la etapa de entrevista de los aspirantes al cargo de personero que aprobaron la etapa eliminatoria del examen de conocimientos adelantada por la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS.⁵

1.5. El 7 de enero de 2020 a la 01:00 p.m. el Concejo Municipal de Une adelantó la sesión extraordinaria No. 007 de 2020 en la que se discutió sobre la necesidad de solicitar el apoyo y la asesoría de la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS para llevar a cabo la etapa de la entrevista de los aspirantes para proveer el empleo de Personero Municipal.⁶

1.6. El 8 de enero de 2020 a las 09:00 a.m., el Concejo Municipal de Une adelantó la sesión extraordinaria No. 008 de 2020 en la que continuó el proceso de selección del Personero municipal y decidió hacerlo sin apoyo de la Corporación Universitaria IDEAS, asignando resultados a las entrevistas hechas a los aspirantes y ratificando a la señora Yenifer Rocío Ardila Romero como personera.⁷

1.7. En la sesión adelantada el 8 de enero, se registró que el día 7 de enero se extraviaron las planillas de calificación de la aspirante Yenifer Rocío Ardila Romero y por decisión unánime, se realizó la reconstrucción de dicha documentación.⁸

1.8. Mediante la Resolución No. 003 de 8 de enero de 2020, se nombró a la señora Yenifer Rocío Ardila Romero como personera municipal de Une – Cundinamarca para el periodo comprendido entre marzo de 2020 y febrero de 2024.⁹

1.9. El 9 de enero de 2020, los Concejales Carlos Ruiz, Álvaro Gómez, Alberto Leal y Nelson Riveros, radicaron oficios en el Concejo Municipal por medio

² Archivos "1 resolución no. 018 de 2019 une" y "5 resolución no. 21 de 2019 une" de la carpeta "28ExpedienteAdministrativo" del expediente digital.

³ Archivo "10 convenio une Cundinamarca firmado por las partes" de la carpeta "28ExpedienteAdministrativo" del expediente digital.

⁴ Archivo "7 acta definitiva de las pruebas de conocimientos y competencias" de la carpeta "28ExpedienteAdministrativo" del expediente digital.

⁵ Archivo "Acta 006 de enero 07 de 2020" de la carpeta "28ExpedienteAdministrativo" del expediente digital.

⁶ Archivo "Acta 007 del enero 7 de 2020" de la carpeta "28ExpedienteAdministrativo" del expediente digital.

⁷ Archivo "Acta 008 de enero 8 de 2020" de la carpeta "28Expediente Administrativo" del expediente digital.

⁸ Archivo "66PruebasConcejoUne"

⁹ Páginas 1 – 7 archivo "03AnexosDemanda".

de los cuales manifestaron su intención de voto en la etapa de entrevista del proceso de elección de Personero Municipal.¹⁰

1.10. La señora Yenifer Rocío Ardila Romero tomó posesión del cargo de personera municipal de Une el 4 de febrero de 2020 para ejercerlo por el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el último día de febrero de 2024.¹¹

2. Problema jurídico a resolver.

En la audiencia inicial llevada a cabo el 21 de septiembre de 2020, se planteó el siguiente problema jurídico¹²:

La Resolución No. 003 de 8 de enero de 2020, por medio de la cual se eligió a la Personera Municipal de Une ¿fue expedida de forma irregular y con desviación de las atribuciones del Concejo Municipal?

3. De la causal de nulidad de los actos administrativos de expedición irregular – nulidad electoral.

El artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 dispone, que los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de la misma codificación, que incluyen **“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.”** (Negritas fuera de texto).

En relación con la expedición irregular de los actos administrativos, como una causal de nulidad, el Consejo de Estado ha concluido que se presenta en aquellos casos en los que no se cumplen los presupuestos exigidos por la misma norma, de apariencia y formación, para la expedición de estos. Puntualmente explicó:

“Consecuentemente, cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma.

