

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales, dieciocho (18) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Sentencia:** 030 -2021  
**Radicación:** 17-001-33-39-007-2020-00021-00  
**Medio de control:** NULIDAD ELECTORAL  
**Demandante:** STEFANÍA GIRALDO GONZÁLEZ  
**Demandado:** MUNICIPIO DE ARANZAZU- CONCEJO MUNICIPAL,  
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E.S.A.P. y  
GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO

**ASUNTO**

En los términos del artículo 13 del Decreto 806 de 2020, procede el despacho a dictar sentencia anticipada en el proceso de la referencia.

**ANTECEDENTES:**

**I.- LA DEMANDA**

Actuando en nombre propio la parte actora en ejercicio del medio de control de Nulidad Electoral demandó al **MUNICIPIO DE ARANZAZU- CONCEJO MUNICIPAL**, a la **ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E.S.A.P** (en adelante **E.S.A.P.**) y al señor **GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO**, solicitando lo siguiente /fl 6Cdnno ppal./:

**PRIMERO:** Que es nulo el acto de elección constituido en la Resolución No 05 de fecha 22 de enero de 2020, suscrito por el Concejo Municipal de Aranzazu, Caldas, por medio del cual se declaró la elección de GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO como Personero (a) Municipal de Aranzazu, Caldas para el periodo constitucional comprendido entre el 01 de marzo

de 2020 y el 29 de febrero de 2024, en tanto se citó y aplicó prueba de entrevista solo a algunos de los inscritos en la convocatoria del concurso.

**SEGUNDO:** Que en consecuencia, se dejen sin efecto los actos realizados dentro del concurso público de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Aranzazu, Caldas, para el periodo del 01 de marzo de 2020 y hasta el 29 de febrero de 2024 desde el acto de citación a prueba de entrevista, inclusive.

**TERCERO:** Que en consecuencia se le ordene al Concejo Municipal realizar la citación y aplicación de la prueba de entrevista con todos los inscritos al proceso convocado que tengan un puntaje aprobatorio superior o igual a 36 puntos, de acuerdo a la inscripción realizada el 01 de noviembre de 2019 y los resultados obtenidos en las demás pruebas.

**CUARTO:** Que en consecuencia se ordene a la ESAP la remisión inmediata de los listados de los inscritos completos que incluyan las inscripciones realizadas el pasado 1 de noviembre de 2019 en cumplimiento de la orden judicial del Despacho 14 Administrativo de Tunja y confirmada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, los resultados de las pruebas de conocimientos, de antecedentes y comportamiento o prueba comportamental. En termino (sic) adecuado para poder citar a prueba de entrevista donde estas actividades se hayan ejecutado.

**QUINTO:** Que como consecuencia, el nombrado debe cesar de inmediato, en el ejercicio de este cargo en caso de que se haya posesionado, o que deba abstenerse de posesionarse en caso de no haberlo hecho.

Las anteriores pretensiones se fundan en los siguientes supuestos de hecho:

Describe que conforme a la Constitución Política en su artículo 313 y a la Ley 136 de 1994 en el artículo 170, el Legislador estableció el concurso de méritos como mecanismo para la elección de los personeros municipales. El desarrollo de estas normas está contenido en el Decreto 2485 de 2014, compilado en el Decreto 1083 de 2015.

Para llevar a cabo el proceso de elección, el **MUNICIPIO DE ARANZAZU** a través del **CONCEJO MUNICIPAL** suscribió convenio interadministrativo con la **E.S.A.P.** como lo hicieron otros municipios del país; al mismo tiempo el ente territorial suscribió la convocatoria que contiene las reglas del concurso.

La **E.S.A.P.** en su página de internet estableció la imposibilidad de inscribirse a más de un municipio de manera simultánea; sin embargo, los convenios interadministrativos no contienen prohibición alguna sobre este aspecto destacando además que los requisitos de estudio y experiencia son iguales para todos los municipios de sexta categoría y, por tanto, la limitación impuesta no resulta razonable.

Para cuestionar la decisión de la **E.S.A.P.** se interpusieron varias acciones de tutela, entre ellas la decidida por el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja, que con sentencia del 30 de septiembre de 2019 accedió a las pretensiones. En cumplimiento a esta orden judicial, la accionada habilitó el aplicativo de inscripciones por 24 horas que transcurrieron el 01 de noviembre de 2019.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en decisión de segunda instancia revocó una providencia que inicialmente también se había proferido a favor de los demandantes; con base en esta providencia judicial la **E.S.A.P.** dejó sin efectos las inscripciones realizadas el 01 de noviembre de 2019. Entre tanto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, confirmó la decisión del Juzgado Catorce Administrativo de Tunja con sentencia del 30 de noviembre de 2019.

Las pruebas de conocimientos se aplicaron el 01 de diciembre de 2019 y, a pesar de la decisión judicial que se obtuvo a favor de los demandantes, el trámite continuó con el envío del listado a los municipios excluyendo a los participantes que presentaban varias inscripciones. Los Concejos Municipales procedieron a realizar las entrevistas y a conformar la lista de elegibles con base al listado remitido por la **E.S.A.P.**; para el caso específico se dejó por fuera a la accionante quien contaba con un puntaje superior a 36 puntos como lo estableció la convocatoria realizada por el **CONCEJO MUNICIPAL DE ARANZAZU.**

## **CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Como normas vulneradas invoca varios artículos de la Constitución Política, entre ellos el 29, al considerar que el debido proceso fue vulnerado porque la **E.S.A.P.** se atribuyó funciones que no le correspondían; los artículos 83 y 86, porque la accionada ignoró la orden judicial que amparaba los derechos de quienes pudieron inscribirse a varios municipios; el artículo 125 porque el nombramiento realizado no fue el resultado de un proceso abierto y el 313 porque la **E.S.A.P.** usurpó al **CONCEJO DE ARANZAZU** estableciendo limitaciones al concurso sin su autorización.

Considera que también se transgredió el Decreto 1083 de 2015, por cuanto el concurso que se desarrolló no fue abierto, pues los participantes no podían inscribirse a varios municipios; también porque la **E.S.A.P.** impuso esta prohibición invadiendo las funciones del Concejo Municipal, circunstancia que finalmente afectó el principio de imparcialidad que debe imperar en todo concurso.

A partir de estos hechos se genera una nulidad en el proceso de selección del Personero de Aranzazu, toda vez que los listados remitidos a los Concejos Municipales no incluyeron a quienes, a pesar de haber superado la prueba de conocimientos, presentaba inscripción simultánea a más de un municipio.

Recuerda que el Decreto 1083 de 2015 es producto de las recomendaciones formuladas por la Corte Constitucional en la Sentencia C 105 de 2013, las cuales sí fueron tenidas en cuenta en el anterior proceso de selección también adelantado por la **E.S.A.P.**; en esa ocasión sí se permitió la inscripción simultánea a varios municipios.

## **II. TRAMITE PROCESAL**

Una vez admitida, notificada y contestada la demanda por parte del **MUNICIPIO DE ARANZAZU** y la **E.S.A.P.**, el demandado **GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO** solicitó la nulidad de las actuaciones al considerar que no fue debidamente notificado. Mediante Auto del 18 de agosto de 2020, se accede a lo solicitado y se declara la nulidad ordenando una nueva notificación del accionado.

Con providencia del 15 de octubre de 2020 y en atención a lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 806 de 2020, se resuelven por escrito las excepciones previas declarándolas no probadas. El 01 de febrero de 2021, el Despacho decide que es procedente dictar sentencia anticipada en los términos del artículo 13 del Decreto 806 de 2020, procediendo a incorporar pruebas y correr traslado para que las partes presentara sus alegatos de conclusión.

