



1

**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

*FALLO*  
*Nulidad Electoral*  
**ACUMULADOS**  
*Rad. N 2016-00109*  
*2016-00044*

**Tunja, veintiocho (28) de Junio de dos mil dieciséis (2016).**

<b>Referencia</b>	:	150013333015-2016-00109-00
<b>Medio de Control</b>	:	<b>NULIDAD ELECTORAL -ACUMULADO</b>
<b>Demandante</b>	:	PEDRO ELIAS BARRERA MESA YENNIFER VIVIANA QUIROGA
<b>Demandado</b>	:	MUNICIPIO DE SANTANA- CONCEJO MUNICIPAL DE SANTANA- OTROS.

Ateniendo el contenido del artículo 182 del CPACA, el Despacho procede a consignar por escrito el registro del sentido del fallo indicado en audiencia celebrada el veintisiete (27) de Junio de 2016, en primera instancia dentro del medio de control **ACUMULADO** de **NULIDAD ELECTORAL**, número 150013333015-2016-00109-00 y 150013333014-2016-00044-00, promovido por YENNIFER VIVIANA QUIROGA MORENO y PEDRO ELIAS BARRERA MESA, en contra del MUNICIPIO DE SANTANA- CONCEJO MUNICIPAL DE SANTANA- SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN y AULI RAMIREZ MATEUZ.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. OBJETO**

La parte actora, en ejercicio del medio de control de la referencia, presentan demandas con el fin de obtener la nulidad la Resolución N° 003 de fecha 01 de febrero de 2016, la cual contiene el nombramiento de SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN como Personero del Municipio de Santana y la nulidad de la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, por medio de la cual se efectuó el nombramiento del Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ como Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020.

Además de solicitar la declaratoria de Nulidad del Acta N° 004 de fecha 09 de Enero de 2016, que contiene la elección de SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN como Personero del Municipio de Santana y de toda la actuación del



Concejo Municipal de Santana para proveer el cargo de Personero Municipal para el periodo 2016-2020.

En consecuencia a las declaraciones anteriores, solicitan ordenar al Concejo Municipal de Santana **que nuevamente inicie la convocatoria respetando** la Ley 136 de 1994, ley 1551 de 2012 y Decreto 2485 de 2014.

## **2.1 FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

Como sustento de las pretensiones, narran los siguientes hechos:

Refieren que el 10 de octubre de 2015, se llevó a cabo la convocatoria para la elección de Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020, mediante la Resolución N° 10 de octubre de 2015.

Manifiestan que el 1° de octubre de 2015, el Concejo Municipal de Santana, expidió el aviso de convocatoria establecido como tiempo de recepción de hojas de vida, desde el día 1° al día 30 de octubre de 2015.

Acotaron que el 30 de Octubre de 2015, el Concejo Municipal de Santana expide el acta de verificación, en donde se postularon 6 personas.

Señalan que mediante comunicado N° 5 el Concejo Municipal de Santana, amplió el tiempo para la recepción de hojas de vida hasta el 25 de noviembre de la misma anualidad.

Indican que el 25 de noviembre de 2015, siendo las 6:17 pm en la planilla del Concejo Municipal de Santana, se constató la postulación de 6 personas para la convocatoria.

Precisan que el día 15 de Diciembre de 2015, el Concejo Municipal de Santana profirió la Resolución N° 14 de 2015, en la cual estableció como requisitos para ser personero en el Municipio de Santana siendo Municipio de sexta categoría la exigencia de Abogado Titulado con Posgrado, cuando ya los participantes estaban inscritos y sin publicidad a dicha resolución, efectuándose solo hasta el 26 de Diciembre de 2015 en la cartelera municipal (Sic).



3

**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

*FALLO*  
*Nulidad Electoral*  
**ACUMULADOS**  
*Rad. N 2016-00109*  
*2016-00044*

De igual manera señalan que para los días 21 y 22 de diciembre se realizó el estudio y verificación de las hojas de vida por parte de B&B ASESORES CONSULTORES EMPRESARIALES FAMILIARES S.A.S, basándose en que todo contaba desde la obtención del título, sin que se expidiera la lista de admitidos e inadmitidos y sin que se realizara el examen de conocimiento que era de carácter eliminatorio.

Narran que el 23 de diciembre de 2015, según cronograma de la convocatoria, se hizo la publicidad de los resultados de las hojas de vida, apareciendo 7 concursantes, uno de ellos, y que nunca se presentó fue el Señor AULI RAMIREZ MATEUS, ni en actas, ni en planillas de la convocatoria expedidas por el Concejo Municipal de Santana.

Relatan que el 26 de diciembre de 2015, se realizó la aplicación de la prueba de conocimientos y competencias laborales, sin que se le diera la aplicación de carácter eliminatorio a la prueba de conocimientos y sin que el examen se relacionara con el cargo a proveer.

A su turno la demandante YENNIFER VIVIANA QUIROGA MORENO, refiere que realizó una solicitud verbal el 4 de enero de 2016 al Concejo Municipal de Santana, para que revocara y suspendiera las irregularidades que se venían presentando en la convocatoria sin que obtuviera respuesta satisfactoria, destacando que por el contrario ese mismo día se realizaron las entrevistas pero no por el Concejo Municipal, sino por la firma B&B ASESORES CONSULTORES EMPRESARIALES FAMILIARES S.A.S, dejando al Concejo solo la calificación, los cuales al dar el resultado al candidato SEGUNDO EURIPIDES le publicaron un resultado mayor al obtenido y ponderado.

Indican que el día 08 de enero de 2016, se expidió la lista de elegibles sin que se permitiera la interposición de recurso alguno; sin embargo la demandante YENNIFER VIVIANA QUIROGA MORENO, señala que radico recurso de reposición a la lista de elegibles sin que obtuviera respuesta.



Señalan que el 09 de enero de 2016, en sesión del Concejo Municipal de Santana, se eligió como Personero Municipal de Santana al Señor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN, aún con las irregularidades que se dieron a conocer y con las violaciones flagrantes de la Constitución, Leyes, Decretos y Jurisprudencia establecida para la regulación del concurso.

Finalizan indicando que el 22 de febrero de 2016, el Señor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN, presenta ante el Concejo Municipal de Santana la no aceptación al cargo de personero para el periodo 2016-2020 y el día 29 de febrero del año en curso el Señor AULI RAMIREZ MATEUZ, expresa dando respuesta al oficio N° 033 del 26 de febrero de 2016, aceptación a la postulación al cargo de Personero Municipal de Santana para el periodo comprendido del 01 de marzo de 2016 al 29 de febrero de 2020.

Derivado de lo anterior, el 01 de marzo de 2016, el Presidente del Concejo Municipal de Santana, expidió la Resolución N° 007 del 1 de marzo, nombrando como personero al Señor AULI RAMIREZ MATEUZ, según acta N° 022 del 29 de febrero de 2016.

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda del expediente 150013333015-2016-00109-00, fue presentada el día 16 de Febrero de 2016, ante el Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos del Circuito de Tunja (fl. 11) y por remisión reposa acta individual de reparto (fl. 102) con secuencia 115 del 16 de Febrero de 2016, para ser tramitada por este Despacho.

Admitida posterior a la subsanación mediante auto de fecha 25 de Febrero de 2016 (fls. 125-128) en el cual se ordenó notificar personalmente a la entidad demandada, al Ministerio Público y al Señor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN, se solicitó a la entidad demandada allegar la totalidad de los antecedentes administrativos derivados del proceso de elección del Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020. La providencia fue debidamente notificada a las partes (fls. 129 a 149).



5

**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

*FALLO*  
*Nulidad Electoral*  
**ACUMULADOS**  
*Rad. N 2016-00109*  
*2016-00044*

En relación al expediente 15001-3333014-**2016-00044**-00, la demanda fue presentada por el doctor Pedro Elías Barrera Mesa, Agente delegado del Ministerio Público el día 12 de Abril de 2016, ante el Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos del circuito de Tunja (fl. 7 del Cdno del expediente 2016-00044-00) y mediante auto del 14 de abril de 2016 el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Tunja, admitió el medio de control electoral (fls. 970 a 971).

Mediante oficio N° 614/2016-00044 (fl. 993), el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, comunica que mediante providencia (Sic) del 18 de abril de 2016, se dispuso decretar la acumulación de los proceso electorales radicados bajo los números 150013333015-2016-00109-00 y 15001-3333014-2016-00044-00 promovidos por Yennifer Viviana Quiroga y Pedro Elías Barrera Mesa, contra la elección del Personero De Santana – Boyacá. Además de informar que se convoca a la diligencia de sorteo para el Jueves Veintiuno (21) de Abril del año en curso a las 9:00 am, en la Sala B1-5, este Despacho aplazo la celebración de la audiencia inicial programada para el día viernes veintidós (22) de abril de 2016 a las nueve y treinta de la mañana (9:30 am) mediante auto del 20 de abril de 2016 (fl. 998), ante las circunstancias anotadas.

Conforme a lo anterior, mediante auto del 22 de abril de la anualidad (fl. 1006), este Juzgado dispuso:

***“PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO*** del proceso de la referencia proveniente del Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja en el estado en el que fue remitido.

***SEGUNDO: SUSPÉNDASE*** el trámite del proceso identificado con el radicado 150013333015-**2016-00109**-00, hasta que el proceso No 150013333014-**2016-00044**-00, se encuentre en el mismo estado es decir para programar la fecha de la audiencia de que trata el artículo 283 del CPACA, garantizando con ello el debido proceso, derecho de contradicción, economía procesal y demás principios contenidos en el artículo 103 del CPACA.

***TERCERO:*** Por secretaría intégrense todas las diligencias que reposan en el expediente 150013333014-**2016-00044**-00, al más adelantado es decir el radicado 150013333015-**2016-00109**-00.



6

**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

FALLO  
Nulidad Electoral  
**ACUMULADOS**  
Rad. N 2016-00109  
2016-00044

**CUARTO: DISPÓNGASE** que las actuaciones que se deriven de los procesos acumulados de la referencia se registren en el expediente 150013333015-2016-00109-00, dejándose copia del presente auto.

**QUINTO:** Por secretaría procédase con las notificaciones ordenadas en el auto admisorio del 14 de abril de 2016 emitido por el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja obrante a folios 23 a 24 en los términos allí indicados.

**SEXTO:** Por secretaría déjense las constancias de rigor en el Sistema Siglo XXI, de todo lo dispuesto en el presente auto.

**SÉPTIMO:** Por secretaría comuníquese la presente decisión al Agente del Ministerio<sup>1</sup> Público delegado ante este Despacho, a las partes y a la Procuradora 68 Judicial para lo de su competencia<sup>2</sup> en razón a la notificación personal<sup>3</sup> del auto admisorio dentro del radicado 150013333014-2016-00044-00 y donde el delegado de este despacho actúa como demandante.

**OCTAVO:** Vencido el término de las respectivas notificaciones en relación al expediente 150013333014-2016-00044-00, ingresen los expedientes acumulados para proceder de conformidad con el artículo 283 del CPACA”.

A su turno mediante auto del 28 de Abril de 2016 (fls. 1024 a 1025), se dispuso aceptar el impedimento manifestado por el Procurador 69 Judicial I para asuntos Administrativos de Tunja y en auto del 5 de Mayo de 2016 (fl. 1038), conforme a la comunicación de designación aceptar como Agente del Ministerio Público para actuar en el presente proceso a la Procuradora Judicial I 177.

<sup>1</sup> Procurador 69 Judicial Delegado para el Juzgado Quince Administrativo Oral de Tunja.

<sup>2</sup> La jurisprudencia del órgano de cierre de esta jurisdicción en decisión del 27 de marzo de dos mil catorce (2014), dentro del Radicación numero: 54001-23-31-000-2012-00001-03- <http://190.24.134.67/documentos/boletines/141/S5/54001-23-31-000-2012-00001-03.pdf>, precisó: “La actual función de intervención ante autoridades judiciales que le compete a la Procuraduría General de la Nación encuentra sustento constitucional en lo dispuesto por el artículo 277.7 de la Carta Política, en donde se señala que: “El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...) 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.  
(...)”

Así, en la actualidad se reconoce al Ministerio Público como un sujeto procesal especial, por cuanto su intervención debe estar motivada en alguno de los tres supuestos que el Constituyente le señaló y porque su participación dentro de las actuaciones judiciales es institucional, quien interviene no es la persona que ocupa el cargo, es el Ministerio Público; y, por ello, considera la Sala, su participación debe ser coherente, consecuente y siempre motivada en alguna de las ya referidas circunstancias constitucionalmente señaladas, debiendo entonces el Jefe Supremo del Ministerio Público tomar las determinaciones internas que permitan que tal función misional se ajuste a tal marco a través de las agencias especiales que permitan imparcialidad.  
(...)”

<sup>3</sup> Folio 83



### 1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad accionada **MUNICIPIO DE SANTANA – CONCEJO MUNICIPAL DE SANTANA** (fls. 204 a 215 Cdno N° 1), mediante apoderado adujo que se opone a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones formuladas, por carecer de fundamento de hecho y de derecho, en virtud a que los actos del Concejo Municipal se adelantaron con base en la convocatoria ajustada a la Ley.

De la lectura de los argumentos esbozados en la contestación por parte del **MUNICIPIO DE SANTANA- CONCEJO MUNICIPAL SANTANA** (Fls. 211-214), formulo las excepciones que denominó “*Inepta demanda por inexistencia de causa petendi - Ausencia de Causa para la pretensión – No violación de las normas superiores por los actos administrativos enjuiciados y Total apego a las normas que regularon el concurso de méritos*”. Refiere que en el marco del artículo 275 del CPACA, no existe causal de nulidad que pueda aplicarse en relación con el proceso de la referencia concordante con el artículo 137.

Explicó que en atención con el artículo 313 de la Constitución Política, la función del Concejo Municipal es elegir al Personero Municipal regulada por la Ley 136 de 1994 modificada por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, destacando el cuerpo normativo en cuanto a los requisitos para ser elegido personero de sexta categoría, donde se requiere al menos que cumpla el requisito de egresado de una facultad de derecho y donde la misma norma es clara en preferir al que tenga el título de Abogado.

Señaló que no es capricho del Concejo municipal regular las condiciones que esperan de un Personero dándose puntuación adicional a quienes acreditan mejores condiciones traduciendo en ello el concurso de méritos del Personero Municipal.

Manifestó que, la aspirante demandante, es consciente de que ser egresado es un requisito mínimo y por la misma razón no fue atendida la petición cuando el mérito desplaza una situación de otra, ya que la Ley es clara en distinguir el egresado del titulado prefiriendo aquel y en consecuencia no es otra la razón por la



cual el Concejo desatendiera las peticiones de la actora, sino que las mismas no tienen sustento alguno de formularse.

Acotó que la actora solo plasma la inconformidad en relación a que el Concejo eligiera a una persona con especialización y no a una persona egresada, pues el mérito de la decisión que adoptó la Corporación resulta contradictoria con la acusación, pues la finalidad del concurso, es precisamente elegir a una persona con las mejores condiciones apartándose de condiciones subjetivas.

Señala que en efecto se amplió el término de la convocatoria basados en la circular conjunta 100-04-2015 y en ese plazo se presentó el Señor AULI RAMIREZ, por lo que la aspiración es válida y legal como lo son todas las presentadas hasta el 25 de Noviembre de 2015 y la ampliación no es repentina ni deliberada sino que se publicó y sustento en la circular y así el derecho del aspirante es genuino y se debe garantizar en la materialización del mismo por la habilitación que le hiciera el Concejo encargado de regular el concurso.

Destaca que el Concejo reguló las reglas del concurso, en lo que la resolución N° 014 de 2015 se expidió para cumplir y mejorar el proceso para identificar y seleccionar al Personero por méritos y según el artículo segundo se hacía para tomar medidas de ajuste y cumplimiento de principios de la función pública y efectivizar el mérito.

Además de enfatizar que las modificaciones no se hicieron al momento de elegir, ya que el elegido inicialmente lo fue producto de la lista que sale del concurso sin que se modificara la lista, ya que debe cumplirse en estricto orden descendente y por ello derivado de la renuncia del Doctor EURIPIDES MARIN el concejo solo podía cumplir con acatar la lista de elegibles y en consecuencia nombro al que seguía en orden Doctor AULI RAMIREZ.

**- SEÑOR AULI RAMIREZ MATEUZ**

A través de apoderado presentó un primer escrito de contestación de demanda dentro del término legal obrante a **folios 931 a 938**, mediante el cual propone como medios exceptivos los denominados "*Falta de legitimación por pasiva*,



9

**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

FALLO  
Nulidad Electoral  
**ACUMULADOS**  
Rad. N 2016-00109  
2016-00044

*inepta demanda por indeterminación de lo pretendido y cumplimiento del debido proceso”.*

Destacando que los argumentos expuestos se centran en que la primera y segunda pretensión se refieren al nombramiento de Segundo Eurípides Marín Beltrán hecho que en nada afecta el nombramiento posterior del Señor AULI RAMÍREZ, pues existen dos individualidades diferenciadas (Sic) que se establecen dentro del presente proceso.

De igual manera refiere que conforme al artículo 162 del CPACA, se establecen unos requisitos mínimos que se deben tener en cuenta al presentar una demanda y uno de ellos la individualización de lo que se pretenda.

Manifiesta que las pretensiones tercera, cuarta y quinta se refieren a actos administrativos de trámite (invitación para la aceptación y posesión del Doctor Marín Beltrán) y no determina el procedimiento por lo que no es posible obtener el resultado de fondo, siendo la demandada carente de fundamento probatorio factico que determine la claridad de lo que se pretenda, causando debilidad procesal.

Indica que solicita se nieguen las pretensiones de la demanda ya que el cumplimiento de los fines del Estado compromete resultados eficientes para este tipo de ejercicios y en presente concurso se cumplió con una selección objetiva que permitió la elección de una persona idónea para ocupar el cargo correspondiente a la personería que si bien no fue el primero dado la negativa por parte del aspirante si se trató del segundo puesto que en igual de condiciones se hizo parte del concurso obteniendo satisfactorios resultados.

A su turno y teniendo en cuenta **la acumulación del medio de control** de la referencia, **presentó contestación de la demanda vista a folios 1048 a 1056**, en la cual reitera consideraciones de la contestación inicial, destacando que el concurso adelantado por el Municipio de Santana, obedeció a las finalidades y al procedimiento básico establecido tanto por la Constitución, como por la ley para la selección objetiva y por méritos de un servidor público.



Señaló en el nuevo escrito que las garantías que le fueron otorgadas a su mandante, se efectuaron en igualdad de condiciones y se evidencia el proceso que no riñe ni en lo formal ni en lo sustancia con el proceso de selección objetiva y en suma con el marco jurídico que le es propio al proceso de los concursos públicos.

Acotó que en efecto, luego de radicar en debida forma la hoja de vida, fue citado el Señor AULI RAMIREZ a prueba de conocimientos con la correspondiente valoración, entrevista y calificación, todo dentro de los límites de legalidad y de los criterios establecidos en la reglamentación, demostrando que la convocatoria cuyo objeto consistía en buscar personas con la idoneidad para ocupar el cargo fue perfectamente reglamentada mediante las Resoluciones 010 y 014 de 2015.

Además de precisar que en la página web del Municipio de Santana, se encuentra una serie de documentos de contestación a las reclamaciones valoraciones de hoja de vida, resoluciones y otros documentos del concurso en mención donde se demuestra a mas no poder el procedimiento de la normatividad vigente para este concurso, el respeto del debido proceso y la participación activa de todos los inscritos en cada una de las etapas, brillando por ausencia el Ministerio Público para que hubiese sido garante dentro del proceso de selección y no estuviese siendo demandante a sabiendas de la obligación Constitucional y Legal que le asiste para acompañar estos actos de la administración con el fin de observar el cabal cumplimiento de la Ley.