Se advierte, no obstante, que tanto la doctrina como la jurisprudencia, al tratar el tema de la formalidad del acto administrativo y la nulidad proveniente de su desconocimiento, han sido del criterio de que no cualquier defecto, puede tener la virtualidad de invalidar una decisión de la Administración, puesto que “...no todas las formas tienen un mismo alcance o valor...”, y ellas van desde las sustanciales hasta las meramente accesorias, siendo únicamente las primeras las que realmente inciden en la

¹⁰ Páginas 9 – 16 archivo “03AnexosDemanda”.

¹¹ Archivo “22Anexo3ContestacionYeniferArdila”

¹² Página 5 archivo “62ActaAudiencialInicial”

existencia del acto y su surgimiento a la vida jurídica y por lo tanto, la omisión de las mismas sí afecta su validez.”¹³

Por otra parte, al resolver una demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁴ precisó que la causal de nulidad de expedición irregular de los actos administrativos se analiza teniendo en cuenta si en el proceso de formación y expedición existió vulneración al debido proceso, y adicionalmente, si esa irregularidad es sustancial, trascendental y con incidencia directa en el contenido y/o sentido del acto definitivo.

4. De la elección de los personeros municipales.

El numeral 8 del artículo 313 de la Constitución Política le asignó a los Concejos Municipales la función de elegir personero para el periodo que asigne la ley.

Al respecto, el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, dispuso que *“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.”*

Mediante los artículos 2.2.27.1. a 2.2.27.6. del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, se fijaron los estándares mínimos para la elección de los personeros municipales, de los que se resalta la realización de un concurso público de méritos por parte del Concejo correspondiente, que puede realizarse a través de universidades, instituciones de educación superior o entidades especializadas en procesos de selección de personal.

Dicho concurso, debe atender criterios de objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad, que tengan en cuenta la idoneidad de los aspirantes. Así mismo, debe tener como mínimo, las etapas de convocatoria, reclutamiento y pruebas, y estas últimas deben ser de conocimientos académicos, competencias laborales, valoración de estudios y experiencia (antecedentes) y entrevista.

5. Caso concreto

En el presente asunto, conforme a la fijación del litigio planteada en la audiencia inicial, corresponde al Despacho establecer si la Resolución No. 003 de 8 de febrero de 2020 por medio de la cual el Concejo Municipal de Une nombró a la señora Yenifer Rocío Ardila Romero en el empleo de personera municipal para el periodo comprendido entre marzo de 2020 y febrero de 2024, fue expedida irregularmente y con desviación de las atribuciones de dicha corporación.

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 13 de mayo de 2009. Radicado 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832). C.P. Ramiro Saavedra Becerra

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 6 de octubre de 2016. Radicado 11001-03-28-000-2015-00041-00. C.P. Alberto Yepes Barreiro

Al respecto, se tiene probado en este expediente, que el 20 de septiembre de 2019, el Concejo Municipal de Une suscribió un convenio a título gratuito con la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS, con el objeto de *“Adelantar, Desarrollar y Asesorar, el Concurso Público de Méritos para seleccionar el Personero del Municipio de UNE – CUNDINAMARCA de conformidad con las normas jurídicas establecidas en la Ley 1551 de 2012, los Decretos 2485 de 2014 y 1083 de 2015 del Departamento Administrativo de la Función Pública y demás normas concordantes y complementarias.”*¹⁵

Ahora bien, está acreditado que el Concejo Municipal de Une convocó a la realización del concurso de méritos para la elección del personero municipal, mediante la Resolución No. 018 de 20 de septiembre de 2019 aclarada y modificada por la Resolución No. 021 de 5 de noviembre de 2019.¹⁶

De igual forma, se prueba en el proceso que el 13 de diciembre de 2019 la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS le comunicó al Concejo Municipal de Une los resultados definitivos de las pruebas de conocimientos y competencias de los aspirantes que habían superado el mínimo aprobatorio de 70 puntos para avanzar a la prueba de entrevista, correspondiendo estos a Pablo David Pinzón Guevara y Yenifer Rocío Ardila Romero.¹⁷

Por tal razón, está acreditado que el Concejo Municipal de Une convocó a los mencionados participantes para la sesión extraordinaria del 7 de enero de 2020 realizada en horas de la mañana, con el ánimo de llevar a cabo la etapa correspondiente a la prueba de entrevista¹⁸. Asimismo, en la sesión realizada en la misma fecha, pero en horas de la tarde, se discutió sobre la necesidad de solicitar el apoyo y la asesoría de la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS para adelantar dicha prueba¹⁹.

