



Tunja, Junio Quince (15) de dos mil dieciséis (2016).

Referencia	:	150013333015-2016-0117
Medio de Control	:	Electoral
Demandante	:	WILLIAM ARMANDO CELY BUITRAGO
Demandado	:	MUNICIPIO DE SORA- CONCEJO MUNICIPAL SORA - YEFFER RAUL MORENO CARDENAS PERSONERO MUNICIPAL SORA

Agotadas las etapas previas, se procede, dentro del término previsto en el artículo 182 del CPACA, a dictar **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA** dentro del medio de control electoral, instaurado por el señor WILLIAM ARMANDO CELY BUITRAGO, contra el MUNICIPIO DE SORA, CONCEJO MUNICIPAL Y PESONERO MUNICIPAL .

I. ANTECEDENTES

I.1.- LA DEMANDA.

1.1.- Pretensiones.

En uso del medio de control electoral consagrado en los artículos 275 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, el señor WILLIAM ARMANDO CELY BUITRAGO, actuando en causa propia, solicitó la nulidad de la Resolución N° 002 de fecha 08 de enero de 2016, por medio del cual se protocolizó el nombramiento del Personero del Municipio de Sora, para el periodo constitucional 2016 a 2020, por el presunto incumplimiento del artículo 133 de la Constitución Nacional, el artículo 3° de la Ley 1431 de 2011 y el artículo 2° de la Ley 1031 de 2006, los cuales reglamentan la formas de votación de las Corporación Públicas en casos en que se deba hacer una elección y el número de periodos que puede ejercer el Personero en cada Municipio, respectivamente.



Como consecuencia de lo anterior, solicita se inicien las acciones legales en contra del Presidente del Concejo Municipal de Sora y se inhabilite al Personero elegido para ejercer Cargos Públicos.

1.2.- Fundamentos fácticos.

Como sustento de las pretensiones la parte actora narra, los siguientes hechos:

Refiere que, el 25 de agosto de 2015, fue presentado ante el Concejo Municipal el proyecto de acuerdo N° 0018, por medio del cual se quería establecer el procedimiento a realizar a efectos, de determinar la forma para la realización del concurso público y abierto de méritos para la elección del cargo de Personero del Municipio de Sora, de manera que se surtieron los debates correspondientes siendo aprobado el 31 de agosto de 2015.

Indicó que, el 26 de noviembre de 2015, el Presidente del Concejo Municipal de Sora, celebró contrato de prestación de servicios profesionales N° JC-CPSP-2015-03, con la Corporación Universitaria de Colombia- IDEAS-, cuyo objeto fue la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, con el fin de que llevara a cabo las etapas del concurso público de méritos y así elegir al Personero del Municipio de Sora.

Explicó que, el Concejo Municipal no realizó convenio alguno con la Escuela Superior de Administración pública, para llevar a cabo el concurso público de méritos a efectos de elegir al Personero del Municipio de Sora; entidad que lo adelantaría de forma gratuita, desconociendo por completo lo ordenado por los entes de control en la materia. Añadió que, el 28 de noviembre de 2015, la mesa directiva de la mencionada Corporación Edilicia, profirió la Resolución N° 002 de 2015, por medio de la cual se convocó y reglamentó el Concurso Público de Méritos para proveer el cargo de Personero del Municipio de Sora.

Adujo que, el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, debió haber sido inadmitido, toda vez que, no presentó los documentos requeridos como postulante



tal y como lo estableció la convocatoria; sin embargo, aparece la firma del señor MORENO CARDENAS, en el acta del cierre de inscripciones de los demás aspirantes, sin que se declarara impedido, en razón a que el también ostentaba la calidad de aspirante al cargo convocado.

Manifestó que, el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, se ha desempeñado durante los dos últimos periodos constitucionales en el cargo del Personero de la Localidad de Sora, de manea que no podía participar para un tercer periodo de conformidad con lo establecido en la Ley 1031 de 2006; circunstancia que fue totalmente desconocida por el Concejo Municipal.

Argumentó que, el 19 de diciembre de 2015, fecha en la cual se realizó la prueba escrita, se entregaron sobres abiertos que contenía el cuadernillo de preguntas con su correspondiente hoja de respuestas, sin que se manejara una cadena de custodia conllevando a que dicho material fuera manipulable. Añadió que, de conformidad con el cronograma establecido, los resultados de las pruebas escritas debían ser publicados el 22 de diciembre de 2015, lo cual se realizó solo hasta las diez de la noche, publicando el puntaje solamente obtenido de veinte (20) personas, desconociendo el resultado de los demás participantes.

Precisó que, el 22 de diciembre de 2015, fue publicada la Resolución N° 036, sin que fuera posible descargar el documento a fin de conocer cual o cuales eran los recursos a interponer por parte de los aspirantes al concurso publico de méritos, sin embargo el 23 de diciembre de 2015, algunos aspirantes realizaron reclamaciones en razón a que no se habían publicado los resultados de la prueba escrita, tales reclamaciones debían ser resueltas el 24 de diciembre de la misma anualidad, fecha en la cual, lo que se llevó a cabo fue la publicación de una adenda, indicando que aplazaban la fecha para dar respuesta a la reclamaciones realizadas por los aspirantes.

Explicó que, con fecha 21 de diciembre de 2015, sin que se hubiese vencido el término para resolver las reclamaciones se publicó la lista de elegibles, solamente publicando el resultado del señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, como el



único candidato que había superado la prueba de conocimientos, excluyendo a los demás aspirantes.

Indicó que, el 26 de diciembre de 2016, el Presidente del Concejo Municipal de Sora, profirió la Resolución N° 039 de 2015, por medio de la cual se publica la lista definitiva de los candidatos para proveer el cargo del Personero del Municipio, anexando un acta que contiene los puntajes definitivos a efectos de conformar la lista de elegibles. Añadió que, en el mes de enero de 2016, los nuevos miembros del Concejo Municipal posesionaron al Personero del Municipio para el periodo legal 2016 a 2020.

Puntualizó que, el 05 de enero de 2016, en sesión plenaria la Corporación Edilicia llevó a cabo la entrevista del señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS y en el acta de la mencionada sesión se evidencia que solo cuatro (04) de los siete (07) miembros de la Corporación le hicieron preguntas al entrevistado, como consecuencia de las diferentes irregularidades que se presentaron durante el desarrollo de las diferentes etapas del concurso. Añadió que, en la mencionada sesión los miembros del Concejo Municipal desconocieron las previsiones del Acuerdo N° 18 de 2015, específicamente en los artículos 25 y 26, toda vez existe ausencia de cada una de las calificaciones dadas a los aspirantes.

Con fecha 08 de enero de 2016, el Presidente de la Corporación Edilicia expidió la Resolución N° 002, por medio de la cual protocolizó el nombramiento del Personero del Municipio para el periodo legal 2016 a 2020, sin haberse sometido al proceso de votación de conformidad con la Constitución y la Ley. Igualmente adujo que, los miembros del Concejo Municipal no realizaron el acto de elección, pues no existe constancia de que cada uno de los miembros hubiese realizado la votación a efectos de elegir al Personero del Municipio de Sora.

Finalmente adujo que, el Personero del Municipio de Sora, se encuentra nombrado de manera irregular, en razón a que el acto administrativo expedido por el Presidente del Concejo Municipal, carece de fundamentos legales, aunado a que en el desarrollo de las etapas del concurso de méritos para proveer el cargo de



Personero, se presentaron diferentes irregularidades, desconociendo por completo los postulados Constitucionales y legales.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue presentada el día 18 de Febrero de 2016, ante el Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Tunja (fl. 10 Cdno N°1) y por remisión reposa acta individual de reparto (fl. 134 Cdno N°1) con secuencia 199 del 18 de Febrero de 2016.

Admitida posterior a la subsanación mediante auto de fecha 29 de febrero de 2016 (fls. 146-149 Cdno N°1) en el cual se ordenó notificar personalmente a la entidad demandada, al Ministerio Público y al Señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, se solicitó a la entidad demandada allegar la totalidad de los antecedentes administrativos derivados del proceso de elección del Personero Municipal de Sora para el periodo Legal 2016-2020. La providencia fue debidamente notificada a las partes (fls. 151 a 162 y 173 Cdno N°1)

1.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

➤ **Municipio de Sora- Concejo Municipal**, por intermedio de su apoderado judicial presentó escrito de contestación dentro término legal otorgado para el efecto, solicitando la declaratoria de nulidad de la elección del personero del Municipio de Sora.

Adujo que, el 03 de enero de 2016, en el orden del día de la sesión del Concejo Municipal, se tenía prevista la entrevista del Doctor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, sin que se hubiese incluido en el orden del día la calificación y puntaje final, sin embargo así se elaboró otorgándole un puntaje de 5.07% al señor MORENO CARDENAS. Añadió que, en sesión del 08 de enero de 2016, el Concejo Municipal dio lectura a la Resolución por medio de la cual protocolizó el nombramiento del Personero del Municipio de Sora para el periodo legal 2016-2020.



Explicó que, en la mencionada sesión no se realizó votación, por parte de cada uno de los miembros de la Corporación Edilicia y de manera equivocada lo que se realizó fue la lectura de la protocolización del nombramiento del personero del Municipio, desconociendo el artículo 313 numeral 8 de la Constitución Nacional, en concordancia con el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.

Indicó que en el acta N° 005 de la sesión del Concejo Municipal, se hizo la elección de la Secretaria de la Corporación, dejando la constancia “por unanimidad se decidió realizar la elección por voto secreto” y seguidamente se señaló el número de votos, situación que no ocurrió con la elección del Personero del municipio.

Manifestó que, en efecto la Corporación Edilicia del Municipio de Sora por medio de la Resolución N° 022 de 2015, reglamentó el proceso a desarrollar para llevar a cabo el concurso público de méritos para proveer el cargo de Personero del municipio, reglas que no se cumplieron en razón a que el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, no presentó los documentos que acreditaran la calidad de aspirante al cargo convocado, aunado a que el 10 de diciembre de 2015, cuando se realizó el cierre de la inscripción de los aspirantes a la mencionada convocatoria, el señor MORENO CARDENAS fungía como personero de la localidad, de manera que firmó el acta de cierre de inscripción de los aspirantes, sin que se hiciera manifestación alguna de impedimento, pues era uno de los participantes.

Señaló que, el actual Personero del Municipio de Sora, se ha desempeñado en el mismo cargo por dos periodos legales, circunstancia que fue desconocida por el Concejo Municipal, toda vez que la Ley 1031 de 2006, estableció que se podía presentar la reelección por una sola vez.

Finalmente adujo que, se presentaron una serie de irregularidades durante el desarrollo del concurso público de méritos, donde se evidencia que trasgredió el debido proceso, los derechos de publicidad, la Constitución y las Leyes. (fls. 215-230 Cdno N° 2)

- **Personero del Municipio de Sora**, por intermedio de sus apoderados judiciales, adujo que en cuanto al acta de cierre de inscripción, esta fue firmada por el



demandado, en calidad de testigo y en razón a que fungía como Personero del Municipio de Sora.

Explicó que, la elección del Personero del Municipio depende del concurso de méritos que se adelante, de manera que cualquier ciudadano que cumpliera los requisitos para acceder al cargo, podía participar, en razón al derecho a la igualdad y las sentencias de la Corte Constitucional SU-133 y T-090 de 2013.

Propone como excepciones las que denomino: *“inexistencia de irregularidades que dicen de nulidad del acto administrativo Resolución N° 002 del 08 de enero de 2016”*, e *“ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones artículo 100 N°5 del C.G.P.”*. En cuanto al primer medio exceptivo indicó que, el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, actuó como participante del concurso en condiciones de igualdad y de acuerdo a la reglas del mérito, de manera que por haber obtenido el mayor puntaje dentro del concurso de méritos adelantado para elegir al Personero del Municipio de Sora, se expidió el acto administrativo N° 002 del 08 de enero de 2016.

Referente a la segunda excepción, indicó que en el presente caso no solo se está pretendiendo la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución N° 002 de enero de 2016, sino que adicionalmente se solicita la declaratoria de una medida cautelar y se inicien las acciones legales contra el señor presidente el Concejo Municipal de Sora, procediendo igualmente a inhabilitar al Personero de dicha Localidad, de manera que el Juez Administrativo solo sería competente eventualmente para declarar la nulidad del acto administrativo de nombramiento, mas no para referirse a inhabilitar al Personero del Municipio, por tanto el demandante presenta una sola pretensión pero requiere varios pronunciamientos por parte del Juez de Conocimiento , configurándose una indebida acumulación de pretensiones. (fls. 385-389 cdno N°2)

2.- AUDIENCIA

Agotada la etapa procesal de admisión, notificación y de traslado, el 25 de abril de 2016, se llevó a cabo audiencia inicial de que trata el artículo 180 concordante con



el artículo 283 del CPACA (fls. 426-439 cdno N°2) en la cual se resolvió la nulidad propuesta por la parte demandada –Personero Municipal, rechazándola de plano. En cuanto a las excepciones formuladas se señaló que eran argumentos de defensa y en virtud a que se debe efectuar un estudio de fondo para el presente caso, decisión frente a las cual las partes no se hicieron manifestación alguna.

Posteriormente se procedió a decretar las pruebas, fijando fecha y hora para llevar a cabo la incorporación de las pruebas de oficio. Agotada esta etapa, por medio de audiencia de fecha 04 de mayo de 2016, se incorporan las pruebas allegadas (fls. 442 a 534 y 535 Cdno N°3) y se corrió traslado para alegar de conclusión, para que las partes se pronunciaran por escrito, en razón a que se prescindió de la audiencia de alegación y de juzgamiento, de conformidad con el artículo 181 del C.P.A.C.A. (fls. 637-639 cdno N°3)

3.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

➤ **La parte demandante**, insiste en las pretensiones incoadas con el escrito de la demanda y agrega luego de hacer un recuento de las pruebas incorporadas al expediente, que en efecto no se encuentra registrada la forma de elección y votación por parte de cada uno de los miembros del Concejo Municipal de Sora, sino que se profirió la Resolución N° 002 de fecha 08 de enero de 2016, vulnerando lo señalado en el artículo 3ª numeral 6 y el artículo 28 del Acuerdo N° 018 de fecha 31 de agosto de 2015, de manera que, es dable concluir que, la Corporación Edilicia no ha dado cumplimiento a la elección de personero sino que solamente llegó hasta el paso de la entrevista.

Explicó que, no existe acta de sesión del Concejo Municipal, donde se evidencie el proceso de selección y la forma de votación de cada uno de los Concejales que hacen parte de la Corporación. Añade que, el acta de posesión del señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, la cual se llevó a cabo ante el Juez Promiscuo Municipal de Sora, presenta irregularidades, toda vez que, no se encuentra suscrita por el posesionado. (fls. 641-649 cdno N°3)



➤ **Municipio de Sora- Concejo Municipal**, reitera los planteamientos esbozados con la contestación de la demanda y agrega que, de acuerdo a las pruebas documentales allegadas se evidencia que no se llevó a cabo elección ni votación por parte de los Concejales del Municipio de Sora, sino que de manera errada se hizo lectura de la Resolución N° 002 por medio de la cual se protocolizó el nombramiento la elección del Personero Municipal.