El proceso ingresa para dictar sentencia el 17 de febrero de 2021.

## **III. ACTUACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA:**

**ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E.S.A.P.** Comienza por describir el problema jurídico que a su juicio debe resolverse en este caso y plantea que no es procedente acceder a las pretensiones. Con respecto a los hechos de la demanda advierte que suscribió convenio interadministrativo para la elección

de personero municipal periodo constitucional 2020-2024, con 488 municipios; para el caso específico con el **MUNICIPIO DE ARANZAZU** se acordó que la **E.S.A.P.** tendría la facultad para diseñar y elaborar los protocolos de inscripción de los aspirantes y en base a ello podía limitar la inscripción de los concursantes a sólo un municipio.

Resalta que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no accedió a las pretensiones que en sede de acción de tutela tuvieron como fin avalar la inscripción simultánea a más de un municipio y considera que el Tribunal Administrativo de Boyacá se extralimitó en sus funciones al proferir una decisión judicial en sentido contrario. Refiere además que no es cierto que hubiese remitido los resultados de las pruebas a los Concejos Municipales aprovechando la vacancia judicial; esto lo hizo en cumplimiento al cronograma previamente establecido.

En su defensa plantea las siguientes excepciones:

i) Inexistencia de causal de nulidad. La demanda no desarrolla ninguna de las causales contempladas en el artículo 137 del C.P.A.C.A.; en este sentido el escrito de la demanda no plantea un desarrollo argumentativo para demostrar una vulneración concreta al ordenamiento normativo en que debía fundarse el acto administrativo atacado. La accionante tampoco ataca una falta de competencia ni argumenta que el acto administrativo se expidió de manera irregular; lo mismo ocurre con las causales que hacen relación al desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, falsa motivación y desviación de poder.

Cita las causales específicas para la Nulidad Electoral para concluir que tampoco son objeto de un ataque claro en la demanda.

ii) Medio de control errado. Para la entidad demandada el medio de control procedente es el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y no el presentado por la accionante porque existe un evidente interés particular en caso de que eventualmente se obtenga una decisión a favor de las pretensiones.

iii) Solicitud indebida de aplicación de fallo de tutela. Sostiene que los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá contienen incongruencias y criterios de interpretación jurídica que requieren la revisión de la Corte Constitucional. El fallo proferido por ese Tribunal excedió las competencias porque le otorgó efectos inter comunis, atribución que es exclusiva de la Corte Constitucional.

En el mismo trámite constitucional, se adelantó incidente de desacato en el cual el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja aclaró que los municipios que contaran con listas de elegibles en firme debían seguir con el proceso sin tener en cuenta los concursantes con multi inscripción, tal y como sucedió con el **MUNICIPIO DE ARANZAZU**.

Aclara que la **E.S.A.P.** no tuvo injerencia en la expedición del acto administrativo acusado y en consecuencia no existe legitimación por pasiva.

### **MUNICIPIO DE ARANZAZU- CONCEJO MUNICIPAL**

Se opone a la prosperidad de las pretensiones y frente al pronunciamiento de los hechos de la demanda se destaca que el **MUNICIPIO DE ARANZAZU** no fue vinculado a las acciones constitucionales mencionadas por la demandante y por tanto no conoció de su contenido; plantea que existe una falta de legitimación en la causa por pasiva si se tiene en cuenta los argumentos de la demanda y en especial porque la entrevista fue realizada con base en el listado suministrado por la **E.S.A.P.**

Como medios de defensa a su favor plantea los siguientes:

i) No se produce alteración en el resultado de la elección de personero por la no citación a la entrevista. Argumenta que con base al listado proporcionado por la **E.S.A.P.** realizó la entrevista, y luego de la sumatoria de puntajes, el primer lugar lo obtuvo el señor **GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO**. Que por el momento, no se ha demostrado que otro de los participantes del concurso hubiese obtenido un puntaje superior.

ii) Buena fe y respeto del debido proceso por parte del Concejo Municipal de Aranzazu. Este órgano colegiado cumplió con las obligaciones adquiridas en el convenio interadministrativo suscrito con la **E.S.A.P.** y actuó de buena fe realizando la entrevista a las personas que esa entidad incluyó en el listado remitido previamente.

**GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO**. Frente a los hechos de la demanda refiere que en virtud del convenio interadministrativo suscrito entre el **MUNICIPIO DE ARANZAZU- CONCEJO MUNICIPAL** y la **E.S.A.P.**, esta última entidad es la competente para diseñar y elaborar los protocolos de inscripción de los aspirantes; estas obligaciones fueron cumplidas a cabalidad en el concurso de méritos para elegir Personero Municipal.

Explica que del texto de la demanda no se infiere una causal o motivo de nulidad específico para debatir su elección en el cargo objeto de concurso; plantea que los argumentos de la demandante encajan en otros medios de control encaminados a cuestionar la estructura del convenio interadministrativo. Afirma que la posibilidad de inscribirse simultáneamente a varios municipios en la práctica genera algunas dificultades que pueden terminar en la declaratoria de desierto del proceso de selección; por ello esta prohibición es razonable.

Al igual que la **E.S.A.P.** considera que en el fallo expedido por el Tribunal Administrativo de Boyacá hubo una extralimitación de funciones porque esa autoridad no tenía competencia para concederle efectos inter comunis. Posteriormente el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja moduló los efectos de esta decisión concediendo efectos solo para los municipios que no contaran con lista de elegibles en firme, situación que no se presentaba en el **MUNICIPIO DE ARANZAZU.**

Finalmente, destaca que la accionante no acudió a los mecanismos judiciales correspondientes para cuestionar el contenido de la Resolución No SC -3694 del 15 de noviembre de 2019 por medio de la cual la E.S.A.P. dejó sin efectos las inscripciones realizadas el 01 de noviembre de 2019.

Plantea como excepciones de mérito las siguientes.

i) Legalidad del acto electoral acusado y del proceso de selección concurso de méritos personero municipal 2020-2024. Argumenta que el proceso de selección no se vulneró garantía alguna, que el mismo obedeció a un acuerdo contractual, y es con base en éste que debe determinarse si la **E.S.A.P** tenía facultad para limitar la inscripción de los participantes a sólo un municipio.

Para el efecto, indica, debe tenerse en cuenta que se trata de un proceso contractual y para interpretar la voluntad de las partes contratantes debe analizarse los actos previos e incluso posteriores al contrato. Para el caso, en el acápite V del Convenio Interadministrativo se describieron las obligaciones de la **E.S.A.P.**, estipulando la de diseñar y elaborar los protocolos de inscripción para los aspirantes; a este contenido también se hace mención en la propuesta técnica y económica para la realización del concurso público de méritos presentada por la **E.S.A.P.**

De lo anterior se concluye que esa entidad sí tenía facultad para limitar la posibilidad de inscribirse a solo un municipio y estos parámetros fueron aceptados por los concursantes al momento de la inscripción como lo

estableció el texto de la convocatoria. Estas condiciones fueron puestas en conocimiento de los participantes a través del documento Guía de Inscripción y de Ingreso al Aplicativo Concurso Público y Abierto de Méritos para la Selección de Personero Municipal.

ii) Confianza Legítima. El actual Personero de Aranzazu señala que el concurso de méritos creó una expectativa consolidada porque obtuvo el mayor puntaje frente a los demás aspirantes; en atención a ello cambió de domicilio y adquirió obligaciones económicas conforme al cargo para el cual fue nombrado.