En el nuevo escrito, invoca como medios exceptivos los denominados "*Inepta demanda y cumplimiento del debido proceso*"<sup>4</sup>, conforme a lo cual señala que el Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, solicita la Nulidad del acto administrativo expedido por el Concejo Municipal de Santana por el cual se nombra el Personero Municipal a través de la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, pero no identifica con claridad el motivo de la nulidad que en todo caso debe referirse conforme lo establece el artículo 139 del CPACA, pues solamente con la identificación de la causal y probando la ocurrencia se estaría en presencia de la nulidad, situación que no existe.

---

<sup>4</sup> Ver folios 1052 a 1055



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

*FALLO*  
*Nullidad Electoral*  
**ACUMULADOS**  
*Rad. N 2016-00109*  
*2016-00044*

Aunado, reitera que el Señor Procurador Judicial 69 I Administrativo, en el cuerpo de la demanda jamás prueba sumariamente a lo que él se refiere en el numeral 9 de los hechos como irregularidades que se dieron a conocer y con las violaciones flagrantes de la Constitución, Leyes, Decretos y jurisprudencia establecidos para la regulación del concurso, circunstancia que demuestra la carencia en el cuerpo de la demanda de soporte fáctico y jurídico y de prueba sumaria y en consecuencia no son más que manifestaciones subjetivas del Ministerio Público que situaciones que nunca conoció y de la falta de acompañamiento.

Por lo cual refiere la falta de técnica en la elaboración de la demanda y la ausencia de los requisitos mínimos y exigencias del contenido de la demanda ateniendo los artículos 162 y s.s. de la Ley 1437 de 2011, además del pronunciamiento de la jurisprudencia, significan que las pretensiones incluidas en el introductorio se refieren a actos administrativos de trámite o procedimientos indeterminados, no identificados dentro del presente asunto, por lo que no es posible obtener un resultado de fondo, además de solicitar se denieguen las pretensiones ya que el cumplimiento de los fines del Estado compromete resultados eficientes y en el concurso se cumplió con la selección objetiva y que dada la negativa de quien ocupó el primer puesto el nombramiento del segundo en la lista de legibles, se encuentra dentro del principio de igualdad y del debido proceso.

## **2. AUDIENCIA**

Agotada la etapa del admisorio, de notificación y traslado, el **día dieciséis (16) de Junio de 2016** se llevó a cabo audiencia inicial de que trata el artículo 180 concordante con el artículo 283 del CPACA y el registro del acta que reposa a (fls. 1082 a 1096 y CD-1097), en la cual se estudió las excepciones propuestas y donde se decidió no decretar probada ninguna de las formuladas por no reunir las condiciones, además por considerarlas como argumentos de defensa y en virtud a que se debe efectuar un estudio de fondo para el presente caso, decisión proferida en audiencia la cual fue notificada en estrados.



Desarrollada la etapa de decreto de las pruebas allegadas, se fijó fecha para llevar a cabo la diligencia de incorporación de pruebas, en razón al decreto de las pruebas de oficio, con el fin de llevar a cabo la audiencia de que trata el Artículo 181 del CPACA, se dispuso el veintitrés (23) de junio de 2016 (fls. 1335 a 1338 y CD 1339) para su realización.

### 3. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Agotada la etapa de incorporación de pruebas, el Despacho continuó con el desarrollo de la audiencia y fijó fecha para llevar a cabo audiencia de alegaciones y juzgamiento en los términos de los artículo 179, 182 y 286 del CPACA, alegatos de conclusión que fueron **presentado el veintisiete (27) de junio del año en curso**, para luego proceder a emitirse el sentido del fallo.

El **registro de los alegatos de conclusión**<sup>5</sup> se presentó de la siguiente manera:

- Parte **demandante** -YENNIFER VIVIANA QUIROGA (Minuto: **9:00 a 20:27**) Se ratifica en la demanda y como consecuencia solicita la nulidad de la resolución de la elección, además porque el Concejo Municipal de Santana, no respeto el concurso reglado, vulnerando normas de rango Constitucional.
- ✓ Parte **demandante** - PEDRO ELIAS BARRERA MESA (Minuto: **20:46 a 22:54**) Se ratificó en el hechos y pretensiones de la demanda, además del artículo 313 de la CP/91 y el Decreto 2485, en relación con las funciones propias del Concejo para elegir, por lo tanto solicita se declare la Nulidad de la Resolución N° 007 de 2016.
- ✓ Parte demandada **MUNICIPIO DE SANTANA- CONCEJO MUNICIPAL DE SANTANA:** (Minuto: **23:03 a 32:21**) Ratifica los hechos de la contestación, al igual solicita se niegue las pretensiones de las demandas acumuladas.

---

<sup>5</sup> Ver registro de audio fl. 1354



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

FALLO  
Nulidad Electoral  
**ACUMULADOS**  
Rad. N 2016-00109  
2016-00044

- ✓ **Apoderado** del Señor **AULI RAMIREZ MATEUZ**: (Minuto: **32:31 a 47:35**) Solicita despachar negativamente las pretensiones, por cuanto no se desvirtuó la legalidad del acto, realizando un recuento de la actuación surtida apoyada con jurisprudencia del Consejo de Estado.
  
- ✓ **Concepto del Agente del Ministerio Público**: (Minuto: **47:48 a 1:05:17**) Realiza un recuento normativo, probatorio para indicar que hubo violación a los principios al debido proceso, congruencia y responsabilidad entre otros, por modificar las condiciones de la convocatoria y requisitos exigidos para ser personero en un Municipio de Santana como es de sexta categoría, por lo tanto se debe declarar la nulidad de la elección de nombramientos y declarar infundadas las excepciones formuladas.

#### 4. SENTIDO DEL FALLO

En los términos del numeral 2° del artículo 182 del CPACA, el Despacho indicó el sentido del fallo dentro del medio del control de la referencia del cual se extrae la conclusión principal de la siguiente manera:

De conformidad con la Ley 1551 de 2012, la cual modificó el artículo 170 de la Ley 134 de 1994, se 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**, indicando de manera precisa que 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 **y en las demás categorías podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo**, en la calificación del concurso se daría prelación al título de abogado.

Así las cosas, la expedición de la Resolución N° 003 de fecha 01 de Febrero de 2016, por medio de la cual se nombra al Doctor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN, **pese a que no produjo efectos jurídicos** y la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, mediante la cual se efectuó la protocolización como



personero del Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ, se encuentran incurso en causal de anulación dentro del medio de control electoral, por ser el resultado de un proceso de convocatoria que introdujo modificaciones a través de la Resolución N° 014 de 2015, exigencias de requisitos adicionales a los establecido por las leyes 134 de 1994, 1551 de 2012 y Decreto 2485 de 2014, además **por presentar anomalías sustanciales en el procedimiento administrativo adelantado por el Concejo Municipal de Santana**, para proveer el cargo de Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020, **falencias que derivan en la expedición irregular de los actos de elección referidos**, toda vez que se vulneró el debido proceso, la publicidad y transparencia, por no atender los requisitos mínimos, ni los elementos esenciales en la convocatoria pública vulnerando a los participantes el conocimiento de reglas claras en relación al concurso.

Teniendo en cuenta el sentido del fallo indicado en audiencia celebrada el veintisiete (27) de junio de 2016, **procede el Juzgado a desarrollar las motivaciones de la decisión conforme a las siguientes:**

### 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 exponen los argumentos que dieron origen al sentido del fallo referido en Audiencia celebrada el veintisiete (27) de junio del 2016** y que resolvió el fondo de la Litis conforme a los problemas jurídicos planteados en Audiencia Inicial.

#### PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER

1.- La controversia se contrae a determinar, si la expedición de la Resolución N° 003 de fecha 01 de Febrero de 2016, por medio de la cual se nombra al Doctor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN y la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, mediante la cual se efectuó el nombramiento al Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ, se encuentran incurso en causal de anulación dentro del medio de control electoral, por ser el resultado de un proceso de convocatoria que introdujo



modificaciones a través de la Resolución N° 014 de 2015, en las exigencias de requisitos adicionales a los establecido por la Ley o si por el contrario el proceso adelantado para la elección del Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020, no vulnera la Constitución, la Ley, ni la Jurisprudencia?.

2.- De igual manera, el Despacho considera pertinente establecer un segundo problema jurídico en relación con la obligación del Concejo Municipal de Santana de cumplir con la función Constitución de elegir al personero municipal y en consecuencia determinar si la expedición de la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, plasmó la voluntad de la corporación o si por el contrario omitió aquel procedimiento?

Para resolver los problemas jurídicos planteados el Despacho se pronunciará sobre los siguientes ítems:

**i). DE LAS FUNCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL**

El artículo 313 de la Constitución Política les asigna a los Concejos municipales la función de elegir a los personeros, así:

*“Artículo 313. Corresponde a los concejos:*

**8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.”**

Conforme al contenido constitucional en primera medida, la elección de Personeros Municipales, no se sujeta a un procedimiento especial, pero si recae en cabeza de la Corporación Administrativa; sin embargo eso no obstaba para que el legislador determinara, dentro del ámbito de configuración normativa que le es propio del artículo 150 C.P/91, las condiciones dentro de las cuales se debe desarrollar esa potestad<sup>6</sup>.

Y en virtud de lo anterior, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, dispuso las funciones del Concejo Municipal así:

---

<sup>6</sup> Sentencia C-105 de 2013.



**“ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

1. Disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del Gobierno Nacional o del Gobernador respectivo.

2. Exigir informes escritos o citar a los secretarios de la Alcaldía, Directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas del orden municipal, al contralor y al personero, así como a cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio.

(...)

4. Autorizar al alcalde para delegar en sus subalternos o en las juntas administradoras locales algunas funciones administrativas distintas de las que dispone esta ley.

5. Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios.

6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.

7. Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.

**8. Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.**

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

En el mismo sentido el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, establecía que:



“A partir de 1995, los personeros serán elegidos por el Concejo Municipal o Distrital, **en los primeros diez (10) días del mes de enero del año respectivo**, para períodos de tres años, que se iniciarán el primero de marzo y concluirán el último día de febrero.

*PARÁGRAFO. Los personeros municipales o distritales elegidos a la vigencia de la presente ley, concluirán su período el 28 de febrero de 1995” (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

Destacándose entonces, que el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 desarrolló la potestad constitucional de los concejos municipales, para establecer un periodo trienal para los personeros y fijar 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 solamente para aumentar el periodo de los personeros a cuatro (4) años.**

Sin embargo, con la expedición de la Ley 1551 de 2012, se dictaron las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en particular se establece que la elección de personeros debe estar precedida de un concurso público de méritos tal como lo dispuso el **artículo 35** así:

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

*Artículo 170. Elección. Los concejos municipales según el caso, elegirán personeros para períodos 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**, de conformidad con la ley vigente. Los personeros así elegidos, iniciarán su periodo el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.*

*Para ser elegido personero municipal se requiere: en los municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de postgrado. **En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. En las demás categorías podrán participar en el***



**concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación del concurso se dará prelación al título de abogado<sup>7</sup>.**

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

Concordante con lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-105 de 2013 declaró la constitucionalidad del inciso 1 del Artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, salvo la competencia asignada a la Procuraduría General de la Nación, pues consideró que **la realización de los concursos públicos de méritos para el nombramiento de personeros solo podía corresponder a los concejos municipales**, además de indicar que el concurso debía someterse a los parámetros mínimos señalados por la jurisprudencia para garantizar la objetividad, publicidad y transparencia del respectivo proceso de selección; además al declarar que la disposición acusada es constitucional dado lo siguiente:

- 1.- Impuso requisitos diferentes para ser personero **en atención a la Categoría del Municipio.**
- 2.- Desarrollo la manifestación de la competencia prevista en el Artículo 320<sup>8</sup> de la Constitución Política.
- 3.- Determinó que no se constituye en una infracción al artículo 13 de la Constitución Política, el contenido del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, porque al establecerse una exigencia de formación adicional de posgrado

<sup>7</sup> Disposición normativa con estudio de constitucionalidad a través de la Sentencia C- 105 de 2013. Magistrado Ponente: Dr. Luis Guillermo Pérez.  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-105-13.htm>

<sup>8</sup> La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

FALLO  
Nulidad Electoral  
**ACUMULADOS**  
Rad. N 2016-00109  
2016-00044

para aquellos abogados que pretenden ocupar el cargo del personero en los Municipios de categoría especial primera o segunda.

En orden secuencial, el **Decreto 2485 de 2014**, compilado en el Título 27 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, reglamentó el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 **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.

Posteriormente el artículo 2º del Acto Legislativo 2 de 2015 adicionó el artículo 126 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que:

*“salvo los concursos regulados en la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección”.*

De igual manera y a través del estudio jurisprudencial de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de fecha tres (03) de agosto de dos mil quince (2015), dentro del radicado 11001-03-06-000-2015-00125-00 (2261) y con ponencia del Doctor **WILLIAM ZAMBRANO CETINA**, quedó claro que actualmente el concurso público de méritos para la elección de personeros se **encuentra regulado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 dentro de la excepción prevista en el artículo 2 del Acto Legislativo 2 de 2015 y en consecuencia el concurso público de méritos lo debe convocar y adelantar el concejo municipal del año 2015**, de manera que la corporación que se posesiona el 1 de enero del año siguiente pueda hacer las entrevistas y la **elección de personeros dentro del plazo que establece la ley**<sup>9</sup>.

**ii). DE LA NATURALEZA DEL CARGO DE PERSONERO**

<sup>9</sup> Elección que se debe efectuar dentro de los Diez días del mes de Enero.



El artículo 123 de la Constitución Política, determinó el ejercicio de la función pública<sup>10</sup>, de allí el establecimiento de patrones relativos a la manera en que los servidores públicos acceden a sus cargos y a las que determinan su retiro del servicio.

Así las cosas tanto la Constitución, como las Leyes 136 de 1994 y 1031 de 2006, determinaron que los Personeros Municipales son empleados públicos de elección y periodo fijo, cuyo nombramiento está a cargo de los Concejos Municipales para un periodo fijo de cuatro años que, además, es institucional y que su elección debe estar precedida de un concurso público de méritos.

Ahora bien, la Corte Constitucional en la sentencia C-223 de 1995<sup>11</sup>, 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 (...)*”.

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 estableció que la elección de personeros debe estar precedida de un concurso público de méritos, **sin que variara su forma de elección, recayendo 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.

<sup>10</sup> 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 (...)”

<sup>11</sup> M.P. Antonio Barrera Carbonell.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

FALLO  
Nulidad Electoral  
**ACUMULADOS**  
Rad. N 2016-00109  
2016-00044

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 remplaza lo hace solo durante el tiempo restante, y

iv) Su elección debe estar precedida de un concurso público de méritos.

**iii) FORMA DE ELECCION DEL PERSONERO MUNICIPAL A PARTIR DE LA VIGENCIA DE LA LEY 1551 DE 2012, DE LOS REQUISITOS DEL CONCURSO DE MÉRITOS PARA PROVER EL CARGO PARA EL PERIODO LEGAL 2016 A 2020.**

Tal como fue referido en el acápite normativo, la Ley 1551 de 2012 “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, en su artículo 35 modificó el artículo 170 de la Ley 134 de 1996, siendo 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 por parte 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.**

Ahora bien, se destaca que 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 2º 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 2º de la citada ley dispone:

*“Artículo 2º. 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.”*** (negritas fuera del texto original)

Por lo anterior y 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 y **reglamentada por el Decreto 2485 del 02 de Diciembre de 2014**<sup>12</sup>, que determino los criterios y estándares mínimos del concurso público de méritos para la elección de personeros, acogiendo las directrices jurisprudenciales fijadas por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-105 de 2013, precisando en el artículo primero lo siguiente:

<sup>12</sup> [http://www.iebf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_2485\\_2014.htm](http://www.iebf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2485_2014.htm)



**“ARTÍCULO 10. CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS PARA LA ELECCIÓN PERSONEROS. El personero municipal o distrital será elegido de la lista que resulte del proceso de selección público y abierto adelantado por el concejo municipal o distrital.**

Los concejos municipales o distritales efectuarán los trámites pertinentes para el concurso, que podrá efectuarse a través de universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas o con entidades especializadas en procesos de selección de personal.

**El concurso de méritos en todas sus etapas deberá ser adelantado atendiendo criterios de objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad, teniendo en cuenta la idoneidad de los aspirantes para el ejercicio de las funciones”.** (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

De igual manera, el Decreto referido estableció en el artículo 2º, **las etapas mínimas del concurso público de méritos para la elección de personeros** indicando como mínimas las etapas de convocatoria, reclutamientos y pruebas, descritas cada una así:

“El concurso público de méritos para la elección de personeros tendrá como mínimo las siguientes etapas:

- a) **Convocatoria. La convocatoria, deberá ser suscrita por la Mesa Directiva del Concejo Municipal o Distrital, previa autorización de la Plenaria de la corporación.** La convocatoria es norma reguladora de todo el concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para su realización y a los participantes. Contendrá el reglamento del concurso, las etapas que deben surtirse y el procedimiento **administrativo orientado a garantizar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en el proceso de elección.**

La convocatoria deberá contener, por lo menos, la siguiente información: fecha de fijación; denominación, código y grado; salario;



*lugar de trabajo; lugar, **fecha y hora de inscripciones; fecha de publicación de lista de admitidos y no admitidos; trámite de reclamaciones y recursos procedentes; fecha, hora y lugar de la prueba de conocimientos; pruebas que se aplicarán, indicando el carácter de la prueba, el puntaje mínimo aprobatorio y el valor dentro del concurso; fecha de publicación de los resultados del concurso; los requisitos para el desempeño del cargo, que en ningún caso podrán ser diferentes a los establecidos en la Ley 1551 de 2012; y funciones y condiciones adicionales que se consideren pertinentes para el proceso:***

- b) **Reclutamiento.** Esta etapa tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúna los requisitos para el desempeño del empleo objeto del concurso;
- c) **Pruebas.** Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes, así como establecer una clasificación de los candidatos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones del empleo.

*El proceso público de méritos para la elección del personero deberá comprender la aplicación de las siguientes pruebas:*

1. *Prueba de conocimientos académicos, la cual tendrá el valor que se fije en la convocatoria, que no podrá ser inferior al 60% respecto del total del concurso.*
2. *Prueba que evalúe las competencias laborales.*
3. *Valoración de los estudios y experiencia que sobrepasen los requisitos del empleo, la cual tendrá el valor que se fije en la convocatoria.*



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

FALLO  
Nulidad Electoral  
**ACUMULADOS**  
Rad. N 2016-00109  
2016-00044

4. Entrevista, la cual tendrá un valor no superior del 10%, sobre un total de valoración del concurso”. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Destacando **el principio de la publicidad** a través de los medios que garanticen su conocimiento y **permitan la libre concurrencia**, de acuerdo con lo establecido en el reglamento que para el efecto expida el concejo municipal o concordante con lo señalado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo referente a la publicación de avisos, distribución de volantes, inserción en otros medios, la publicación en la página web, por bando y a través de un medio masivo de comunicación de la entidad territorial.

Advierte entonces el Despacho de lo anterior, que las convocatorias para llevar a cabo la elección de Personeros Municipales **no podían exigir requisitos adicionales a los mínimos establecidos en el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012**, determinados así: 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** y para 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.**

**Conforme a lo cual la norma específica, las etapas mínimas del concurso de méritos**, pondera los requisitos adicionales para ser tenidos en cuenta al momento de la calificación, **sin que las convocatorias puedan exceder la órbita del procedimiento normativo establecido para surtir el Concurso de méritos para elegir a los Personeros Municipales en la vigencia 2016-2020**, lo cual permite precisar que agotadas las etapas mínimas del concurso, se debe materializar el resultado del mismo conforme a las funciones propias del Concejo Municipal definidas previamente por la Constitución<sup>13</sup> y la Ley.

Es así como los concursos públicos o de méritos desarrollados con base en **los principios de igualdad e imparcialidad**, son el instrumento que garantiza que, con base en la evaluación de la capacidad e idoneidad de los aspirantes, a la función pública accedan los mejores funcionarios, y en los cuales por regla general,

<sup>13</sup> Artículo 313 numeral 8º constitución Política y la Ley 136 de 1994



para el acceso a cualquier cargo de carrera de conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado<sup>14</sup>, deben surtirse unas etapas mínimas que se ajustan a las indicadas en el Decreto 2485 de 2014 para la elección de los personeros municipales.