Indicó que, al resolver una petición de los aspirantes para proveer el cargo del Personero del Municipio de Sora, el Presidente del Concejo Municipal, señalando que ni había existido votación, sino cumplimiento de la lista de elegibles de acuerdo del concurso de méritos adelantado par el efecto.

Explicó que, de acuerdo con las pruebas documentales se tiene que el 05 de enero de 2016, el Concejo Municipal de Sora, integro una comisión con el objeto de que rindiera un informe referente a la entrevista del señor MORENO CARDENAS; sin embargo, tal comisión no fue integrada y el resultado de la entrevista no fue dada a conocer a la plenaria de la Corporación Edilicia.

Finalmente solicita que sea declarado nulo el proceso de elección del Personero Municipal de Sora y en consecuencia la nulidad de la Resolución N° 002 del 08 de enero de 2016, por violación directa al numeral 8 del artículo 313 de la Constitución Nacional, en concordancia con el artículo 1° de la Ley 1031 de 2006 y a su vez modificada por el artículo 170 de la Ley 136 de 1994. (fls. 650-657 cdno N°3)

➤ **Personero Municipal de Sora**, replica los planteamientos esgrimidos con la contestación de la demanda y aduce que la aplicación del artículo 170 de la Ley 136 de 1994, referente a la relección del Personero, no debe ser aplicado, en razón a que con la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012 y el Decreto 1083 de 2015, se derogaron todas las normas que le sean contrarias , de manera que cualquier ciudadano se puede presentar al concurso de méritos sin discriminación alguna, solo por el hecho de haber fungido como Personero.



Explicó que, las sentencias T-502 de 2010, C-588 de 2009, SU-133 de 1998, T-624 de 1995 y T-090 de 2013, han dejado claro que el fin del concurso de méritos es aplicar la selección objetiva garantizando la selección de los aspirantes, por medio de una evaluación que determine la capacidad e idoneidad del funcionario para desempeñar cargos públicos, protegiendo así el acceso a la función pública en igualdad de condiciones en ras de velar por el derecho al trabajo.

Indicó que, la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos ha explicado la derogatoria tacita de una ley cuando se determina la pérdida de vigencia de otra ley anterior por una ley posterior resultado incompatible con la anterior y para el caso bajo estudio la Ley 1551 de 2012, implementó el concurso público de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal, al permitir que cualquier ciudadano que cumpla los requisitos para aspirar al cargo pueda presentarse sin limitación alguna o prohibición, de manea que el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, perdió su vigencia, produciéndose una reglamentación integral para efectos de elegir al Personero Municipal, determinado que esta elección se deba hacer por medio de concurso público, en la cual no hay decisión unilateral sino que el resultado es una selección objetiva, publica, transparente con igualdad de oportunidades.

Preciso que los argumentos expuestos por Procurador Delegado para este Despacho Judicial, referentes a que de conformidad con el artículo 313 numeral 8 de la Constitución Nacional, el Personero Municipal deba ser elegido por la Plenaria del Concejo Municipal, pues esto no se encuentra establecido en el Decreto 2485 de 2014. Añadió que, dentro del proceso se encuentra que en el acta de reunión N° 003 de fecha 05 de enero de 2016, quedo consignado que asistieron 7 concejales y dentro de la sesión se haría la entrevista con dos rondas de preguntas al señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, quien fue el único aspirante que cumplió todos los requisitos como elegible al cargo de Personero.

Finalmente reiteró que, en el presente caso luego de surtirse las etapas del concurso el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, era el único que podía optar para ser nombrado Personero del Municipio de Sora, de manera que no era



necesario incluir la votación, pues es un requisito innecesario e injustificado tras haberse surtido el concurso público de méritos de conformidad con las previsiones de la Ley 1551 de 2012 y el Decreto 2485 de 2014. (fls. 662-664 Cdno N°3)

4. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público rindió concepto, señalando que de conformidad con el Decreto 2485 de 2014, se estipuló que para elegir los Personero Municipales se debe adelantar previamente concurso público de méritos, los cuales se elegirán para periodos institucionales de cuatro (04) años, dentro de los primeros días del mes de enero del año que inicia su periodo constitucional.

Explicó que, en el caso bajo estudio el Concejo Municipal de Sora, desconoció por completo la facultad constitucional otorgada a los Concejos Municipales para elegir al Personero Municipal, toda vez que, luego de haberse surtido las etapas del concurso de mérito, debió elegir al aspirante que ocupó el primer puesto y si bien es cierto el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS fue quien según la lista de elegibles ostentaba el primer puesto, lo cierto es que la Corporación Pública no realizó el ejercicio del proceso electoral a efectos de elegirlo y luego expedir el correspondiente acto administrativo, de manea que la falta de tal requisito da lugar a la declaratoria de nulidad del acto administrativo enjuiciado.

Finalmente adujo que, la Ley 1031 de 2006, los Personeros Municipales pueden ser reelegidos por una sola vez para el periodo siguiente y en su sentir la normativa en mención fue modificada por la Ley 1551 de 2012, al establecer que los Personero municipales serán elegidos por las Corporaciones Edilicias, previa realización del concurso de méritos, de manera que el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, no se encontraba inhabilitado para ejercer el periodo Legal 2016 a 2020. (fls. 658-661 Cdno N°3)



III. CONSIDERACIONES

Finiquitado así el trámite del proceso y encontrando el Despacho reunidos los presupuestos procesales y la ausencia de causal alguna de nulidad que invalide en todo o en parte lo actuado dentro del presente proceso, se profiere decisión de fondo en el asunto objeto de Litis.

1.- PROBLEMA JURÍDICO

La controversia se contrae a determinar, si el acto de elección del personero Municipal de Sora se encuentra ajustado a derecho o si por el contrario debe ser declarada su nulidad por materializarse causal para el efecto en razón a que se expidió la Resolución N° 002, de fecha 08 de enero de 2016, por medio de la cual se protocolizó el nombramiento del Personero del Municipio de Sora, para el periodo 2016 -2020, sin surtirse el procedimiento legal y reglamentario, específicamente con ausencia de la materialización de la voluntad de los integrantes de la Corporación Edilicia, al no haber realizado la correspondiente votación, siendo este un trámite esencial en la conformación del acto enjuiciado, aunado a que el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, ha fungido como Personero Municipal, durante dos periodos legales consecutivos?

Para resolver el problema jurídico planteado el Despacho se pronunciará sobre los siguientes ítems:

i) De las Funciones del Concejo Municipal, **ii)** De la naturaleza del cargo de Personero de Personero Municipal; **iii)** El mérito como criterio rector del acceso a la Función Pública; **iv)** Aplicación del concurso de méritos para empleos que no son de carrera; **v)** Forma de elección del Personero Municipal a partir de la vigencia de la Ley 1551 de 2012; **vi)** De la naturaleza del medio de control; **vii)** De la elección de



Personero Municipal y del Concurso de méritos para acceder al cargo; **viii)** Vicios de Acto administrativo; **ix)** El régimen de bancadas y los sistemas de votación de las Corporaciones Públicas; **x)** Del sistema de votación de los Concejos Municipales para elegir a los Personeros Municipales; **xi)** De los periodos consecutivos para ejercer el cargo de Personero Municipal de conformidad con la Ley 1033 de 2006.

i) DE LAS FUNCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL.

De conformidad con el numeral 8 del artículo 313 de la Constitución, corresponde a los Concejos "*Elegir al Personero para el periodo que fije la Ley y los demás funcionarios que ésta determine*".

Como consecuencia del artículo citado, el legislador expidió la Ley 136 de 1994 por medio de la cual, se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en su artículo 35 estableció:

“ARTÍCULO 35. ELECCIÓN DE FUNCIONARIOS. Los concejos se instalarán y elegirán a los funcionarios de su competencia en los primeros diez días del mes de enero correspondiente a la iniciación de sus periodos constitucionales, previo señalamiento de fecha con tres días de anticipación. En los casos de faltas absolutas, la elección podrá hacerse en cualquier periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias que para el efecto convoque el alcalde.”

A su vez, los Concejos Municipales son los encargados de resolver las situaciones administrativas de los personeros (aceptación de renunciaciones, concesión de licencias, vacaciones y permisos, etc. –artículo 172 de la Ley 136 de 1994) y, en cualquier caso, tienen la función de organizar las personerías y las contralorías municipales, distritales y dictar las normas necesarias para su funcionamiento (artículos 32 numeral 8º de la Ley 136 de 1994 y 12 numeral 15 del Decreto 1421 de 1993), todo lo cual ratifica su competencia en esta materia.



Es así como, de conformidad con las previsiones del artículo 170 de la Ley 136 de 1994, se estableció un periodo trienal para los personeros y fijó las fechas para su elección y posesión, obteniendo un primer cambio a través de la Ley 1031 de 2006 que modificó el citado artículo, pero únicamente referente al periodo de los personeros, aumentándolo a cuatro (4) años.

ii) DE LA NATURALEZA DEL CARGO DE PERSONERO.

Por mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional, el ejercicio de la función pública se supedita a lo que contemplen sobre el particular la Constitución, la ley y los reglamentos¹. Es allí, entonces, donde deben buscarse las pautas relativas a la manera en que los servidores públicos acceden a sus cargos y a las que determinan su retiro del servicio.

Los criterios generales de acceso al servicio público están consagrados en la Carta Política. El artículo 125 indica que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, a menos que se trate de cargos de elección popular, libre nombramiento y remoción, de trabajadores oficiales o de los demás que la ley haya exceptuado². Y es la misma Constitución la que, más adelante, identifica el cargo del personero municipal como un cargo de elección, al indicar, en su artículo 313, que a los concejos municipales les corresponde elegir a estos funcionarios *“para el periodo que fije la ley”*.

Por tanto, son dos, entonces, las precisiones que hace la Constitución Nacional en relación con la figura del personero municipal. La primera, que se trata de un cargo de elección. La segunda, que el cargo está sujeto a un periodo, el cual debe ser definido por el legislador.

Al respecto, el periodo de los personeros municipales fue fijado por la Ley 136 de 1994, que dictó normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento

¹ Constitución Política, artículo 123. *“Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (...)”*

² Constitución Política, artículo 125: *“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (...)”*.



de los municipios. Siguiendo el mandato constitucional previsto en el artículo 313 antes citado, la Ley 136 dispuso que los personeros serían elegidos por el Concejo Municipal o distrital para periodos de tres años.

Más adelante, tras la promulgación del Acto Legislativo 02 de 2002, que modificó el periodo de las demás autoridades Municipales –del Alcalde, los Concejales y los Contralores Municipales- aumentándolo de tres a cuatro años, el legislador hizo lo propio frente a los personeros y es así que se expidió la **Ley 1031 de 2006**, la cual señaló, en su artículo 1º, que a partir de 2008 los Concejos Municipales o distritales elegirían personeros para períodos institucionales de cuatro años, “*dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero del año siguiente a la elección del correspondiente concejo. (...)*”.

La norma da cuenta que el periodo de los Personeros Municipales es institucional, no personal. Esto significa que su duración no varía en atención a la situación concreta de las personas que ocupan el cargo pues lo que prevalece, en todo caso, es lo dispuesto por el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración.

Por último, vale la pena resaltar que la precisión relativa al carácter institucional del periodo de los personeros incluida en la Ley 1031 de 2006, no hizo más que recoger la regla incorporada años antes por el artículo 6º del Acto Legislativo 1 de 2003: “*los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido*”.

Ahora bien, la Corte Constitucional en la sentencia C-223 de 1995³, indicó que el Personero es un funcionario del orden municipal sujeto a la dirección del Procurador General de la Nación, que desarrolla sus funciones “*dentro de un sistema de articulación funcional y técnica, en virtud del cual, de alguna manera, se encuentra sujeto a la autoridad y control de la Procuraduría y del Defensor del Pueblo (...)*”.

Por su parte, con la expedición de la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, se

³ M.P. Antonio Barrera Carbonell.



estableció que la elección de personeros debe estar precedida de un concurso público de méritos, sin que variara su forma de elección, recayendo tal en cabeza de la Corporación Edilicia de cada Municipio.

De conformidad con lo expuesto, se puede concluir en primer término que, **i)** que por disposición de la Constitución y de las Leyes 136 de 1994 y 1031 de 2006, los Personeros Municipales son empleados públicos de elección y periodo fijo; **ii)** la elección de los Personeros Municipales está a cargo de los Concejos Municipales y debe ser efectuada dentro de los diez primeros días del mes de enero del año siguiente a la fecha en que los miembros de la respectiva corporación fueron elegidos; **iii)** los Personeros Municipales son elegidos para un periodo fijo de cuatro años que, además, es institucional. Esto implica que no puede ser alterado debido a las circunstancias personales de quienes lo ocupan. Cuando el titular deja el cargo, quien lo reemplaza lo hace solo durante el tiempo restante, y, **iv)** su elección debe estar precedida de un concurso público de méritos.

iii) EL MÉRITO COMO CRITERIO RECTOR DEL ACCESO A LA FUNCION PÚBLICA.

El artículo 125 de la Constitución elevó a rango constitucional el mérito como principio rector del acceso a la función pública, y consagró la regla general del sistema de carrera como su principal manifestación.⁴ En efecto, el artículo 125 superior dispone que el concurso público y el sistema de carrera son la regla general para la provisión de los empleos de todas las entidades y órganos del Estado, y que el ingreso a los cargos de carrera depende de los méritos y calidades de los aspirantes.

⁴ Ver al respecto la sentencia C-588 del 27 de agosto de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Mantelo. En esta sentencia la Corte declaró inexecutable el Acto Legislativo No. 01 de 2008, "Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política", el cual permitía la inscripción en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público, de los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuvieran ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera. Para la Corporación, el acto legislativo implicaba una sustitución temporal y parcial de la Constitución, particularmente del principio del mérito como criterio rector del acceso a la función pública manifestado en el sistema de carrera administrativa.



El principio del mérito como criterio rector del acceso a la función pública se manifiesta principalmente en la creación de sistemas de carrera y en la provisión de los empleos de las entidades estatales mediante concursos públicos. De acuerdo con el artículo 125 superior, por regla general, los empleos de las entidades y organismos del Estado son de carrera y deben proveerse a través de concursos. Se exceptúan los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales, y los demás que señale la ley. Las excepciones son de interpretación restrictiva, deben estar plenamente justificadas en la ley en relación con la naturaleza de la función asignada, y no pueden conducir a una inversión de la regla general diseñada por el constituyente.⁵

Así las cosas, su principal finalidad es determinar la idoneidad, la capacidad y la potencialidad de los aspirantes a ocupar un cargo desde el punto de vista de la categoría del empleo y las necesidades del servicio. En este sentido, las etapas y pruebas de un concurso deben dirigirse a identificar las destrezas, aptitudes, experiencias, idoneidad física y moral, condiciones de personalidad y sentido social, entre otras aptitudes y cualidades, de los candidatos.⁶ Una vez estas habilidades y cualidades han sido calificadas de manera objetiva, sólo aquél con mayor mérito debe ser designado en el respectivo cargo, con exclusión de los demás aspirantes.⁷

iv) APLICACIÓN DEL CONCURSO DE MÉRITOS PARA EMPLEOS QUE NO SON DE CARRERA

El artículo 125 de la Constitución señala como una de las excepciones a la regla general del sistema de carrera, los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales, y los demás que señale

⁵ Ver sentencias C-195 del 21 de abril de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; y C-292 del 16 de marzo de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶ Ver sentencia C-040 del 9 de febrero de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁷ Ver al respecto, entre otras, las sentencias SU-136 del 2 de abril de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; SU-086 del 17 de febrero de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-077 del 3 de febrero de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y T-329 del 14 de mayo de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



la ley. Por su parte, el artículo 5° de la Ley 909 de 2004, indica que tampoco son cargos de carrera y, por tanto, tampoco están por regla general sometidos al concurso, **los cargos de periodo fijo** y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.