Declarar la nulidad del acto de elección afecta los derechos fundamentales del señor **GÓMEZ NARANJO** impactando en su vida profesional, personal y económica.

iii) Respeto de las situaciones jurídicas válidamente consolidadas – derechos adquiridos. Al obtener el mayor puntaje en comparación con los demás concursantes y posesionarse en el cargo se consolidó un derecho en cabeza del señor **GÓMEZ NARANJO**; no se trata de una mera expectativa sino del derecho a ejercer el empleo público el cual requiere de una protección especial.

iv) No configuración de causal de nulidad electoral. Enuncia las causales de nulidad enlistadas en el artículo 137 del C.P.A.C.A. para demostrar que la demanda no se fundamenta ni demuestra la existencia de ninguna de ellas. Los argumentos de la accionante se concentran en afirmar que la **E.S.A.P.** no tenía la facultad para limitar la posibilidad de inscribirse a varios municipios simultáneamente; tampoco fueron alegadas las causales específicas para el medio de control de nulidad electoral contempladas en el artículo 275 del C.P.A.C.A.

v) Una sentencia estimatoria de las pretensiones no podría tener efectos ex tunc respecto de los actos administrativos dictados dentro del concurso de méritos. Una eventual sentencia que declare la nulidad no puede desconocer la situación jurídica consolidada y la buena fe a favor del señor **GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO**. La sentencia debe tener efectos hacia el futuro conforme a la jurisprudencia que existe sobre el tema.

vii) Aplicación del precedente por identidad de fundamentos fácticos y jurídicos. Refiere que en Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales el 01 de septiembre de 2020 se profirió sentencia en un caso de con similares fundamentos fácticos y jurídicos negando las pretensiones de la demanda, la decisión se basó en que la limitación de inscribirse a un solo cargo

dentro del concurso para la elección de Personero Municipal resultaba proporcional y razonable.

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**PARTE DEMANDANTE** Con escrito del 11 de febrero de 2021, la accionante argumenta que conforme al artículo 137 del C.P.A.C.A. el nombramiento del actual Personero del Municipio de Aranzazu, vulnera las normas que regulan la elección para este cargo. Reitera la normatividad que rige el concurso público para la elección de personeros y destaca que allí nada se dice sobre la imposibilidad de inscribirse a más de un municipio simultáneamente; en este caso, quienes se encontraban en esta situación no fueron citados para presentar la entrevista realizada para el cargo.

Teniendo en cuenta los efectos inter comunis del fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Tunja, afirma que el **CONCEJO DE ARANZAZU** no acató lo allí dispuesto y no exigió a la **E.S.A.P.** la remisión de la lista completa de quienes habían superado la primera etapa del proceso de selección. Conforme a las normas aplicables, el órgano colegiado conserva la dirección y supervisión del proceso de elección y debió tener en cuenta los fallos judiciales que concedieron la oportunidad de realizar multi inscripciones.

#### **PARTE DEMANDADA:**

**MUNICIPIO DE ARANZAZU:** En su intervención del 11 de febrero de 2021 destaca que con las pruebas recaudadas no se acreditó el código de inscripción de la demandante ni su puntaje en las pruebas comportamentales y de análisis de antecedentes; como consecuencia, no se demostró que de haber sido citada a entrevista hubiese obtenido un mayor puntaje al obtenido por el señor **GÓMEZ NARANJO**.

Con base en lo anterior considera que el vicio atribuido al proceso de elección no es trascendental ni tiene incidencia en el resultado final.

**GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO:** el 15 de febrero de 2021, el accionado a través de apoderado, presenta oportunamente sus alegatos; plantea en primer lugar que el problema jurídico a resolver se genera a partir de darle o no validez a la limitante de realizar una única inscripción en el proceso de elección de personero municipal y si esta circunstancia es violatoria del debido proceso o se incurrió en una indebida expedición del acto.

Considera que la **E.S.A.P.** no vulneró la normatividad aplicable porque en ella no se regula el tema de la inscripción simultánea a varios cargos y por tanto en el diseño del proceso de selección, como parte de sus obligaciones del convenio interadministrativo suscrito con el municipio de Aranzazu, la entidad no transgredió sus fundamentos legales. Por el contrario, la **E.A.S.P.** contaba con la facultad de establecer esta limitante y para apoyar su tesis cita algunos apartes jurisprudenciales del Consejo de Estado.

Destaca que el nombramiento del demandante se debe a que superó todas las etapas del concurso y ostenta el cargo en razón al mérito. Reitera los argumentos expuestos con la contestación a la demanda en relación con la improcedencia del medio de control electoral, los efectos que considera no podría tener la sentencia y la excepción denominada *Inepta demanda por falta de requisitos formales. Indebida individualización del Acto Administrativo de contenido electoral. La demanda no se presentó contra el acto que declaró la elección como personero al DR GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO*. Sobre esta última advierte que el Despacho no ha realizado el pronunciamiento que corresponde.

**ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E.S.A.P.** En su intervención del 15 de febrero de 2021, solicita se desestimen las pretensiones de la demanda y presenta los problemas jurídicos que desde su punto de vista deben resolverse.

En primer lugar, señala que las normas aplicables para el proceso de elección de Personero Municipal confieren la competencia para realizar este procedimiento. En este caso el **MUNICIPIO DE ARANZAZU** conocía los parámetros contenidos en el Convenio Interadministrativo No 799 de 2019 conforme a la oferta enviada previamente; en el texto del mismo se incluyó una cláusula que le confirió a la E.S.A.P. la facultad de diseñar y elaborar los protocolos de inscripción. El contenido de los documentos y de la convocatoria eran ampliamente conocidos por los concursantes quienes aceptaron de forma tácita las condiciones

A continuación, realiza un recuento de las acciones de tutela que se presentaron para cuestionar el concurso de méritos en cuanto permitía una única inscripción para la totalidad de municipios. Explica que en cumplimiento al convenio interadministrativo remitió el listado de quienes debían ser citados a entrevista por parte del Concejo Municipal conforme al contenido de la Resolución 017 del 09 de agosto de 2019; posteriormente el mismo órgano expidió el acto administrativo designado como personero al señor **GÓMEZ**

**NARANJO.** Concluye que la **E.S.A.P.** no tiene injerencia alguna en la producción de este último acto jurídico,

Como segundo punto, plantea que el diseño de los convenios no se hizo bajo la figura de asociación o conjunto de municipios de un mismo departamento como lo establece el Decreto 1083 de 2015; por esta razón, y dado que la presentación de las pruebas era personal, no era posible que un aspirante se presentara a dos municipios simultáneamente.

En tercer lugar, destaca la existencia de los fallos de tutela con decisiones contradictorias proferidos por los Tribunales Administrativos de Cundinamarca y de Boyacá, así como la decisión de modular la sentencia proferida por el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja. En esta última se ordenó que las listas con inscripción múltiple solamente aplicarían en los municipios frente a las cuales las mismas no se hubieren enviado, caso que no correspondía al **MUNICIPIO DE ARANZAZU.** Concluye que la entidad ha cumplido las órdenes judiciales proferidas dentro de las acciones de tutela.

Por último, sostiene que el Tribunal Administrativo de Boyacá carecía de competencia para proferir una sentencia con efectos inter comunis y destaca lo que desde su punto de vista representan incongruencias en la providencia del 19 de noviembre de 2019. En apoyo a sus argumentos, cita la sentencia proferida en un proceso de nulidad electoral por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 29 de enero de 2021, para un caso con situaciones fácticas similares.