A pesar de ello, en dicha sesión el Presidente de la Corporación le explicó a los aspirantes el mecanismo que se aplicaría para practicar la prueba, el cual constaría de 15 preguntas abiertas, aportadas y aprobadas por los concejales y que se calificarían de la siguiente manera:

*“(...) aclara que cada concejal participará a través de la votación escrita a cada pregunta, dando como respuesta un sí o un no en cada una de las 5 competencias, que se evalúan al finalizar se condensaran los resultados de los dos aspirantes explicándoles que gana el aspirante al cual le predomine el sí como respuesta.”*²⁰

Es importante mencionar que, también está probado en este caso, que en dicha sesión, se extraviaron las planillas de calificación del resultado de la prueba de entrevista de la aspirante Yenifer Rocío Ardila Romero.

¹⁵ Archivo “10 convenio une cundinamarca firmado por las partes” de la carpeta “28ExpedienteAdministrativo” del expediente digital.

¹⁶ Archivos “1 resolución no. 018 de 2019 une” y “5 resolución no. 21 de 2019 une” de la carpeta “28ExpedienteAdministrativo” del expediente digital.

¹⁷ Archivo “7 acta definitiva de las pruebas de conocimientos y competencias” de la carpeta “28ExpedienteAdministrativo” del expediente digital.

¹⁸ Archivo “Acta 006 de enero 07 de 2020” de la carpeta “28ExpedienteAdministrativo” del expediente digital.

¹⁹ Archivo “Acta 007 del enero 7 de 2020” de la carpeta “28ExpedienteAdministrativo” del expediente digital.

²⁰ Página 6 archivo “66PruebasConcejoUne”.

Ahora bien, en la sesión extraordinaria llevada a cabo el 8 de enero de 2020 el Concejo Municipal decidió continuar el proceso de selección del Personero Municipal, sin apoyo de la Corporación Universitaria IDEAS, asignando resultados a las entrevistas hechas a los aspirantes, para lo cual se reconstruyeron las planillas de calificación extraviadas y se “ratificó”²¹ a la señora Yenifer Rocío Ardila Romero como personera²², quien fue nombrada mediante la Resolución No. 003 de 8 de enero de 2020 para el periodo comprendido entre marzo de 2020 y febrero de 2024.²³

En ese orden de ideas, y atendiendo a que en este asunto el reparo planteado por la parte demandante se centra en las posibles irregularidades que se presentaron en la prueba de entrevista, que podrían afectar el acto de nombramiento con el vicio de nulidad de expedición irregular, el Despacho verificará las condiciones establecidas en la convocatoria para llevar a cabo dicha etapa.

Así las cosas, la cláusula segunda del convenio suscrito entre el Concejo de Une y la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS obligó a esta última a lo siguiente:

- Cumplir con el objeto y las obligaciones, de acuerdo con las normas propias y las funciones asignadas en la actividad a desempeñar;
- Adelantar, desarrollar y asesorar el concurso público de méritos para seleccionar al Personero del Municipio de UNE que sería elegido por el Concejo;
- Cumplir con la producción y emisión de los instrumentos que hacen parte del proceso de meritocracia;
- Disponer de la capacidad operativa, jurídica, financiera y administrativa suficiente para la realización del proceso de selección del personero municipal;
- Desarrollar el convenio dentro de los términos previstos en la normatividad aplicable al proceso de selección del personero municipal;
- Brindar la asistencia, asesoría, acompañamiento técnico y jurídico en la proyección de actos administrativos, adopción de formatos y resolución de recursos a que haya lugar en la ejecución del objeto del convenio;
- Proyectar los actos que corresponden a cada una de las etapas del proceso de selección, como el formato de inscripción, la convocatoria, requisitos, términos, cronograma, reclamaciones, publicaciones y demás actividades necesarias para el desarrollo de la convocatoria;
- Estudiar, evaluar y presentar los resultados de la verificación de requisitos mínimos;
- **Realizar las pruebas de conocimiento, competencias laborales y entrevista a los aspirantes habilitados, con autorización del Concejo;**
- Llevar a cabo la valoración de antecedentes de formación académica y experiencia a los aspirantes para su admisión o inadmisión al proceso de selección;