Ahora bien, la Ley 909 de 2004, la cual promueve el empleo de los concursos de méritos para el ingreso a los empleos de carrera administrativa y señala en el artículo 2° que los criterios de selección objetiva pueden aplicarse en los procesos de selección de funcionarios destinados a ocupar cargos de libre nombramiento y remoción, en virtud de la libertad de configuración que tiene el legislador en materia de regulación de la función pública. En efecto, el artículo 2° de la citada ley dispone:

“Artículo 2°. Principios de la función pública.

1. La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.

*2. El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública. **Tales criterios se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción**, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.” (negrillas fuera del texto original)*

Así las cosas, a pesar de existir un sistema de vinculación general -la carrera- al que se accede a través de concurso, el artículo 125 de la Constitución Política y la Ley 909 de 2004, abrieron la posibilidad de que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, sujete a los principios del concurso la provisión de cargos de libre nombramiento y remoción. En estos casos, si su decisión es someter la provisión de uno de estos empleos al concurso, es su deber ajustarse al principio fundamental que rige estos procedimientos, este es, el respeto del mérito mediante el favorecimiento del concursante que obtenga el mejor puntaje en las respectivas



evaluaciones. En otras palabras, si el legislador –y lo mismo podría aplicarse a la administración- decide someter a concurso la provisión de un cargo de libre nombramiento y remoción, debe sujetarse a las reglas propias del concurso fijadas por la ley y la jurisprudencia al respecto. En este sentido es preciso recordar que la libertad de configuración del legislador no sólo está sometida a las limitaciones expresas que impone la propia Constitución, sino también a las restricciones que se desprenden de los derechos fundamentales y los principios constitucionales.

Ahora bien, la Corte Constitucional específicamente en lo relacionado con los nombramientos de periodo, que para suplir el cargo se adelanta concurso de méritos, en sentencia C-2013, con ponencia del Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, indicó: *“Esta regla ha sido reiterada por la Corte en distintas oportunidades. En primer lugar, en el contexto de las empresas sociales del Estado. Siguiendo la misma lógica de los directores y gerentes de las demás entidades descentralizadas por servicios en los niveles nacional, departamental y municipal o distrital, el Artículo 192 de la Ley 100 de 1993 dispuso que los directores de las empresas sociales del Estado deben ser elegidos por el jefe de la entidad territorial a la que pertenecen, es decir, por el Presidente de la República, por el gobernador, o por el alcalde, según el caso. Pese a lo anterior, el Artículo 28 de la Ley 1122 de 2007 ordenó que tal determinación sea precedida de un concurso de méritos, de cuya lista de elegibles se conforma la terna por parte de la Junta Directiva. En la Sentencia C-181 de 2010⁸, la Corte consideró que este concurso no solo era constitucionalmente admisible, sino que además, en virtud de sus efectos vinculantes, la disposición debía ser entendida en el sentido de que la terna “deberá ser conformada por los concursantes que hayan obtenido las tres mejores calificaciones en el respectivo concurso público de méritos; de que el nominador de cada empresa social del estado deberá designar en el cargo de gerente a quien haya alcanzado el más alto puntaje; y que el resto de la terna operará como un listado de elegibles, de modo que cuando no sea posible designar al candidato que obtuvo la mejor calificación, el nominador deberá nombrar al segundo y, en su defecto, al tercero”. Este condicionamiento es consistente con la tesis que previamente se había*

⁸ M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub.



sostenido en sede de tutela. Así, en la Sentencia T-329 de 2009⁹, por ejemplo, se examinó la validez de la elección de un director de una ESE, que había estado antecedida de un concurso; en este fallo se reconoció el valor y los efectos vinculantes de tales procedimientos, y se afirmó que también la selección de los funcionarios que no son de carrera puede estar sometida a sistemas de esta naturaleza. Esta misma línea se siguió en la Sentencia T-715 de 2009¹⁰.

v) DE LA NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL Y DE LAS CONDICIONES DE LOS ACTOS.

Teniendo en cuenta que en relación con la elección de personeros municipales existe norma especial y procedimientos mínimos del proceso de méritos, las actuaciones que materialicen la voluntad son sujetas al control judicial, sin embargo, se debe destacar en primera medida, que el acto electoral es la manifestación de la voluntad popular y el soporte de la democracia participativa, así, el derecho electoral ha sido definido por el doctrinante Dieter Nohlen como:

“el conjunto de normas reguladoras de la titularidad del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las institucionales y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados. (...) Desde la perspectiva del principio jurídico, podría decirse que el derecho electoral no tiene otro objeto que el de establecer las reglas estructurales básicas de la democracia”¹¹.

⁹ M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub.

¹⁰ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹¹ NOHLEN, Dieter. Tratado de derecho electoral comparado en América Latina. México D.F, Ed. IDEA, 2007, p. 1297.

De igual manera la doctrina Nacional¹² considera que el derecho electoral es el encargado de regular la función electoral, que es la ejercida por los ciudadanos y también por diversas corporaciones y autoridades en desarrollo del principio de representación política y en ejercicio de su soberanía, con la finalidad de definir la estructura del Estado y las reglas esenciales y fundantes de la democracia.

Ahora bien, el artículo 40 de la Constitución establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y por ello, el numeral 6º de la norma en cita faculta a todo ciudadano a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley, así el numeral 7º del artículo 237 de la Constitución Política de 1991, dispone **que la nulidad electoral es competencia de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.**

En desarrollo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en similar redacción, establece el medio de control de nulidad electoral y en el artículo 139, señala:

“Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas. En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección”. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

¹² YEPES BARREIRO, Alberto. ¿La jurisdicción contenciosa electoral en vía de extinción? En “Revista de la Academia Colombiana de Juristas”. Edición 253.2013, p. 123.



Y el artículo 275 el CPACA, dispone que los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos en que procede la nulidad de actos administrativos de carácter general, enunciados en el artículo 137 de ese Código (infracción de norma superior, falta de competencia, expedición irregular, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, falsa motivación y desviación de poder) y de manera especial, cuando:

1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales;
2. Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones;
3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales;
4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer;
5. **Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad;**
6. Los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes de los candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil;



7. Tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción;

8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la elección.

Conforme a las disposiciones normativas, la jurisprudencia del Consejo de Estado en sentencia de 13 de septiembre de 2011¹³ explicó que tiene por objeto el de asegurar el respeto al principio de legalidad en el ejercicio de las funciones electorales y de la facultad nominadora, **procede contra actos mediante los cuales se hace una designación por elección popular o por nombramiento.**

Entonces, con el marco constitucional, legal y jurisprudencial referenciado, **el medio de control de nulidad electoral ha sido entendido como una acción pública que se ejerce en interés general, cuyo objeto es garantizar el principio superior de la democracia, sujeto de control judicial atendiendo la naturaleza del acto.**

vi) FORMA DE ELECCION DEL PERSONERO MUNICIPAL A PARTIR DE LA VIGENCIA DE LA LEY 1551 DE 2012.

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 el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, dispone la forma de elección de los personeros municipales, así:

“Los Concejos Municipales o distritales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4)

¹³ Consejo de Estado de Colombia, Sección Quinta, Consejero Ponente Mauricio Torres Cuervo, expediente 68001-23-31-000-2011-01083-01. Disponible en la relatoría del Consejo de Estado (13-09-2011)



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” (Negrilla fuera de texto).

Respecto de la exigencia de concurso público de méritos para la elección de personeros, está fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-105 de 2013, aunado a que, dicho procedimiento se encuentra reglamentado por el Decreto 2485 de 2014, compilado en el Título 27 del Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015.

Por tanto, es claro que el cargo de personero municipal: **i)** no es un órgano político, pues ejerce la función de “*la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones pública*”; y, **ii)** es elegido previo concurso público de méritos, es decir, la escogencia del Ministerio Público en el orden municipal no depende de cómo esté integrado el órgano de representación popular, esto es, la conformación partidista o de movimiento político no determina la elección de este funcionario público.

Así las cosas, en cuanto a la compatibilidad constitucional del concurso público de méritos con la facultad de elección de personeros de los Concejos Municipales, se destaca que la utilización de dicho sistema de selección no afecta los postulados básicos de democracia participativa que inspiran la facultad otorgada a dichas corporaciones públicas, además de que permite concretar otros valores, principios y derechos constitucionales de gran importancia dentro de nuestro sistema jurídico, como los de participación, igualdad, publicidad, transparencia, debido proceso y mérito, entre otros. Así mismo se reduce la discrecionalidad de los concejos municipales al obligárseles a seguir criterios objetivos y de mérito en la elección de los personeros.



En síntesis, a partir de la Ley 1551 de 2012 la elección de personeros quedó sujeta a la realización previa de un concurso público de méritos a cargo de los propios Concejos Municipales, el cual debe desarrollarse con base en dicha ley, en el Decreto 2485 de 2014 y en las directrices fijadas por la jurisprudencia para tales efectos, sin que ello implique el desconocimiento de la facultad otorgada por la Constitución y la Ley a los miembros de dicha Corporación hacer la correspondiente elección de conformidad con la naturaleza del cargo a proveer.

vii) DE LA ELECCION DEL PERSONERO MUNICIPAL Y DEL CONCURSO DE MERITOS PARA ACCEDER AL CARGO.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 313, numeral 8, de la Constitución Política, corresponde a los Concejos Municipales elegir al Personero de la entidad territorial para el período que fije la Ley. Por su parte, la Ley 136 de 1994 regula lo relacionado con las calidades que debe reunir dicho funcionario en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 173. CALIDADES. Para ser elegido personero en los municipios y distritos de las categorías especial, primera y segunda se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y ser abogado titulado.

En los demás municipios se podrán elegir personeros quienes hayan terminado estudios de derecho”.

Por su parte, 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 dispone la forma de elección de los personeros municipales, así:

“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”
(Negrilla fuera de texto).

A su vez, la Ley 1031 de 2006 modificó el citado artículo 170 de la Ley 136 de 1994, pero solamente para aumentar el periodo de los personeros a cuatro (4) años. En lo demás mantuvo las fechas para su elección y posesión¹⁴. Posteriormente la anterior situación cambia con la expedición de la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en particular porque se establece que la elección de personeros debe estar precedida de un concurso público de méritos:

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

Artículo 170. Elección. Los concejos municipales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro 4 años los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su periodo constitucional, previo concurso público de méritos que realizará la Procuraduría General de la Nación, 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.

Corresponde a la Procuraduría General de la Nación comunicar a los Concejos Municipales y Distritales los resultados del concurso público de méritos, indicando los respectivos puntajes en estricto orden numérico, hasta agotar la lista de elegibles que tendrá vigencia por el periodo institucional.

¹⁴ Con la modificación de la Ley 1036 de 2006, el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedó así: “Artículo 170. A partir de 2008 los concejos municipales o distritales según el caso, para periodos institucionales de cuatro (4) años, elegirán personeros municipales o distritales, dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero del año siguiente a la elección del correspondiente concejo. Los personeros así elegidos, iniciarán su período el primero (1o) de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero. Podrán ser reelegidos, por una sola vez, para el período siguiente (...)”.



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.

Si en un municipio no se presentan candidatos al concurso de méritos, o ninguno de ellos lo hubiere superado, el Procurador General de la Nación elaborará la lista con los candidatos de los municipios vecinos que figuren en la lista de elegibles de acuerdo al puntaje, siempre y cuando los municipios pertenezcan a la misma categoría. De esa lista, el concejo municipal o distrital respectivo elegirá personero.

En caso de falta absoluta de personero municipal o distrital, el respectivo concejo designará como tal a la persona que siga en lista, y si no hubiere lista para hacerlo, designará un personero encargado, quien desempeñará el cargo hasta tanto la Procuraduría General de la Nación realice el concurso correspondiente.

Para optar al título de abogado, los egresados de las facultades de Derecho, podrán prestar el servicio de práctica jurídica (judicatura) en las personerías municipales o distritales, previa designación que deberá hacer el respectivo decano.

Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a la Administración Pública, se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano.”

Mediante Decreto 2485 de 2014, compilado en el Título 27 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, se reglamentó el artículo 35 de la Ley 1551 de 2015, en relación con los estándares mínimos del concurso público de méritos para la elección de personeros; en dicho decreto se acogieron las directrices jurisprudenciales fijadas por la Corte Constitucional, particularmente las señaladas en la referida Sentencia C-105 de 2013. Así las cosas, de la normativa en cita, es dable concluir que la realización del concurso público de méritos para la elección de los personeros es un imperativo legal irrenunciable para los Concejos Municipales y que los personeros tienen un periodo legal que dichas corporaciones.

viii) VICIOS DE LA VOLUNTAD Y PROCEDIMIENTO EN LA FORMACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Los órganos Administrativos del Estado ejercen a través de sus servidores públicos y a estos se les atribuye la competencia y capacidad para garantizar el cumplimiento de los fines estatales, de acuerdo a las funciones constitucional y legalmente establecidas; la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece las reglas generales de la actuación administrativa, es decir el procedimiento administrativo que en general debe seguir las autoridades estatales y los particulares que ejerzan funciones administrativas para la expedición de un acto administrativo, a través del cual se materializa la expresión de la voluntad administrativa generando consecuencias jurídicas. De tal forma que a pesar de la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos, tal como lo ha sostenido la doctrina,¹⁵ se puede presentar violaciones a la ley cuando el acto de manera directa es contrario al ordenamiento jurídico y pueden configurarse vicios que deben relacionarse necesariamente con los elementos de legalidad del mismo como son la competencia, la voluntad, la causa, el contenido u objeto y los motivos y forma ;

¹⁵ Consultar Pag 81, RAMOS ACEVEDO, Jairo, Catedra de Derecho Administrativo General y Colombiano, Tomo II, Editorial Ibáñez



Clasificándose estos elementos en Formales y Materiales, en cuanto a los formales, serían los referentes a la competencia y la forma, y los materiales serían relativos al contenido, voluntad y fin del acto que es la causa del mismo.