## **C O N S I D E R A C I O N E S**

### **I. EXCEPCIONES:**

Con Auto del 15 de octubre de 2020, este Juzgado se pronunció sobre las excepciones previas planteadas por los accionados resolviéndolas de manera adversa.

En esta oportunidad se observa que la **E.S.A.P.** planteó dentro de sus excepciones de mérito la denominada *medio de control errado*, cuya fundamentación jurídica es similar a la que presentó como excepción previa designándola como *Falta de agotamiento de requisitos de procedibilidad*. Este último medio de defensa se basa en que la demandante no agotó la conciliación extrajudicial dado que sus pretensiones encajan en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y no en el de nulidad electoral.

Estos argumentos fueron objeto de decisión en la providencia del 15 de octubre de 2020, cuando se determinó que las pretensiones de la demanda están en caminadas a la protección del interés general salvaguardando el ordenamiento jurídico. En consecuencia, las razones que soportan la excepción planteada por la **E.S.A.P.** como *medio de control errado*, ya fue objeto de decisión sin que sea necesario un nuevo pronunciamiento al respecto.

Con relación a la observación planteada por el apoderado del señor **NARANJO GÓMEZ**, en el sentido de que no se resolvió la excepción denominada *Inepta demanda por falta de requisitos formales. Indebida individualización del Acto Administrativo de contenido electoral. La demanda no se presentó contra el acto que declaró la elección como personero al DR GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO*, cabe indicar que, contrario a lo afirmado por el profesional del derecho, esta sí se resolvió en la providencia del 15 de octubre de 2020 en el numeral i) de la parte considerativa de la misma, así como en el numeral primero de la parte resolutive.

Frente a esta decisión no se interpuso recurso alguno, por lo cual no es dable reabrir nuevamente el debate sobre la procedencia de la acción.

A continuación el Despacho abordará el estudio de las demás excepciones planteadas por las demandadas.

## **II. PROBLEMA JURÍDICO:**

En el presente caso el problema jurídico se puede sintetizar en el siguiente interrogante:

¿Resulta nulo el acto de elección del Personero Municipal de Aranzazu Caldas, para el periodo 2020-2024, al no haberse citado a la etapa de entrevista a los aspirantes que habían hecho inscripción similar en varios municipios?

Para resolver el anterior planteamiento i) se realizarán algunas consideraciones sobre el proceso de elección del personero municipal, para luego abordar ii) el caso concreto.

### **i) Elección del Personero Municipal**

El artículo 1º de la Constitución Política define a Colombia como un estado participativo y pluralista y como consecuencia de este postulado el artículo 40 de la Carta establece lo siguiente:

ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.(...)

El artículo 124 por su parte, indica que la regla general para el nombramiento de los funcionarios públicos es el concurso público. De otro lado, el artículo 313 de la Constitución, le otorga a los Concejos Municipales la atribución de *Elegir Personero para el periodo que fije la Ley*.

Como desarrollo del contenido constitucional, se profiere la Ley 136 de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; en su artículo 170, modificado por la Ley 1551 de 2012, se dispone lo siguiente:

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.

Para ser elegido personero municipal se requiere: En los municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de postgrado. En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. En las demás categorías podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación del concurso se dará prelación al título de abogado (...)

En la sentencia C 105 de 2013<sup>1</sup>, la Corte constitucional declaró la inconstitucionalidad parcial del inciso 1º del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012; esta norma establecía que los concursos de méritos para personeros debían ser organizados por la Procuraduría General de la Nación, en su lugar la Corte explicó que estos procedimientos debían realizarse por los Consejos Municipales. A continuación del Despacho destacará algunos apartes de esta providencia:

---

<sup>1</sup> M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez

De este modo, los concursos previstos en la ley deben conformarse como procedimientos abiertos en los que cualquier persona que cumpla los requisitos de ley tenga la posibilidad efectiva de participar y en los que los Concejos no tengan la facultad, ni directa, ni indirecta, de definir previamente un repertorio cerrado de candidatos. Es decir, debe existir una convocatoria pública que permita conocer de la existencia del proceso de selección, así como las condiciones para el acceso al mismo. De igual modo, tanto los exámenes de oposición como la valoración del mérito deben tener por objeto directo la identificación de los candidatos que se ajustan al perfil específico del personero. Esto significa, por un lado, que los criterios de valoración de la experiencia y de la preparación académica y profesional deben tener una relación directa y estrecha con las actividades y funciones a ser desplegadas por los servidores públicos y, por otro, que la fase de oposición debe responder a criterios objetivos que permitan determinar con un alto nivel de certeza las habilidades y destrezas de los participantes. (...)

No obstante, debe tenerse en cuenta que la previsión legislativa en torno al concurso, y las condiciones que de la jurisprudencia constitucional se derivan para el mismo, no implican que estas corporaciones tengan que ejecutar e intervenir directa y materialmente en los concursos y en cada una de sus etapas, sino que estas entidades tienen la responsabilidad de dirigirlos y conducirlos. Es decir, deben trazar los lineamientos generales del procedimiento, pero pueden entregar su realización parcial a terceras instancias que cuenten 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.

Mediante el Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015, con el cual se derogó el Decreto 2485 de 2014, se reglamentó el artículo 170 de la Ley 136 de 1994. Esta norma nuevamente define el concurso público de méritos como el mecanismo para la elección de personero municipal (artículo 2.2.27.1) y en el artículo 2.2.27.2 describe la importancia de la convocatoria como el documento

que contiene y define las reglas y etapas del concurso:

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 (...)

La norma también ratifica la posibilidad que los Concejos Municipales tienen para realizar algunas etapas a través de entidades especializadas en selección de personal; para el efecto, puede suscribir convenios interadministrativos que incluso pueden involucrar otros municipios de la misma categoría. En todo caso la dirección y conducción del proceso de selección se mantiene en cabeza de ese órgano colectivo.

## **ii) Caso Concreto.**

Retomando el problema jurídico planteado, en esta providencia debe determinarse la legalidad de la Resolución No 05 del 22 de enero de 2020, con la cual se realizó la elección del señor **GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO** como personero municipal del **MUNICIPIO DE ARANZAZU** para el periodo constitucional 2020-2024. Para realizar este análisis debe evaluarse el procedimiento de elección efectuado por la **E.S.A.P.** y por el **CONCEJO**

**MUNICIPAL DE ARANZAZU**, específicamente en lo que concierne a la etapa de inscripción.

Al respecto, en el proceso se encuentra acreditado lo siguiente (atendiendo que se trata de un expediente digital, los documentos se identificaran por el número del archivo PDF al que corresponde):

- Para llevar a cabo la elección del Personero Municipal de Aranzazu en el periodo constitucional 2020-2024, el Concejo Municipal suscribió con la **E.S.A.P.** el convenio No 799 del 08 de julio de 2019<sup>2</sup>.

En este documento se estableció de forma general que la Institución Educativa tenía a su cargo asesorar al Concejo Municipal en el diseño y elaboración de la convocatoria pública y todo lo concerniente al protocolo de inscripción; verificación de requisitos; lista de admitidos y no admitidos con la respectiva oportunidad de reclamaciones con su correspondiente respuesta; elaboración de las pruebas escritas de conocimientos y competencias, su aplicación, valoración y resultados con su respectiva etapa de reclamaciones y respuestas; valoración de los antecedentes de los participantes y finalmente, la remisión de los resultados de las pruebas de los aspirantes que han superado el concurso. Todo ello dentro del marco estatuido en la convocatoria pública a expedirse.