²¹ En relación con el uso del verbo “ratificar”, el Despacho deja constancia que se refiere al usado por el Concejo Municipal de Une al momento de la elección.

²² Archivo “Acta 008 de enero 8 de 2020” de la carpeta “28Expediente Administrativo” del expediente digital y Archivo “66PruebasConcejoUne”.

²³ Páginas 1 – 7 archivo “03AnexosDemanda”.

Por su parte, en la misma cláusula segunda del convenio, se estableció que el Concejo de Une – Cundinamarca, se comprometía a:

- Suministrar toda la información necesaria y requerida por la Corporación Universitaria para la realización del proceso de selección;
- Facilitar espacios físicos requeridos por el equipo de profesionales que se desplacen al Municipio a realizar actividades propias del concurso de méritos, así como asumir los costos de transporte y viáticos en que incurran éstos;
- Trasladar oportunamente a la Corporación Universitaria las reclamaciones, peticiones, acciones de tutela, quejas, reclamos o similares de los que tenga conocimiento y se relacionen directamente con el concurso de méritos;
- Atender los requerimientos, recomendaciones y solicitudes que formule la Corporación Universitaria; y
- Ejercer la supervisión de la ejecución del convenio, con atención a las normas vigentes que se relacionen.

Por otra parte, en la Resolución de Convocatoria No. 018 de 2019 se dispuso, que el concurso de méritos para la elección del Personero Municipal sería adelantado bajo responsabilidad del Concejo Municipal a través de su mesa directiva y con el apoyo de la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS²⁴. Dicho proceso contaría con las siguientes fases: 1) convocatoria y publicación; 2) reclutamiento; 3) verificación de requisitos mínimos; 4) aplicación de pruebas de conocimientos académicos y competencias laborales, valoración de estudios y experiencia y entrevista; 5) desempate; y 6) conformación de lista de elegibles.²⁵

De igual forma, se estableció que *“la convocatoria es norma reguladora de todo el concurso y obliga tanto a la administración como a los participantes”*²⁶, y que todo el proceso se tendría que ajustar a los principios de mérito, libre concurrencia e igualdad en el ingreso, publicidad, transparencia, imparcialidad, confiabilidad y validez de los instrumentos.²⁷

Ahora bien, el artículo 20 de la Resolución de convocatoria No. 018 de 2019 dispuso que las pruebas se aplicarían a través de medios técnicos *“que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad, con parámetros previamente establecidos.”*, y determinó que **la entrevista sería una prueba de carácter clasificatorio sin puntaje mínimo aprobatorio** con un peso porcentual del 10% del valor total de la calificación.

El artículo 47 estableció, que en la prueba de entrevista se evaluarían las competencias de: i) liderazgo; ii) toma de decisiones; iii) relaciones interpersonales; iv) planeación; y v) pensamiento estratégico.

Al respecto, el artículo 44 de la convocatoria dispuso que la *“prueba de entrevista por competencias será realizada conforme a las recomendaciones formuladas por Corporación Universitaria de Colombia IDEAS.”*, lo que fue ratificado en el último inciso del artículo 45 al indicar que *“La Entrevista será realizada por la Corporación en pleno que asumirá el 1*

²⁴ Artículo 3.

²⁵ Artículo 4.

²⁶ Artículo 13.