Efectuada la anterior precisión debe resaltarse que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha sostenido¹⁶ sobre la expedición irregular:

“Es un vicio de nulidad de los actos que se materializa cuando se vulnera el procedimiento determinado para la formación y expedición de un acto administrativo, es decir, cuando la actuación administrativa se realiza con anomalías en el trámite de expedición del mismo, en otras palabras cuando se cuestiona la forma en la que se profirió el respectivo acto. El profesor Dromi al definir este vicio del acto administrativo señala que “la omisión o el incumplimiento parcial de las formalidades requeridas pueden afectar en distintos grados su validez [del acto administrativo], según la importancia de la transgresión.²⁹¹⁷” En el mismo sentido, la doctrina respecto a este vicio precisó que aquel se materializa cuando “hay un defecto formal que produce una violación apreciable en el ordenamiento jurídico administrativo y su mantenimiento fuera incompatible con el orden público, se está en presencia de un vicio sobre una forma esencial, sancionado con la nulidad absoluta del acto administrativo.³⁰¹⁸

Lo anteriores postulados se recogieron por la Sección Quinta en la sentencia de 23 de marzo de 2007, oportunidad en la que con toda claridad se señaló que:

“Dicho vicio corresponde a aquel referido a las irregularidades sustanciales que tengan lugar en la expedición del acto, vale decir, el que se presenta cuando el acto se expide omitiendo las formalidades y trámites del caso que resulten determinantes en la decisión definitiva. Y, según se dijo en precedencia, por irregularidad sustancial en la expedición de un acto declarativo de elección o de nombramiento se entiende

¹⁶Providencia Sección Quinta, Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO ,tres (03) de agosto de dos mil quince (2015), Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00128-00

¹⁷Cita contenida texto-Dromi Roberto, Acto administrativo, ciudad argentina e Hispania de Libros, Buenos Aires, 2008, pág. 94

¹⁸Cita contenida texto, Cassagne Juan Carlos, El acto Administrativo Teoría y Régimen Jurídico, Temis, Bogotá, 2013, pág. 256



aquella capaz de alterar, con la suficiente gravedad, la transparencia del proceso de selección o electoral de que se trate, en cuanto afecta de manera determinante el resultado del mismo.”³¹¹⁹

En virtud de lo anotado se concluye que la causal de nulidad por expedición irregular se configura cuando se acredita la existencia de alguna anomalía sustancial en el proceso de formación del acto

Ahora bien refiere el despacho que en los términos de la jurisprudencia en cita al referirnos al acto electoral, **encontramos que es la voluntad definitiva de la administración tendiente a elegir, nombrar o llamar a proveer vacantes.**

Por ello **en aplicación del método de interpretación gramatical o literal**, utilizado por la jurisprudencia del Consejo de Estado²⁰, es deber de los jueces, someterse a la ley conforme lo establece el artículo 230 constitucional al señalar que estos “*en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley*” y, que para la correcta aplicación de esta, muchas veces se hace necesario interpretarla, se revisa lo que el artículo 27 del Código Civil, definen sobre la interpretación gramatical así:

“Artículo 27. Interpretación gramatical. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”

Concordante con las funciones designadas de manera constitucional y legal a los Concejos Municipales, les compete elegir a los personeros municipales, previo el agotamiento de las etapas mínimas del concurso de méritos para proveer el respectivo cargo, las cuales **comprenden la materialización de esa elección a**

¹⁹ Cita contenida en el texto, Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 23 de marzo de 2007, radicado N°11001-03-28-0002006-00172-01(4120. CP. Darío Quiñones Pinilla.

²⁰ Consejo de Estado – Sentencia de Unificación - **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -SECCIÓN SEGUNDA - Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ-** Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil dieciséis (2016)- **Radicado No.: CE-SUJ215001333301020130013401.**

través de la expedición del acto de nombramiento por parte de la **Corporación**, referente a ello el Diccionario de la Lengua Española precisa:

“ELEGIR:

1 tr. Nombrar a alguien por elección para un cargo o dignidad”
21.

Siendo importante señalar que en desarrollo de esa voluntad de elegir o nombrar, se puedan presentar vicios tal como lo ha referido la doctrina actual²² en virtud a que la voluntad es el elemento del acto distinto a la causa, forma, contenido y fin descritos así:

- **Vicios de origen de la voluntad.**
- **Vicios de preparación de la voluntad.**
- **Vicios en la formación de la voluntad.**

Así las cosas, para el estudio del medio de control de la referencia, los vicios en la preparación y formación de la voluntad, de los cuales se destaca que los actos de trámite serían manifestaciones, **mientras que los actos definitivos son la declaración de la voluntad**, por ello el trámite se caracteriza por el papel que ejerce en el actuar de la administración.

Es decir el conjunto de trámites que preparan la decisión administrativa tienen un doble propósito, de un lado garantizar los derechos e interés de los particulares y de otro lograr el acierto en la decisión administrativa.

De allí que el ordenamiento jurídico dispone que en ocasiones se sigan determinadas formalidades a efectos de proferir un acto administrativo, decisión que puede estar precedida de la ausencia de los mencionados requisitos, conllevando a adoptar una decisión nula de pleno derecho. Aunado a lo anterior, puede acontecer

²¹ Asociación de Academias de la Lengua Española - Política de privacidad - Política de cookies - Aviso Legal - Accesibilidad - Contacto. <http://www.asale.org/>

²² Jairo Ramos Acevedo – Catedra de Derecho Administrativo General y Colombiano- Tomo II – Segunda Edición 30 de julio de 2014.



que la Administración únicamente omita alguno o algunos de los trámites prescritos para preparar el acto y el trámite que falte puede ser o no esencial y la falta de este tiene por consecuencia, que el acto sea anulable.

Por tanto para el caso de la elección del personero municipal la norma vigente es la Ley 1551 de 2012, la cual determina que el **acto electoral se expedirá previa a la realización del concurso de méritos.**

Ahora bien, en relación **con los vicios en la formación de la voluntad**, la misma doctrina²³, ha indicado que en la formación de los actos administrativos, existen actos simples y complejos, donde los primeros obedecen a una sola voluntad en tanto que para los segundos **se requiere la intervención de más de una voluntad como es el caso de los Concejos Municipales, pues la elección del Personero corresponde a la materialización de la voluntad de los integrantes de la corporación administrativa**, sometida a un reglamento de funcionamiento, en donde para sesionar se requiere de una convocatoria previa, un acta donde se establezca el orden del día, la existencia de un quorum de liberatorio y decisorio, votación proclamación y resultado de la votación concretándose luego en la voluntad de la decisión, la cual debe ser pública. En consecuencia la falta de alguno de los trámites en la formación del acto que contienen reglas esenciales para la formación de la voluntad de la corporación, constituyen el acto administrativo nulo de pleno derecho **siempre y cuando sea expedido**, por el contrario se estaría en presencia de un acto jurídicamente inexistente.

Concordante con lo antes referido, ha de insistirse en que el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, claramente ha indicado que pueden anularse los actos electorales, cuando se expiden en forma irregular y se configura por omisión sustancial de formalidades o trámites.

“El vicio de la expedición irregular se configura cuando se desconocen las reglas establecidas para la formación del acto administrativo, ya porque no se cumple con

²³ *Ibidem*

alguna formalidad en el trámite previo, ora porque se desconoce la forma en la que, según la ley, debe dictarse.

En el procedimiento de formación del acto pueden darse 2 clases de irregularidades, unas relevantes o sustanciales y otras irrelevantes o accidentales. Son relevantes aquellas que tienen la suficiencia para alterar el sentido de la decisión e irrelevantes aquellas otras que no inciden en éste.

Sólo las primeras son capaces de estructurar el vicio de la expedición irregular, en términos generales, por virtud del principio de legalidad con arreglo al cual se cumple la función pública administrativa y, de manera especial, tratándose de actos electorales, por virtud del principio de eficacia del voto establecido en el numeral 3 del artículo 1º del Código Electoral”.²⁴

ix) EL RÉGIMEN DE BANCADAS Y LOS SISTEMAS DE VOTACIÓN DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS.

El Acto Legislativo 01 de 2009, aprobó una nueva disposición que modificó el artículo 133²⁵ de la Constitución Política, con el reconocimiento de la siguiente regla de actuación en los cuerpos colegiados de elección popular: “*El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley*”²⁶. Al adoptar esta incorporación su objetivo fue la de visibilizar la gestión de las Corporaciones Públicas y aumentar la responsabilidad de sus miembros, con el reconocimiento de la votación nominal y pública como regla para adoptar sus decisiones, reservando solo los casos que exceptúen legalmente.

²⁴ Providencia Sección Quinta, a 20 de mayo 2010, C.P. Dr. FILEMOM JIMENEZ O Radicación número: 88001-23-31-000-2008-00001-01

²⁵ “Artículo 133. Modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2009. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. **El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.** (...)” (Negrillas fuera de texto).

²⁶ Artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2009.

Bajo este fundamento Constitucional, se colige que, las Corporaciones Públicas de elección popular como lo son los Concejos Municipales, actuaran **en bancadas y votaran públicamente**. En ese sentido, la Ley 974 de 2005, prescribió que las bancadas están constituidas por los miembros de una misma organización política con asiento en las respectivas corporaciones públicas de elección popular (artículo 1º), precisa que la actuación en bancada será coordinada y en grupo (artículo 2º) y establece como excepción los asuntos de conciencia que definan los estatutos de cada partido o movimiento político (artículo 2º) y los casos en que expresamente se deje a los miembros en libertad de votar según su criterio individual (artículo 5º).

Con la expedición de la Ley 1431 de 2011, se establecieron tres modalidades de votación: **la ordinaria**, para los casos expresamente relacionados en la misma ley (artículo 129); **la nominal y pública** que, en efecto, corresponde a la regla general (artículo 130) y **la secreta**, en el caso de las **elecciones** que debe efectuar dichos cuerpos colegiados por disposición constitucional y legal (artículo 131).

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-1017 de 2012, al analizar la exequibilidad del artículo 3, literal a) de la Ley 1431 de 2011, que modificó el 131, literal a) de la Ley 5ª de 1992 y del artículo 136, numeral 2º, también de la Ley 5ª de 1992, y **fijó la interpretación que debía darse** a esa normativa, al señalar que según la clase de elección, la votación debía ser pública en unos casos y secreta para otros, recogiendo de esa forma la interpretación que sobre el particular había efectuado el Consejo de Estado²⁷.

En el mencionado pronunciamiento declaró exequibles, entre otros, la expresión “**en votación secreta**” contenida en el numeral 2º del artículo 136 de la Ley 5ª de 1992 en “... *el entendido que el voto secreto **no aplica** en los casos en que por mandato constitucional y legal **se impone a los partidos y movimientos***”

²⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 6 de octubre de 2011, Rad. 11001032800020100012000, Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

políticos o grupos significativos de ciudadanos, la obligación de postular candidatos, en cuyo caso la votación debe ser nominal y pública” (Negrilla fuera de texto).

Esa decisión se fundamentó en que *“el ejercicio de la función electoral por parte del Congreso de la República, no es igual en todos los casos, ni siempre responde a los mismos objetivos constitucionales”*, pues se imponía distinguir tres modalidades de elección, a saber:

La **primera** que busca asegurar la composición de otros órganos del Estado, a partir de ternas que le son presentadas a su consideración por otros poderes públicos, **en las que el voto secreto** *“garantiza plenamente la preservación de la independencia y de la libertad del elector”*.

La **segunda**, *“en la que se participa de forma directa en la conformación del poder político, a través de los partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos”*, en la que el voto secreto pierde su razón de ser, porque cobra relevancia el régimen de bancadas, *“con el fin de evitar el transfuguismo de los miembros de una colectividad que ha tomado partido con la presentación pública de un candidato y que, por ese mismo hecho, ha fijado con anterioridad el sentido de su votación. Como ejemplos se encuentran la elección de los integrantes de cada una de las comisiones constitucionales permanentes (CP art. 142) y de los magistrados que integran el Consejo Nacional Electoral (CP art. 264)”*.

La **tercera**, que se verifica en aquellos casos que la elección tiene como fundamento la libertad de cada uno de los miembros del Congreso para postular y elegir, razón que justifica la votación secreta. En relación con este punto se dijo:

“En esta modalidad de elección -más allá de los intereses colectivos de una organización política- la Corte encuentra que existe la necesidad de preservar el criterio individual del congresista, en lo referente al examen y valoración de la idoneidad y experticia de la persona que es postulada para ejercer un cargo y que se somete a un proceso de elección, por lo que adquiere de nuevo relevancia el voto secreto, con la finalidad de garantizar



la independencia congresional, con unas elecciones libres y sin coacciones.”

Surge de lo anteriormente expuesto que, las motivaciones que tuvo la Corte Constitucional para declarar la exequibilidad condicionada del artículo 131, literal a) de la Ley 5ª de 1992 que modificó el artículo 3, literal a) de la Ley 1431 de 2011, queda claro que **la votación secreta es constitucional, salvo en aquellas elecciones en las que la participación de los partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos representados en el Congreso de la República resulte ser el fundamento de la función electoral a él asignada**, en donde la pertenencia al partido o movimiento determina la integración del organismo que debe ser elegido por esa Corporación.

x) DEL SISTEMA DE VOTACION DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES PARA ELEGIR A LOS PERSONERO MUNICIPALES.

Como ya se indicó 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 el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, dispone la forma de elección de los Personeros Municipales, así:

“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”
(Negrilla fuera de texto).



De acuerdo a lo indicado en líneas anteriores, el cargo de Personero Municipal no es un órgano político y es elegido previo concurso público de méritos, es decir, la escogencia del Ministerio Público en el orden municipal no depende de cómo esté integrado el órgano de representación popular, esto es, que la conformación partidista o de movimiento político no determina la elección de este funcionario público.

Con fundamento en lo anterior, se concluye que por la naturaleza del cargo y la forma de elección, la participación “*de los partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos*” representados en el Concejo **no resulta ser el fundamento de la función electoral a él asignada**; de manera que en estos casos la forma de votación no tiene que ser **obligatoriamente** nominal pública en aplicación del régimen de bancadas, de lo cual se desprende, entonces, que para estas elecciones la votación **puede** ser la secreta y, en consecuencia, es válido utilizar tanto la votación secreta como la pública²⁸.

xi) DE LOS PERIODOS CONSECUTIVOS PARA EJERCER EL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1033 DE 2006.

Al tratar de la organización del Estado, la Constitución Política de 1991 conservó la división tripartita clásica del poder público, de la cual separó claramente los órganos de control, regulando con distinto nivel de amplitud, sus funciones, su organización y su administración.

Así, en el artículo 117 expresamente establece que el Ministerio Público y la Contraloría General de la República “son órganos de control”²⁹; y en el artículo 118 describe al Ministerio Público en los siguientes términos:

“Artículo 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y

²⁸ Sentencia del Consejo de Estado de fecha 12 de septiembre de 2013, Sección Quinta, dentro del radicado N° 76001-23-31-000-2012-00172-01, con ponencia del Consejero Alberto Yepes Barreiro

²⁹ Constitución Política, Art. 117: “El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control.”



los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.”

La Carta Política se ocupa de los personeros en los artículos 291³⁰ y 313, el primero de los cuales ordena que sólo podrán asistir a las juntas directivas y a los consejos de administración de las respectivas entidades territoriales, “cuando sean expresamente invitados con fines específicos”, con lo cual está consagrando la total independencia que deben preservar respecto de la administración territorial; en el 313 fija en los concejos municipales la competencia para su elección.³¹

Por su parte, en cuanto al periodo y su reelección la Ley 1031 del 2006³², estableció que el período de los personeros municipales y distritales sería de cuatro años, unificándolo con el de los Alcaldes, Concejales y Contralores, que a su vez había sido modificado por el acto legislativo 02 del 2002,³³ y definió además que podrían ser reelegidos por una sola vez para el período siguiente.

Al respecto el Consejo de Estado en Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de fecha 30 de noviembre de 2006, con ponencia del Doctor Enrique José Arboleda Perdomo, dentro del radicado N° 11001-03-06-000-2006-00113-00(1788), señaló:

“Acota la Sala que al revisar los antecedentes de la ley 1031 del 2006, 34 encontró que en julio y agosto del 2005, por iniciativa parlamentaria, se propuso modificar el período de los personeros municipales y distritales en

³⁰ Constitución Política, Art. 291: “Los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales no podrán aceptar cargo alguno en la administración pública, y si lo hicieren perderán su investidura. / Los contralores y personeros sólo asistirán a las juntas directivas y consejos de administración que operen en las respectivas entidades territoriales, cuando sean expresamente invitados con fines específicos.”