En la cláusula segunda del contenido se especifica como obligaciones del Concejo Municipal de Aranzazu:

4. Tomar los resultados de las pruebas remitidos por la ESAP sin que pueda modificarlos y desconocerlos al momento de consolidar los resultados finales del concurso de méritos (...)

6. Tener a su cargo la entrevista, así como sus resultados, elaboración de la lista de elegibles, la designación del Personero Municipal y la atención a reclamaciones posteriores a la elaboración de la lista de elegibles, lo cual no hará porte del convenio Interadministrativo con la ESA

A cargo de la **E.S.A.P.** se establecieron, entre otras, las siguientes obligaciones:

---

<sup>2</sup> 01 Cuaderno 1 fls 135 a 140

4. Diseñar y elaborar los protocolos de inscripción para los aspirantes (...)
  5. Poner a disposición de los aspirantes a través de la página web de La ESAP [www.esap.edu.co](http://www.esap.edu.co), link concursos y procesos de selección, Departamento y municipio correspondiente, la Plataforma para la inscripción por medio del diligenciamiento del formulario y cargue de documentos en el aplicativo para el concurso (...)
13. Remitir vía correo electrónico y/o correo certificado al respectivo Concejo Municipal los resultados de las pruebas de los aspirantes que van superando el concurso de méritos.

Las partes también acordaron que las condiciones establecidas por la **E.S.A.P.** en la propuesta y en la convocatoria, sólo podrían modificarse por parte de esta entidad de forma motivada y haciendo las respectivas comunicaciones tanto al Concejo Municipal como a los aspirantes con la debida antelación (clausula 2, párrafo)

- Con Resolución 017 del 09 de agosto de 2019<sup>3</sup>, el Concejo Municipal de Aranzazu (Caldas) convocó a concurso público y abierto de méritos para la selección del personero municipal.

Los requisitos de la convocatoria fueron los siguientes

Requisitos Generales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser Ciudadano (a) colombiano (a) en ejercicio.</li> <li>2. Cumplir con los requisitos académicos para el cargo.</li> <li>3. No encontrarse incurso en las causales constitucionales y legales de inhabilidad e incompatibilidad o prohibiciones para desempeñar el cargo de Personero Municipal.</li> <li>4. Aceptar en su totalidad las reglas establecidas en la convocatoria.</li> <li>5. Hacer presentación personal en el sitio, salón, fecha y hora previa citación para la aplicación de cada una de las pruebas, establecidas en la convocatoria</li> </ol>
----------------------	---

---

<sup>3</sup> 01 Cuaderno 1 fls 59 a 75

	<p>a concurso del empleo de Personero de este municipio.</p> <p>6. Autorizar el tratamiento de los datos personales.</p> <p>7. Dar consentimiento informado para la aplicación de las pruebas escritas.</p> <p>8. Las demás establecidas en las normas legales reglamentarias vigentes</p>
REQUISITOS MÍNIMOS DE ESTUDIO	Egresado de la facultad de derecho o terminación del pensum de derecho y/o abogado.

El párrafo primero del artículo 1 de la Resolución 019 de 2019, indica que: *los requisitos con los cuales se convoca el empleo, son los definidos para los municipios de sexta (6) categoría, vigentes al momento de la publicación de la convocatoria.*

En el artículo segundo del mismo acto administrativo se invoca como uno de los principios orientadores el de la libre concurrencia y seguidamente en el artículo tercero se invocan las normas rectoras del proceso de selección. Dentro del marco normativo aplicable el Concejo Municipal de Aranzazu acudió al artículo 313 de la Carta Política, las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012; el Decreto 1083 de 2015 y por su puesto el texto de la convocatoria incluyendo los estándares jurisprudenciales aplicables al tema.

En el artículo cuarto se establecieron las reglas generales de la convocatoria y se mencionan las pautas que rigen la inscripción; desde el artículo sexto al dieciséis se regula este procedimiento. Específicamente y por ser el punto de partida para resolver el problema jurídico planteado, a continuación se transcribe el texto del artículo 8:

Las disposiciones para la inscripción de los aspirantes son las siguientes:

1. El aspirante debe verificar que cumple con los requisitos y condiciones para el cargo.
  
2. El aspirante no debe inscribirse si no cumple con los requisitos del cargo o si se encuentra incurso en laguna de las causales de incompatibilidad e inhabilidad dispuestas en las normas vigentes.

3. A efectos de facilitar y orientar la inscripción, la ESAP publicará en el link [http://concurso2.esap.edu.co/personeros2019 /](http://concurso2.esap.edu.co/personeros2019/), el instructivo por medio del cual, los aspirantes podrán conocer el procedimiento, para llevarlo a cabo de forma satisfactoria (...)

12. Luego de realizada la inscripción, de acuerdo con los pasos del instructivo, los datos allí consignados son inmodificables

- La Guía de uso para el aplicativo del concurso fue aportada por la **E.S.A.P.** con la contestación de la demanda<sup>4</sup> y en este documento se describe el paso a paso de las instrucciones para llevar a cabo el proceso de inscripción.
- La **E.S.A.P.** expide la Resolución No SC 2834 del 19 de septiembre de 2019<sup>5</sup> mediante la cual se amplía el término de inscripciones para el concurso de méritos hasta el 23 de septiembre de 2019; este acto administrativo está motivado en razón a que se presentaron fallas técnicas en la plataforma tecnológica.
- La misma entidad expidió también la Resolución No SC 3187 del 10 de octubre de 2019, aclarada con Resolución 3201 del 11 de octubre de 2019<sup>6</sup>, determinando la apertura de la plataforma tecnológica de inscripciones del concurso de Personeros Municipales 2020-2024. Esta disposición se cumplió el 01 de noviembre de 2019, con el fin de que exclusivamente los aspirantes ya inscritos pudieran realizar la ampliación de la inscripción a otras convocatorias de Personero Municipal de su elección; con ello, se pretendió dar cumplimiento a lo dispuesto a un fallo de tutela.
- Posteriormente la **E.S.A.P.** expide la resolución SC 3694 del 15 de noviembre de 2019, por medio de la cual se modifica el cronograma de actividades del concurso público de Personero Municipal 2020-2024, con ocasión a la decisión judicial proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección B.<sup>7</sup>

A pesar de que en la parte considerativa se hace mención al fallo de tutela proferido en segunda instancia por ese Tribunal, en la parte

---

<sup>4</sup> 01 Cuaderno 1 fls 152 a 163

<sup>5</sup> 01 Cuaderno 1 fls 139 y 140

<sup>6</sup> A estos actos administrativos se hace referencia en la Resolución 3694 del 15 de noviembre de 2019. 01 cuaderno 1 fls 141 a 143

<sup>7</sup> 01 cuaderno 1 fls 141 a 143

resolutiva solamente se menciona el nuevo cronograma del cual se destaca que las Inscripciones y recepciones de hojas de vida quedaron establecidas en el periodo del 04 al 25 de septiembre de 2019. Sin embargo, en este acto administrativo no se adoptó ninguna decisión concreta respecto de las multi - inscripciones efectuadas por los aspirantes el 01 de noviembre de 2019.

- Con oficio del 30 de diciembre de 2019, la **E.S.A.P.** remitió al **CONCEJO MUNICIPAL DE ARANZAZU** la lista con la sumatoria de los puntajes de la prueba de conocimientos, comportamental y análisis de antecedentes que corresponden al 90% del puntaje total del concurso. El 10% restante está representado en la entrevista que debía realizar esa Corporación.