²⁷ Artículo 5.

de enero de 2020, **bajo la asesoría, orientación y guía de Corporación Universitaria de Colombia IDEAS.**" (Negrilla fuera del texto original)

Pese a lo anterior, en el acta de sesión extraordinaria No. 006 de 7 de enero de 2020²⁸, realizada por el Concejo Municipal de Une, así como en el informe remitido por el Presidente de dicha corporación²⁹, se puede advertir que fue ese órgano colegiado el que diseñó el mecanismo de la prueba de entrevista, sin contar con ninguna orientación técnica ni metodológica de la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS.

Adicionalmente, el actuar del Concejo Municipal desconoció la regla de la convocatoria fijada en el artículo 13 de la Resolución No. 018 de 2019, el cual dispone:

*"ARTICULO 13°. MODIFICACION DE LA CONVOCATORIA. La convocatoria es norma reguladora de todo el concurso y **obliga tanto a la administración como a los participantes.**"*

Lo anterior, teniendo en cuenta que los 44 y 45 de la Resolución No. 018 de 2020 contemplan que, si bien la prueba de entrevista sería realizada por el Concejo Municipal, lo cierto es que debería hacerse **conforme a las recomendaciones y bajo la asesoría, orientación y guía de la Corporación Univesitaria de Colombia IDEAS**, circunstancia que como ya se indicó, no ocurrió.

Para ratificar la conclusión anterior, se aprecia en el acta No. 008 de la sesión de 8 de enero de 2020, la siguiente manifestación:

"El día de ayer 7 de enero del 2020 se citan a los aspirantes al cargo de personero 2020-2024 para realizar un entrevista, dentro de la entrevista se hace un sorteo para saber quién realiza la entrevista de primeras y quien de segundas en el sorteo saco la primera papeleta el Doctor Pablo David Pinzón Guevara y seunda papeleta Yenifer Rocío Ardila Romero, se calificaban cinco ítems y de ahí predominaban el que tuvieran más de tres si era el si predominaba si pero si era en no predominaba el no.

(...)

*Después de haber culminado la sesión **se realiza un oficio a la corporación ideas para que nos explicaran el por qué no hubo acompañamiento, ya que en la resolución 018 del 2019 en el artículo 45 dice que la corporación ideas nos guiara y orientara en la realización de la entrevista y ellos nunca se manifestaron.**"*³⁰ (sic).

Dicho sea de paso, de acuerdo con la certificación emitida por la Secretaría del Concejo Municipal el 24 de septiembre de 2020³¹, está claro que el Concejo solicitó asesoría al ente educativo el 8 de enero de 2020, día siguiente a cuando ya se había llevado a cabo la prueba de entrevista.

Ahora bien, no puede pasarse por alto que en el acta de sesiones extraordinarias No. 006 de 7 de enero de 2020, se registró la explicación del

²⁸ Págs. 26 – 28 archivo "66PruebasConcejoUne"

²⁹ Página 6 archivo "66PruebasConcejoUne"

³⁰ Pág. 35 archivo "66PruebasConcejoUne"

³¹ Págs.17-18 archivo "66PruebasConcejoUne"

sistema o método de calificación de la prueba de entrevista, en los siguientes términos:

“El presidente de la corporación les explica a los aspirantes que se evaluará la entrevista y les hace claridad que esta tiene un ponderación porcentual correspondiente al 10%, según la resolución N°018 del 21 de septiembre del 2019, así mismo les informa que la entrevista consta de 15 preguntas abiertas las cuales fueron aportadas por los concejales minutos antes de la entrevista, donde fueron aprobadas por los nueve concejales quienes tuvieron conocimiento y estuvieron de acuerdo con las mismas, así mismo establecieron que serán aplicadas las preguntas para los dos aspirantes; aclara que cada concejal participará a través de la votación escrita a cada pregunta, dando como respuesta un sí o un no en cada una de las 5 competencias, que se evalúan al finalizar se condensarán los resultados de los dos aspirantes explicándoles que gana el aspirante al cual le predomine el sí como respuesta.” (sic).