³¹ Art. 313: “Corresponde a los concejos: (...) 8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine. (...)”

³² Ley 1031 del 2006, “Por la cual se modifica el período de los personeros municipales, distritales y el Distrito Capital”. Diario Oficial No. 46.307 de junio 22/06

³³ Acto legislativo 02 del 2002 (agosto 6), “Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”, D. O. No. 44.893, de 7 de agosto de 2002.

³⁴ Gaceta del Congreso No. 453 del 2005, Proyecto de Ley 021 de 2005, Cámara; Gaceta del Congreso No. 570 del 2005, Proyecto de ley 104 de 2005, Cámara.



los términos de los actuales artículos 1º y 2º de la ley 1031 del 2006. Además de justificar la unificación del período en cuatro años, como ya se señaló, también se manifestó en la exposición de motivos, que era necesario permitir la reelección, pues no había suficiente claridad sobre el tema, dadas las sentencias de inconstitucionalidad que había recaído sobre las normas que la prohibían. **Aparece igualmente que en los debates parlamentarios se reiteró el interés de “dejar claro que nadie podría ser Personero Municipal o Distrital, por más de dos (2) períodos consecutivos”³⁵, y así se consagró la reelección por una sola vez tratándose de períodos continuos.** (Subrayado fuera de texto)

En el mencionado concepto el H. Consejo de Estado, concluyó que, la limitación en el tiempo consagrada en el artículo 2º de la Ley 1031 de 2006, hace referencia al modo de ejercer el derecho a ser nuevamente elegido para quien ejerciendo el cargo de personero, y por ende, quien al entrar en vigencia la norma en cita estaba ejerciéndolo por razón de una elección, puede ser reelegido por una vez adicional en forma inmediata.

2.- DEL CASO CONCRETO

Conforme a lo expuesto y a lo probado en relación al medio de control de la referencia, el Despacho descenderá el *sub-lite* de la siguiente manera:

3.- De los hechos probados

- Que mediante la Resolución N° 020 del 15 de noviembre de 2015, el Concejo Municipal de Sora, autorizó a la Mesa Directiva para celebrar convenios interadministrativos a efectos de realizar el concurso Público de Méritos para

³⁵ Gaceta del Congreso No. 755 del 2005, Proyecto de Ley 021 de 2005, Cámara; Gaceta del Congreso No. 48 del 2006.



proveer el cargo de Personero de dicha Municipalidad. (fls. 96 a 98 del cndo N°1)

- Que se realizaron estudios previos a fin de contratar la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para el concurso público de méritos para la elección de Personero Municipal de Sora. (fls. 36 - 39 cdno 1 del expediente)
-
- Que se contaba con certificado de Disponibilidad Presupuestal, a efectos de contratar la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para el concurso público de méritos para la elección de Personero Municipal de Sora. (fls. 34 cdno 1)
- Que se realizó contrato de Prestación de Servicios Profesionales N° JC-CPSP-2015-03, entre la Corporación Universitaria de Colombia – IDEAS Y EL Concejo Municipal de Sora, cuyo objeto fue: *“la prestación de servicios profesionales con el fin realizar el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero del Municipio de Sora”*. (fls. 40 a 44 cdno 1)
- Que mediante el proyecto de Acuerdo N° 018 de fecha 25 de agosto de 2015, por medio del cual se adopta el Decreto 1083 de 2015, se estableció el procedimiento para la realización del concurso público y abierto de méritos para la elección del cargo de Personero del Municipio de Sora (fls. 14 -33 cdno 1 del expediente)
- Que mediante la Resolución N° 022 del 28 de noviembre de 2015, el Concejo Municipal de Sora, convocó al Concurso Público de Méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de dicha localidad. (fls. 50 - 65 cdno N° 1)
- Que se realizó registro de la radicación de las hojas de vida de los aspirantes a fin de proveer el cargo de Personero Municipal de Sora, durante los días 09 a 10 de diciembre de 2015. (fls. 69 - 72 cdno N° 1)



- Que mediante acta de fecha 10 de diciembre de 2015, se registró el cierre de inscripción y recepción de documentos de los aspirantes a proveer el cargo de Personero del Municipio de Sora, la cual fue suscrita por el Presidente, el segundo Vicepresidente, la Secretaria del Concejo Municipal, el Secretario General del Municipio, el Subcomandante de la Estación de Policía y el personero Municipal de Sora. (fl. 73 cdno N°1)
- Que se conformó lista de admitidos y no admitidos de los aspirantes a ocupar el cargo de Personero Municipal de Sora, con fecha 14 de diciembre de 2014, suscrita por la Representante Legal de la Corporación Universitaria de Colombia- IDEAS. (fls. 80 cdno N°1)
- Que mediante la Resolución N° 035 fecha 19 de diciembre de 2015, el Concejo Municipal Sora, fijó fecha para la realización de las pruebas de conocimientos y competencia para los aspirantes al cargo de Personero del Municipio de Sora (fls. 103 a 105 cdno N°1)
- Que mediante la Resolución N°036 de fecha 22 de diciembre de 2015, el Concejo Municipal de Sora, publicó los resultados de las pruebas escritas de los aspirantes a proveer el cargo de Personero del Municipio de Sora (fls. 106 a 109 con N°1).
- Con Resolución N° 039 de fecha 26 de diciembre de 2015, publica la lista definitiva de los aspirantes a proveer el cargo de Personero del Municipio de Sora. (fls. 118 a 120, con N°1)
- Que mediante la Resolución N° 038 de fecha 24 de diciembre de 2015, el Concejo Municipal e Sora, realiza una adenda a la Convocatoria N° 001 de 2015, en lo relativo a la fecha de respuesta de las reclamaciones realizadas por los aspirantes (fls. 323-326 cdno N° 2)



- Que se realizó acta de cierre reclamaciones de las pruebas y recursos procedentes de fecha 23 de diciembre de 2015, por la Secretaria del Concejo Municipal (fls. 342- cdno N°2)
- Que mediante acta se consolidaron los resultados de la prueba escrita presentada por los aspirantes al concurso de méritos para designación del Personero Municipal de Sora, la cual fue suscrita por la representante legal de Corporación Universitaria de Colombia – IDEAS (fls. 362-363 cdno N°2)
- Mediante la Resolución N° 001 de fecha 06 de enero de 2016, el Presidente del Concejo Municipal de Sora, publica la lista definitiva de los candidatos a proveer el cargo de Personero del Municipio y el resultado de la entrevista. (fls. 121 a 124 cndo N°1)
- Que mediante el acta N° 002, de fecha 04 de enero de 2016, se dejó constancia que se reunieron los integrantes de la Corporación Edilicia del Municipio de Sora, en la que se fijó en el orden del día como puntos centrales 3- la elección de las comisiones permanentes y los voceros de respectiva comisión, 4- Verificación de la d para seguir con el nombramiento del Personero Municipal : enlace con el DR MILTON RIVERA , anterior Presidente Concejo Municipal, sesión en la que se acordó realizar entrevista al Dr.JEFFER RAUL MORENO, para el día 5 de enero de 2016. (fls. 235 a 240 del cdno N° 2)
- Que conforme a lo registrado en el acta N° 003 de fecha 05 de enero de 2016, se dejó constancia de realización de sesión del Concejo Municipal de Sora, en la cual se efectuó por los miembros de la Corporación la entrevista al Doctor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, aspirante al cargo de personero de dicha Localidad, otorgándole una calificación final de 5.07% (fls. 241 a 247 cdno N°2)
-



- Que en el acta de reunión N° 003 de fecha 05 de enero de 2016, se dejó constancia de la presencia de los miembros del Concejo Municipal de Sora y en el orden del día se indicó que se realizaría la entrevista al señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, en la mencionada sesión se dejaron varias constancias por parte de algunos miembros del concejo Municipal, referentes a la elección del Personero de dicha localidad (fls. 509-515 cdno n°3)

- Que el día 8 de enero de 2016, sesionó nuevamente el Concejo Municipal de Sora y que los puntos tratados en dicha reunión como consta en el acta N° 004 de fecha 08 de enero de 2016, fue la realización de las entrevistas de los aspirantes a proveer el cargo de Secretario (a) de la Corporación Edilicia y en dicha sesión se procedió a dar lectura del proyecto de Resolución No 002 por medio de la cual se protocolizaba la elección del Personero Municipal de Sora para el periodo legal 1° de marzo de 2016 hasta el último día del mes de febrero de 2020, sin registrarse votación por parte de los miembros de la Corporación (fls. 251 a 258 del cndo n°2 ,fls. 494-501 Cdno N°3)

- Que según consta en acta de reunión N° 005 de fecha 09 de enero de 2016, el Concejo Municipal, en sesión ordinaria realizó por votación secreta la elección de la Secretaria de la Corporación para la vigencia 2016.(fls. 259 a 261 del cndo N°2, fl. 503-504 Cdno N°3)

- Que mediante la Resolución N° 002 de fecha 08 de enero de 2016, el Presidente del Concejo Municipal de Sora, protocolizó el nombramiento del Personero Municipal de Sora, para un periodo de cuatro años comprendido entre el 1° de marzo de 2016 y hasta el último día del mes de febrero de 2020, siendo nombrado el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS (fls. 266 a 268 del cdno N°2).



- Que mediante oficio de fecha 06 de enero de 2016, el Presidente del Concejo Municipal de Sora, realiza un informe del proceso de selección para elegir al Personero Municipal con destino a la Procuradora Provincial de Tunja (fls. 289-290 cdno N° 2)
- Que mediante el Acuerdo N° 01 de fecha 15 de febrero de 2013, se modificó el Acuerdo N° 005 del 19 de noviembre de 2007 y estableció el nuevo reglamento interno del Concejo Municipal de Sora, de conformidad con los parámetros normativos contenidos en la Ley 974 de 2005, 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012. (fls. 444-491 cdno N°3)
- Que mediante Constancia de fecha 28 de abril de 2016, suscrita por el Presidente del Concejo Municipal de Sora, certificó sobre la intervención del señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, en el proceso de selección en el que fue reelecto personero Municipal periodo 2016-2020, lo siguiente :

“...Puedo certificar que revisando cada una de las etapas adelantadas por el anterior Concejo Municipal y el presente, no se encontró en el archivo o dentro del procedimiento para realizar el concurso público de méritos para la elección de Personero Municipal, ninguna manifestación de impedimento o recusación frente al mismo. No obstante es de aclarar que lo único que se evidencia según el acta de cierre de inscripción y recepción de documentos para participar en el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Sora Boyacá periodo 2016-2020 del día 10 de diciembre de 2015 es que el Doctor Moreno Cárdenas actuando como Personero Municipal a esta fecha sirvió como testigo de cierre de esta, junto con las siguientes personas:
Secretario General de la Alcaldía Dr. RODRIGO PABON.
Subcomandante Estación de Policía Sora. INT. LUIS INFANTE PEREZ
Segundo Vicepresidente Concejo Municipal: Sr. CARLOS JULIO BARAJAS
Presidente Concejo Municipal: Dr. MILTON RIVERA.
Secretaria Concejo Municipal: Sra. CONSTANZA MARILEN SANDOVAL....”
(fl. 492 Cdno N°3)



- Certificación expedida por el Presidente del Concejo Municipal de Sora de fecha 28 de abril de 2016, en la que indica **que no se realizó votación** por la corporación para elegir al señor JEFFRE RAUL MORENO CARDENAS , como Personero Municipal de Sora por ser el único en la Lista:

“En mi calidad de presidente del Honorable Concejo Municipal de sora, puedo certificar que el procedimiento seguido por la actual Corporación, sobre la elección del Personero Municipal se realizó como lo contempla el acuerdo Municipal 018 de agosto 31 de 2015, donde se adoptó el Decreto nacional 1083 del mismo año, realizando entrevista al único aspirante admitido en la lista de elegibles que corresponde al Doctor Jeffer Raúl Moreno Cárdenas como se evidencia en el acta de reunión N° 003 del 05 de enero de 2016, donde tres (039 miembros de la Corporación se abstuvieron de realizar algún tipo de pregunta y por consiguiente brindándole cero (0) puntos en el porcentaje de dicha entrevista, en relación a los demás miembros cuatro (049 preguntaron y dieron su puntuación como se evidencia en la tabla que adjuntamos a esta certificación.

Como es claro en el Decreto 1083 en su artículo 26 lista de elegibles el consolidado de resultados obtenidos por los aspirantes se sumaron con los resultados de la entrevista realizada por los Honorables Concejales determinando así según el artículo 28 del Decreto 1083 y el artículo cuarto del Decreto 2485 de 2014, que el Concejo Municipal elegirá Personero Municipal al candidato que ocupe el primer puesto en la lista de elegibles razón por la cual se protocolizó mediante Resolución N° 002 del 08 de enero de 2016 la elección del Doctor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS porque era el único y primero en la lista de elegibles con un total en su puntuación del 76% por lo tanto en mi condición de Presidente del Concejo Municipal y según lo establecido en la Ley dicte la respectiva Resolución de Nombramiento y de elección, puesto que por sustracción de materia existía un exceso ritual manifiesto, por consiguiente y al haber el Doctor Moreno Cárdenas



obtenido el mejor puntaje, no había paso a emitir una votación, puesto que como lo establece la norma no daba a elegir a alguien más, teniendo en cuenta que ya había un derecho adquirido por parte del Doctor Moreno Cárdenas” (fl. 505 Cdno N°3)

- Que según acta de posesión el Doctor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, tomo posesión del cargo de Personero Municipal para el periodo Legal 2016 a 2020, ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Sora, el 12 de enero de 2016 (fls. 517-518 Cdno N°3), acreditando en el acto los documentos como la hoja de vida con sus soportes, y certificados de antecedentes judiciales, disciplinarios y fiscales. (fls. 519-533 Cdno N°3)

Ahora bien, efectuada la relación del material probatorio allegado al expediente electoral, el Despacho procede a estudiar los cargos invocados por la parte demandante, que en su sentir enjuician el acto administrativo que se acusa:

PRIMER CARGO. ILEGALIDA DE LA ELECCION DEL PERSONERO MUNICIPAL, EN RAZON A QUE NO SE REALIZÓ LA VOTACION POR PARTE DE LOS MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN EDILICIA DEL MUNICIPIO DE SORA.

Es importante precisar que en el plenario está probado que: **i)** El Concejo del Municipio de Sora, realizó la entrevista al señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, en su calidad de aspirante a ocupar el cargo del Personero de la mencionada localidad tal como consta en el Acta No. 003 del 05 de enero de 2016, (fl. 241 a 247 cdno N°2); bajo el argumento que el aspirante era el único que ocupaba el primer puesto dentro de la lista de elegibles. Así mismo que, **ii)** Que en reunión de fecha 8 de enero de 2016, tal como consta mediante acta N° 004, el Concejo Municipal de Sora, dio lectura a la Resolución N° 002, por medio de la cual protocolizó la elección del Personero del Municipio de Sora para el periodo Legal 2016 a 2020, siendo nombrado el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, sin



haberse efectuado votación para realizar la elección correspondiente, tomando posesión del cargo el 12 de enero de 2016 (fls. 251-258 cdno N°2 y 517 cdno N°3).