Como integrantes de la lista se registran las siguientes personas:

Código de Inscripción	Nombres y apellidos
15676276204892	Gustavo Adolfo Gómez Naranjo
15680469123825	Daniel Ricardo Gaviria Alzate
15682317981415	Santiago Pineda Hernández
15682452977147	Astrid Lorena Aristizabal Serna
15685988737779	María Alejandra Ramírez Giraldo
15686691282612	Sergio Alejandro Flórez Gutiérrez
15687423406174	Juan Mauricio Giraldo Giraldo
15687459335476	María Alejandra Castaño García
15688189022429	Camila Valencia Rendón
15688796059371	Alejandro Castañeda Gómez
15692522222365	William Vasco Corrales

En este punto se advierte que la demandante afirma que su número de inscripción es el 15676109941865, y según el reporte allegado con la demanda su puntaje correspondiente a la prueba de conocimientos fue de 41.07. Así mismo, conforme al contenido de la Resolución SC- 3694 del 15 de noviembre de 2019, la **E.S.A.P.** procedió excluir del sistema a aquellos concursantes que presentaran multi inscripción, entre ellos la accionante.

- Mediante Resolución No 05 del 22 de marzo de 2020, el **CONCEJO MUNICIPAL DE ARANZAZU** luego de realizar las entrevistas, elige como Personero para el periodo 2020-2024, al señor **GUSTAVO**

## **ADOLFO GÓMEZ NARANJO<sup>8</sup>.**

Tomando en cuenta los argumentos de la demanda y como se indicó en el marco normativo que regula la elección para el cargo de Personero Municipal, este proceso se encuentra legalmente asignado a los Concejos Municipales. Para el efecto se autorizó que esas Corporaciones de elección popular pudieran suscribir convenios interadministrativos con universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas o con entidades especializadas; en este caso el **CONCENO MUNICIPAL DE ARANZAZU** suscribió un convenio con la **E.S.A.P.** Esta circunstancia, además, desestima una falta de legitimación en la causa alegada por estas dos demandadas en sus contestaciones ya que tanto el órgano corporativo como la Institución de Educación Superior participaron en el proceso de elección cuestionado.

El Legislador también otorgó autonomía a cada Concejo Municipal para establecer los lineamientos o parámetros consagrados en las respectivas convocatorias para postularse o inscribirse para el cargo de Personero. De lo anterior se desprende que restringir la inscripción de aspirantes a un (01) solo cargo, no constituye una ilegalidad ni tampoco una restricción inconstitucional al núcleo fundamental del derecho a la participación ciudadana.

Sobre el tema, la Corte Constitucional ha establecido que el ejercicio de funciones públicas es expresión del principio de participación democrática y constituye un derecho fundamental conforme al artículo 40 de la Carta Política<sup>9</sup>. Esta garantía no tiene carácter absoluto porque tanto la Constitución como el legislador pueden establecer requisitos para su desempeño; en todo caso el señalamiento de limitaciones debe ser el resultado de un ejercicio razonable y proporcionado de las potestades conferidas sin que se afecte su núcleo esencial.

Retomando el proceso de elección de Personeros Municipales, el Legislador ha otorgado de manera exclusiva a los Concejos la dirección y conducción del concurso de méritos; estas facultades no pueden ser suplidas ni asumidas por las entidades que apoyan a estas Corporaciones de elección pública en el proceso de selección. En este caso, se advierte que al revisar la convocatoria contenida en la Resolución 017 del 09 de agosto de 2019, no se encontró disposición alguna que consagre la limitación o prohibición de inscribirse simultáneamente a varias convocatorias de personeros municipales para el periodo 2020-2024; tampoco se consagró que esta situación configurara causal

---

<sup>8</sup> 01 Cuaderno 1 fls 24 a 26

<sup>9</sup> Sentencia SU 115 del 14 de marzo de 2019, M.P Gloria Stella Ortiz Delgado

de exclusión o inadmisión, ni el **CONCEJO MUNICIPAL DE ARANZAZU** realizó modificación posterior sobre este aspecto.

Con respecto a este tema la Corporación Edílica demandada, sostiene que el proceso se desarrolló conforme a los parámetros legamente aplicables y que en razón a que la accionante no demostró haber obtenido el puntaje necesario para aprobar las pruebas ni que de haber sido citada a entrevista hubiese ocupado el primer lugar, el vicio que se pretende atribuir a la elección no es de suficiente trascendencia para representa la irregularidad del proceso.

Por su parte, la **E.S.A.P.** argumenta que sí contaba con la facultad para establecer la restricción porque en virtud del Convenio Interadministrativo suscrito con el **CONCEJO MUNICIPAL DE ARANZAZU** se comprometió a (...) *Diseñar y elaborar los protocolos de inscripción para los aspirantes.* Los Concejos municipales con los cuales realizó el proceso de acompañamiento a la elección de Personero, conocieron de la prohibición relacionada con inscripciones simultáneas a varios municipios y tanto los convenios como las convocatorias fueron ampliamente conocidas por los aspirantes quienes de manera tácita aceptaron las reglas allí establecidas.

A pesar de las afirmaciones realizadas por la **E.S.A.P.** en sus intervenciones, al expediente no fueron allegados documentos previos o propuestas técnicas o el reglamento de la entidad en los cuales de manera expresa se consagrara esa restricción. Se reitera, en la convocatoria no se plasmó la prohibición de realizar inscripciones simultáneas dado que esta es la norma que regula el proceso de selección.

Si bien la **E.S.A.P.** tenía a su cargo el diseño y elaboración de los protocolos de inscripción y efectivamente elaboro y púbico la guía de inscripción publicada previamente en la página web de la entidad, del cumplimiento de esta obligación no se desprende que el Concejo de Aranzazu le hubiese otorgado la facultad de establecer una condición determinante del concurso como es la restricción de realizar inscripciones simultáneas.

Para precisar lo que comprende el concepto de protocolo, en decisión del pasado 27 de noviembre de 2020<sup>10</sup>, el Tribunal Administrativo de Caldas acudió al Diccionario de la Real Academia Española encontrando las siguientes definiciones: (...) *Acta o cuaderno de actas relativas a un acuerdo, conferencia o congreso diplomático; Conjunto de reglas establecidas por norma o por costumbre para ceremonias y actos oficiales o solemnes; Secuencia detallada*

---

<sup>10</sup> M.P Augusto Morales Valencia, Radicado 17001-33-39-006-2020-00024-02

*de un proceso de actuación científica, técnica, médica, etc y Conjunto de reglas que se establecen en el proceso de comunicación entre dos sistemas.*

De estas definiciones se puede concluir que la obligación contenida en el convenio interadministrativo no tiene el alcance suficiente para autorizar a la **E.S.A.P.** de establecer la prohibición de realizar inscripciones simultáneas; la facultad de realizar los protocolos debe entenderse como la posibilidad de establecer el procedimiento logístico y organizativo respecto de una materia, en este caso la convocatoria al cargo de Personero.

Sumado a lo anterior, se advierte que la **E.S.A.P.** profirió la Resolución SC 3694 del 15 de noviembre de 2019 modificando el cronograma de actividades para el concurso y a pesar de que en su parte motiva dejó sin efectos las multi inscripciones realizadas con anterioridad, en la parte resolutive no plasmó la misma decisión. Lo legalmente procedente es que la entidad hubiese adoptado la misma resolución de forma clara y expresa para que quienes se consideraran afectados tuvieran la oportunidad de controvertirla a través de los instrumentos jurídicos disponibles.