Sin embargo, allí no se precisó el sistema numérico en el cual se traduciría la ponderación a la cual hace referencia el artículo 20 de la convocatoria para la elección del personero municipal. De dicho sistema, el Despacho tuvo conocimiento en la contestación de la demanda y el informe remitido por el Presidente del Concejo³², en los que se indicó lo siguiente:

“Luego de realizar la calificación en esta planilla se consolidó la información de los 9 concejales en otra planilla en la cual se ponían los 9 concejales y el resultado de su planilla infibula se calificaría dependiendo la cantidad de si y no, para este caso quien tuviera mayoría de si se le otorgaría el puntaje asignado a cada pregunta es decir 0.66% y a quien predominara él no se le asignaría 0, es decir quien tuviera 5 o más si, se le otorga 0,66% por cada pregunta.

(...)

La calificación se realizó de la siguiente manera:

Las preguntas las pasamos a un porcentaje si hacemos 15 preguntas y el porcentaje a evaluar es el 10%, tenemos que hacer una regla de tres, si quince preguntas corresponden al 10% (1) a cuanto equivale.

*15 _____ --10%
1 _____ ? = 0.66” (sic).*

Con tales presupuestos, el Despacho considera que el mecanismo planteado por la Corporación Municipal tampoco se ajustó a las condiciones y criterios planteados en la convocatoria, ya que como lo indicó el Presidente del Concejo en el informe referido previamente, el sistema de calificación fue porcentual, pero a su vez tuvo un carácter eliminatorio al asegurar *“que gana el aspirante al cual le predomine el sí como respuesta.”*, pese a que el artículo 20³³ de la convocatoria (Resolución

³² Pág. 7 archivo “66PruebasConcejoUne”

³³ “ARTICULO 20°. PRUEBAS A APLICAR, CARACTER Y PONDERACION. Las Pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación del aspirante y establecer una clasificación de los aspirantes, respecto de las competencias y calidades requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades del cargo.

La valoración de estos factores se efectuara a través de medios técnicos; que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad, con parámetros previamente establecidos.

No. 018 de 2019) indicó de forma clara que, **la entrevista sería una prueba de carácter clasificatorio sin puntaje mínimo aprobatorio.**

Por otra parte, se resalta que, el Presidente del Concejo, manifestó que el objetivo de la entrevista era “*evaluar aquellas características personales o competencias que no se pueden evaluar a través de una prueba escrita; es un instrumento de selección que debe permitir establecer que las condiciones de los aspirantes correspondan con la naturaleza y perfil del cargo. Las competencias a evaluar recomendadas por la corporación idas fueron las siguientes: LIDERAZGO, TOMA DE DECISIONES, RELACIONES INTERPERSONALES, PLANEACION, PENSAMIENTO ESTRATEGICO.*” (sic)

Sin embargo, tal como se señaló previamente, el Concejo Municipal no contó con asesoría y asistencia técnica de la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS en la realización de la prueba de entrevista a los convocados, pese a lo crucial de esta etapa, y aún cuando las competencias a evaluar fueron taxativamente establecidas en el artículo 47 de la Resolución No. 18 de 2019 por medio de la cual esa autoridad administrativa convocó al concurso de méritos.

Ahora, si bien las partes aportaron al proceso, videos de algunas de las sesiones llevadas a cabo por el Concejo, lo cierto es que, en el caso de los que allegó el demandante, no se observa ninguna circunstancia distinta a la registrada en las actas de las sesiones.

En el caso de los videos aportados por la vinculada, Yenifer Rocío Ardila Romero, no serán valorados, teniendo en cuenta que al revisarlos, se advierte que se trata de la grabación de la pantalla de un teléfono y quien lo hizo, efectúa un registro entrecortado del video en vivo que, al parecer se encuentra alojado en una cuenta de la red social “Facebook”, circunstancia que impide hacer una valoración integral y exacta de su contenido.