En efecto, el concurso público está diseñado para evaluar todos y cada uno de los factores que deben reunir los candidatos a ocupar el respectivo cargo y el **resultado de la participación en el concurso de méritos es la lista de elegibles**, en la que de manera ordenada se indican las personas que alcanzaron los **mejores resultados** en las diferentes pruebas realizadas, para acceder a los respectivos cargos.

En este orden de ideas, se señala que a través de la lista de elegibles se organiza la **información de los resultados del concurso lo que lo identifica como un acto preparatorio**, que indica **quiénes están llamados a ser nombrados**, de acuerdo con el número de plazas a ocupar, así como el orden de elegibilidad en que han quedado los participantes según su puntaje.

De allí que al resultado del proceso del concurso se le debe aplicar el principio del mérito para proveer un cargo público, condición de carácter objetivo, pues se trata de comparar la literalidad de los requisitos y condiciones de participación que haya adoptado la autoridad que convoca con lo que dispone el sistema de fuentes para inferir conformidad o disconformidad de la regulación, juicio de valor que no puede depender de la interpretación o percepción que le atribuyan quienes debe proveer las condiciones y términos de la convocatoria.

Pues tal como fue indicado en el acápite en precedencia, el legislador es el único autorizado por la Constitución Política para definir los requisitos para ser personero de un Municipio bien sea de capital de departamento o de los establecidos en la tercera, cuarta y demás categorías, luego entonces si la convocatoria expresa e inequívocamente dispone requisitos diferentes a los reglados afectaría el desarrollo y la participación bajo la vulneración de los principios de igualdad, debido proceso, transparencia, publicidad, legalidad y libre competencia.

<sup>14</sup> Estado, Sala de consulta y Servicio civil, CP Luis Fernando Álvarez Jaramillo, del 04 de febrero de 2010 Rad. 11001-03-06-000-2009-00066-00 (1976)



#### **iv) DE LA GARANTÍA DE IMPARCIALIDAD E INDEPENDENCIA EN LOS CONCURSOS PÚBLICOS DE MÉRITO**

En relación con la garantía del concurso de méritos, es del caso señalar que la Corte Constitucional ha sostenido de manera clara, inequívoca e invariable, que en la medida en que la Carta Política propende por un sistema de meritocracia en la vinculación de las personas al servicio público, de allí que el concurso debe ser el **mecanismo regular de incorporación a los empleos y cargos del Estado.**

Conforme a esta línea, se han derivado dos consecuencias específicas: por un lado, el ingreso y el ascenso a los cargos de carrera debe ser el resultado de procedimientos de esta naturaleza; en estos casos el procedimiento es obligatorio y por otro lado, con respecto a los servidores públicos que no son de carrera, aunque el concurso no constituye un imperativo, es constitucionalmente admisible, excepción hecha de quienes son elegidos a través del sufragio.

De igual manera, los **concursos previstos en la ley deben conformarse con procedimientos abiertos en los que cualquier persona que cumpla los requisitos de ley tenga la posibilidad efectiva de participar y en los que los concejos no tengan la facultad, ni directa, ni indirecta, de definir previamente un repertorio cerrado de candidatos.**

Es decir, debe existir una convocatoria pública que permita conocer de la existencia del proceso de selección, así como las condiciones para el acceso al mismo, los exámenes de oposición como la valoración del mérito deben tener por objeto directo la identificación de los candidatos que se ajustan al perfil específico del personero.

Significa lo anterior, por un lado, que los criterios de valoración de la experiencia y de la preparación académica y profesional deben tener una relación



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

FALLO  
Nulidad Electoral  
**ACUMULADOS**  
Rad. N 2016-00109  
2016-00044

directa y estrecha con las actividades y funciones a ser desplegadas por los servidores públicos **debidamente consignadas en la Ley**, para este caso en el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 y así el diseño del procedimiento de convocatoria debe ser respetuoso de los requisitos etapas y debe asegurar su publicidad, así como que las decisiones adoptadas dentro del mismo puedan ser controvertidas, debatidas y solventadas en el marco del procedimiento, independientemente de la vía judicial.

En otras palabras, nos encontramos frente **a un procedimiento reglado**, dotado de imparcialidad del órgano que efectúa la designación, con la independencia del personero elegido, y que pueden ser garantizadas sin detrimento de la autonomía de las entidades territoriales y sin menoscabo de las competencias de los concejos, de allí que la sentencia de la Corte constitucional contenida en la C-105 de 2013, de manera expresa señalo:

*“(...) 5.3 La garantía de imparcialidad e independencia en los concursos públicos de mérito (...) Así, observa la Corte que, como el diseño y la realización del concurso previsto en la ley debe sujetarse a los estándares generales que la jurisprudencia constitucional ha identificado en esta materia, los cuales aseguran el acceso a la función pública, el derecho a la igualdad y **el debido proceso, los objetivos de transparencia e independencia que pretendían garantizarse** (...) De este modo, los concursos previstos en la ley deben conformarse como procedimientos abiertos en los que cualquier persona que cumpla los requisitos de ley tenga la posibilidad efectiva de participar y en los que los concejos no tengan la facultad, ni directa, ni indirecta, de definir previamente un repertorio cerrado de candidatos. Es decir, debe existir una convocatoria pública que permita conocer de la existencia del proceso de selección, **así como las condiciones para el acceso al mismo**. De igual modo, tanto los **exámenes de oposición** como la valoración del mérito deben tener por objeto directo la identificación de los candidatos que se ajustan al perfil específico del personero. **Esto significa, por un lado, que los criterios de valoración de la experiencia y de la preparación académica y profesional deben tener una relación directa y estrecha con las***



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

FALLO  
Nulidad Electoral  
**ACUMULADOS**  
Rad. N 2016-00109  
2016-00044

*actividades y funciones a ser desplegadas por los servidores públicos y, por otro, que la fase de oposición debe responder a  **criterios objetivos que permitan determinar con un alto nivel de certeza las habilidades y destrezas de los participantes.** Por lo demás, la oposición y el mérito deben tener el mayor peso relativo dentro del concurso, de modo que la valoración subjetiva a través de mecanismos como las entrevistas, constituya tan solo un factor accesorio y secundario de la selección. Finalmente, el diseño del procedimiento debe asegurar su publicidad, así como que las decisiones adoptadas dentro del mismo puedan ser controvertidas, debatidas y solventadas en el marco del procedimiento, independientemente de la vía judicial. En otras palabras, estas **“reglas del juego”**, en tanto aseguran la transparencia del proceso de selección, tornan innecesaria la medida legislativa que restringe la facultad de los concejos. (...). **Adicionalmente, como según el Artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 los personeros son elegidos “para períodos institucionales de cuatro años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su período constitucional”**, resulta forzoso concluir que el concurso debe efectuarse **antes de que inicie el período constitucional de los concejos**, dado que por su complejidad no podrían ser concluidos seria y responsablemente en tan solo diez (10) días. (...). No escapa a la Corte que los concejos  pueden enfrentar limitaciones de diversa índole para llevar a cabo la tarea encomendada por el legislador. En efecto, el concurso de **méritos tiene un alto nivel de complejidad, en la medida en que supone, por un lado, la identificación y utilización de pautas, criterios e indicadores objetivos, y, por otro, imparcialidad para evaluar, cuantificar y contrastar la preparación, la experiencia, las habilidades y las destrezas de los participantes.** Se requiere, así mismo, el procesamiento y la sistematización de una gran cantidad de información y la disposición de una amplia y compleja infraestructura y logística administrativa, en un contexto conflictivo en el que, por la dinámica natural de la contienda y la competencia, las decisiones son cuestionadas y controvertidas de manera sistemática y reiterada. En otras palabras, las dificultades de los concursos hacen imperativa la disposición y utilización de sofisticadas herramientas humanas, informáticas,*



*administrativas y financieras, de las que en principio carecen los concejos municipales y distritales. (...)* (Negrilla y subrayado fuera del texto)

De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional, el diseño y la realización del concurso previsto en la ley **debe sujetarse a los estándares generales que la jurisprudencia constitucional ha identificado en esta materia**, los cuales aseguran el acceso a la función pública, el derecho a la igualdad y el debido proceso, los objetivos de transparencia e independencia. Es así como en el título 27 de la parte 2, libro 2 del Decreto 1083 de 2015<sup>15</sup> se fijaron los estándares mínimos para el concurso público y abierto de méritos para la elección de los personeros municipales, el cual contiene las bases generales que debe surtir dicho concurso de méritos, siendo en todo caso competencia del concejo la realización del mismo, **sea directamente o mediante otra entidad u organismo especializado en el tema.**

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

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*

<sup>15</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”



*objeto que el de establecer las reglas estructurales básicas de la democracia”<sup>16</sup>.*

De igual manera la doctrina nacional<sup>17</sup> 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.**

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)

<sup>16</sup> NOHLEN, Dieter. *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México D.F, Ed. IDEA, 2007, p. 1297.

<sup>17</sup> 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 incurso 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;



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

FALLO  
Nulidad Electoral  
**ACUMULADOS**  
Rad. N 2016-00109  
2016-00044

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 2011<sup>18</sup> explicó que la nulidad electoral tiene por objeto el de asegurar el respeto al principio de legalidad en el ejercicio de las funciones electorales y de la facultad nominadora, por lo cual **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.**

Atendiendo a las consideraciones, es procedente realizar las siguientes precisiones:

### **5.1 Del Acto Electoral sujeto de control judicial**

Los artículos 139 y 162 del C.P.A.C.A., establecen los requisitos de una demanda de nulidad electoral ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y es a estas disposiciones que se debe remitir el ciudadano para presentar una demanda en los términos del artículo 166 que señala expresamente que a la demanda deberá acompañarse también, **una copia del acto acusado con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso;** los documentos y pruebas anticipadas que se pretendan hacer valer; el documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona; entre otros.

De igual manera, la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha señalado que para el ejercicio del medio de control electoral, por cualquiera de las causales establecidas en la ley, la demanda, en principio, **debe dirigirse contra el acto**

<sup>18</sup> 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)



**de elección o nombramiento**; sin embargo en algunos casos es obligatorio demandar otros actos expedidos en el trámite electoral, por lo cual la Sección Quinta ha señalado:

*“Para obtener la nulidad de una elección o de un registro (...).Sin embargo, esta Sala ha reiterado en jurisprudencia<sup>19</sup> **uniforme la obligación de demandar otros actos dictados en el curso del proceso administrativo electoral, cuando contienen decisiones administrativas que finiquitan una actuación accesoria o incidental adelantada en su trámite, como aquellos que resuelven sobre reclamaciones electorales o últimamente, y por razón de la enmienda contenida en el artículo 8º del Acto Legislativo 1 de 2009, los actos que deciden sobre irregularidades o vicios que de no corregirse pueden llegar a configurar vicios especiales de nulidad. (...) Empero, cuando resulta imperativo impugnar actos distintos al de elección, respecto de éstos debe formularse una acusación formal por cualquiera de las causales establecidas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, precisando qué normas violaron y expresando el sentido de la violación como lo impone el artículo 137 [4] ibídem”<sup>20</sup>***

Y recientemente la jurisprudencia del Órgano de cierre de esta jurisdicción<sup>21</sup>, identificó el acto definitivo desde la perspectiva electoral de la siguiente manera:

***“(...) a) El acto definitivo desde la perspectiva electoral***

*(...)*

<sup>19</sup> Ver entre otras las sentencias dictadas en los expedientes radicados con los números 11001-03-28-000-2006-00122/114/120/121/123/124/125/126/136 y 138, demandantes: Clara Eugenia López Obregón y otros, demandados: Representantes a la Cámara por Bogotá Distrito Capital, ó 11001-03-28-000-2010-00045-00; 11001-03-28-000-2010-00046-00, demandante: Sandra Liliana Ortiz Nova y otro, demandados: Representantes a la Cámara por el Departamento de Boyacá.

<sup>20</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sección Quinta, consejero ponente Mauricio Torres Cuervo. Expediente 11001-03-28-000-2010-00086-00. Disponible en la relatoría del Consejo de Estado (01-11-2012)

<sup>21</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION QUINTA- dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016)-Radicación número: 25000-23-41-000-2015-00101-02- Actor: MIGUEL AUGUSTO MEDINA RAMIREZ- Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA- Referencia: RESUELVE RECURSO DE APELACION- Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO.



En efecto, el artículo 165 ibídem establece la posibilidad de acumular las pretensiones propias de varios medios de control en una sola demanda, evento que nunca ocurrirá en el marco de un proceso electoral pues su objeto se circunscribe a analizar la legalidad del acto, razón por la que, ciertamente, se excluye la posibilidad de acumular en el trámite de una demanda de nulidad electoral, las pretensiones de otros medios como la nulidad y restablecimiento, la reparación directa, entre otros. (...)

Ahora bien, una vez hecha esta precisión, es importante resaltar que en el proceso que hoy nos ocupa lo que se cuestiona es la legalidad del acto de nombramiento del señor Medina Martínez, acto pasible de control judicial a través del mecanismo judicial contemplado en el artículo 139 del CPACA, cuyo tenor literal indica:

(...)

De la simple lectura, de la disposición en cita se colige sin ambages que el medio de control de nulidad electoral procede para estudiar la legalidad de, entre otros, aquellos actos de nombramiento proferidos por las autoridades en su diversos niveles.

Así las cosas, y atendiendo a que la demanda que ocupa la atención de la Sala se dirige contra un acto pasible de la acción electoral [acto de nombramiento], es evidente que el escrito presentado por el señor Medina Ramírez no tenía por qué dirigirse contra la lista de elegibles.

Esto es así, debido a que los actos trámite o preparatorios<sup>22</sup> no son pasibles de control judicial, puesto que desde la perspectiva de la nulidad electoral solo lo son aquellos a través de los cuales se hace la elección, el nombramiento o el llamamiento a proveer vacantes, respectivamente.

Lo anterior se refuerza si se tiene en cuenta que en asuntos electorales el acto que contiene la declaración de voluntades de la administración

<sup>22</sup> Los actos de trámite son aquellos que dan impulso a la actuación y por eso se conocen como meros actos de trámite, en tanto los actos preparatorios, según la academia, son aquellos previos, pero necesarios para adoptar una decisión de fondo.



**es el tendiente a elegir, nombrar o llamar a proveer vacantes, los cuales se constituyen como un verdaderos actos electorales, en los términos del inciso primero del artículo 139 del CPACA, pasibles de ser controlado, únicamente, por la vía de la nulidad electoral según las voces de la norma en comentario<sup>23</sup>**

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

**En otras palabras desde el enfoque del medio de control consagrado en el artículo 139 del CPACA, la lista de elegibles se erige como un acto preparatorio, cuyo control se realiza cuando el juez electoral estudia la legalidad del acto definitivo contentivo de la designación.**

*Es esta tesis no es novedosa, pues en diversas oportunidades la Sección Quinta<sup>24</sup> ha sostenido que en la acción electoral los vicios en los actos preparatorios se escudriñan al examinar el acto definitivo demandando.*

(...).

***En consecuencia, atendiendo a que el demandante ejerció el medio de control de nulidad electoral, es evidente que el acto susceptible de control judicial es aquel a través del cual la Contraloría realizó el respectivo nombramiento [acto de nombramiento], y por ello la demanda solo debía dirigirse contra aquel, sin incluir la lista de elegibles la cual, como se explicó, es un acto preparatorio.***

<sup>23</sup> En el mismo sentido consultar, Consejo de Estado, auto del 4 de febrero de 2016, radicado 11001-03-28-000-2015-00048-00. CP. Luey Jeannette Bermúdez

<sup>24</sup> Al respecto consultar entre otros, Consejo de Estado, sentencia del 24 de abril de 2013, radicado 440012331000201100207-01. CP. Alberto Yepes Barreiro, Consejo de Estado, sentencia del 6 de mayo de 2013, radicado 68001-23-31-000-2011-01057-01. CP. Alberto Yepes Barreiro, Consejo de Estado, sentencia del 03 de agosto de 2015, radicado 11001-03-28-000-2014-000128-00 y 11001-03-28-000-2014-000125-00 (Acumulados). CP. Alberto Yepes Barreiro.



**b) La no individualización del acto acusado**

***(...) tratándose del medio de control electoral el acto definitivo es aquel a través del cual se realiza la designación, el nombramiento o el llamamiento a proveer vacantes, sino porque además el demandante sí identificó plenamente el acto acusado.***

*(...) Nótese entonces, como de la simple lectura de la demanda se puede establecer cuál es el acto que, a juicio de la parte actora, se encuentra viciado de nulidad y aquel identifica como acto acusado. (...)*

*Ahora bien, frente al argumento del recurrente según el cual el acto no se identificó derivando en la ineptitud de la demanda, porque aquel no aportó al proceso, la Sala desea resaltar que el numeral 1 del artículo 166 del CPACA consiente que la parte actora pueda sustraerse de la obligación de anexar a su demanda el acto acusado, cuando bajo la gravedad de juramento manifieste que el acto no ha sido publicado o que se negó la copia o la certificación sobre su publicación. (...)" (Negrilla y subrayado fuera del Texto original).*

Posición que se **reiteró el 21 de abril de 2016**, con ponencia del Dr. ALBERTO YEPES BARREIRO, dentro del radicado número: 11001-03-28-000-2016-00042-00, siendo Actor: DAIRIS LILIANA GARCIA JIMENEZ Y OTRA y del cual se destaca:

***"(...) La acción electoral tiene como fin último realizar un control abstracto y objetivo de legalidad en el que el juez verifica si el acto se encuentra o no conforme al ordenamiento jurídico. Se trata entonces de un estudio de validez del acto electoral en el que se determina, entre otros, si su causa, objeto y fin se corresponde con el marco normativo vigente (...) Desde la perspectiva de la acción electoral los actos que son susceptibles de control son los enlistados **en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, esto es: i) los actos de elección, ii) los actos de nombramiento y iii) los actos de llamamiento a proveer vacantes, siendo los que los preceden actos preparatorios cuya*****



*legalidad se controla al hacer el control del acto definitivo. En efecto, esta Sección en diversas oportunidades ha precisado que el control de los actos de tramite o preparatorios se surte al estudiar la legalidad de los actos definitivos contemplados en el artículo 139 ibídem. Por lo anterior, a través de la demanda del acta del 18 de febrero de 2016 [acto definitivo] se puede controlar, en su integridad, la legalidad de la actuación administrativa que lo precedió, incluyendo por supuesto la habilitación otorgada por CORPOGUAJIRA a los consejos comunitarios cuyos votos, la parte demandante, considera espurios (...)*.  
(Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Atendiendo la distinción de la jurisprudencia en cuanto al acto de elección o nombramiento, y al referirnos al acto electoral, **encontramos que es la voluntad definitiva de la administración tendiente a elegir, nombrar o llamar a proveer vacantes.**

## **5.2 Vicios en el procedimiento para la formación de actos administrativos determinados por la voluntad**

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,<sup>25</sup> 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 ;

<sup>25</sup> 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.**

Así las cosas, cuando nos referirnos al acto electoral, se insiste, **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 Estado<sup>26</sup>, 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 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***

<sup>27</sup>.

Siendo importante señalar que en desarrollo de esa voluntad de elegir o nombrar, se puedan presentar vicios tal como lo ha referido la doctrina actual<sup>28</sup> en

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Asociación de Academias de la Lengua Española - Política de privacidad - Política de cookies - Aviso Legal - Accesibilidad - Contacto. <http://www.asale.org/>



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 acumulado de la referencia, es importante destacar 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 gestiones que preparan la decisión administrativa, las cuales 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 determinados 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 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**, es decir que la realización del concurso de méritos debe ajustarse conforme a las disposiciones normativas que rigen actualmente el proceso de méritos en relación con la elección de los personeros municipales.