Por estas razones, el Despacho comparte el criterio adoptado por el Tribunal Administrativo de Caldas en la providencia ya mencionada y considera que lo descrito representan vulneraciones al derecho al debido proceso de los participantes; en la práctica, la restricción impuesta implicó que las autoridades demandadas se apartaran de las reglas contenidas en la convocatoria. Como consecuencia de esta posición, habrá de declararse que las excepciones denominadas *Inexistencia de causal de nulidad planteada por la ESAP; buena fe y respeto al debido proceso por parte del Concejo Municipal de Aranzazu* propuesta por el ente territorial; *legalidad del acto electoral acusado y del proceso de méritos personero municipal 2020-2024* y *No configuración de causal de nulidad electoral* propuestas por el apoderado del señor **NARANJO GÓMEZ**, no prosperan.

Claro entonces que se presentó una situación que afectó el derecho al debido proceso de los participantes a la convocatoria del proceso de selección para Personero Municipal de Aranzazu 2020-2024, no puede concluirse que el resultado de la elección final resulta válido sólo porque se basó en listado remitido por la **E.S.A.P.** Si bien el **CONCEJO MUNICIPAL** procedió a entrevistar a todas las personas relacionadas por la entidad organizadora del concurso, es claro que en este listado faltaron los concursantes que se presentaron al cargo cuando la entidad habilitó su plataforma para realizar multi inscripciones. En este sentido la excepción propuesta por el apoderado del órgano corporativo denominada *No se produce alteración en el resultado de*

*la elección de personero por la no citación a la entrevista, no tiene vocación de prosperidad.*

Precisamente sobre la obligatoriedad del acatamiento de los términos de la convocatoria, la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>11</sup> ha expuesto:

Además, debe destacarse que la Sala ha sostenido que la convocatoria pública es una herramienta eficaz para lograr una mayor participación ciudadana y materializar de forma efectiva el acceso igualitario a los cargos públicos. Sin embargo, su carácter participativo no puede ser óbice para desconocer que los términos que en ella se estipulan se constituyen como normas reguladoras del procedimiento administrativo que desarrollan y en esa medida son vinculantes y de obligatorio cumplimiento, tanto para la administración como para los participantes del proceso de selección. La convocatoria pública es un acto a través del cual se inicia un proceso selectivo abierto a la población en general, en el cual desde el principio y de manera expresa se especifican ciertas reglas y condiciones de participación. En efecto, los términos en los que se convoca a la ciudadanía a participar en el proceso de selección, generan deberes y derechos recíprocos tanto para los interesados, como para la entidad pública que está llevando a cabo el respectivo procedimiento, razón por la cual dichas condiciones no solo permean y son transversales a toda la actuación administrativa, sino que además vinculan a la administración. Así las cosas, es evidente que los términos y condiciones en los que se expida una convocatoria pública se erigen como un marco jurídico de obligatorio acatamiento para las partes que en ella intervienen, razón por la cual los lapsos, requisitos, formas de calificación, entre otros aspectos, que en ella se consagren son de estricta observancia, y en consecuencia, su modificación o variación solo se permite en casos excepcionalísimos, que no se configuraron en el presente caso, pues de lo contrario los principios de buena fe y confianza legítima se verían resquebrajados.

Las irregularidades encontradas necesariamente conllevan una respuesta afirmativa del problema jurídico planteado. Ahora, el apoderado del señor GÓMEZ NARANJO advierte que la expedición de la Resolución N° 022 del 5 de enero de 2020 creó una situación jurídica consolidada y un derecho adquirido para su representado.

---

<sup>11</sup> Sentencia del 23 de Marzo de 2017; C.P.: Rocío Araujo Oñate; emitida dentro de la Nulidad Electora identificada bajo el radicado No. 25000-23-41-000-2016-00219-01, siendo demandante: María Esther Pinto Escobar y demandado: Ricardo Antonio Rodríguez Cárdenas –Personero Municipal de Soacha.

Para resolver las excepciones planteadas por el accionado es necesario tener en cuenta que las situaciones jurídicas consolidadas se identifican como aquellas que han sido objeto de pronunciamiento judicial y han hecho tránsito a cosa juzgada<sup>12</sup>. En este caso precisamente la demandante acudió al medio de control electoral de manera oportuna para cuestionar la legalidad del acto administrativo; de ello se infiere claramente que no estamos ante una situación jurídica consolidada porque aún se debate ante las autoridades judiciales.

Por la misma razón, el accionado **GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO** no es titular de un derecho adquirido; se repite, la demandante acudió ante las autoridades judiciales dentro de los términos legalmente establecidos para cuestionar su nombramiento.

Con respecto a los efectos de la sentencia que declara la nulidad del acto administrativo en materia electoral, es oportuno anotar que el Consejo de Estado<sup>13</sup>, luego de realizar un análisis de varias sentencias trascendentes en la materia, concluyó: *(...) el vacío legislativo en relación con los efectos de las declaratorias de nulidad de los actos administrativos, ha sido suplido por parte de la jurisprudencia en el entendido de que éstos son retroactivos, (...)*.

El Alto Tribunal en sentencia de unificación del 26 de mayo de 2016, Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>14</sup>, estableció específicamente las consecuencias de la declaratoria de nulidad del acto de elección por irregularidades en su expedición. Estas son: *1. 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. 2. Llevarse a cabo un nuevo procedimiento y una nueva convocatoria, siempre y cuando no se desconozcan derechos adquiridos.*

Dado que el demandado no es titular de una situación jurídica consolidada, la declaratoria de nulidad debe tener efectos retroactivos en el procedimiento de su elección y por tanto, el Despacho se encuentra facultado para emitir las órdenes que sean necesarias en este sentido.

Con esta decisión no se vulnera el principio de confianza legítima invocado por el actual Personero; según la doctrina, este concepto *(...) busca proteger a quienes resultan súbitamente defraudados en sus legítimas expectativas por*

---

<sup>12</sup> Corte constitucional T 121 de 2016

<sup>13</sup> Sentencia 0025 del 23 de mayo de 2017; C.P Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Radicación: 11001-03-28-000-2016-00025-00(IJ)

<sup>14</sup> C.P Carlos Enrique Moreno Rubio Radicado 11001-03-28-000-2015-00029-00

*obra y gracia del actuar contradictorio, incoherente, desleal de las autoridades, sobre todo cuando ello no tiene como justificación una razón jurídicamente atendible*<sup>15</sup>. En este caso, se insiste, el nombramiento del señor **GÓMEZ NARANJO** derivó de un proceso de selección en el que se vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los participantes; por ello, sí hay una razón que justifica dejar sin efectos su elección como Personero Municipal.

Sin embargo, la declaratoria de nulidad que conlleva las irregularidades acreditadas en el proceso de elección no implica reiniciar desde cero todo el proceso; se deberá reajustar y rehacer parcialmente en aras de garantizar los derechos de aquellos participantes que fueron debidamente inscritos a través de la plataforma habilitada temporalmente por la **E.S.A.P.** y que posteriormente fueran desvinculados.

Para estos efectos se ordenará en primera medida que la **E.S.A.P.** proceda a establecer qué concursantes efectivamente se encuentran en las condiciones ya referenciadas, dando validez a las multi inscripciones, y que proceda a expedir la lista de Admitidos y no Admitidos, respetando la oportunidad de controvertir la decisión a tales aspirantes.