Con todo lo anterior, se concluye que en el presente asunto la Resolución No. 003 de 8 de enero de 2020 adolece del vicio de nulidad de expedición irregular del acto, teniendo en cuenta que **(i)** el mecanismo de calificación de la prueba de entrevista no se ajustó a los parámetros establecidos en la Resolución No. 018 de 2019 por medio de la cual se convocó al concurso de méritos para la elección del Personero municipal de Une – Cundinamarca; y, **(ii)** tampoco se acreditó que en esta etapa el Concejo

PRUEBAS	CARÁCTER	PESO PORCENTUAL	PUNTAJE MAXIMO ESTABLECIDO	PUNTAJE MÍNIMO APROBATORIO
PRUEBA DE CONOCIMIENTOS ACADÉMICOS (Competencias básicas y funcionales)	ELIMINATORIO	70%	100	NO APLICA
PRUEBA DE COMPETENCIAS LABORALES	CLASIFICATORIO	15%	100	NO APLICA
VALORACIÓN DE ESTUDIOS Y EXPERIENCIA (Valoración de antecedentes)	CLASIFICATORIO	5%	100	NO APLICA
ENTREVISTA	CLASIFICATORIO	10%	100	NO APLICA
TOTALES		100%		

Municipal hubiese recibido el asesoramiento y apoyo técnico que era necesario de parte de la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS.

Vale resaltar que la Sección Quinta del Consejo de Estado³⁴ ha sido enfática en señalar que, el vicio de nulidad de expedición irregular de los actos administrativos se analiza teniendo en cuenta si en el proceso de formación y expedición existió vulneración al debido proceso, y adicionalmente, si esa irregularidad es sustancial, trascendental y con incidencia directa en el contenido y/o sentido del acto definitivo.

Pues bien, en este asunto está probado que la falta de acompañamiento de la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS en la etapa de la entrevista, y la falta de apego a las reglas de la convocatoria del concurso al darle un carácter eliminatorio, y no clasificatorio, a la prueba de entrevista del proceso de selección, afectaron el concurso de forma trascendental incidiendo en el sentido del acto definitivo, esto es, en la elección definitiva del Personero Municipal, motivo suficiente para declarar la nulidad de la Resolución No. 003 de 8 de enero de 2020.

En este punto, el Despacho considera necesario recordar que, si bien el artículo 288 de la Ley 1437 de 2011 dispone los efectos de la sentencia de nulidad de un acto de elección, lo cierto es que allí se hace referencia a aquellas actuaciones relacionadas con actos de elección popular. No obstante, el Consejo de Estado precisó en la sentencia de unificación de 26 de mayo de 2016³⁵, lo siguiente:

“(…) con la finalidad de unificar criterio sobre las consecuencias que se pueden derivar de la declaratoria de nulidad del acto de elección por irregularidades en su expedición, cuando no se modulen los efectos, esta Sala precisará las posibles consecuencias:

Si la irregularidad no afecta todo el procedimiento de elección, y se puede establecer concretamente el momento a partir del cual se ocasionaron las irregularidades, podría, ante la falta de un pronunciamiento en la sentencia:

i. Retomarse el procedimiento justo en el momento antes de que se presentó la irregularidad, bajo el entendido de que se sabe con certeza que parte de la actuación no estuvo viciada.”

Conforme a lo expuesto, se **declarará** la nulidad de la Resolución No 003 de 2020, por medio del cual el Concejo Municipal de Une – Cundinamarca nombró a la señora Yenifer Rocío Ardila Romero como personera municipal para el periodo comprendido entre marzo de 2020 y febrero de 2024.

En consecuencia, se **ordenará** al Concejo Municipal de Une y a la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS que, dentro de los **20 días siguientes a la notificación de esta providencia**, de manera conjunta y en los términos de los artículos 44 y 45 de la Resolución No. 018 de 2019 y el Convenio de Cooperación suscrito³⁶, diseñen un sistema claro de ponderación de puntajes de la prueba de entrevista, que permita asignar

³⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 6 de octubre de 2016. Radicado 11001-03-28-000-2015-00041-00. C.P. Alberto Yepes Barreiro

³⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Radicado 2015-00029-00(S)

³⁶ El Despacho debe indicar que el mismo no cuenta con numeración y obra en el archivo “10 convenio une cundinamarca firmado por las partes” de la carpeta “28ExpedienteAdministrativo”

el valor correspondiente al 10% determinado en el artículo 20 de la Resolución No. 18 que rige la convocatoria, sin que se cambie la naturaleza clasificatoria de la prueba.