Ahora bien, en relación **con los vicios en la formación de la voluntad**, la misma doctrina<sup>29</sup>, 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 deliberatorio 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.**

### 5.3 De los Actos de Ejecución.

Siendo relevante para el Despacho, la diferencia entre los actos de trámite, como aquellos que dan impulso a la actuación, en tanto los actos preparatorios son aquellos previos a plasmar la voluntad, necesarios para adoptar una decisión de fondo y el acto sujeto a **control judicial dentro del medio de control electoral como aquel que derive en el nombramiento que materializa la elección.**

Conforme a lo anterior, **un acto es perfecto cuando tiene todos los elementos esenciales que contribuyan al ciclo de formación y se cumpla con el procedimiento hasta la exteriorización del mismo,** mediante la publicidad, notificación o comunicación teniendo como pilar el Artículo 29 de la Constitución Política y así producir los efectos jurídicos ajustado al orden legal.

Por ello, **el acto de elección es el resultado de un procedimiento previo, donde intervienen las distintas declaraciones de voluntad que integran el**

---

<sup>29</sup> *Ibidem*



procedimiento, siendo perfecto en la medida que **produce efectos jurídicos de manera eficaz**, por ello en el ámbito del derecho un acto puede existir y por tanto se presume legítimo, pero no puede ser eficaz, por cuanto, la ley ha establecido determinadas formalidades o condiciones **posteriores a su nacimiento o perfeccionamiento para que pueda hacerse cumplir.**

### 5.3.1 Del Acto de posesión

Atendiendo los términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado en sentencia de fecha agosto 29 de 2010, Magistrada Ponente Doctora María Claudia Rojas Lasso, el acto de posesión, **NO es un acto administrativo objeto de control de legalidad / ACTO DE POSESION - Concepto. Requisito para ejercer como servidor público/ ACTO DE POSESION – Naturaleza, desarrollando los requisitos y conceptos en la citada providencia, destacando el siguiente aparte:**

**“(…) los actos de posesión no son actos administrativos porque no contienen decisiones de la administración y por lo mismo no son objeto de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En efecto, la posesión en un cargo es una diligencia a través de la cual el elegido o nombrado presta juramento ante la autoridad competente “de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben”, en cumplimiento de la obligación señalada en el inciso segundo del artículo 122 de la Constitución Política, que la instituye en requisito previo e indispensable para ejercer como servidor público, y como tal no puede ser objeto de una acción de nulidad como si se tratara de un acto administrativo.” (Negrilla y Subrayado Fuera de texto)**

De conformidad con la jurisprudencia señalada, **el acto de posesión no es un acto administrativo**, sino que se trata de un documento escrito en el cual se deja **constancia de haber cumplido con la obligación señalada en el**



**artículo 122<sup>30</sup> de la Constitución por parte del nombrado de tomar posesión en su empleo y jurar, ante la autoridad competente, el cumplimiento y defensa de la Constitución y el desempeño de los deberes que el cargo le impone**, en este sentido, toda persona que ejerza un empleo público o pretenda realizar el cumplimiento de una función pública, **debe estar precedida de un nombramiento** y una posesión.

En concordancia con lo anterior, debe destacarse que la Ley 190 de 1995<sup>31</sup>, establece:

***“ARTÍCULO 5º.- En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción.”***

En virtud de la norma en cita, se concluye que las personas que prestan sus servicios en las entidades públicas, **deben ser nombradas** y en consecuencia tomar posesión en uno de los empleos de la planta de personal de la entidad si se trata de empleados públicos o vinculadas mediante contrato de trabajo si se trata de trabajadores oficiales, los cuales además de estar provistos dentro de la respectiva planta de personal y del presupuesto de la entidad.

Por lo tanto, no es procedente que una persona presté sus servicios o ejerza un cargo en una entidad pública, sin que exista **una vinculación de carácter legal y reglamentaria (nombramiento o en su defecto contrato)**, ya que con ello se vulneran de contera mandatos Constitucionales y legales.

---

<sup>30</sup> “ARTICULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.”

<sup>31</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa



### 5.3.1.1 De la Posesión para ejercer el cargo de Personero Municipal

El artículo 36 de la Ley 136 de 1994, determina frente a la posesión de los funcionarios elegidos por el Concejo, lo siguiente:

**“ARTÍCULO 36. POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS POR EL CONCEJO.** Los funcionarios elegidos por el Concejo tendrán un plazo de quince (15) días calendario para su respectiva posesión excepto en los casos de fuerza mayor en los cuales se prorrogará este término por quince (15) días más.

**Ninguna autoridad podrá dar posesión a funcionarios elegidos por el Concejo que no acrediten las calidades exigidas para el cargo, o que estén incurso en las causales de inhabilidad que señalen la Constitución y la ley, previa comprobación sumaria.**

**El funcionario que contravenga lo dispuesto en este artículo, incurrirá en causal de mala conducta.** (...) (Negrilla y Subrayada fuera del texto)

De igual manera, el artículo 171, establece:

**“ARTÍCULO 171. POSESIÓN.** **Los personeros tomarán posesión de su cargo ante el Concejo o en su defecto ante el juez civil o promiscuo municipal, primero o único del lugar.**”

Ahora bien, con respecto **a la formalidad de la posesión** para ejercer el cargo de personero municipal, la Corte Constitucional en Sentencia T-003 del 11 de mayo de 1992, Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo, señaló:

**“Para que el derecho al ejercicio de cargos y funciones públicas pueda ejercerse de manera efectiva es indispensable que concurren dos elementos exigidos por la Carta: la elección o nombramiento, acto condición que implica designación que el Estado hace, por**



**conducto del funcionario o Corporación competente, en cabeza de una persona para que ejerza las funciones, deberes y responsabilidades que el ordenamiento jurídico ha previsto respecto de un determinado cargo, y la posesión, es decir, el hecho en cuya virtud la persona asume, en efecto, esas funciones deberes y responsabilidades, bajo promesa de desempeñarlos con arreglo a la Constitución y la Ley.**

*Mientras la persona no se ha posesionado, le está vedada cualquier actuación en desarrollo de las atribuciones y actividades que corresponden al cargo, de tal modo que, pese a su designación, carece del carácter de servidor público. Es la posesión, en tal sentido, un requisito sine qua non para iniciar el desempeño de la función pública, pues según el artículo 122 de la Carta Política, ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.* (Subrayado fuera de texto)

De otra parte, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en sentencia con Radicación número: 08001-23-31-000-2004-00207-01(3780) del 22 de septiembre de 2005, Consejero ponente: Reinaldo Chavarro Buritica, indicó:

*“El demandante pretende **la nulidad de los actos de inscripción, elección y posesión de (...) como Personero del Municipio de (...)** para el periodo 2004-2006, contenidos en las actas de las sesiones del Concejo de esa localidad de 2 y 10 de enero y de 2 de febrero de 2004, respectivamente; que se ordene excluir del cómputo general de votos contenidos en el acta de sesión de la plenaria de la Corporación de 10 de enero de 2004 los depositados a favor del demandado y se llame a ocupar el cargo al candidato que le sigue en orden de votación sucesivo y descendente. Finalmente, que se comuniqué la decisión al Alcalde y al Concejo (...).*

*Advierte la Sala que el demandante incluyó entre las pretensiones de la demanda **la de declarar la nulidad del acto de posesión del demandado como si se tratara de un acto administrativo***



***definitivo susceptible de ser demandado en ejercicio de la acción pública de nulidad electoral.*** Tal hecho, por no constituir manifestación unilateral de voluntad y de conciencia de la administración capaz de crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, no constituye acto administrativo y por tanto su nulidad no puede ser demandada ni declarada en este proceso. Por ello esta sentencia se limitará a examinar la legalidad del acto administrativo definitivo que declaró la elección del demandado.

Es decir se reitera que a la luz de la jurisprudencia y las normas que rigen el nombramiento y posesión de los servidores públicos y en consecuencia el ejercicio de las funciones legalmente encomendadas, deben concurrir dos elementos a saber: **(i) la elección o nombramiento, acto condición mediante el cual el Estado hace la designación por conducto de un funcionario o Corporación competente** y (ii) la posesión, es decir, el hecho en virtud del cual una persona asume esas funciones, deberes y responsabilidades, bajo promesa solemne de desempeñarlos con arreglo a la Constitución y la ley.

#### **vi) DE LA NATURALEZA DE LA LISTA DE ELEGIBLES.**

El Sistema de Carrera Administrativa fue creado en desarrollo del artículo 124 de la Constitución de 1991, que establece como principio para el ingreso a los cargos de carrera de las entidades y órganos públicos, el mérito y las calidades de los aspirantes a través de un concurso público, en el cual la administración debe seleccionar al aspirante más destacado en términos de preparación, conocimiento y competencia, de acuerdo con las funciones del empleo y las necesidades del servicio.

Es así como los concursos públicos o de méritos desarrollados con base en los principios de igualdad e imparcialidad, son el instrumento que garantiza que, con base en la evaluación de la capacidad e idoneidad de los aspirantes, a la función pública accedan los mejores funcionarios, y en los cuales por regla general, para el acceso a cualquier cargo de carrera de conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado<sup>32</sup>, deben surtirse unas etapas mínimas que se ajustan a las indicadas en

<sup>32</sup> Estado, Sala de consulta y Servicio civil, CP Luis Fernando Álvarez Jaramillo, del 04 de febrero de 2010 Rad. 11001-03-06-000-2009-00066-00 (1976)



el Decreto 2485 de 2014 para la elección de los personero municipales, determinadas así:

**Convocatoria:** Fase en la cual se consagran las bases del concurso.

**Reclutamiento:** En esta etapa se determina quiénes de las personas inscritas en el concurso cumplen con las condiciones objetivas mínimas señaladas en la convocatoria para acceder a las pruebas de aptitud y conocimiento.

**Aplicación de pruebas e instrumentos de selección:** A través de estas pruebas se establece la capacidad profesional o técnica del aspirante, así como su idoneidad respecto de las calidades exigidas para desempeñar con eficiencia la función pública.

**Y por último la elaboración de lista de elegibles:** Que es la etapa que incluye en lista a los participantes que aprobaron las etapas del concurso y que fueron **seleccionados en estricto orden de mérito de acuerdo con el puntaje obtenido.**

En efecto, el concurso público está diseñado para evaluar todos y cada uno de los factores que deben reunir los candidatos a ocupar el respectivo cargo y el **resultado de la participación en el concurso de méritos es la lista de elegibles**, en la que de manera ordenada se indican las personas que alcanzaron los **mejores resultados** en las diferentes pruebas realizadas, para acceder a los respectivos cargos<sup>6</sup>.

En este orden de ideas, se señala que a través de la lista de elegibles se **organiza la información de los resultados del concurso lo que lo identifica como un acto preparatorio**, que indica **quiénes están llamados a ser nombrados**, de acuerdo con el número de plazas a ocupar, así como el orden de elegibilidad en que han quedado los participantes según su puntaje.



Conforme a lo anterior, la Jurisprudencia del órgano de cierre de esta jurisdicción<sup>33</sup>, señaló:

*“Pues bien, cuando la Administración asigna a un concursante puntaje al finalizar cada una de las fases que comprende el concurso, expide un acto administrativo de carácter particular y concreto, en la medida que surte un efecto inmediato, directo y subjetivo respecto del destinatario; **lo mismo ocurre cuando consolida dichos resultados mediante la conformación de una lista de elegibles**; acto administrativo que a pesar de su naturaleza plural en cuanto lo integra un conjunto de destinatarios, crea derechos singulares respecto de cada una las personas que la conforman”.*

De igual manera, la sección quinta del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. **Alberto Yepes Barreiro**, del veintitrés (23) de octubre de dos mil catorce (2014), dentro del expediente: 25-000-23-41-000-2013-02805-02, precisó:

*“Entonces, la lista o registro de elegibles es un acto administrativo de carácter particular, cuyo fin es de establecer un orden para proveer los cargos ofertados, lo que **obliga a las entidades nominadoras a proveer las plazas ofertadas en cada convocatoria o concurso, o las que se generen durante su vigencia**, de manera que el nombramiento debe hacerse en estricto orden de mérito con quienes se encuentren en el primer lugar en la lista.*

*Así las cosas, la lista de elegibles, trae como consecuencia necesaria la designación obligatoria de aquel quien ocupa el primer lugar y de aquellos que lo preceden en el orden, dependiendo del número de vacantes disponibles.(...)*

*En efecto, en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional<sup>34</sup> y esta Sección han indicado que la lista de elegibles es un acto administrativo particular que tiene por finalidad establecer con **carácter obligatorio para la administración la forma como ha de proveer los cargos que***

<sup>33</sup> Consejo de Estado - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “A” -CONSEJERO PONENTE: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN -Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil catorce (2014) Radicación No: 15001-23-33-000-2013 - 00563-02

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-446 de 2011. En este fallo se recoge la jurisprudencia sobre el particular.



***fueron objeto de concurso. (...)” (Negrilla y subrayado fuera del texto original)***

Es decir, que la estabilidad de la lista de elegibles genera los efectos correspondientes a través del **acto administrativo particular y concreto de nombramiento** que se obtiene una vez este haya sido notificado al destinatario y se encuentre en firme con carácter ejecutivo y ejecutorio.

De igual manera la jurisprudencia Constitucional <sup>35/36</sup>, indicó que:

*“Se entiende que cuando una entidad pública efectúa una convocatoria para proveer un empleo de carrera administrativa, es porque **indudablemente existe el cargo (pues) carece de toda razonabilidad** someter a un particular interesado en el mismo a las pruebas, exámenes y entrevistas que pueden resultar tensionantes para la mayoría de las personas, **sin que el proceso adelantado y sus resultados se traduzcan en el efectivo nombramiento.** En consecuencia, una vez que se han publicado los resultados, es perentorio que la entidad que ha convocado al concurso entre a proveer el cargo respectivo”.*

Por ello, la lista o registro de elegibles es un acto administrativo preparatorio de carácter particular **que tiene por finalidad establecer la forma de provisión de los cargos objeto de concurso**, con un carácter obligatorio para la administración **concluyente del sistema de nombramiento por vía del concurso público**, dado que a través de su conformación, la entidad pública con fundamento en los resultados de las distintas fases de selección, organiza en estricto orden de mérito el nombre de las personas que deben ser designadas en las plazas ofertadas en la convocatoria, observando para ello, las precisas reglas fijadas en ésta; **este acto tiene una vocación transitoria toda vez que tiene una vigencia específica en el tiempo y no se constituye como un acto sujeto a control judicial.**

<sup>35</sup> Sentencia C-319 de 2010 de la Corte Constitucional

<sup>36</sup> T-455 de 2000



Posteriormente, a través de la sentencia C-319 de 2010 la Corte Constitucional en el estudio efectuado a la utilización de lista de elegibles por parte de la Defensoría del Pueblo, señala:

*"La utilización de la lista de elegibles por el Defensor del Pueblo para proveer vacantes de la Entidad con personas que han concursado para un determinado cargo constituye un deber y no una facultad del nominador, **siempre y cuando el nombramiento concierna a cargos de igual grado y denominación, por cuanto: (i) se están nombrando personas que superaron un concurso de méritos para el mismo cargo, es decir, no se trata de un mecanismo de ingreso automático a la función pública; (ii) la norma se aplica en supuestos muy puntuales por cuanto la lista debe estar vigente (6 meses), a cuya expiración deberá hacerse un nuevo concurso; y (iii) las dificultades presupuestales que afectan a la Defensoría del Pueblo, y que le impiden realizar constantes concursos de méritos, a efectos de proveer las vacantes que se presenten en los cargos de carrera administrativa, justifican que el nominador acuda a una lista de elegibles, debidamente conformada por ciudadanos que participaron en igualdad de condiciones, a efectos de proveer otro cargo de idéntico grado y denominación que yace vacante, en vez de recurrir al expediente de la provisionalidad.** (...)" (Subrayado y negrilla fiera del texto)*

Siendo necesario que agotada la última etapa mínima del respectivo concurso de méritos, se conforma la lista de elegibles en el orden conforme al resultado porcentual **para proceder a materializar la voluntad a través del respectivo nombramiento,** conforme al cual se generan los efectos jurídicos y fiscales para ejercer el cargo a proveer, a través del respectivo acto de nombramiento que desarrolla la función de elección.

Agotadas las precisiones del marco constitucional, legal y Jurisprudencial procede el Despacho a efectuar el estudio del fondo para resolver el problema jurídico planteado conforme a lo probado y a las pruebas allegadas al plenario.



## vii) DEL CASO CONCRETO

Conforme a lo expuesto, el Despacho aterrizará el *sub-lite* de la siguiente manera:

### 7.1 De los hechos probados

-. Se encuentra acreditado que el Concejo Municipal de Santana, a través de las sesiones de la corporación registradas en las Actas N° 065 del 24 de agosto de 2015 (fls. 1118 a 1124) y Acta N° 070 del 31 de agosto de 2015 (fls 1125 a 1131), desarrolló el tema de la apertura de la convocatoria para llevar a cabo la elección del Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020.

-. De igual manera, el Concejo Municipal de Santana, **mediante Resolución N° 10 del 01 de Octubre de 2015, estableció el procedimiento** para la realización del concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de personero Municipal de Santanta, en ejercicio de las funciones constitucionales, atribuciones legales y reglamentarias establecidas en el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 y atendiendo lo ordenado por la sentencia de la Corte Constitucional C- 105 de 2013 (fls. 12 a 33; 394-416; 777-798 y 1194 a 1212), destacando del contenido de la Resolución los siguientes apartes:

*“(...) ARTÍCULO PRIMERO: Objeto. La presente resolución tiene por objeto establecer el procedimiento interno que debe llevar a cabo el Honorable concejo Municipal para la elección del Personero Municipal del Municipio de Santana, mediante la realización de un Concurso Público y Abierto de Méritos en cumplimiento de lo dispuesto (...)”*

*(...)*

*ARTÍCULO SEXTO: REQUISITOS GENERALES DE PARTICIPACIÓN: Para participar en el proceso de selección se requiere:*

- 1. Ser ciudadano (a) Colombiano (a)*



2. *Cumplir con los requisitos mínimos del cargo*
3. *No encontrarse incurso dentro de las causales de inhabilidad o incompatibilidad para desempeñar el cargo.*
4. *Aceptar la totalidad de las reglas establecidas en el Convocatoria.*

(...)

*ARTÍCULO DOCE. Evaluación de las Hojas de Vida. Entiéndase por evaluación de las hojas de vida el procedimiento mediante el cual se verifica que el candidato cumpla con las calidades mínimas exigidas por la ley para participar en el Concurso Público y abierto de Méritos para Elección de Personero Municipal de Santana y por ende está habilitado para participar en el concurso y desempeñar el cargo en caso de ser elegido.*

***Ésta etapa del concurso tiene un puntuación máxima de veinte (20) puntos e iniciará el día hábil siguiente al cierre de la etapa de inscripciones y las actividades que en este punto corresponde adelantar se realizará en un plazo máximo de dos (2) días hábiles.***

*En ésta etapa se tendrán en cuenta los estudios que posea cada candidato soportado por las certificaciones, diplomas, actas de grado o copia de la tarjeta profesional, documentos que deberán estar anexos a la hoja de vida. El aspirante debe aportar copia de los documentos a los que haga mención en la Hoja de Vida que acrediten los estudios realizados. Iniciada la etapa de Evaluaciones de las hojas de vida no se aceptarán la incorporación de nuevos documentos por parte de los concursantes en sus hojas de vida.*

(...)

***C. Puntaje por Estudios: La etapa de evaluación de las hojas de vida le permiten a cada candidato obtener una puntuación máxima de 20 puntos, por los estudios que haya realizado y que sobrepasen los estudios mínimos exigidos para el empleo a proveer. (...)***

*EDUCACIÓN FORMAL: Estudios relacionado con las funciones del cargo objeto del concurso, hasta catorce (14) puntos que se podrán obtener así:*

(...)