Seguidamente, la E.S.A.P. procederá a establecer de aquellos nuevos concursantes ADMITIDOS, cuáles de ellos presentaron las pruebas escritas (de conocimientos y comportamentales) dentro de otra convocatoria de personero municipales 2020-2024 de la misma categoría del Municipio de Aranzazu, para hacerlos valer en este proceso de selección (sin la necesidad de someterlos a una nueva prueba escrita), al tratarse del mismo cargo a proveer. Agotados dichos pasos, se deberá calificar las pruebas de conocimientos, comportamentales y los antecedentes, para proceder a expedir los consolidados de los RESULTADOS DE LAS PRUEBAS ESCRITAS y ANTECEDENTES, respetando la oportunidad para controvertir dicha decisión pero solamente de aquellos nuevos concursantes que se encuentran en las condiciones especiales ya aducidas.

Posteriormente y acorde con los resultados obtenidos por los nuevos participantes la E.S.A.P. deberá delimitar, conforme con lo señalado en la convocatoria, qué concursantes pueden acceder a la siguiente etapa. Luego deberá remitir el respectivo listado al **CONCEJO MUNICIPAL DE ARANZAZU** para que proceda a realizarles la respectiva ENTREVISTA, publicando los resultados de la misma y respetando la oportunidad para controvertir dicha

---

<sup>15</sup> Gabriel Valbuena Hernández. Responsabilidad del Estado por defraudación de la confianza legítima; publicado en La Responsabilidad Extracontractual del Estado, Página 711. Universidad Externado, 2016

decisión, pero solamente de aquellos nuevos concursantes que se encuentran en las condiciones especiales ya aducidas. Concluida esta etapa los corporados deberán unificar la totalidad de los resultados, tanto de los nuevos concursantes incorporados como de los antiguos que ya tenían sus puntajes consolidados, y conformar la respectiva LISTA DE ELEGIBLES, para finalmente adoptar la ELECCIÓN que corresponda.

Finalmente, este Juzgado advierte que difícilmente podría atribuírsele a la E.S.A.P. un incumplimiento de una orden judicial cuando existían dos fallos expedidos por dos Tribunales Administrativos con posiciones encontradas. De un lado el Tribunal Administrativo de Boyacá determinó que la restricción de inscribirse solamente a un municipio era ilegal y lo procedente era permitir la multi inscripción; del otro, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca avaló la viabilidad de establecer dicha limitante.

Sin embargo, en el escenario judicial del medio de control, el Juez natural del ámbito electoral es autónomo e independiente para adoptar la postura que considere legalmente ajustada, tal y como se efectuó en esta sentencia. Por esta razón la excepción denominada *Solicitud indebida de aplicación de fallo de tutela propuesta por la ESAP* no tiene vocación de prosperidad.

Tampoco es válido afirmar que la decisión de nuestro homólogo Sexto Administrativo representa un precedente obligatorio para resolver casos similares como lo plantea el apoderado del señor **GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO**. Como el propio profesional manifiesta, sobre el tema se han presentado decisiones a favor y en contra de la declaratoria de nulidad tanto por parte de Juzgados como de Tribunales Administrativos sin que por el momento exista una sentencia de unificación que zanje la discusión; en este caso y por los fundamentos expuestos en esta providencia esta funcionaria considera que lo ajustado a derecho es la posición que accede a las pretensiones de la demanda.

### **III. COSTAS**

Atendiendo el medio de control, no es procedente condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

**FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de i) Inexistencia de causal de nulidad y ii) solicitud indebida de aplicación de fallo de tutela propuestas por la **E.S.A.P.**; i) No se produce alteración en el resultado de la elección de personero por la no citación a la entrevista y ii) buena fe y respeto del debido proceso por parte del Concejo Municipal de Aranzazu planteadas por el **MUNICIPIO DE ARANZAZU- CONCEJO MUNICIPAL**; i) legalidad del acto electoral acusado y del proceso de méritos personero municipal 2020-2024; ii) No configuración de causal de nulidad electoral; iii) confianza legítima, respeto de las situaciones válidamente consolidadas – derechos adquiridos, los efectos de la sentencia estimatoria de las pretensiones no podría tener efectos ex tunc respecto de los actos administrativos dictados dentro del concurso de méritos y iv) Aplicación del precedente por identidad de fundamentos fácticos y jurídicos propuestas por el apoderado del señor **NARANJO GÓMEZ** no prosperan,

**SEGUNDO: DECLARAR NULA** la Resolución del 22 de enero de 2020 expedida por el **CONCEJO MUNICIPAL DE ARANZAZU** relacionada con la elección del señor **GUSTAVO ADOLFO GÓMEZ NARANJO** como Personero Municipal para el periodo 2020-2024, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior y en aras de regularizar el presente trámite electoral, se **ORDENA** a la **ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E.S.A.P.** y al **CONCEJO MUNICIPAL DE ARANZAZU** que dentro del ámbito de sus competencias procedan a reajustar y rehacer parcialmente el Concurso Público de Méritos para la elección de Personero Municipal de Aranzazu para el periodo constitucional 2020-2024.

Para tales efectos se **DISPONE** que la **E.S.A.P.** establezca qué concursantes se inscribieron debidamente a través de la plataforma habilitada temporalmente por la entidad y posteriormente fueron desvinculados por tener multi inscripciones, y proceda a expedir la lista de Admitidos y no Admitidos, dando validez a dichas multi inscripciones, respetando la oportunidad de controvertir la decisión a los concursantes que se encontraban en esa situación.

Seguidamente, la E.S.A.P. deberá establecer de aquellos nuevos concursantes ADMITIDOS, cuáles presentaron las pruebas escritas (de conocimientos y comportamentales) dentro de otra convocatoria de personeros municipales 2020-2024 de la misma categoría del Municipio de Aranzazu, para hacerlas valer en este proceso de selección (sin la necesidad de someterlos a una nueva prueba escrita), al tratarse del mismo cargo a proveer. Agotados dichos pasos, se deberá calificar las pruebas de conocimientos, comportamentales y

los antecedentes, para proceder a expedir los consolidados de los RESULTADOS DE LAS PRUEBAS ESCRITAS y ANTECEDENTES, respetando la oportunidad para controvertir dicha decisión, pero solamente a aquellos nuevos concursantes que se encuentran en las condiciones especiales ya aducidas.

Posteriormente y acorde con los resultados obtenidos por los nuevos participantes la E.S.A.P. deberá delimitar, acorde con lo señalado en la convocatoria, qué concursantes pueden acceder a la siguiente etapa. Luego deberá remitir el respectivo listado al **CONCEJO MUNICIPAL DE ARANZAZU** para que éste proceda a realizarles la respectiva ENTREVISTA, publicando los resultados de la misma y respetando la oportunidad para controvertir dicha decisión, pero solamente a aquellos nuevos concursantes que se encuentran en las condiciones especiales ya aducidas. Concluida esta etapa, los corporados deberán unificar la totalidad de los resultados, tanto de los nuevos concursantes incorporados como de los antiguos que ya tenían sus puntajes consolidados, y conformar la respectiva LISTA DE ELEGIBLES, para finalmente adoptar la ELECCIÓN que corresponda.

**CUARTO:** sin constas de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa.

**QUINTO:** Notifíquese esta decisión a las partes y al Ministerio Público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 289 del C.P.A.C.A.

**SEXTO:** Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación en los términos del artículo 292 del CPACA.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

*Pfcr/P.V*



**Firmado Por:**

**JACKELINE GARCIA GOMEZ**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 007 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO MANIZALES**

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

Código de verificación:

**51383f69f482abd50542841bbd343b15e43d46cc4abd8ee2db079e4f75  
740e11**

Documento generado en 18/03/2021 05:06:41 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**