Realizado lo anterior, el Concejo Municipal de Une y la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS deberán articuladamente y dentro de los **10 días siguientes**, efectuar la prueba de entrevista a los aspirantes Pablo David Pinzón Guevara y Yenifer Rocío Ardila Romero, quienes fueron los únicos que aprobaron la etapa eliminatoria de la prueba de conocimientos. Dentro de este mismo plazo, tendrán que ponderar las calificaciones en los términos del artículo 20 de la Resolución de convocatoria No. 018 de 2019, para generar el registro de elegibles y efectuar el nombramiento a quien hubiese ocupado el primer lugar del citado registro.

Ahora bien, en el evento en que se alegara una imposibilidad de cumplir la orden, sustentado en que el convenio de cooperación no se encuentre vigente o que el contratista se abstenga injustificadamente de prestar su apoyo, el Concejo Municipal de Une deberá, de manera inmediata y expedita, tramitar un convenio, contrato o la figura jurídica que considere, con una universidad, una institución de educación superior pública o privada, o una entidad especializada en procesos de selección de personal, de acuerdo a lo establecido por el artículo 1 del Decreto 2485 de 2014, para que se lleve a cabo el diseño del mecanismo de calificación de la prueba de entrevista y se proceda a la práctica de la prueba, la generación del registro de elegibles y el nombramiento, tal como se indicó en líneas precedentes.

6. CONDENA EN COSTAS

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, como en este asunto.

Por tal razón, no se llevará a cabo ninguna condena en relación con las costas del proceso.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. -Sección Primera-, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución No. 003 de 8 de enero de 2020, por medio del cual el Concejo Municipal de Une – Cundinamarca nombró a la señora Yenifer Rocío Ardila Romero como personera municipal, para el periodo comprendido entre marzo de 2020 y febrero de 2024.

SEGUNDO: ORDENAR al Concejo Municipal de Une y a la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS que, dentro de los **20 días siguientes a la notificación de esta providencia**, de manera conjunta y en los términos de los artículos 44 y 45 de la Resolución No. 018 de 2019 y el Convenio de

Cooperación suscrito³⁷, diseñen un sistema claro de ponderación de puntajes de la prueba de entrevista, que permita asignar el valor correspondiente al 10% determinado en el artículo 20 de la Resolución No. 18 que rige la convocatoria, sin que se cambie la naturaleza clasificatoria de la prueba.

Realizado lo anterior, el Concejo Municipal de Une y la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS deberán articuladamente y dentro de los **10 días siguientes**, efectuar la prueba de entrevista a los aspirantes Pablo David Pinzón Guevara y Yenifer Rocío Ardila Romero. Dentro de este mismo plazo, tendrán que ponderar las calificaciones en los términos del artículo 20 de la Resolución de convocatoria No. 018 de 2019, para generar el registro de elegibles y efectuar el nombramiento a quien hubiese ocupado el primer lugar del citado registro.

Parágrafo.- En el evento en que se alegara una imposibilidad de cumplir la orden anterior, sustentado en que el convenio de cooperación no se encuentre vigente o que el contratista se abstenga injustificadamente de prestar su apoyo, el Concejo Municipal de Une deberá, de manera inmediata y expedita, tramitar un convenio, contrato o la figura jurídica que considere, con una universidad, una institución de educación superior pública o privada, o una entidad especializada en procesos de selección de personal, de acuerdo a lo establecido por el artículo 1 del Decreto 2485 de 2014, para que se lleve a cabo el diseño del mecanismo de calificación de la prueba de entrevista y se proceda a la práctica de la prueba, la generación del registro de elegibles y el nombramiento a quien ocupe el primer lugar del registro de elegibles.

TERCERO: Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**LALO ENRIQUE OLARTE RINCON
JUEZ**

GACF

³⁷ El Despacho debe indicar que el mismo no cuenta con numeración y obra en el archivo "10 convenio une cundinamarca firmado por las partes" de la carpeta "28ExpedienteAdministrativo"