*Por terminación y aprobación de materias de carrera Profesional o tecnológica o técnica pendiente de título 1.*

*TOTAL DE PUNTOS EDUCACIÓN FORMAL 14.*

*(...)*

**ARTÍCULO DIECINUEVE.** *Elección. La plenaria del Concejo Municipal, mediante el mecanismo del voto secreto y por la decisión de la mitad más uno de los miembros del Concejo, hará la elección del personero municipal, para lo cual cada Concejal votará por uno de los candidatos habilitados para participar en la elección o en blanco.*

*La Secretaria del Concejo repartirá a cada uno de los Concejales la papeleta que contendrá el nombre de los candidatos que participaran en la elección y la opción del voto del blanco.*

*El presidente conformará una comisión escrutadora que se encargará del conteo de los votos y ésta a su vez informará el resultado a la plenaria. Los votos depositados deberán ser entregados a la Secretaria del Concejo quien los depositará en un sobre y los conservará en el archivo del Concejo.*

**Será elegido Personero Municipal, el candidato que haya obtenido la mitad más uno de los votos posibles.** *En caso de no lograrse esa votación el Presidente del Concejo ordenará un receso de 15 minutos y finalizado éste se procederá a repetir la elección. Si el resultado persiste, se aplazara la elección para la próxima sesión, en la cual se repetirá el mismo procedimiento.*

**ARTÍCULO VEINTE.** *Posesión. El candidato que haya obtenido la mayoría de los votos de los Concejales presentes **será declarado como ganador** y tomara posesión de conformidad con lo dispuesto en la Ley.*

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

Conforme a lo anterior, **está acreditado que el Concejo Municipal de Santana, emitió un acto administrativo en el cual pretendía establecer las etapas, requisitos y formas para adelantar el concurso público de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal para el periodo**



2016-2020, consignado en las consideraciones el contenido de la normatividad vigente.

-. Acto acompañado del aviso de convocatoria N° 002 del 1 de Octubre de 2015 (fls 393 y 1193), con fecha de fijación del 1 de octubre de 2015 y desfijación del 30 del mismo mes y año y del cual se destaca el siguiente aparte:

**“INSCRIPCIONES Y RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS**

**FECHA:** **del 1 al 30 de octubre del 2015**  
**HORARIO:** *8am a 12m y de 2 a 6 pm de lunes a viernes*  
**LUGAR:** *Secretaria del Concejo Municipal de Santana.*

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

-. A su turno, se encuentra probado que el Presidente del Concejo Municipal de Santana, **suscribió el comunicado N° 005 del 20 de octubre de 2015** (fl. 36 y 337), mediante el cual se dispuso como plazo máximo para la entrega de hojas de vida de los aspirantes al cargo de Personero Municipal de Santa **los días 23-24 y 25 de noviembre de 2015, hasta las 6:00 pm**, pese a que el aviso de convocatoria N° 002 señalaba un lapso diferente para la inscripción y recepción de documentos tal como fue indicado en precedencia.

-. Sin embargo, mediante el **acta de verificación del 30 de Octubre de 2015 (fls. 34-35)**, se realizó por parte del Presidente del Concejo Municipal de Santana **el cierre del proceso de convocatoria**<sup>37</sup> del concurso de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020, atendiendo lo señalado en el aviso de convocatoria N° 002, **embalando y rotulando las hojas vida de las personas que se postularon hasta esa fecha**, registrándose como postulante las siguientes personas:

<sup>37</sup> Ver específicamente el contenido inicial del folio 34.



55

**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

*FALLO*  
*Nulidad Electoral*  
**ACUMULADOS**  
*Rad. N 2016-00109*  
*2016-00044*

FECHA	HORA	Nº DE RADICADO	NOMBRE COMPLETO DEL POSTULANTE	Nº DE IDENTIFICACIÓN	Nº DE FOLIOS
13/10/15	02:30 P.M	001	JORGE IVAN BRACHO ADARRAGA	77.194.835	3
28/10/15	10:30 A.M	002	YENNIFER VIVIANA QUIROGA MORENO	1.057.515.813	29
28/10/15	03:09 P.M	003	ANGELA YADIRA BAYONA FANDIÑO	46.382.542	20
30/10/15	02:26 P.M	004	MAGDA PATRICIA SUAREZ RIOS	27.984.634	29
30/10/15	04:40 P.M	005	SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN	79.460.290	41
30/10/15	05:32 P.M	006	MILLER ADOLFO VARGAS DIAZ	1.099.322.201	43

De lo consignado en el acta de verificación referida, **NO se encuentra el registro de la presentación de la hoja de vida del Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ**, situación que se corrobora con el formato de radicación de las hojas de vida (fl. 1235); además de ser contradictoria la parte inicial de la misma, en cuanto refiere un cierre de la convocatoria y en la página 2 del formato de Gestión documental R-SIG-GD-01-120, indica:

*“(…) En virtud de la circular conjunta N° 100-004 de 2015 expedida por el ministro del interior (...), expedida el 8 de octubre de 2015 y radicada en*



*este despacho 27 de octubre de 2015, se hace perentorio ampliar el plazo y ajustar los parámetros de la convocatoria de acuerdo a los ítems suscritos en esta circular conjunta.*

*Por tal circunstancia ya raíz de la inscripción del concejo municipal de santana en la plataforma virtual de la ESAP para que sea esta el apoyo para este concurso, se espera que esta entidad remita el despacho del concejo la documentación correspondiente para continuar con el proceso.*

***Ante esta circunstancia la mesa directiva prorroga el plazo hasta el próximo 30 de noviembre de 2015. (...)”(Negrilla y subrayado fuera del texto)<sup>38</sup>.***

Así las cosas, se avizora que los términos indicados en el aviso de la Convocatoria N° 002 de 2015, fueron puestos en conocimiento de la comunidad conforme a la invitación pública a participar en la convocatoria de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Santana periodo 2016-2020 y el acta de cierre y verificación de fecha 30 de octubre se ajustaba con la fecha señalada como límite de recepción de documentos e inscripciones, conforme a lo cual no encuentra el Despacho soporte o justificación para que de manera contradictoria en la misma acta se cierre el proceso de convocatoria y se amplié el término, aduciendo facultades de la mesa directiva.

-. Aunado a lo anterior, en la sesión registrada través del Acta N° 079 del 01 de noviembre de 2015 (fls. 1132 a 1135), en el punto de proposiciones y varios el Presidente de la Corporación, informó a los demás miembros del Concejo lo siguiente:

***“(...) dejen contarles que la convocatoria del concurso para el personero municipal se expidió este comunicado que está ubicado en la cartelera del concejo municipal. Por el presidente se dio lectura al comunicado de fecha 30 de Octubre de 2015; este comunicado se hizo ya que se amplió el plazo debido a la circular conjunta que expidió reiteramos el ministro del interior, la directora general de la función pública y el director general de la ESAP, es un mandato para que se hagan***

<sup>38</sup> Ver también folio 1253



*las cuestiones generales ante la ESAP para que sea la encargada de todo el procedimiento para la escogencia (...) entonces se amplía el plazo hasta tanto la ESAP nos haga llegar la documentación correspondiente y en el momento en que llegue la documentación deben ajustarse los tiempos a esa directiva de la ESAP (...)*(Negrilla y subrayado fuera del texto) .

Encuentra el Despacho que efectivamente el acta de cierre fue expedida por el Presidente del Concejo Municipal de Santana el 30 de Octubre de 2015 y que solo hasta la sesión del 01 de noviembre del mismo año, informó a los demás miembros de la Corporación sobre la ampliación en el término de la convocatoria.

-El **12 de noviembre de 2015**, el Concejo Municipal de Santana, expide el **Acuerdo No 014 de 2015** (fls. 417 a 420 y 1237 a 1239), “**POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA A LA MESA DIRECTIVA DEL CONCEJO MUNICIPAL A SUSCRIBIR LA CONVOCATORIA PÚBLICA DEL CONCURSO DE MÉRITOS DE PERSONERO DEL MUNICIPIO DE SANTANA**”, y dispuso:

*“ARTÍCULO PRIMERO. Autorizar a la Mesa Directiva para que suscriba la Convocatoria del concurso de méritos para elegir Personero Municipal 2016-2020 y para celebrar el respectivo convenio interadministrativo con la ESAP para lo atinente al desarrollo integral de este concurso.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. – El concurso de méritos se realizará a través de la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP. (...)” (Negrilla y subrayada fuera del texto)*

- En las sesiones del Concejo Municipal de Santana, llevadas a cabo el 20 de noviembre, el 25 de noviembre, el 07 de diciembre y del 10 de diciembre de 2015 y registradas en las Acta N° 090, 095, 097 y 098 (fls. 1136 a 1151), se consignaron consideraciones en relación con el proceso para elección del Personero Municipal, en razón a las solicitudes efectuadas a la ESAP, a la UPTC a la Universidad de Boyacá, para contar con el apoyo para seguir el proceso de la convocatoria.



-. Posteriormente el Concejo Municipal de Santa, **emite la Resolución N° 014 del 15 de Diciembre de 2015 (fls. 40-55 y 1254 a 1269), por medio de la cual ajusta la Convocatoria N° 010 del 01 de Octubre de 2015**, y establece el procedimiento para la realización del concurso público y abierto para proveer el cargo de Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020, retomando algunos apartes descritos a continuación:

***“(...) Que mediante Resolución No 010 del 1 de octubre de 2015, se fijaron los términos de la convocatoria pública de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Santana (2016-2019) y se abrió el mecanismo de promoción y recepción de hojas de vida para tal fin.***

***Que mediante acuerdo municipal 014 del 12 de noviembre se facultó a la mesa directiva para realizar todos los procedimientos necesarios para dar cumplimiento a este mandato legal del concurso para personeros 2015.***

***Que por medio de la CIRCULAR CONJUNTA No: 100-004-2015 expedida por la Procuraduría, el Ministerio, el DAFP y la ESAP, se comunicó al concejo Municipal a realizar el concurso a través de la ESAP, razón por la cual nos inscribimos oficialmente el 21 de octubre en su página web y estuvimos a la espera de la comunicación y los documentos para iniciar este proceso, pero estos nunca llegaron.***

***(...)***

***Que en virtud a la circunstancia antes mencionada, la presidencia del Concejo ha realizado todas las gestiones correspondientes ante la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC- La UJC- Fenacon para que se realice el concurso de personero, sin que hasta la fecha hubiese una respuesta positiva para tal procedimiento.***

***(...)***

***ARTÍCULO PRIMERO:- Contratar a la empresa B&B ASESORES CONSULTORES EMPRESARIALES Y FAMILIARES SAS. Con NIT 900812374-9 para que preste el servicio profesional para la asesoría, trámite y acompañamiento en las etapas del concurso***



público de méritos para la elección de personero en el municipio de Santana – Boyacá, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 y el decreto 2485 de 2014, compilado en el decreto 1083 de 2015.

(...)

*ARTÍCULO TERCERO. La presente modificación tiene por objeto establecer el procedimiento para la continuación y realización de la elección del Personero Municipal del municipio de Santana. (...)*

*ARTICULO CUARTO. El objetivo de esta modificación es identificar y seleccionar a quienes reúnan las calidades para ejercer el cargo, a partir de criterios objetivos y mediante procesos transparentes y abiertos, atendiendo los principios de moralidad, eficiencia, imparcialidad, igualdad y publicidad en la administración pública.*

(...)

### **REQUISITOS**

**Los interesados deberán acreditar los siguientes requisitos:**

1. Ser ciudadano colombiano por nacimiento
2. Ser ciudadano en ejercicio de derechos
3. **Abogado titulado y posgrado**

(...)

1. **CONVOCATORIA Y PUBLICACIÓN**
2. **INSCRIPCIÓN Y RECEPCIÓN DE HOJAS DE VIDA**

**Estas dos etapas ya se dieron por surtidas por parte del Concejo, previo a comenzar las gestiones con las universidades.**

3. **PRUEBAS ESCRITAS DE CONOCIMIENTOS GENERALES Y COMPETENCIAS LABORALES**

Fecha: 26 de diciembre de 2015

Hora: 9:00 a.m



*Lugar: Recinto de sesiones del Concejo Municipal de Santana – Boyacá*

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

Conforme a la expedición de la Resolución N° 014 de 2015, se efectuó aviso de convocatoria N° 004 (fl. 1213), con fecha de fijación del 15 de diciembre de 2015 y desfijación del 25 del mismo mes y año, del contenido del aviso no se evidencia términos y referencias específicas en relación con la inscripción y entrega de documentos como si ocurre con el aviso N° 002 en el cual se plasmó una fecha determinada para el cierre del proceso de inscripciones.

Ateniendo lo destacado, se tiene que con la expedición de la Resolución N° 014 de diciembre de 2015, se establecieron unos **requisitos adicionales y diferentes para adelantar el concurso de méritos** en un Municipio de sexta categoría como es Santana<sup>39</sup> en virtud del Decreto No 050 del 25 de Agosto de 2008, **alterando de igual manera las condiciones señaladas en la Resolución N° 010 de 2015 que tuvo publicidad a través del aviso de convocatoria N° 002**, por hacer una ampliación de términos que ni siquiera habían sido consignados en el primer acto de la convocatoria.

De igual manera, se debe señalar que con la expedición de la Resolución N° 014 de 2015, se generó aún mayor confusión al establecer que la convocatoria, inscripciones y recepción de hojas de vida ya fue surtida por el Concejo Municipal **previo a comenzar las gestiones con las Universidades**, es decir debía atenderse el contenido del aviso de la convocatoria N° 002 de 2015 y no alterar o ampliar plazos por decisión exclusiva del Presidente de la corporación.

Advierte el Despacho que pese a las anomalías en la expedición de la resolución N° 014 que incluía requisitos adicionales como **exigencia para participar** en el proceso de convocatoria para el cargo de Personero Municipal de Santana, la demandante YENNIFER VIVIANA QUIROGA MORENO, presentó la prueba de conocimientos y las demás etapas del concurso, también es cierto que el Concejo Municipal de Santana con la expedición del segundo acto sí **modificó los requisitos mínimos para la inscripción vulnerando el debido proceso, desconociendo por completo el principio de publicidad y transparencia**

---

<sup>39</sup> Ver certificación suscrita por el Secretario General y Desarrollo Social (fl. 1229)



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

FALLO  
Nulidad Electoral  
**ACUMULADOS**  
Rad. N 2016-00109  
2016-00044

**que rigen la función pública, además de extralimitar un proceso reglado en atención al artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.**

- Concomitante, con la expedición de la Resolución N° 014 de 2015, se suscribió el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales N° 001-2015 **entre el Presidente del Concejo Municipal de Santana** y la representante legal de la Empresa B&B Asesores Consultores Empresariales y Familiares SAS (fls. 422 a 434), el 15 de diciembre de 2015, previo los estudios de conveniencia y oportunidad (fls. 435 a 441) e invitación pública de mínima cuantía (fls. 442 a 451) **y la respectiva propuesta económica ofertada calendada del 06 de Noviembre de 2015 vista a folios (327 a 329)** de la cual se extrae:

***“(...) DOCUMENTOS A PRESENTAR AL MOMENTO DE LA INSCRIPCIÓN***

1. *Hoja de Vida Formato único Función Pública-[www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co)*
2. *Fotocopia del Documento de Identificación*
3. ***Título Profesional de Abogado o Constancia Universitaria de terminación de estudios en derecho.***
4. *Certificado Judicial Vigente*
5. *Certificado de Antecedentes Disciplinarios*
6. *Certificado de Antecedentes Fiscales*
7. *Fotocopia Libreta Militar (hombres)*
8. *Los documentos enunciados en la hoja de vida.*

*(...)”<sup>40</sup>(Negrilla y subrayado fuera del texto original)*

- Es decir, que pese a que la propuesta económica presentada por la Empresa B&B Asesores Consultores Empresariales y Familiares SAS, era clara en cuanto a las exigencias de los requisitos para presentarse al cargo de personero municipal, el **contenido de la Resolución N° 014 de 2015, contravía no solo lo normado sino la propuesta presentada.**

---

<sup>40</sup> Ver específicamente folio 328



62

**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

*FALLO*  
*Nullidad Electoral*  
**ACUMULADOS**  
*Rad. N 2016-00109*  
*2016-00044*

También, llama la atención del Despacho, que hasta lo probado en esta parte de la decisión, **NO** se encuentra registro de la fecha y con exactitud del día y hora en la cual el Señor AULÌ RAMIREZ MATEUZ, realizó el proceso de inscripción y entrega de documentos para ser participe en el proceso de convocatoria para el proceso de selección de personero municipal de Santana en el periodo 2016-2020, pues del registro documental, la única acta que contiene el registro de inscritos es la del 30 de octubre de 2016.

-. Teniendo en cuenta el contrato de prestación en cita y agotando el cronograma establecido en el Resolución N° 014 de 2015, el 24 de diciembre de 2015, se publicó el resultado de la evaluación y puntaje de las hojas de vida de los aspirantes (fl. 56 y 515 a 516), conforme al siguiente orden:

	NOMBRE CANDIDATOS	CEDULA	PUNTAJE EVALUACIÓN ESTUDIOS HOJA DE VIDA (PUNTAJE MÁXIMO 50 PUNTOS)	PUNTAJE EXPERIE NCIA (PUNTAJE MÁXIMO 50 PUNTOS)	PUNTAJE TOTAL	TOTAL PESO PORCENTUAL SOBRE EL TOTAL DEL CONCURSO 15%
1	AULI RAMIREZ MATEUZ	74.328. 035	53	30	93	12.45
2	ANGELA YADIRA BAYONA FANDIÑO	46.382. 542	58	20	78	11.7
3	JORG IVAN BRACHO ADRRAGA	77.194.8 35	0	30	30	4.5
4	MAGDA PATRICIA SUAREZ RIOS	27.984. 634	58	40	98	14.7
5	MILLER ADOLFO VARGAS DIAZ	1.099.32 2.201	57	30	87	13.05
6	SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN	79.460. 290	58	40	98	14.7



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

*FALLO*  
*Nulidad Electoral*  
**ACUMULADOS**  
*Rad. N 2016-00109*  
*2016-00044*

7	YENNIFER VIVIANA QUIROGA MORENO	1.057.51 5.813	4	0	4	0.6
---	--	-------------------	---	---	---	-----

-. El 26 de diciembre de 2015, se llevó a cabo la prueba escrita de conocimientos del concurso de méritos para la elección de personero de Santana en el periodo 2016-2020, atendiendo el contenido de acta vista a folios 342 a 343 y del registro de asistencia en la planilla obrante a folio 514.

-. El 28 de Diciembre de 2015, se publicaron los resultados de las pruebas de conocimientos generales y de competencias laborales (fls. 57 a 59; 344 a 346; 520 a 522), descritos así

NOMBRES Y APELLIDOS DEL ASPIRANTE	Nº DOCUMENTO IDENTIFICACION	PRUEBA DE CONOCIMIENTOS GENERALES <u>ELIMINATORIA</u> Preguntas	PESO PORCENTUAL MINIMO 60 PUNTOS Cada pregunta equivale al 2	PESO MAXIMO EN EL TOTAL DEL CONCURSO 60%	PRUEBA DE COMPETENCIAS LABORALES CLASIFICATORIA No Preguntas	PESO PORCENTUAL EN EL TOTAL DEL CONCURSO MAXIMO 100 puntos	PESO MAXIMO EN EL TOTAL DEL CONCURSO 15%	Total sobre el total del concurso
AULI RAMIREZ MATEUZ	74.328.035	22	44	26.4	30	60	9	35.4
ANGELA YADIRA BAYONA FANDIÑO	46.382.542	No se presento	0	0	0	0	0	0
JORG IVAN BRACHO ADRRAGA	77.194.835	18	36	21.6	22	44	6.6	28.2



MAGDA PATRICIA SUAREZ RIOS	27.984. 634	No se presen to	0	0	0	0	0	0
MILLER ADOLFO VARGAS DIAZ	1.099.3 22.201	18	36	21.6	23	46	6.9	28.5
SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN	79.460. 290	26	52	31.2	27	54	8.1	39.3
YENNIFER VIVIANA QUIROGA MORENO	1.057.5 15.813	25	50	30	26	52	7.8	37.8

-. El 04 de Enero de 2016 la demandante YENNIFER VIVIANA QUIROGA MORENO, presentó solicitud ante el Concejo Municipal, por posibles irregularidades en cuanto al análisis de antecedentes en relación con el concurso de méritos para la selección de personero Municipal de Santana (fls. 61 a 64), de igual manera el 05 de enero de 2016 la interesada solicito intervención de la Procuraduría Provincial de Vélez dentro del concurso de méritos para ocupar el cargo de Personero Municipal de Santana (fls. 65 a 69).