Conforme a lo referido es preciso destacar el contenido del acta N° 003 de fecha 05 de enero de 2016, toda vez que, se dejó consignado que los miembros de la Corporación Edilicia del Municipio de Sora se reunieron a fin de realizar la entrevista al Doctor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, luego de realizar las preguntas por parte de los Concejales asistentes y dejar las respectiva constancias que algunos miembros se abstenían de realizar la entrevista al aspirante, concluyendo lo siguiente: “ *...Procedemos a la puntuación, teniendo en cuenta que la puntuación de los H.C. EDISON SUAREZ, GILBERTO CASTELLANOS y FERNANDO LARGO es de “0” (CERO), no obstante les reitero la disponibilidad de la formación del proceso y nosotros procedemos a dale continuidad a un proceso que ya ha sido adelantado en un 90%, por lo cual es nuestra obligación terminarlo, teniendo en cuenta la lista de elegibles que en este caso es de una sola persona que ha pasado cada uno de los pasos establecidos dentro del concurso de méritos y no presenta inconsistencia alguna...*” (fl. 246 cdno N°2) Finalmente en la mencionada acta, se programó otra sesión para el día 08 de enero de 2016 a partir de las 4:00 p.m. con el fin de darle estudio a las hojas de vida y entrevistas para el cargo de Secretaria del Concejo Municipal y se dio por terminada la sesión.(fl. 247 cdno N°2)

En acta de fecha 08 de enero de 2016, los Ediles en su sesión llevaron a cabo las entrevistas de las personas que aspiraban a ocupar el cargo de Secretaria de la Corporación, surtida esta epata, procedió el Presidente del Concejo Municipal a dar lectura al proyecto de la Resolución N° 002, por medio de la cual se protocoliza la Elección del Personero Municipal de Sora a partir del 1° de marzo de 2016, hasta el último día del mes de febrero del año 2020, sin que se dejaran más anotaciones en el acta (fls. 257-258).

Finalmente dentro del material arrimado al informativo, evidencia el Despacho que el Presidente del Concejo Municipal de Sora, certificó que en efecto



no se realizó la votación por parte de cada uno de los miembros de la Corporación, tal y como constan a folio 505 Cuaderno N°3 del expediente.

Nótese que, de acuerdo al material probatorio referenciado, es dable concluir que, los miembros del Concejo Municipal de Sora no realizaron ninguna de las formas de votaciones previstas por la Ley, para el caso de elección de cargos como el que nos ocupa, esto es ni secreta, ni pública, pues **NO** se evidencia la votación de cada uno de los miembros de la Corporación Edilicia del Municipio, situación que desconoce por completo la función electoral establecida Constitucionalmente para esta clase de Corporaciones Públicas, pues al emitir el acto administrativo de protocolización del nombramiento de quien fue elegido personero sin **plasmar la voluntad democrática de cada uno de los miembros de la corporación,** conlleva al desconocimiento del numeral 8° del artículo 313 de la Constitución Nacional.

Ahora bien, ha de precisarse que en el artículo 3536 de la Ley 1551 de 2012, el legislador estableció la exigencia de adelantar el concurso público de méritos para efectos de elegir a los Personeros Municipales, norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-105 de 2013 y que el legislador lo reglamentó por el Decreto 2485 de 2014, compilado en el Título 27 del Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015; normatividad que no sufrió cambios frente a la elección del Personero de las diferentes Municipalidades, dado que lo que se estableció, fue un procedimiento especial, disminuyendo la facultad discrecional de las Corporaciones Públicas para elegir, por lo que, posteriormente a que se surta el procedimiento de selección, con sujeción a la ley y a los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y mérito, el Concejo Municipal debe reunirse en la correspondiente sesión, de acuerdo con las fechas y plazos establecidos por el legislador a efectos de cumplir con su función electoral y democrática, lo cual implica para el caso de la elección del cargo de Personero Municipal, que se realice la **votación**, la cual puede ser pública en aplicación al

³⁶ **Artículo 35.** El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así: “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 (...).” (Se resalta).



régimen de bancadas o de forma secreta, por ser un cargo de elección, como ya se ha indicado.

Es importante señalar que, al expediente se allegó el Acuerdo N° 01 de 2013 expedido por el Concejo Municipal de Sora, por medio del cual “se modificó el Acuerdo número 005 del 19 de noviembre de 2007, y se determina el nuevo reglamento interno del Concejo Municipal de Sora, de conformidad con los parámetros normativos contenidos en la Ley 974 de 2005, 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012”³⁷, en el referido Acuerdo en el Capítulo Cuarto, se desarrolló las reglas y modos de VOTACIONES, en su artículo 72 y 75 estableció lo siguiente:

“ARTICULO 72. MODOS DE VOTACION. En el Concejo existen tres modos de votación:

72.1) Ordinaria: se efectúa dando los Concejales con la mano, un golpe sobre el pupitre. Si se pidiere verificación, los que quieran el “sí” se podrán e pie y en seguida los que quieran el “no”; el secretario los contará e informará su número y el resultado de la votación. Se acudirá a la votación nominal o secreta.

72.2) Nomina: Si la votación no debe ser secreta, puede ser nominal a petición de cualquier concejal, con el respaldo de la mayoría de los asistentes. En este caso, cada Concejal al ser llamado en orden alfabético de apellidos por el secretario, contestara individualmente y en voz alta, “sí” o “no”.

72.3) Secreta: Es aquella en la que no se permite identificar como vota el Concejal. Esta procederá depositando en la urna la respectiva papeleta, marcada con la leyenda “sí”.

Esta última modalidad solo se empleara cuando se deba hacer una elección y cuando lo disponga la norma superior.

³⁷ Folios 444 a 491 Cdo N°3



PARAGRAFO 1: El Concejal puede solicitar que su voto conste en el acta, si así lo indica en forma inmediata y públicamente.

El resultado de la votación nominal se consignará en el acta, con expresión de los nombres de los Concejales que votaron por él “SI” y de quienes votaron por el “NO”.

Quando deba efectuarse votación secreta, el Secretario llamará a cada Concejal por orden Alfabético de apellidos, para que deposite la papeleta en la urna.

(...)

ARTICULO 75.- Reglas especiales en materia de elecciones. *El acto de elección se citara con tres (03) días de anticipación, conforme a la Ley. En la fecha y hora indicada, el Presidente abrirá la votación secreta.*

Cada votante escribirá en su papeleta el nombre de uno de los candidatos al cargo por proveer y la depositara en la urna dispuesta para el efecto, en el orden de llamado a lista por el Secretario.

Previamente el Presidente designara una comisión escrutadora, encargada de contar las papeletas depositadas e informar del resultado, indicando el número de votos obteniendo por cada uno de los candidatos, los votos en blanco, los votos nulos y el total de votos. Entregado el resultado, la presidencia preguntara a la Corporación si declara legalmente elegido para el cargo o dignidad de que se trate y en el periodo correspondiente al candidato que ha obtenido la mayoría de votos. Si el concejal que se hallare presente, o secretario reelegido se le tomara el juramento de rigor. Si se trate de funcionario que deba acreditar requisitos se dispondrá su posesión para otra oportunidad dentro del término legal...” (Subrayado fuera de texto)

Conforme a lo transcrito en precedencia , para el Despacho es claro que los miembros del Concejo Municipal de Sora, fuera del deber constitucional y legal, contaban con un reglamento propio que les obligaba a materializar su deber **de**



elegir Personero y los demás funcionarios determina la Ley³⁸, a través del voto **SECRETO** y así consolidar la manifestación de la función electoral y en el sub judice no se predicó tal ejercicio, siendo este una garantía del elector³⁹ que preserva su voluntad e individualidad de posibles presiones e interferencias que puedan sesgar o direccionar su elección, es de resaltar que en el caso de Corporaciones administrativas u órganos colegiados para la formación del acto concurren varias o diversas voluntades y sometidas a un reglamento de funcionamiento .

Respecto de los reglamentos internos como normas jurídicas vinculantes, el Consejo de Estado, ha indicado que estos gozan de intangibilidad, señalando lo siguiente:

“Por ello, los Reglamentos mientras estén vigentes, como actos administrativos generales que son, deben ser observados y cumplidos obligatoriamente por parte de las propias Corporaciones que los expidieron para regular, organizar y formalizar sus actuaciones administrativas y no pueden dejar de acatarse, porque en tal evento se estaría ante una flagrante violación a una norma jurídica de carácter superior.

En efecto, se reitera, los Reglamentos de las Corporaciones Judiciales como desarrollo del principio de legalidad y manifestación del Estado de Derecho, son actos administrativos de carácter general con vocación de permanencia en el tiempo, de obligatorio cumplimiento por parte de sus destinatarios y sin posibilidad de excepción en su aplicación para un caso concreto en tanto incurriría en una protuberante arbitrariedad que conllevaría a la ilegalidad de la actuación. De igual manera la inobservancia de los preceptos normativos, en este caso de los Reglamentos, rompe y trastoca el sistema jurídico violentando su coherencia y consistencia y consecuentemente creando incertidumbre en los receptores del derecho y su desorientación en la respuesta frente a los supuestos legales”⁴⁰.

³⁸ Artículo 313 de la Constitución Política

³⁹ En tratándose de voto popular, en nuestro país lo ha sido desde la reforma constitucional de 1853 hasta nuestros días.

⁴⁰ Sentencia de fecha 25 de junio de 2014, radicado N° 11001-03-28-000-2013-00024-00, con ponencia de la Consejera LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ



Es preciso señalar que, en cuanto al reglamento interno de los Concejos, el cual tiene como base legal el artículo 31 de la Ley 136 de 1994, que dispuso que esas Corporaciones expedirán un reglamento interno para su funcionamiento en el cual incluirán, entre otras, las normas referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales y a la validez de las convocatorias y de las sesiones; esta norma no puede ser considerada taxativa respecto de los asuntos a regular, por el contrario, es una disposición abierta que señala algunos de los aspectos que debe contener el reglamento interno, dejando a voluntad del Concejo la inclusión de otros, no señalados en forma específica.

Por ello, los Reglamentos mientras estén vigentes, como actos administrativos generales que son, deben ser observados y cumplidos obligatoriamente por parte de las propias Corporaciones que los expedieron para regular, organizar y formalizar sus actuaciones administrativas y no pueden dejar de acatarse, porque en tal evento se estaría ante una flagrante violación a una norma jurídica de carácter superior.

En efecto, se reitera, los Reglamentos de las Corporaciones como desarrollo del principio de legalidad y manifestación del Estado de Derecho, son actos administrativos de carácter general con vocación de permanencia en el tiempo, de obligatorio cumplimiento por parte de sus destinatarios y sin posibilidad de excepción en su aplicación para un caso concreto en tanto incurriría en una protuberante arbitrariedad que conllevaría a la ilegalidad de la actuación. De igual manera la inobservancia de los preceptos normativos, en este caso de los Reglamentos, rompe y trastoca el sistema jurídico violentando su coherencia y consistencia y consecuentemente creando incertidumbre en los receptores del derecho y su desorientación en la respuesta frente a los supuestos legales.

Ahora bien, para esta instancia el Acuerdo N° 01 de 2013, de fecha 15 de febrero de 2013, por medio del cual *“se modificó el Acuerdo número 005 del 19 de noviembre de 2007, y se determina el nuevo reglamento interno del Concejo Municipal de Sora, de conformidad con los parámetros normativos contenidos en la Ley 974 de 2005, 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012”*, no va en contravía de la Ley



136 de 1994 y la Ley 1431 de 2011, pues en el mencionado reglamento se respeta la forma de votación para aquellos casos en que se va a realizar una elección por parte de las Corporación de voto popular, de manera que, el Concejo Municipal de Sora debió darle aplicación a las previsiones del Acuerdo N° 01 de 2013, para elegir al personero de la Localidad, luego de haberse surtido las etapas previstas en el proceso concursal, por tanto sus miembros de forma **SECRETA** debieron hacer la manifestación correspondiente del ejercicio democrático previsto para tal efecto, esto es, depositar en la correspondiente urna mediante papeletas, el voto de cada uno de los Concejales en forma secreta e individual, o por el contrario las manifestaciones en caso de inconformidad y seguidamente hacer el conteo de los votos determinado su resultado exacto.

Sobre esta forma de votación, la cual ha sido tradicionalmente vista como un medio para proteger la libertad de quien escoge y guarda coherencia con la naturaleza personal del mismo. Así lo ha expresado recientemente la Corte Constitucional al decir⁴¹:

*“En este preciso contexto, el carácter secreto del voto constituye una manifestación directa de la libertad individual⁴², ya que **le permite al elector (...) expresarse voluntaria y autónomamente escogiendo al candidato de su preferencia, con plena independencia, sin represalias o consecuencias adversas, y libre de todo tipo de injerencias de los poderes públicos o privados que participan o tengan interés en los resultados de un proceso electoral⁴³.”**(Negrillas fuera de texto)*

⁴¹ Fundamento jurídico de las consideraciones número 6.7.4.3. de la Sentencia C-1017 de 8 de noviembre de 2012, M.P. Dr. Luís Guillermo Guerrero Guevara.

⁴² Sentencia C-224 de 2004.

⁴³ Piénsese, por ejemplo, en las autoridades públicas que postulan, en los gremios económicos, en las organizaciones sociales o en los medios de comunicación. La doctrina ha dicho: “El voto abierto es, a buen seguro, aparentemente más democrático. Pero sólo aparentemente. Permite, es correcto, el control del elector, pero deja el miembro del Congreso Nacional expuesto al control por parte del Poder Ejecutivo, generalmente interesado en las decisiones por motivos ajenos a los intereses del pueblo.



Por su parte, el órgano de la cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ha señalado que, el ejercicio de la función electoral, abstracción hecha de que sea o no al interior de una Corporación de elección popular, cuando no corresponda a una manifestación política o de bancadas, debe desarrollarse bajo la premisa inexorable de una votación secreta. Igualmente ha indicado respecto de la anulación de los actos de elección de personeros municipales que no hubieren observado votaciones secretas siempre que sus reglamentos internos así lo dispongan, al decir que *“Los actos administrativos de contenido particular y concreto como la designación de personero, deben observar los reglamentos que regulan las condiciones de su expedición porque estos poseen una jerarquía normativa superior”*.⁴⁴

Ahora bien, la Corte constitucional al declarar al exequibilidad⁴⁵ condicionada del artículo 131, literal a) de la Ley 5ª de 1992 que modificó el artículo 3, literal a) de la Ley 1431 de 2011, señaló que la votación secreta es constitucional, salvo en aquellas elecciones en las que la participación *de los partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos* representados en el Congreso de la República resulte ser el fundamento de la función electoral a él asignada, como es el caso de los integrantes de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso o de los miembros del Consejo Nacional Electoral, entre otros, en donde la pertenencia al partido o movimiento determina la integración del respectivo organismo.

De lo anteriormente señalado, es dable concluir que ciertas irregularidades del procedimiento logran incidir de manera sustancial en la validez del acto definitivo, frente al cual el control jurisdiccional resulta procedente, con apoyo en la causal de nulidad consistente en la expedición irregular del acto, establecida en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, la cual se configura cuando el acto se expide incumpliendo las ritualidades y trámites del caso, que resultan trascendentes para la decisión final, de manera que la anormalidad sustantiva de la actuación supone la

⁴⁴ Sentencia Sección Quinta de agosto 12 de 1999, radicación 2281, M.P. doctor Reinaldo Chavarro Buritica.