-. La firma B&G Asesores Consultores Empresariales y Familiares SAS, el 29 de diciembre de 2015 emitió respuesta sobre la reclamación presentada por la demandante YENNIFER VIVIANA QUIROGA MORENO, en relación con los resultados de las hojas de vida (fls. 73-74), de la cual se advierte lo siguiente:

*“(...) y teniendo **en cuenta que las experiencias aplican a partir de la fecha de obtención grado como ABOGADO**, experiencia relacionada a la aspiración del cargo, y sobre los soportes, certificados y demás anexos solicitados como requisitos, en su H.V se anexan las*



*siguientes certificaciones consignadas (...)” (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

- Agotado el cronograma señalado en el Resolución N° 014 de 2015, en la sesión del Concejo Municipal de Santana, del día 01 de Enero de 2016, consignada en el Acta N° 001 del 01 de enero de 2016 (fls. 1152 a 1160), se advierte:

*“(...) ahora se aplica el criterio de méritos; el 1 de octubre se expide la resolución 010 que hace la invitación formal para este concurso, recibimos notificación de la procuraduría y del departamento administrativo de la función pública, para que a través de la ESAP se realizara el procedimiento de la elección el personero, nos inscribimos el 21 de octubre, lamentablemente la ESAP no remitió a este despacho ni información, no convenio (...)”*

- Y a través del Acta N° 002 del 04 de Enero de 2016 (fls. 79 a 88 y 1161 a 1170), se registró la sesión del Concejo Municipal de Santana, cuyo orden del día fue: Oración, Explicación del mecanismo de calificación por parte de B&G Asesores Consultores Empresariales y Familiares SAS, explicación a los aspirantes de la Personería el mecanismo de calificación, la entrevista y calificación a los aspirantes y destacando como apartes relevantes:

***“(...) Alejandro Fajardo delgado de B&B: Buenos días concejales les voy a explicar el procedimiento en forma breve, uno de los objetivos de esta entrevista es llegar a evaluar y medir las aptitudes laborales de los aspirantes, frente a esto vamos a mirar competencias funcionales, quiere decir todo lo que el aspirante tenga sus aptitudes, sus habilidades con respecto a los valores que pueden ser pertinentes para el desempeño del cargo que aspiran, también vamos a ver las competencias estratégicas, apuntan a los requerimientos que tienen que ver el conocimiento del entorno, (...) A cada uno de ustedes les voy a entregar un formato de evaluación de candidatos donde ustedes de forma individual personal van hacer el calificativo.***



(...)

Bueno concejales ahorita lo que vamos a realizar es la entrevista, es como una entrevista de trabajo donde van a ver unos objetivos y finalidades, ustedes van a ver las competencias laborales que pueden presentar el candidato o candidata (...). Vamos a evaluar esto a través de cinco ítems que les había dicho anteriormente, la dinámica para esta entrevista es en el orden que se presentaron los interesados (...)

(...)

**Se inicia la entrevista con el doctor Aulí Ramírez, el doctor Alejandro formulo las 5 preguntas sobre los temas, liderazgo, relaciones interpersonales (...)**

(...)

**Este resultado el doctor Alejandro también se les dio a conocer a los aspirantes a la personería, a más tarde el día miércoles 6 de enero el concejo tendrá los resultados finales para la respectiva elección.**

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

- De igual manera, reposa **acta de cierre** de resultados de entrevistas realizadas el 4 de enero de 2016 (fls. 523 a 524), aplicada a cuatro de los participantes cuyo resultado fue:

	<b>NOMBRE CANDIDATOS</b>	<b>CÉDULA</b>	<b>PUNTAJE TOTAL</b>
1	AULI RAMIREZ MATEUZ	74.328.035	6,8%
2	JORGE IVAN BRACHO ADRRAGA	77.194.835	No presento
3	MILLER ADOLFO VARGAS DÍAZ	1.099.322.201	6,4%
4	SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN	79.460.290	8,2%
5	YENNIFER VIVIANA QUIROGA MORENO	1.057.515.813	<b>8,5%</b>



67

**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

FALLO  
Nulidad Electoral  
**ACUMULADOS**  
Rad. N 2016-00109  
2016-00044

-. La firma B&G Asesores Consultores Empresariales y Familiares SA, **el 08 de enero de 2016, presentó la lista de elegibles** para el cargo de Personero Municipal de Santana (fls. 100 a 101 y fls. 525 a 526), con el siguiente registro:

“(…)

<b>ORDEN DE MÉRITO</b>	<b>NOMBRE DE CANDIDATOS</b>	<b>CÉDULA</b>	<b>PUNTAJE TOTAL</b>
1	SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN	79.460.290	62.2
2	AULI RAMIREZ MATEUZ	74.328.035	54.65
3	MILLER ADOLFO VARGAS DÍAZ	1.099.322.201	47.95
4	YENNIFER VIVIANA QUIROGA MORENO	1.057.515.813	46.9
5	JORGE IVAN BRACHO ADRRAGA	77.194.835	32.7

*Se presenta la LISTA DE ELEGIBLES, para que el Concejo Municipal de SANTANA – Boyacá proceda al nombramiento de quien en Mérito ocupo el primer lugar, al cargo de Personero Municipal de SANTANA- Boyacá 2016-2020. Es de tener en cuenta que esta lista de elegibles estará vigente durante todo el periodo 2016-2020, por si en cualquier circunstancia deben hacer otro Nombramiento.” (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

Lo anterior, concordante con el acta de entrega de resultados y evaluaciones de hojas de vida obrante a folios 517 a 519.

-. A través del **Acta N° 004 del 09 de Enero de 2016** se llevó a cabo la sesión para la elección del Personero Municipal de Santana para el periodo del 01 de Marzo de 2016 al 28 de Febrero de 2020, según los resultados de la firma &G Asesores Consultores Empresariales y Familiares SAS, siendo elegido como Personero del Municipio de Santana el Doctor SEGUNDO EURIPIDES MARIN



BELTRAN **con siete<sup>41</sup> votos a favor** (fls. 92 a 99 y 1173 a 1178), destacando del contenido del acta los siguientes apartes:

**“(...) 3. Se efectuó la verificación del quorum por la asistencia de nueve (9) Honorables concejales dando inicio a la reunión:**

*Concejal Gil Hernando Peña Riveros: Les agradezco que antes de la elección me hayan dado este espacio, quería comentarles para estar muy centrados en lo tenemos que hacer por el Municipio de Santana, anteayer estuve en la procuraduría general de la nación, sentando una solicitud de investigación disciplinaria para la elección de personero de Santana – Boyacá, la cual dice así (...) a usted manifiesto que solicito investigación disciplinaria por violación de las etapas del proceso de elección de personero en el municipio de santana, contra quienes resulten responsables de acuerdo a los hechos relatados en carta dirigida al honorable concejo del municipio de santana el 4 de enero de 2016 por la participante doctora Yennifer Viviana Quiroga Moreno, la solicitud obedece a que la queja se refiere a la violación de la Ley 1551 de 2012, Decreto 2485 de 2014, los principios de publicidad (...) ninguno de los aspirantes a la personera paso el examen de la esap, ese es el ente que regula esto, lo mejor para el concejo era que si la esap no nos realizó el proceso que lo hubiera hecho la uptc no una empresa sin experiencia, yo me atreví a hacer esto no solo por mí, sino por nosotros los 9 concejales, **no estoy de acuerdo que si esto viene viciado nosotros porque continuamos desamparado la ley.***

*Concejal Luis Francisco Pinzón: Yo (...) **me adhiero a las sugerencias del honorable concejal Gil Hernando Peña y tengo** suficientes bases para poder decir que se suspenda el proceso, ustedes saben concejales que yo radique un oficio al ex presidente a la fecha el Señor Juan Alberto no me ha dado respuesta, entonces yo no puedo incurrir en una falta en nombrar el personero sabiendo que no me han dado respuesta de los solicitado. (...)*

(...)

<sup>41</sup> Ver especialmente el folio 99.



4. Elección de Personero Municipal para el periodo 1 de Marzo de 2016 al 28 de febrero de 2020, según resultados de B&B Asesores, Consultores Empresariales y Familiares SAS

*El Presidente de la Corporación Carlos Sánchez: honorables Concejales conociendo los resultados de la lista de elegibles B&B Asesores, Consultores Empresariales y Familiares SAS quien ocupó el primer lugar para ocupar el cargo de Personero periodo comprendido del 1 de marzo de 2016 al 29 de febrero de 2020 fue el Doctor Segundo Eurípides Marín Beltrán 79.460.290, con un puntaje total de 62.2; **quienes estén de acuerdo por favor votar?***

(...)

**Presidente de la Corporación: Carlos Sánchez: Quedando elegido como personero para el periodo del 1 de marzo de 2016 al 29 de febrero de 2020 el Doctor Segundo Eurípides Marín Beltrán con siete votos a favor**

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

- Agotada la sesión mediante la cual se consignaron salvedades por algunos Concejales en relación al proceso para la elección del personero, los demás miembros de la corporación **emanaron su voluntad a través del voto** tal como fue desatacado en precedencia y en consecuencia mediante la **Resolución N° 003 del 01 de Febrero de 2016 se realizó el nombramiento** del Doctor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN, como Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020 (fls. 120-121), advirtiéndolo de sus aparte:

*“(...) Que el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Santana lo realizó B&B Asesores, Consultores Empresariales y familiares SAS y dio a conocer como ganador al profesional en derecho SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN, (...)”*

Quedando acreditado que para el nombramiento del Doctor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN, el **Concejo Municipal de Santana**, efectivamente ejerció su función de elección y plasmó la voluntad de cada uno de



los miembros a través del voto registrado en el Acta N° **004 del 09 de Enero de 2016.**

-. Atendiendo la decisión de la corporación, mediante el oficio N° 003 del 12 de enero de 2016, se le comunico al interesado la designación como Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020 (fl. 122), sin embargo el Señor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN, el 22 de febrero de 2016, **no acepto la nominación al cargo** (fl. 163).

-. Conforme a la anterior situación, se lleva a cabo sesión del Concejo Municipal de Santana del **29 de Febrero de 2016**, con registro en Acta N° 022 (fls. 1179 a 1192) y de la cual se destaca:

*“(...) 7. Por la Secretaria se dio lectura al oficio con fecha **de febrero 29 de 2016 aceptación del cargo del doctor Aulí Ramírez Mateúz**, se dio lectura al oficio 069 de la personería municipal, se dio lectura al oficio No 1058 de la procuraduría provincial de Vélez, por el concejal Luis Mario Morales se dio lectura a la notificación auto admite demanda del juzgado 15 administrativo oral de Tunja.*

**8. Posesión del Doctor Aulí Ramírez Mateúz como Personero para el periodo comprendido del 01 de marzo de 2016 hasta el 29 de Febrero de 2020.**

*El Presidente de la Corporación: Doctor **Aulí** de acuerdo al artículo 49 de la Ley de 1994 invocando la protección de Dios jura ante esta Honorable Corporación defender y cumplir fielmente la constitución y las Leyes de Colombia y desempeñar fielmente los deberes del cargo?*

*Doctor Aulí Ramírez: Si juro ante Dios y la Honorable Corporación y prometo al pueblo cumplir fielmente la constitución y las leyes de Colombia.*

**Quedando así legalmente posesionado el Doctor Aulí Ramírez Mateúz, identificado con cédula de ciudadanía número 74.328.035 de Santana, portador de la tarjeta profesional número 112.736 del C.S.J; en el cargo de Personero del**



***Municipio de Santana Boyacá para el periodo comprendido del 1 de marzo de 2016 hasta el 29 de febrero de 2020.***

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

Con el registro del acta referida, está plenamente demostrado que el Doctor **Aulí Ramírez Mateúz**, se **posesionó el 29 de febrero de 2016** ante los Concejales del Municipio de Santana, situación que se corrobora con el acta de posesión vista a folio 1280, sin que hubiese prueba arrimada al proceso que haya determinado el **proceso de votación de los miembros de la corporación para dicha elección** como si ocurrió en el caso del Doctor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN.

- De igual manera, está acreditado que mediante la Resolución N° 007 **del 01 de marzo de 2016**, (fls. 158 a 159; 196 -197 y 1278 a 1279), el presidente del Concejo Municipal de Santana, **efectuó el nombramiento del Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ** como personero Municipal de Santana, para el periodo 2016-2020, corroborado con la certificación vista a folio (195 y 1277).

- Además a través de la certificación, suscrita por el Presidente del Concejo Municipal de Santana de fecha 21 de junio de 2016 (fl. 1282), se advierte lo siguiente:

***“Que el día sábado 27 de febrero del 2016 se convocó a sesión, para el 29 de febrero de 2016 a las 4:00 pm, en dicha sesión se dejó constancia del Presidente ante la no aceptación del Personero elegido Segundo Eurípides Marín Beltrán y se convocó para escoger personero.***

***En el debate de puntos se otorgó el uso de la palabra a cada uno de los concejales presentes y por unanimidad fue ordenado el Doctor Aulí Ramírez Mateúz, quien era el segundo en la lista de Elegibles como Personero Municipal para el periodo 2016-2020, aunque precisando que de 8 concejales que se hallaban en el recinto, uno se declaró impedido el concejal Luis Francisco Pinzón Ramírez por ser el primo del***



**Doctor Aulí (...); los restantes aclamaron al doctor Aulí Ramírez Mateuz como Personero Municipal para el periodo 2016-2020.**

Acto seguido en cumplimiento de lo ordenado por la sala plena de la corporación, **proferí la resolución N° 007 del 1 de marzo de 2016 (...)**(Negrilla y subrayado fuera del texto).

Con lo anterior, se concluye lo siguiente: 1) Existe **contradicción** entre la certificación expedida por el Presidente del Concejo Municipal de Santana vista a folio 1282 y el registro del Acta N° 022 (fls. 1179 a 1192), pues en el acta no se advierte ninguna votación por parte de los concejales presentes en la sesión; 2) Es claro que en relación a la elección del Señor AULI RAMIREZ MATEUZ, **NO** se efectuó votación para el efecto pues el registro del acta no lo consignó; 3) El Señor RAMIREZ MATEUZ, **tomó posesión el 29 de febrero de 2016**, en la sesión registrada en el acta N° 022, **sin acto de nombramiento** y 4). **El acto de nombramiento fue proferido por el Presidente del Concejo Municipal de Santana a través de la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, es decir posterior a la posesión del cargo.**

-. Es así que actualmente quien desempeña el cargo de Personero Municipal de Santana, es el Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ, para el periodo 2016-2020 en virtud del acta de posesión obrante a folios 161-162 y de la certificación emitida por el Presidente del Concejo Municipal (fl. 157), atendiendo una posesión anterior al nombramiento efectivo, encontrando el Despacho un **desconocimiento absoluto por parte de los miembros del Concejo Municipal** de Santana y por el Señor RAMIREZ MATEUZ, sobre la naturaleza del acto formal de elección que implica la designación, por conducto del funcionario o **corporación competente**, en cabeza de una persona para ejercer las funciones, deberes y responsabilidades que el ordenamiento jurídico ha previsto respecto de un determinado cargo y en consecuencia se entiende que el funcionario sólo adquiere los derechos y deberes propios del cargo en el momento en que tome posesión del mismo, **por ser el nombramiento un acto-condición que se formaliza con el hecho de la posesión, y** no como se encuentra probado en el caso de la referencia, **donde el Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ, tomó posesión del cargo, sin el acto de nombramiento.**



Ateniendo **todos los hechos probados** referenciados en el acápite anterior, el Despacho encuentra en primera medida **inconsistencias desarrolladas con ocasión del procedimiento o etapas del concurso de méritos**, pues los lineamientos indicados por la Ley 1551 de 2012, el Decreto 2485 de 2014, la Sentencia C- 105 de 2013, no fueron atendidos por parte de los miembros del Concejo Municipal de Santana, **en virtud a que generaron confusión e incertidumbre respecto de las reglas para participar en el proceso de convocatoria, derivando con ello vulneración de los principios rectores en el marco de la garantía de publicidad, transparencia, igualdad e imparcialidad que deben pregonar los concursos públicos de méritos.**

Evidencia este Juzgado, que en desarrollo para proveer el cargo de Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020, **NO se contó con un proceso de selección objetiva derivado de una estructura técnica sólida**, únicamente con las restricciones propias enunciadas en marco legal aplicable, **pues se vislumbra un desorden administrativo que generó variaciones en las reglas del concurso e indebida aplicación de las mismas por los miembros de la corporación.**

De igual manera, se encuentra acreditado que los miembros de la corporación que convocó el concurso para proveer el cargo de Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020, ni los asesores o contratistas, **contaba con la libertad y autonomía para modificar condiciones previamente plasmadas por una disposición legal<sup>42</sup>** de rango superior, que de manera clara e inequívoca expresa que para ser elegido personero municipal se requiere en los municipios de categorías especial, **primera y segunda títulos de abogado y de postgrado** y en los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado, **para finalizar indicando que en las demás categorías podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin**

---

<sup>42</sup> Ley 1551 de 2012, se dictaron las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en particular se establece que la elección de personeros debe estar precedida de un concurso público de méritos tal como lo dispuso el artículo 35- El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así (...)



**embargo, en la calificación del concurso se dará prelación al título de abogado<sup>43</sup>.**

Conforme a lo cual, no encuentra este juzgado sentido en relación con el contenido de la Resolución N° 014 de 2015, mediante la cual se **ajusta la Convocatoria N° 010 del 01 de Octubre de 2015**, la decisión de contratar a la Empresa B&B Asesores Consultores Empresariales y Familiares SAS, y establecer el procedimiento para la realización del concurso público y abierto para Proveer el cargo de Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020, pues el contenido del segundo acto administrativo señala como requisitos mínimos contar con título de abogado y de posgrado, **extralimitado la órbita de las condiciones mínimas fijadas por la norma en cita, tal como fue ampliamente explicado.**

Sobre tales circunstancias, la Corte Constitucional advirtió en la C- 103 de 2013, que el concurso público de méritos para la elección de personeros establecida en la Ley 1551 de 2012 **debía seguir las directrices fijadas por la jurisprudencia para ese tipo de procedimientos de selección, en particular:** (i) ser abierto a cualquier persona que cumpla los requisitos para ocupar el cargo; (ii) las pruebas de selección deben orientarse a buscar el mejor perfil para el cargo; (iii) la valoración de la experiencia y preparación académica y profesional debe tener relación con las funciones que se van a desempeñar; (iv) **la fase de oposición debe responder a criterios objetivos;** (v) el mérito debe tener un mayor peso en el concurso que los criterios subjetivos de selección; (vi) debe garantizarse su publicidad; y (vii) para la realización de los concursos podrían entenderse de manera facultativa y opcional suscribir convenios con entidades públicas especializadas que asesoren a los concejos municipales.

Por ello, la argumentación del Presidente del Concejo Municipal de Santana, en ampliar los plazos y ajustar el proceso de la convocatoria, basado en la circular conjunta N° 100-004-2015, **No** es de recibo para este Despacho, en virtud a que el proceso de la convocatoria para proveer el cargo de personero municipal para el periodo 2016-2020, cuenta **con un proceso y reglamentación normativa**

<sup>43</sup> Disposición normativa con estudio de constitucionalidad a través de la Sentencia C- 105 de 2013. Magistrado Ponente: Dr. Luis Guillermo Pérez.  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-105-13.htm>



**especial** atendiendo los lineamientos del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, el Decreto 2485 de 2014, disposiciones vigentes y de rango superior, a un circular que no es más la reiteración de los planteamientos normativos referidos y en ningún caso exigía para adelantar el proceso de selección la contratación con institución pública o especial, pues se insiste la función, competencia y responsabilidad en la elección del Personero Municipal, se encuentra en cabeza de la corporación edilicia, para soportar la consideración, se destacan algunos apartes de dicha circular:

**“(...) El proceso de selección debe ser adelantado por el actual concejo municipal y finalizado por el que se posesionará el próximo 1º de enero, con el fin de que este último pueda hacer la elección dentro del plazo legal. (...)”**

*En desarrollo de los principios de coordinación, complementariedad, sostenibilidad, economía, buen gobierno y colaboración armónica; y de acuerdo con sus facultades legales, la escuela Superior de Administración Pública – ESAP **tiene la competencia para prestar el apoyo a los concejos en los concursos**, para la cual podrán suscribir convenios interadministrativos (...)*

*(...)*

*Los concejos distritales y municipales **que decidan adelantar el concurso de méritos con la ESAP**, autorizan a sus Mesas Directivas, para que mediante acto administrativo se otorgue la facultad de celebrar el respectivo convenio con la ESAP (...)*<sup>44</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Conforme a lo anterior, **NO** existe fundamento Constitucional, Legal, ni jurisprudencial que hubiese facultado al Concejo Municipal de Santana, para haber modificado las condiciones de un proceso reglado diseñado para proveer el cargo de personero municipal; así las cosas, solo un proceso de convocatoria realizado de manera seria, con reglas de juego acordes a los postulados constitucionales que brinden seguridad jurídica y reales oportunidades de los aspirantes conforme al

---

<sup>44</sup> Ver folios 1243 a 1244



principio de igualdad, **será capaz de obtener un resultado final efectivo, de lo contrario existiría expedición irregular y desconocimiento del marco normativo jurídico.**

Atendiendo lo anterior, existe pronunciamiento jurisprudencial del Consejo de Estado<sup>45</sup>, en relación con los **principios que deben regir en materia electoral**, y de los cuales se destaca:

*“La acción pública de nulidad electoral, vista a la luz de la Constitución, impone considerarla desde dos perspectivas. De una parte, como formulada en contra del acto que asigna a un ciudadano el ejercicio de funciones públicas y, de otra, en cuanto dirigida a que la investidura responda a los principios y valores que orientan la función electoral, preservando, en todo caso, el sello constitucional en la organización y conformación democrática del poder.*

*En este caso el examen se adelanta teniendo como norte la guarda e integridad del orden constitucional, de donde la elección se preserva, sí y solo sí, responde al espíritu de la carta fundamental, considerando, especialmente, los principios democrático y pluralista y las salvaguardas indispensables para realizar el Estado de derecho que repele cualquier forma de concentración del poder en unos cuantos, sea cual fuere la rama en que se ejerza.*

<sup>45</sup> **Sentencia 2013-00006 de julio 15 de 2014- SALA PLENA-Rad.: 110001-0328-000-2013-0006-00 Acumulado (2013-0007-00) Actores: Cecilia Orozco Tascón y otros/ Rodrigo Uprimny Yepes y otros- Asunto: Nulidad electoral -Bogotá, D.C., quince de julio de dos mil catorce.**

Decide la Sala Plena, las demandas acumuladas presentadas por los ciudadanos que enseguida se relacionan, contra la elección y confirmación del doctor Francisco Javier Ricaurte Gómez como magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. **CONTENIDO: SENTENCIA DE UNIFICACIÓN POR IMPORTANCIA JURÍDICA - ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL. ARTÍCULO 126 C.P. Y LA SUJECCIÓN DE LOS ACTOS DE ELECCIÓN A LOS PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y A LOS DIRIGIDOS A IMPEDIR LA CONCENTRACIÓN DEL PODER EN UN ÓRGANO CREADO CON EL PROPÓSITO DE MANTENER LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL –ARTÍCULOS 209 Y 255 C.P.–. LAS RESTRICCIONES IMPUESTAS A LA COMPETENCIA PARA ELEGIR, PREVISTAS EN EL INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 126 C.P. –REPRODUCIDO POR EL ÚLTIMO INCISO DEL ARTÍCULO 53 DE LA LEAJ– NO SE LIMITAN A LOS VÍNCULOS DE CONSANGUINIDAD, MARITALES O DE UNIÓN PERMANENTE, ENTRE ELECTOR Y ASPIRANTE. INCLUYEN LA CONDICIÓN DE ESTE ÚLTIMO DE ELECTOR DEL PRIMERO, PUES, DE NO SER ELLO ASÍ, EL CONFLICTO DE INTERESES DE UN POSIBLE “YO TE ELIJO TÚ ME ELIGES” I) ATENTA CONTRA EL EJERCICIO DESCONCENTRADO DEL PODER PÚBLICOII) GENERA CONFLICTO DE INTERESES Y SE PRESTA PARA CLIENTELISMOIV) AFECTA EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA, V) PONE EN TELA DE JUICIO LA IMPARCIALIDAD Y VI) QUEBRANTA EL DERECHO DE ACCEDER A LOS EMPLEOS PÚBLICOS EN CONDICIONES DE MÉRITO, IGUALDAD Y EQUIDAD. DESCONOCIENDO EN UN TODO LOS ARTÍCULOS 126, 209 Y 255 CONSTITUCIONALES. ANULAN ACTOS DE ELECCIÓN Y CONFIRMACIÓN DE FRANCISCO JAVIER RICAURTE COMO MAGISTRADO DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.**



*Como pudo constatar la Sala y se deriva de los distintos métodos de interpretación jurídica aplicados en la presente sentencia, el inciso segundo del artículo 126 de la Constitución Política —reproducido por el último inciso del artículo 53 de la LEAJ— debe ser leído a la luz del conjunto de normas constitucionales sin agotarse en su texto o en su letra. Solo trascendiendo la literalidad del precepto resulta factible cumplir la finalidad que impone la Constitución al ejercicio de la función electoral y así evitar que el acto de elección i) rompa el equilibrio institucional, ii) genere tratamientos injustificadamente desiguales, iii) propicie prácticas indebidas, como el conflicto de intereses, el clientelismo y, en general, iv) avale comportamientos contrarios a los principios del artículo 209 de la Constitución Política.*

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

Aunado a lo anterior, se destaca que los defectos en la formación del proceso de convocatoria para proveer el cargo de personero municipal de Santana para el periodo 2016-2020 plenamente acreditadas, genera e implica que los actos que se expidan con ocasión de ese procedimiento sean nulos, es así que en virtud de la naturaleza del acto sujeto a control dentro de los medios de control electoral acumulados de la referencia, **no podría haberse efectuado ninguna elección pues ello implica que el acto desde su origen se encuentre viciado.**

La anterior condición, también tienen relación con el principio de validez<sup>46</sup>, en virtud del cual se establece que la norma se hace obligatoria y la Administración debe aplicarla para contar con un acto administrativo que se encuentre conforme a las normas positivas, pues, de **NO ser así el acto final se encontraría desde su nacimiento viciado de nulidad en relación con su legalidad.**

## **7.2 De los cargos y concepto de violación invocados**

Ahora bien, el Despacho procede con el estudio de la tesis de la **demandante YENNIFER VIVIANA QUIROGA**, la cual se centra en que el

---

<sup>46</sup> LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA. LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, Carlos Ariel Sánchez Torres, Oscar Ibáñez Parra, Diana Cabanzo, Biblioteca Jurídica Dike, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá 2010, página 38



proceso adelantado para la elección del Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020, vulnera la Constitución, la Ley y la Jurisprudencia, **por cuanto no se respetaron las normas del concurso en relación a sus etapas**, al recibir hoja de vida de un participante de manera extemporánea, por la no realización de la etapa de admitidos e inadmitidos, no realizar la eliminatoria en la prueba de conocimientos básicos y no se permitió impugnar la lista de elegibles, conforme a lo cual se debe declarar la Nulidad de Resolución N° 003 de fecha 01 de Febrero de 2016, por medio de la cual se nombra al Doctor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN como personero del Municipio de Santana para el periodo 2016-2020.

Exponiendo como concepto de violación, la infracción de los artículos 29, 83 y 84 de la Constitución Política de 1991, de las calidades contenidas en el artículo 173 de la Ley 134 de 1994, el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, el Decreto 2485 de 2014, además de la violación jurisprudencial en cuanto al derecho del desempeño de funciones públicas y de las disposiciones del concurso.

Resaltando que el Concejo Municipal de Santana, vulneró la constitución por exigir requisitos adicionales para el ejercicio del cargo de personero municipal, situación que se ve reflejada con la expedición de la Resolución N° 014 de 2015, además por la conducta por acción u omisión de los Concejales en definir y ampliar principios, normas y procedimientos no acordes con la categoría del Municipio de Santana en atención del concurso de méritos exigiendo requisitos para municipios o distritos de categoría especial primera y segunda, no aplicable al Municipio de Santana que es de sexta categoría.

Insistiendo en que el Concejo Municipal de Santana, no respetó las normas del concurso público que debía convocar para elegir al Personero Municipal, pues desconoció las pautas establecidas en cuanto a las etapas desconociendo el Decreto 2485 de 2014, pues al recibir una hoja de vida de un participante de manera extemporánea, no realizar el listado de admitidos e inadmitidos, no realizar la etapa de carácter eliminatorio en relación a la prueba de conocimientos básicos, la vulneración en la calificación de las hojas de vida y porque la entrevista no se realizó por los Concejales, puesto que las preguntas ya venían predeterminadas por



la firma B&B Asesores Consultores Empresariales SAS y no permitirse la impugnación de la lista de elegibles.

Además de recalcar que la convocatoria aunque fue suscrita por la mesa directiva del Concejo Municipal de Santana, la autorización de la plenaria se realizó conforme al Acuerdo N° 014, **dando la facultada para adelantar el concurso a través de la ESAP, situación que no se dio** y que además no desarrollo en su contenido la mínima información como el carácter de la prueba, el puntaje mínimo aprobatorio y el valor dentro del concurso, los requisitos para el desempeño del cargo que en ningún momento podrían ser diferentes a los establecidos en la Ley 1551 de 2012, en relación al reclutamiento señala que se recibió una hoja de vida extemporáneamente y que la prueba de conocimiento no tuvo el carácter eliminatorio, no estableció el porcentaje mínimo aprobatorio.

Por último enfatiza en que el Concejo Municipal de Santana, no respetó la seguridad jurídica, confianza legítima y buena fé que los participantes depositaron ante las actuaciones que realizaba el Concejo para la elección de personero 2016-2020, exigiendo después de abierta requisitos por fuera de la Ley, sin la publicidad, pues las autoridades no pueden exigir requisitos adicionales a los establecidos, generando con ello una desviación de poder por exigir el título de Abogado con Posgrado para ser Personero del Municipio de Santana, rompiendo el principio de participación.

A su turno el **Demandante- PEDRO ELIAS BARRERA MESA**, solicita se declare la nulidad de la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, por medio de la cual se efectuó el nombramiento del Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ como Personero Municipal de Santana, según consta en el Acta N° 022 del 29 de febrero del 2016 (Sic), en virtud a que la expedición del acto en cita infringe las normas jurídicas en las cuales debió fundarse en razón a que no aplicó el debido proceso administrativo y vulnero los contenidos en la Constitución Política – artículos 4-13-29-83 y 313, las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2011 y el Decreto 2485 de 2014, además de la jurisprudencia Constitucional contenida en la C- 105 de 2013, por no ajustarse a la legalidad, ni a la transparencia, por la exigencia de requisitos adicionales.



Atendiendo las tesis de las partes demandantes, advierte el Despacho que toda la argumentación, va encaminada a **atacar la forma en la que se llevó a cabo el procedimiento administrativo** a través del cual se buscó proveer el cargo de personero municipal de Santana para el periodo 2016-2020 y tal como fue indicado en el acápite normativo, la Sentencia C-105 de 2013 que declaró la constitucionalidad del Inciso 1 del Artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, estableció de manera clara que **la realización de los concursos públicos de méritos para el nombramiento de personeros solo podía corresponder a los concejos municipales**, además de indicar que el concurso debía someterse a los parámetros mínimos señalados por la jurisprudencia para garantizar la objetividad, publicidad y transparencia del respectivo proceso de selección.

Aunado a lo anterior, determinó que 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 y en las demás categorías **podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho**, sin embargo, la misma norma establece que para **la etapa de calificación del concurso se dará prelación al título de abogado**<sup>47</sup>, conforme a lo cual **NO es un requisito de la convocatoria en los municipios de sexta categoría, ni en el reclutamiento contar con el título de abogado y el correspondiente posgrado**, pues la norma es precisa en hacer la diferenciación de requisitos de participación en el proceso y el plus a recibir en la calificación final.

Conforme a lo cual, para el Despacho es fundamental la **diferenciación de requisitos en cuanto a la participación concordante con las etapas del concurso de méritos para proveer el cargo de Personero y la ponderación en la etapa de calificación final**, de allí que el Decreto 2485 de 2014 estableció en el artículo 2º, las etapas mínimas del concurso público de méritos para la elección de personeros indicando que las etapas son tres: 1) convocatoria, 2) reclutamientos y 3) pruebas, de las pruebas se subdivide la de conocimientos, competencias comportamentales, valoración de los estudios y experiencia que sobrepasen los requisitos mínimos y la entrevista.

---

<sup>47</sup> Disposición normativa con estudio de constitucionalidad a través de la Sentencia C- 105 de 2013. Magistrado Ponente: Dr. Luis Guillermo Pérez.  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-105-13.htm>



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

*FALLO*  
*Nulidad Electoral*  
**ACUMULADOS**  
*Rad. N 2016-00109*  
*2016-00044*

Así las cosas, las disposiciones normativas establecieron que la convocatoria sea producto de la decisión de la mesa directiva del Concejo Municipal, previa autorización de la plenaria, donde de manera precisa se establezcan las reglas del concurso de méritos, con sus respectivas etapas y fechas donde se informe la publicación de la lista de admitidos y no admitidos, trámite de reclamaciones, recursos, fecha y hora del lugar de la prueba de conocimientos, el carácter de la misma, fecha de publicidad de los resultados y lo más importante los requisitos mínimos para la participación, los cuales no podrán ser diferentes a los indicados por la Ley 1551 de 2012 en su artículo 35.

En tal sentido, tenemos que la convocatoria pública es un acto a través del cual se inicia un proceso selectivo abierto a la población en general, **en el cual desde el principio y de manera expresa se especifican ciertas reglas y condiciones de participación, de allí que los términos en los que se convoca a la ciudadanía a participar en el proceso de selección, genera deberes y derechos recíprocos tanto para los interesados, como para la entidad pública que está llevando a cabo el respectivo procedimiento, razón por la cual dichas condiciones no solo permean y son transversales a toda la actuación administrativa, sino que además vinculan a la administración.**

Así las cosas, es evidente que los términos y condiciones en los que se expida una convocatoria pública se erigen como un marco jurídico de obligatorio acatamiento para las partes que en ella intervienen, razón por la cual los lapsos, requisitos, formas de calificación, entre otros aspectos, que en ella se consagren son de estricta observancia, y en consecuencia, **su modificación o variación solo se permite en casos excepcionalísimos, pues de lo contrario los principios de buena fe y confianza legítima se verían resquebrajados,** pues no podía de ser de otra forma, ya que solo si se acepta que las convocatorias son vinculantes y así se puede garantizar el debido proceso administrativo, la igualdad, el acceso equitativo a los cargos públicos y la seguridad de las actuaciones de la administración.

Conforme a lo obrante en el plenario, la mesa directiva del Concejo Municipal de Santana, expide la Resolución N° 010 (fls. 12 a 33; 394-416 y 777-



798), denominada “*Por medio de la cual se establece el procedimiento para la realización del concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Santana y se dictan otras disposiciones*”, sin embargo en la misma, **NO** se determinó un cronograma de fechas para que los participantes tuviesen conocimiento del lapso en el cual se ajustarían las etapas del concurso, de igual manera **NO** señaló el manejo que se daría a la lista de admitidos y no admitidos, el trámite de reclamaciones, recursos, fecha y hora exactas del lugar de la prueba de conocimientos, el carácter de la misma, fecha de publicidad de los resultados y lo más importante los requisitos mínimos para la participación.

Así las cosas, el Presidente del Concejo Municipal a mutuo propio suscribió el comunicado N° 005 del 20 de octubre de 2015 (fl. 36 y 337), mediante el cual dispuso como plazo máximo para la entrega de hojas de vida de los aspirantes al cargo de Personero Municipal de Santa los días 23-24 y 25 de noviembre de 2015, hasta las 6:00 pm.

Sin embargo, de manera **contradictoria a lo señalado en el comunicado** en cita, a través del acta del 30 de octubre de 2015<sup>48</sup>, el mismo Presidente del Concejo Municipal de Santana, **procede a cerrar el proceso de convocatoria del concurso (Sic)**, argumentando el contenido de la Resolución N° 010 de 2015 y del cual se destaca el siguiente aparte:

**“(...) Una vez verificadas las hojas de vida se procedió a su embalaje y a la rotulación correspondiente; documentación que reposara en el secretaria del concejo municipal hasta que se inicie el procedimiento para la evaluación por parte de la entidad autorizada. (...)”**<sup>49</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto)

De lo inscrito en el acta de verificación referida, **NO se encuentra el registro de la presentación de la hoja de vida del Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ**, ni fue arrimado al plenario prueba sobre la fecha de la inscripción y radicación de la documentación para participar en el proceso de la convocatoria.

<sup>48</sup> Ver folios 34-35

<sup>49</sup> Ver específicamente el contenido del folio 35.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

*FALLO*  
*Nulidad Electoral*  
**ACUMULADOS**  
*Rad. N 2016-00109*  
*2016-00044*

Así las cosas, no encuentra el Despacho sentido en las actuaciones desplegadas por el Concejo Municipal de Santana, ni respeto por el principio del debido proceso, publicidad y transparencia, pues tal como fue indicado en la reseña normativa en referencia, quien cuenta con la facultad de proveer el cargo de personero municipal mediante un concurso de méritos es el Concejo Municipal, corporación **que se puede apoyar y asesorar con empresas o entidades especialistas en el tema**, pero las disposiciones normativas no establecen como requisito *sine quanon* que el proceso debe ser adelantado por entidad o empresa diferentes a la corporación edilicia y al cerrar la etapa de convocatoria no es admisible que a través de un acto posterior se permita el ingreso y recepción de hojas de vidas diferentes a las allegadas en oportunidad que incluyó modificaciones en los requisitos de participación.

Además, se encuentra probado que la convocatoria para proveer el cargo de Personero Municipal de Santana fue expedida por el Concejo Municipal, sin embargo desde el contenido de la Resolución N° 010 de 2015, **la mismo no reunía las condiciones Constitucionales, legales y jurisprudenciales en relación con las reglas claras del procedimiento adelantar, además de generar al arbitrio distribución de términos para el cierre de la convocatoria que luego generó aun mayor confusión con la expedición de la Resolución N° 014 de 2015.**

Ahora bien, en relación a la etapa de reclutamiento, existe mayor contradicción en relación con la actuación adelantada inicialmente por el Concejo Municipal de Santana y luego por la firma B&B Asesores Consultores Empresariales SAS, pues del registro del acta de cierre del 30 de octubre de 2015, se advierte que se efectuó un embalaje y rotulación correspondiente de las hojas de vida presentadas hasta esa fecha y de las cuales no obra registro de la hoja de vida del Señor AULI RAMIREZ MATEUZ.