⁴⁵ Sentencia C-1017 de 2012



alteración del resultado final del procedimiento, que en material electoral trastoca el nombramiento o la elección.

Es así como, el vicio en la formación del acto administrativo, esto es la expedición irregular, se presenta cuando la Administración no se ajusta a los procedimientos establecidos para manifestar su voluntad⁴⁶. De igual forma, cuando la decisión de la administración viola las normas de orden adjetivo que establecen el procedimiento para su formación o la manera como éste debe presentarse⁴⁷.

Al respecto al Doctrina⁴⁸ ha señalado que en la formación de los actos administrativos, existen actos **simples y actos complejos**; en los primeros la decisión depende de una sola voluntad, en tanto que para la expedición de los otros, observamos que intervienen más de una voluntad, como en los casos de las Corporaciones administrativas u órganos colegiados, donde para la formación del acto concurren varias o diversas voluntades y sometidas a un reglamento de funcionamiento, en donde para sesionar se requiere una convocatoria previa, un acta donde se establezca el orden del día, la existencia de un quorum deliberatorio y decisorio, votación, proclamación del resultado de la votación, concretándose luego en una sola voluntad la decisión, la cual requerirá para su validez la sanción y posterior publicación, ya que en la mayoría de los casos, estos actos producen efectos erga omnes, es decir, generales, abstractos e impersonales.

En el evento de faltar alguno de estos trámites en la formación del acto, que contienen reglas esenciales para la formación de la voluntad del órgano colegiado, en este caso, el acto administrativo será nulo de pleno derecho.

En este orden de ideas, en el caso bajo estudio y de acuerdo al material probatorio obrante en el expediente, es dable concluir que, al haberse omitido el procedimiento establecido para materializar la formación de la voluntad de la Corporación para

⁴⁶ Sentencia 14519 del 26 de septiembre de 2007. C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.

⁴⁷ Sentencia 17834 del 25 de junio de 2012. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁴⁸ Catedra de derecho administrativo General y Colombiano, Tomo II, Jairo Ramos Acevedo, Segunda Edición, Pagina 92



la elección de personero a través de la **votación secreta**, y efectuar la protocolización del nombramiento del señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, con la expedición por parte del Presidente de la Corporación de la Resolución N° 002 de fecha 08 de enero de 2016, en razón a que era el que ocupaba el primer puesto en la lista de elegibles, no encuentra asidero legal esta motivación para pretermitir la función electoral asignada Constitucionalmente y desconocerse abiertamente por los miembros del Concejo Municipal los procedimientos legales y reglamentarios, configurándose en consecuencia con la referida omisión un vicio de procedimiento en la formación de la voluntad por ausencia de la manifestación de decidir por quien se vota, esto, se insiste conlleva a que el acto enjuiciado carece de un elemento esencial para la conformación del acto administrativo, pues para su formación se requería la manifestación de la voluntad del órgano colegiado, en este caso de los miembros del Concejo Municipal de Sora; declaración de la cual careció la conformación del acto administrativo por medio del cual se llevó a cabo el nombramiento del Personero de la Municipalidad, razones de más para que el cargo alegado por la parte demandante tenga la vocación de prosperar.

SEGUNDO CARGO. DE LOS PERIODOS CONSECUTIVOS DE LOS PERSONEROS MUNICIPALES.

En cuanto, a este cargo se tiene que, dentro del plenario quedo probado que: **i)** el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, fue nombrado por el Concejo Municipal, por medio de la Resolución N° 012 de fecha 10 de agosto 2010, para ocupar el cargo de Personero del Municipio para el periodo restante constitucional 2008 a 2011 (fl. 74 cdn N°1); **ii)** Así mismo, el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, fue nombrado por el Concejo Municipal, por medio de la Resolución N° 006 de fecha 06 de febrero de 2012, para ocupar el cargo de Personero del Municipio para el periodo constitucional 2012 a 2016 (fls. 78-79 cdno N°1)

Es evidente que, el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, ha sido Personero del Municipio de Sora, para los periodos legales 2008 a 2012, con la



aclaración que si bien es cierto, en el acto administrativo de nombramiento de este periodo el cual obra a folio 74 del cdno N°1 del expediente, se indicó 2008 a 2011, el Despacho entiende que fue un auto tecnicismo, pues el periodo legal corresponde es al comprendido entre el 2008 a 2012.

Igualmente de las pruebas arrimadas al expediente, es claro para el Despacho que fue elegido y nombrado para el periodo constitucional 2012 a 2016 y finalmente luego de haberse surtido las etapas del proceso concursal para proveer el cargo del Personero de Sora, fue nombrado mediante la Resolución N° 002 de fecha 08 de enero de 2016, para el periodo legal 2016 a 2020.

Respecto a los periodos de los Personero Municipales, la Ley 1031 del 2006⁴⁹, estableció que el período tanto de los personeros municipales y distritales sería de cuatro años, unificándolo con el de los alcaldes, concejales y contralores, que a su vez había sido modificado por el acto legislativo 02 del 2002,⁵⁰ y definió además que podrían ser reelegidos **por una sola vez** para el período siguiente.

Al respecto el H. Consejo de Estado en concepto de fecha 30 de noviembre de 2006, con ponencia del Doctor ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO, dentro del radicado N° 11001-03-06-000-2006-00113-00(1788) indicó lo siguiente:

“Para efectos de la definición de tema, distingue la Sala entre la elección del personero y el ejercicio del cargo por el período de cuatro años, pues la primera inicia una situación jurídica para un particular que se desarrolla en el curso de cuatro años, situación que puede ser modificada por la ley, pues la elección por sí misma no puede serle desconocida, pero las condiciones del ejercicio como personero efectivamente pueden ser variadas por la ley. Dicho de otra forma, la norma en comento, no modificó la elección del actual Personero pues se efectuó antes de su vigencia y ésta es una situación jurídica consolidada que no fue en si misma afectada por la ley, puesto que lo que hizo fue modificar hacia el futuro una de las condiciones de ejercicio del cargo, la posibilidad de la reelección por una sola vez. A éste

⁴⁹ Ley 1031 del 2006, “Por la cual se modifica el período de los personeros municipales, distritales y el Distrito Capital”. Diario Oficial No. 46.307 de junio 22/06

⁵⁰ Acto legislativo 02 del 2002 (agosto 6), “Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”, D. O. No. 44.893, de 7 de agosto de 2002.



fenómeno por el cual la nueva ley afecta las situaciones, relaciones o estados jurídicos no concluidos se le denomina efecto general inmediato de la ley.

El efecto general inmediato consiste en que la ley nueva puede afectar tanto las situaciones como las relaciones jurídicas en curso o no terminadas, lo que excluye de su regulación las situaciones, relaciones o estados jurídicos consolidados, pues si lo hiciera sería inconstitucional por su retroactividad.

Bajo esta regla de aplicación de la ley en el tiempo, es claro que la limitación consagrada en el artículo 2° de la ley 1031 de 2006, hace referencia al modo de ejercer el derecho a ser nuevamente elegido para quien venía ejerciendo el cargo de personero, y por ende, quien al entrar en vigencia esa disposición estaba ejerciéndolo por razón de una elección, puede ser reelegido por una vez adicional en forma inmediata.

En síntesis, el período que terminó antes de entrar en vigencia la ley que se comenta, no puede tenerse en cuenta para definir si el actual personero puede ser reelegido o no, mientras que aquel período en curso que no había concluido al ser expedida la ley, debe ser tenido en cuenta como el primero para efectos de una posible reelección” (subrayado fura de texto)

En el mismo sentido se pronunció la Sala De Consulta Y Servicio Civil, siendo Consejero ponente Dr. WILLIAM ZAMBRANO CETINA, en providencia de fecha dos (02) de febrero de dos mil doce (2012) dentro del radicado número, 11001-03-06-000-2012-00005-00(2088), cuando indicó frente a la reelección de Personero:

“En síntesis, la Sala ratifica su criterio sobre los efectos de la ley 1031 de 2006, en la medida que obedece a las reglas de interpretación de la ley previstas por nuestro ordenamiento, respeta el principio constitucional de seguridad jurídica y tiene en cuenta que el legislador puede modificar situaciones no consolidadas que apenas constituyen meras expectativas para las personas (artículo 58 C.P.). Además, siendo el empleo público un bien escaso al que muchas personas aspiran legítimamente, es válido que el legislador establezca restricciones para garantizar la participación



ciudadana y el acceso a la función pública, todo ello en concordancia, además, con el carácter pluralista y democrático de la Constitución Política de 1991 (artículo.2) 9.

Precisamente, al referirse a la limitación de reelección de los gerentes de las Empresas Sociales del Estado (a la que enseguida se refiere la Sala), la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

"Pues bien, en el presente caso el legislador consideró que los fines de adecuada y eficiente administración de lo público y del derecho que tienen todos los interesados de acceder a un determinado cargo estatal, se podían alcanzar permitiendo, por una sola vez, la reelección de los gerentes de las ESE, previo concurso público de méritos. **Se trata, en consecuencia, de una fórmula que permite garantizar, por una parte, que un buen gestor pueda culminar con determinados proyectos que ha venido ejecutando pero que, al mismo tiempo, se le permita la posibilidad a otras personas de acceder a cargos de dirección en el Estado.**"¹⁰ (se resalta)

Por tanto, la Sala concluye que los personeros municipales y distritales en ejercicio al momento de expedirse la ley 1033 de 2006, sólo podían ser reelegidos por una vez para el periodo 2008-2012 y no podrán serlo nuevamente para el cuatrienio 2012-2016, pues ello constituiría *una segunda* reelección en vigencia de la ley.....(...).

..... III. La Sala RESPONDE

"¿A partir de qué año se inicia a contar el primer periodo de un personero municipal para efectos de una posible reelección?"

Respuesta: El primer periodo de un personero municipal para efectos de una posible reelección se cuenta a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1031 de 2006. Comprende los periodos ejercidos después de dicha ley y también los iniciados antes de ella pero terminados en su vigencia. En consecuencia, los personeros elegidos en el año 2004 y reelegidos en el año 2008, no pueden ser reelegidos nuevamente para el periodo 2012-2016....."



Se colige de lo anteriormente expuesto que, el señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, ha ocupado el cargo de Personero del Municipio de Sora por **dos periodos** legales consecutivos, aun cuando para el periodo legal 2008 a 2012, fue nombrado a partir del año 2010 (fl. 74 cdno N°1); es evidente para el Despacho que fungió como Personero de la Localidad de Sora en dicho periodo, así como para los periodos legales 2012 a 2015, siendo electo para el periodo 2016 a 2020.

Así las cosas, de acuerdo con la Ley 1031 de 2006 y lo expuesto por el H. Consejo de Estado, el Concejo Municipal de Sora, no podía realizar una nueva elección del señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, para el periodo legal 2016 a 2020, en razón a que la reelección solo se puede llevar a cabo **por una sola vez**, de forma inmediata y no como ocurrió en el presente caso, en el cual no se advirtió por parte de los miembros de la Corporación Edilicia del municipio, las previsiones de la Ley 1031 ibídem, de manera que, se concluiría que los personeros municipales elegidos para el periodo 2008-2012 y reelegidos para el periodo 2012-2016, no pueden optar por una nueva reelección hasta el 2020, por lo tanto el cargo tiene vocación de prosperidad de acuerdo a lo anteriormente expuesto.

Teniendo en cuenta la prosperidad de los cargos argumentados por la parte demandante, lo cual conllevará al Despacho a declarar la nulidad del acto administrativo enjuiciado, esto es la Resolución N° 002 de fecha 08 de enero de 2016, por medio del cual se protocolizó el nombramiento del Personero del Municipio de Sora, lo cual se declarará en la parte resolutive de esta providencia

4.- De las excepciones propuestas

En efecto, a folios 385 y siguientes del cuaderno N°2 obra escrito contentivo de la contestación de la demanda, por parte del PERSONERO DEL MUNICIPIO DE SORA, las cuales denominó: “INEXISTENCIA DE IRREGULARIDADES QUE DICEN DE NULIDAD EL ACTO ADMINISTRATIVO RESOLUCION N° 002 DEL 08 DE ENERO DE 2016” e “ INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACION DE PRETENSIONES ART. 100 C.G. P”, se señaló que estas serían



21

resueltas con el fin del asunto, de maneja que fueron postergadas, tal y como se señaló en audiencia del 25 de abril 2016.

Ahora bien, en cuanto al primer medio exceptivo que denomino “INEXISTENCIA DE IRREGULARIDADES QUE DICEN DE NULIDAD EL ACTO ADMINISTRATIVO RESOLUCION N° 002 DEL 08 DE ENERO DE 2016”, basó su argumento en que el electo Personero del Municipio de Sora, concurso en igualdad de condiciones que los demás aspirantes ocupando el primer lugar, de manera que fue nombrado por medio de la Resolución N° 00 de enero de 2016.

En cuanto al medio exceptivo “INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACION DE PRETENSIONES ART. 100 C.G. P”, adujo que, el demandante pretende que se declare la nulidad de la Resolución N° 002 del 08 de enero de 2016, se declare una medida cautelar y se inhabilite al Personero y al Presidente del Concejo Municipal de Sora, de manera que, en una solo pretensión se solicita varios pronunciamientos que no son excluyente entre si y menos aún que puedan tramitarse por un solo procedimiento.

Al respecto, el Despacho encuentra que lo planteado por la parte demandada no constituye excepciones previas, ni de fondo en cuanto no suponen el previo derecho del demandante, pues los argumentos en que se sustenta se entienden como alegaciones de la defensa más no medios exceptivos.

Puesto que como lo ha señalado la doctrina la excepción previa tiene por objeto mejorar el procedimiento para que aquel se adelante sobre bases que aseguren la ausencia de causales de nulidad, por ello la mencionada excepción busca que el demandado, desde un primer momento manifieste las reservas que pueda tener respecto a la validez de la actuación, sin embargo la excepción debe reunir las características propias.

En este punto es preciso indicar que en el **proceso ordinario** que se surta ante esta jurisdicción, el legislador en el numeral 6 del artículo 180 del CPACA,



previó que la resolución de las excepciones previas, así como las de “*de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva*” fueran decididas en la audiencia inicial, sin embargo en tratándose del proceso electoral las disposiciones especiales que lo rigen no contemplaron, de forma expresa, la resolución de excepciones previas en el marco de dicha diligencia, como quiera que el tenor literal del artículo 283 ibídem contempla:

“ARTICULO 283. AUDIENCIA INICIAL. Al día siguiente del vencimiento del término para contestar la demanda, el juez o Magistrado Ponente, mediante auto que no tendrá recurso, fijará fecha para la celebración de la audiencia inicial, la cual se llevará a cabo en un término no menor de cinco (5) días ni mayor de ocho (8) días a la fecha del auto que la fijé. Dicha audiencia tiene por objeto proveer al saneamiento, fijar el litigio y decretar pruebas.

“Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, se procederá en la forma establecida en este Código para el proceso ordinario.” (Subrayas fuera de texto)

Es decir, aunque la literalidad del artículo 283 del CPACA no contempla la resolución de las excepciones previas en la audiencia inicial del proceso electoral **la jurisprudencia del Consejo de Estado**, explicó el principio de integración normativa en materia especial no regulada, del criterio se destaca:

“(…) En primer lugar, porque las disposiciones contenidas en los artículos 275 a 295 del CPACA no son completas o suficientes para atender todas las vicisitudes que pueden presentarse en el curso de la actuación electoral, de forma tal que incluso la misma codificación en su artículo 296 dispone: “En lo no regulado en este título se aplicarán las disposiciones del proceso ordinario en tanto sean compatibles con la naturaleza del proceso electoral.”



Lo anterior significa, que aquellos temas que no estén regulados en el trámite del proceso electoral, deberán suplirse en aplicación del principio de integración normativa con las normas previstas para el proceso ordinario, siempre y cuando estas últimas no sean incompatibles con el proceso electoral.

En segundo lugar, toda vez que, que el artículo 283 del CPACA no determina bajo qué reglas debe llevarse a cabo la audiencia inicial en sus distintas fases, motivo suficiente para considerar que lo allí dispuesto no es una regulación plena de la materia, y que por consiguiente, los vacíos de dicha norma se pueden suplir aludiendo al artículo 180 Eiusdem, pues aquel es el que regula la audiencia inicial en el proceso ordinario.

En otras palabras, es válido que para llenar los vacíos del artículo 283 de la Ley 1437 de 2011 se acuda a las reglas consignadas en el artículo 180 de la misma obra, pues allí se establecen aspectos importantes como la oportunidad, los intervinientes, el aplazamiento, las consecuencias de no asistir, el saneamiento y la decisión de las excepciones previas, entre otros.

En tercer lugar, debido a que es evidente que el artículo 180 del CPACA no es incompatible con naturaleza del proceso electoral, ni mucho menos va en contravía de su trámite eficaz, razón por la cual nada obsta para que el juez electoral en la audiencia inicial, entre otros, resuelva las excepciones previas formuladas.

Lo anterior adopta más fuerza si se tiene en cuenta que, como se explicó, la única finalidad de las excepciones previas es velar por el saneamiento del proceso, propósito que es plenamente compatible con la actuación judicial de carácter electoral.

En suma, es claro que de conformidad con el numeral 6 del artículo 180 del CPACA, aplicable al proceso electoral por la



remisión hecha por el artículo 296 de la misma codificación, el juez en el marco de la audiencia inicial puede resolver las excepciones previas propuestas, así como las de cosa juzgada, caducidad y falta de legitimación en la causa (...)⁵¹

Así las cosas, en primera medida el Despacho destaca que en los términos de la jurisprudencia reciente **en los asuntos de naturaleza electoral** por remisión al proceso ordinario se deben atender **únicamente las excepciones del numeral 6º del artículo 180 del CPACA**, es decir las de **cosa juzgada, caducidad y falta de legitimación en la causa**, más no existe remisión a las contempladas en el artículo 100 del CGP, por ello las formuladas por la demandada no tiene vocación de prosperidad en la medida que no se encuentran, ni encuadrada, ni se configuran dentro de las textualmente indicadas en referencia, pues al momento del estudio de la admisión de la demanda en el presente caso no existe caducidad, cosa juzgada o falta de legitimación que deba ser decretada de oficio tal como fue señalado en la audiencia inicial.

Ahora bien, es la jurisprudencia⁵² del órgano de cierre y la **norma especial**⁵³, la que ha señalado que la remisión al proceso ordinario se desarrolle conforme a los asuntos sujetos de **control judicial en el marco del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo y no puede pretender remisión a la norma procesal general, desconociendo la especialidad.**

Se reitera entonces a las partes que se está en presencia de un medio de control electoral de naturaleza especial, conforme a lo cual frente al argumento de ineptitud de la demanda por ausencia en el concepto de la violación, el Despacho debe ser enfático en señalar que pese a las falencias técnicas que puedan avizorarse

⁵¹ Acerca de las disposiciones especiales que rigen el proceso electoral consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 28 de enero de 2016, radicado 11001-03-28-000-2015-00046-00. CP. Alberto Yepes Barreiro y en el mismo sentido, auto proferido en el marco de la audiencia inicial celebrada el 1 de julio de 2015 dentro del proceso 11001-03-28-000-2014-00080-00 (Acumulado). CP. Alberto Yepes Barrerio.

⁵² Consejo de Estado- Sección quinta- Consejera Ponente: ROCIO ARAUJO OÑATE, 03 de marzo de 2016, dentro del radicado 05001-23-33-000-2015-02495-01

⁵³ Artículo 296 Del CPACA



en el introductorio no se puede dar el mismo trato a un trámite ordinario que permiten incluir las excepciones del artículo 100 del CGP, pues la demanda puede ser invocada por cualquier ciudadano con o sin conocimientos de derechos y es allí donde al Juez le está obligado cumplir con sus funciones contenidas en el artículo 42 del CGP, específicamente la desarrollada en el numeral 5º que al texto refiere:

“ARTÍCULO 42. DEBERES DEL JUEZ. Son deberes del juez:

(...)

- 1. Adoptar las medidas autorizadas en este código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos, integrar el litisconsorcio necesario e interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. **Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia.***

(...)” (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Así las cosas, los medios exceptivos propuestos no tiene vocación de prosperar, toda vez que, los argumentos esgrimidos se constituyen en argumentos defensivos que no buscan enervar el fondo de la demanda.

5.- De la Respuesta al Problema Jurídico Planteado.

De conformidad con lo expuesto, esta instancia resuelve el problema jurídico planteado, señalando que la Resolución N° 002 de fecha 08 de enero de 2016, por medio de la cual se protocoliza el nombramiento del Personero del Municipio de Sora para el periodo Legal 2016 a 2020, fue expedida sin agotar previamente todas las etapas previstas para proveer el cargo de Personero Municipal, encontrándose que el mencionado acto administrativo no se ajusta a los requisitos Constitucionales, legales ni jurisprudenciales, toda vez que, se configura una infracción a las reglas para la formación de la voluntad de los órganos colegiados y en consecuencia ausencia de la materialización de la voluntad de los electores, en este caso de los



miembros de la Corporación Edilicia, para llevar a cabo la elección del Personero del Municipio de Sora no solo por la omisión en el procedimiento de la formación del acto sino por la condición de reelección por un tercer periodo del Señor YEFFER RAUL MORENO CARDENAS, que no fue advertida por los miembros del Concejo.

Así las cosas, es claro que el Concejo Municipal de Sora, desconoció las previsiones Constitucionales y Legales establecidas en el numeral 8º del artículo 313 de la Constitución Nacional, concordante con el artículo 3º de la Ley 1431 de 2011 y el artículo 1º de la Ley 1031 de 2006; además de incurrir posiblemente en las prohibiciones señaladas en el artículo 35º de la Ley 734 de 2002.

Conforme a lo cual, considera el Despacho que las posibles irregularidades y omisiones avizoradas en el plenario, por parte de los miembros del Concejo Municipal de Sora y de quien actualmente se desempeña como Personero Municipal de Sora, deben ser objeto de investigación, por lo tanto se compulsara por Secretaría copias de las piezas procesales del medio de control de la referencia y de este fallo, ante la Procuraduría General de la Nación para que inicien las investigaciones pertinentes si es del caso, en relación **con la posibles faltas disciplinarias** en que hubiesen podido incurrir los miembros de la Corporación por voto popular de la Localidad de Sora, como consecuencia de la elección y nombramiento del Personero Municipal **JEFFER RAUL MORENO CARDENAS.**

De las conclusiones

- ✓ La Constitución Nacional, en su artículo 313 numeral 8, estableció que a los Concejo Municipales les corresponde **elegir** al Personero Municipal.
- ✓ De conformidad con la Ley 1551 de 2012, la cual modificó el artículo 170 de la Ley 134 de 1994, estableció que para efectos de elegir al Personero Municipal



y/o Distrital se debía **adelantar previamente un concurso de méritos**, sin que se hubiesen realizado modificaciones adicionales.

- ✓ La Ley 1431 de 2011, establece que, cuando deba hacerse una elección deberá realizarse de forma secreta, normativa que debe ser aplicada de conformidad con el artículo 4º ibídem a las corporaciones públicas de elección popular en el nivel departamental, distrital y municipal.
- ✓ En cuanto a la forma de elección del personero del Municipio de Sora, la Corporación Edilicia, por medio del Acuerdo N° 01 de 2013, estableció en su artículo 72, que la forma de votación sería secreta cuando lo pretendido fuera una elección, reglamento que fue totalmente desconocido al momento la expedición del acto administrativo contenido en la Resolución N° 002 del 08 de enero de 2016, por medio de la cual se protocolizó el nombramiento del señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, como Personero del Municipio de Sora para el periodo Legal 2016-2020.
- ✓ Que los reglamentos internos de las Corporaciones Públicas, son una manifestación clara y explícita de normas jurídicas vinculantes que se integran al ordenamiento jurídico con plena capacidad y efectos, de manera que tiene la connotación de ser de obligatorio cumplimiento siempre y cuando no estén en contravía de la Constitución Nacional.
- ✓ En el caso concreto, los Miembros del Concejo Municipal de Sora, al no dar cumplimiento a lo reglado para efectos de elegir al Personero del Municipio, esto es realizar la correspondiente VOTACION, de forma secreta, dejando consignado en papeletas por cada uno de los miembros su sufragio y luego realizar el correspondiente conteo de cada uno de los votos, a efectos de dejar consignado el número de votos, o en su defecto el desacuerdo frente a la persona que se estaba eligiendo, desconocieron su reglamento interno y específicamente su función electoral asignada Constitucionalmente



- ✓ Así las cosas, el señor **JEFFER RAUL MORENO CARDENAS**, luego de haberse surtido las etapas concursales, fue nombrado por el Presidente del Concejo Municipal como Personero del Municipio de Sora, para el periodo Legal 2016 a 2020, tomando posesión del mismo ante el Juzgado Promiscuo de la misma localidad, sin que el Concejo Municipal hubiese ejercido su función electoral, esto que el proceso de **ELECCIÓN** del cargo de Personero se desarrollara bajo la premisa infalible de la votación de **SECRETA** de cada uno de los miembros de la Corporación y se surtiera el procedimiento legal y reglamentario establecido para el efecto.

- ✓ Por otra parte, advierte el Despacho que, aunado a las conclusiones relacionadas líneas atrás, de igual forma el Concejo Municipal, desconoció por completo, que el señor **JEFFER RAUL MORENO CARDENAS**, ya había ejercido como Personero del Municipio de Sora, para los periodos legales 2008 a 2012 y 2012 a 2016, siendo solo procedente la reelección por una sola vez, para el periodo siguiente, de conformidad con la Ley 1031 de 2006.

COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO

De conformidad con el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, que establece que en todos los procesos, a excepción de las acciones públicas, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso, sin embargo atendiendo la naturaleza del medio de control electoral de la cual deriva en naturaleza pública, pues no se persigue un intereses directo o particular, en la medida que puede ser instaurada por cualquier persona, en aras de concretar el principio de democracia participativa como fundamento esencial del Estado Social de Derecho, tal como ha sido ampliamente analizado por la jurisprudencia constitucional⁵⁴, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

⁵⁴ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-945 de 2008, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-945-08.htm> (02-10-2008)



En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Tunja, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS, las excepciones denominadas “inexistencia de irregularidades que dicen de nulidad del acto administrativo Resolución N° 002 del 08 de enero de 2016” e “ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones art. 100 del C..G.,P.”, por las razones anotadas.

SEGUNDO.- DECLARAR LA NULIDAD DEL ACTO ACUSADO, Resolución N° 002 de fecha 08 de enero de 2016, “POR MEDIO DEL CUAL SE PROTOCOLIZA EL NOMBRAMIENTO DEL PERSONERO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE SORA, PARA EL PERÍODO CONSTITUCIONAL DOS MIL DIECISEIS(2016) AL ULTIMO DIA DEL MES DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL VEINTE (2020)...”, y que contiene el nombramiento del Señor JEFFER RAUL MORENO CARDENAS, en virtud a las consideraciones en precedencia.

TERCERO.- Como consecuencia de lo dispuesto en el numeral anterior, **Ordénese** al Concejo Municipal de Sora , una vez ejecutoriado el presente fallo, en un término no mayor a TRES MESES, efectúe las actuaciones administrativas y legales de su competencia para realizar el proceso tendiente a materializar la elección de Personero del Municipio de Sora y proveer el cargo conforme al mandato Constitucional, legal y reglamentario por el período 2016-2020.

CUARTO.- por Secretaría remítase copias de las piezas procesales del medio de control de la referencia y de este fallo, ante la Procuraduría Regional de Boyacá para que inicien las investigaciones por la eventual configuración de responsabilidades de orden disciplinario por parte de los miembros del Concejo Municipal de Sora y señor YEFER RAUL MORENO CARDENAS, conforme a los argumentos expuestos.

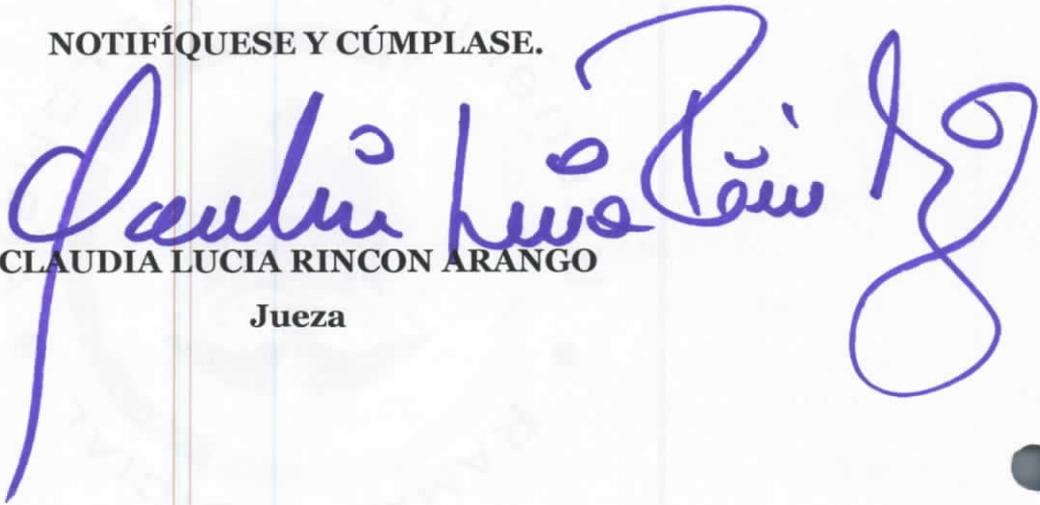


CUARTO.- Sin condena en costas, ni agencias en derecho. Conforme a las motivaciones del presente fallo.

QUINTO.- NOTIFÍQUESE por secretaría el contenido de la presente providencia en la forma y términos previstos en el artículo **203 y 289 del CPACA, en concordancia con el artículo 295 del CGP.**

SÉXTO.- Advertir a los sujetos procesales que contra lo resuelto en esta providencia procede el recurso de apelación en los términos establecidos en el **artículo 292 del CPACA.** En firme esta decisión y cumplido lo anterior, archívese el expediente y déjese las anotaciones en el Sistema Único de Información de la Rama Judicial "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


CLAUDIA LUCIA RINCON ARANGO

Jueza