Posteriormente, el Concejo Municipal de Santana, al expedir el acuerdo N° 014 de 2015, autoriza a la mesa directiva a suscribir la convocatoria pública del concurso de méritos de Personero Municipal de Santana y celebrar el convenio



interadministrativo **con la ESAP**, sin embargo el convenio interadministrativo para apoyo y asesoría en el proceso de convocatoria no fue adelantado por dicha entidad, y **por el contrario el Presidente del Concejo Municipal de Santana, decide omitiendo la autorización dada por la mesa directiva, contratar a la Empresa B&B Asesores Consultores Empresariales y Familiares SAS (fls. 422 a 434),** generando con ello implicaciones en el procedimiento para adelantar el proceso de méritos descritos en la Resolución N° 010 de 2015.

Es así que en virtud de la suscripción del contrato de prestación de servicios con la **Empresa B&B Asesores Consultores Empresariales y Familiares SAS**, el Concejo Municipal de Santana expide la Resolución N° 014 del 15 de diciembre de 2015 (fls. 40 a 55) **por medio de la cual ajusta la Convocatoria N° 010 del 01 de Octubre de 2015,** agregando condiciones de requisitos adicionales a los que se establecen para un Municipio de categoría como Santana y que fueron extraídos en el acápite de hechos probados **y estableciendo un cronograma con descripción de actividades fechas y lugar del cual se destaca que no fue establecido el proceso de lista para admitidos e inadmitidos** y los respectivos recurso en uso de la posibilidad de reclamaciones.

Ateniendo lo probado, y en virtud al artículo 275 del CPACA, de manera expresa señala que los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de la misma norma que señala dentro de las causales la expedición por infracción de las normas en que deberían fundarse o en forma irregular, conforme a lo cual este Despacho precisa que la connotación de la expedición irregular, está dada como un vicio que se materializa **cuando se vulnera el procedimiento determinado para la formación y expedición de un acto**, 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, concordante con la infracción de normas superiores que en este caso están determinadas en el Artículo 23 de la CP/91 y el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 entre otras.



Lo anterior, comporta relevancia para el Despacho al atender la jurisprudencia actual del órgano de cierre<sup>50</sup> en relación con **la expedición irregular de los actos de elección**, destacando dentro de sus apartes lo siguiente:

*“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. En suma, 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, lo anterior aplicado al caso concreto implica determinar, si tal y como lo sostuvieron los demandantes, el Senado de la Republica omitió ceñirse de manera irrestricta al proceso de formación que el ordenamiento jurídico estableció para proferir la elección contenida en el Acta N° 2 de agosto de 2014. Uno de los aspectos más importante a la hora de verificar si un acto se profirió con expedición irregular, es determinar cuál es la norma a la que el procedimiento administrativo debió ceñirse, es decir, es necesario tener plena claridad sobre el trámite que la ley y/o la Constitución previeron para la expedición de un determinado acto, ya que solo en esa medida se puede examinar si se presentó o no alguna anomalía.*  
(...)

De igual manera, la **misma jurisprudencia**, enfatizó las características de la convocatoria pública como la herramienta eficaz para lograr una mayor participación ciudadana y así **materializar de forma efectiva el acceso igualitario a los cargos públicos**, sin que el carácter participativo pueda ser óbice para desconocer que los términos que en ella se estipulan se constituyen como normas reguladoras del procedimiento administrativo que desarrollan y en

<sup>50</sup> Consejo de Estado -SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -SECCION QUINTA Consejero ponente: Dr. ALBERTO YEPES BARREIRO. - Bogotá D.C, tres (03) de agosto de dos mil quince (2015) Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00128-00 Actor: JOHN EFREN RODRIGUEZ BARRERA Y OTRO Demandado: SECRETARIO DE LA COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPUBLICA.



esa medida son vinculantes y de obligatorio cumplimiento, tanto para la administración como para los participantes del proceso de selección.

La doctrina, de la cual se destaca el estudio realizado por 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.”*<sup>51</sup>; de igual manera la doctrina nacional en el mismo sentido, precisó que el vicio por expedición irregular, 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.”*<sup>52</sup>

Postulados que se recogieron por la **Sección Quinta del Consejo de Estado**, en la sentencia de 23 de marzo de 2007, oportunidad en la que con toda claridad se señaló:

*“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 e dijo en precedencia, **por irregularidad sustancial en la expedición de un acto declarativo de elección o de nombramiento se entiende 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**”*<sup>53</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

En suma, la causal de nulidad por expedición irregular se configura cuando **se acredita la existencia de alguna anomalía sustancial en el proceso de**

<sup>51</sup> Dromi Roberto, *Acto administrativo, ciudad argentina de Hispania de Libros, Buenos Aires, 2008, pág. 94*

<sup>52</sup> Cassagne Juan Carlos, *El acto Administrativo Teoría y Régimen Jurídico, Temis, Bogota, 2013, pág 256*

<sup>53</sup> Consejo de Estado, *Sección Quinta, Sentencia del 23 de marzo de 2007, radicado N°11001-03-28-000- 2006-00172-01(4120. CP. Dario Quiñones Pinilla.*



**formación del acto**, lo anterior aplicado al caso concreto y atendiendo la naturaleza del medio de control electoral se pregona cuando al expedirse el acto de elección sin las formalidades establecidas por la norma especial en razón a un concurso reglado, implica determinar, si tal y como lo sostuvieron los demandantes, el Concejo Municipal de Santana, **omitió ceñirse de manera irrestricta al proceso de formación que el ordenamiento jurídico estableció para proferir la elección del personero municipal para el periodo 2016-2020.**

Sobre el particular el Consejo de Estado, también realizó pronunciamiento del cual se destaca los siguientes apartes:

***“La actuación administrativa, en la que se incluye este proceso electoral, es un todo y se debe observar como tal, no obstante que se componga de unas etapas previas preparatorias y una etapa de decisión final definitiva. Si se pretende la nulidad de la decisión final y definitiva (en este caso la declaratoria de elección) nada obsta para que sólo se aleguen irregularidades ocurridas en las etapas de trámite y para que éstas tengan la suficiente entidad de viciar toda la actuación y producir su nulidad. No es necesario que se destaquen sólo vicios en el acto final de declaratoria de elección para obtener la nulidad de toda la actuación, como pareciere entenderlo el demandado; pues si la actuación administrativa es un todo, probado un vicio en las etapas previas, de formación, también conducirá al mismo resultado. De este modo, se observa que el actor acusó la legalidad del acto que culminó la actuación administrativa electoral, pero arguyendo vicios ocurridos sólo en las etapas previas de su formación, lo cual es procedente en el escenario de esta acción de nulidad electoral (...)”***<sup>54</sup>.(Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Aunado a lo anterior, no desconoce el Juzgado que existen circunstancias analizadas por la jurisprudencia en las cuales el ordenamiento jurídico **avala la variación en los términos de una convocatoria**, en este contexto la

<sup>54</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCION QUINTA-Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO- Bogotá, dieciséis (16) de septiembre de dos mil diez (2010)- Radicación numero: 11001-03-28-000-2010-00004-00- Actor: JOSE DUVAN CORREA OROZCO



administración no podrá modificar un lapso establecido en una convocatoria pública, salvo, cuando se presenten los siguientes eventos:

*“i) Cuando el cronograma expresamente así lo autorice: Bajo el entendido de que una convocatoria está precedida, usualmente, de un acto de apertura y de un cronograma, se puede concluir que es válido que se modifiquen los términos de la misma cuando en el acto de apertura o en el respectivo cronograma así se autorice, en otras palabras, cuando desde la publicación de la convocatoria se establezcan los supuestos en los cuales los términos de la convocatoria podrán ser modificados. ii) Cuando el reglamento de la entidad así lo autoriza: Es decir, cuando el reglamento de la autoridad que está adelantando el procedimiento administrativo contempla, de forma explícita, los eventos en los cuales se puede modificar los términos en los que se dictan las convocatorias públicas de dicha entidad. iii) En caso de fuerza mayor o caso fortuito: Esto es, cuando acaezca un hecho extraño al querer de la administración, totalmente imprevisible e irresistible, capaz de determinar y justificar la variación de las condiciones establecidas en la convocatoria inicial. En suma, al ser los términos y condiciones de una convocatoria plenamente vinculantes, aquellos no podrán ser modificados, salvo, cuando así lo autorice el cronograma y/o el reglamento de la respectiva autoridad o cuando acaezca una situación configurativa de fuerza mayor o caso fortuito. Lo anterior adopta más fuerza, si se tiene en cuenta que cuando se establece una convocatoria pública que culminara con la expedición de un acto administrativo, los términos, condiciones y formalidades allí estipulados hacen parte integral de la actuación administrativa y cualquier omisión o transgresión a dichas pautas podría, según la afectación que se realice, derivar en la expedición irregular del acto administrativo”<sup>55</sup>.*

<sup>55</sup> Sentencia n° 028-11001-03-28-000-2014-00128-00 de Consejo de Estado - Sección Quinta, de 3 de Agosto de 2015.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

*FALLO*  
*Nulidad Electoral*  
**ACUMULADOS**  
*Rad. N 2016-00109*  
*2016-00044*

Acorde a lo cual, se encuentra acreditado que la decisión contenida en la Resolución N° 010 de 2015, **fue una apertura ligera por parte del Concejo Municipal de Santana y sin el cabal cumplimiento de los requisitos contenidos en la Ley 1551 de 2012 y el Decreto 2485 de 2014**, pues no registro las condiciones mínimas de una convocatoria pública que fueron ampliamente descritas en precedencia; de igual manera se encuentra probado que con la expedición de la Resolución N° 014 de 2015, **se desconoció la autorización dada en virtud del Acuerdo N° 014, además de generar mayor confusión en relación al procedimiento que se debía surtir conforme a las normas legales y reglamentarias vigentes, al exigir requisitos adicionales, establecer un cronograma de actividades y fechas que debía estar plasmada en el acto de apertura y no en el acto de modificación.**

Por último atendiendo los conceptos de violación invocados por las partes y de la etapa final mínima para adelantar el concurso de méritos, advierte el Despacho que efectivamente se llevó a cabo la prueba de conocimiento con los participantes inscritos y de los cuales se realizó el proceso de análisis y estudio de hoja de vida, sin embargo en torno a la entrevista se reseñó en el acápite de hechos probados contenidos en el Acta N° 002 del 04 de Enero de 2016, el registro de la sesión del Concejo Municipal de Santana cuyo orden del día fue: Oración, Explicación del mecanismo de calificación por parte de B&G Asesores Consultores Empresariales y Familiares SAS, explicación a los aspirantes de la Personería el mecanismo de calificación, la entrevista y calificación a los aspirantes (fls. 79 a 88) y del cual se extrajo apartes en los cuales se destaca que las preguntas fueron formuladas por un Asesor de nombre Alejandro perteneciente a la empresa B&G, lo cual denota que la posibilidad con la que contaba cada concejal para realizar un control y tener apreciaciones de los concursantes tuvo intermediación.

Así las cosas, encuentra el Juzgado **mérito en relación a los conceptos de violación invocados por las partes, en virtud a que efectivamente se aprecia un absoluto desconocimiento del procedimiento Constitucional, Normativo, Reglamentario y Jurisprudencial que debía adelantar el Concejo Municipal de Santana para proveer el cargo de Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020**, pues **no es admisible la ausencia de lógica y secuencia en el respeto de los principios de debido**



proceso, imparcialidad, publicidad y transparencia, pues de la expedición de los actos contenidos tanto en la Resolución N° 010 como la N° 014 de 2015, se advierte **exigencias adicionales no contenidas en la norma**, ausencia de los parámetros mínimos para la apertura de la convocatoria que permitiera a los participantes tener el conocimiento pleno de las reglas del proceso de méritos, además de carencia de ponderación en los resultados, que generaron confusión frente a las exigencias de la presentación a la convocatoria con la calificación adicional por contar con títulos de posgrados, entre otros aspectos.

Sin embargo, atendiendo a que **los actos sujetos de control judicial en el caso sub lite**, son la Resolución N° 003 de fecha 01 de Febrero de 2016, por medio de la cual se nombra al Doctor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN y la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, mediante la cual se efectuó el nombramiento al Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ, **resultado final del proceso público de méritos** para proveer el cargo de Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020, en cuanto a la convocatoria, reclutamiento y de pruebas que adelantó el Concejo Municipal a través de la Resolución N° 010 de 2015 y Resolución N° 014 de diciembre de 2015, **conforme a lo cual la expedición de los actos de elección y nombramiento se encuentra incurso en causal de nulidad al ser el resultado de un proceso viciado como quedo claramente explicado en precedencia.**

Así las cosas, el desarrollo del proceso viciado de formación de los actos conlleva a la nulidad de los mismos, y así se finiquita el estudio del fondo del asunto, sin embargo, en gracia de discusión el Despacho no puede desatender **de su estudio otros aspectos irregulares relevantes en cuanto a la actuación adelantada por el Concejo Municipal de Santana** los cuales permiten dilucidar el segundo problema jurídico planteado, por lo tanto se procede a resolverlo y desarrollarlo en el siguiente aparte.

### 7.3 Del sistema de votaciones de las corporaciones públicas

Ahora bien, para el Despacho es importante desarrollar el segundo problema jurídico planteado, conforme a lo cual destaca que a través del Acto Legislativo 01



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

FALLO  
Nulidad Electoral  
**ACUMULADOS**  
Rad. N 2016-00109  
2016-00044

de 2009, se aprobó la disposición que modificó el artículo 133<sup>56</sup> de la Constitución Política, en el entendido de atender 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*”<sup>57</sup>. 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.

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** y 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).

Es así que 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).

Ahora bien y en relación específica de elección de personero la Ley 136 de 1994 en su artículo 170, modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, dispone la forma de elección de los Personeros Municipales y de acuerdo a lo indicado en líneas anteriores, 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

<sup>56</sup> “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).

<sup>57</sup> Artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2009.



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 pública**<sup>58</sup>.

Es importante señalar que de lo allegado como prueba al expediente, reposa el Acuerdo No 003 del 29 de febrero de 2008, por medio del cual se adopta e implementa el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Santana (fls. 1283 a 1333), donde se consigna fuera de las funciones constitucionales<sup>59</sup>, en el capítulo cuarto el sistema de votaciones, las reglas, el modo y reglas especiales, destacando los siguientes apartes:

**“Artículo 72.- Modos de Votación: En el Concejo existen tres modos de votación:**

7.2.1) *Ordinaria: Se efectúa dando los concejales, con la mano, un golpe sobre el pupitre (...)*

7.2.2) *Nomina: Si la votación no debe ser secreta (...)*

7.2.3) **Secreta: Es aquella en la que no se permite identificar cómo vota el concejal. Éste procederá depositado en la urna respectiva papeleta, marcada con la leyenda “Sí” o “No”.**

**Esta última modalidad sólo se empleará cuando se deba hacer una elección y cuando lo disponga una norma superior.**

(...)

*Cuando deba efectuarse votación secreta, el secretario llamará a cada concejal por orden alfabético de apellidos, para que deposite la papeleta en la urna.*

(...)

<sup>58</sup> 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

<sup>59</sup> Ver capítulo II



*Artículo 75.- Reglas especiales en materia de elecciones: Al acto de elección se citará con tres (3) 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 a proveer y lo depositará en la urna dispuesta para el efecto, en el orden de llamado a lista por el secretario.*

*Previamente, el presidente designará una comisión escrutadora, encargada de contar las papeletas depositadas e informar del resultado, indicando el número de votos obtenidos por cada uno de los candidatos, los votos en blanco, los votos nulos, y el total de votos. Entregando el resultado, la presidencia preguntará 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. (...)* (Negrilla y Subrayado fuera de texto)

Conforme a lo anterior, para el Despacho es claro que los miembros del Concejo Municipal de Santana, fuera del deber constitucional y legal, contaban con un reglamento propio que les permite materializar su deber de elegir a través del voto y así consolidar la manifestación de voluntad agotado el procedimiento con las formalidades de la norma en atención al proceso reglado y en el caso en concreto de la elección del Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ **NO se predicó tal ejercicio de votación y en consecuencia la expedición de la Resolución N° 007 de 2016 no cumplió con plasmar la voluntad de la corporación entre otros tantos aspectos.**

Es importante destacar frente a la existencia de un procedimiento administrativo el Consejo de Estado en providencia del 13 de Mayo de 2009, radicado 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832), siendo magistrado Ponente Ramiro Saavedra, refirió:

*“la existencia de un procedimiento previo, enderezado a la expedición de un acto administrativo, se ha entendido tradicionalmente como propia y necesaria para las decisiones que se dirigen a crear, modificar o extinguir*



*situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, es decir, con efectos que recaen sobre intereses o derechos individuales, personales, particulares, de manera directa; y es por ello que aún en el ámbito de la actuación administrativa, resulta aplicable el principio constitucional del debido proceso (art. 2960), que implica para las autoridades el deber de obrar en virtud de competencias legalmente otorgadas, conforme a leyes preexistentes, y con la plenitud de las formas propias de cada procedimiento, con miras a garantizar a los destinatarios de sus decisiones **el derecho de audiencia y de defensa, mediante la posibilidad de participar en las actuaciones previas a la expedición de la respectiva decisión, permitiéndoles aportar y controvertir pruebas y hacer las manifestaciones que consideren necesarias para la correcta formación del juicio de la Administración antes de decidir (...)*** (Negrilla y subrayado fuera del texto)

De igual manera y 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 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 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*

<sup>60</sup> “ART. 29.- El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (...)”. (cita contenida en el texto)



*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”<sup>61</sup>. (Negrilla y Subrayado fuera del texto)*

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 que 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.

---

<sup>61</sup> 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.



Ahora bien, para esta instancia el Acuerdo No 003 del 29 de febrero de 2008, **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 Santana **en caso de haber** efectuado el proceso de convocatoria para proveer el cargo de Personero atendiendo los líneamientos normativos y jurisprudenciales, debió darle aplicación a las previsiones **y tal como lo hizo en el caso del Señor SEGUNDO EURIPIDES**, sus miembros debieron haber efectuado la manifestación correspondiente del ejercicio democrático previsto para tal efecto con respecto al segundo acto de nombramiento, 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 decir<sup>62</sup>:

*“En este preciso contexto, el carácter secreto del voto constituye una manifestación directa de la libertad individual<sup>63</sup>, 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 electoral<sup>64</sup>.”**(Negrillas fuera de texto)*

<sup>62</sup> Fundamento jurídico de las consideraciones número 6.7.4.3. de la Sentencia C-1017 de 8 de noviembre de 2012, M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Guevara.

<sup>63</sup> Sentencia C-224 de 2004.

<sup>64</sup> 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”*<sup>65</sup>.

Sobre **la votación con el fin de elección**, el Consejo de Estado en pronunciamiento del 25 de agosto de 2015, siendo Ponente la Dra. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ, dentro del radicado 110010328000201500018 – 00, preciso:

*“(...) Frente a lo anterior considera el Despacho, es menester profundizar en la competencia asignada a la Comisión Interinstitucional -señalada en el artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015-, relacionada con la organización de elecciones para escoger a los representantes de los magistrados de tribunal y los jueces y de los empleados judiciales.*

*Efectivamente como lo manifiesta el demandante el literal a) del numeral 1) del artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015 otorga a la Comisión Interinstitucional únicamente la facultad de “organizar las elecciones”. Organizar, de conformidad con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (edición 22<sup>a</sup>) tiene las siguientes acepciones: 1. tr. Establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando las personas y los medios adecuados. U. t. c. prnl. 2. tr. Poner algo en orden. 3. tr. Hacer, producir algo. Organizaron una pelea. U. t. c. prnl. 4. tr. desus. Disponer el órgano para que esté acorde y templado. 5. prnl. **Dicho de una persona: Ordenarse las actividades o distribuirse el tiempo. Y las elecciones, conforme a la misma***

<sup>65</sup> Sentencia Sección Quinta de agosto 12 de 1999, radicación 2281, M.P. doctor Reinaldo Chavarro Buritica.



**obra: 1. f. Acción y efecto de elegir.** 2. f. Designación, que regularmente se hace por votos, para algún cargo, comisión, etc. 3. f. Libertad para obrar. 4. f. pl. Emisión de votos para designar cargos políticos o de otra naturaleza. Elecciones primarias. 1. f. pl. Elecciones que se hacen para designar a un candidato en unas futuras elecciones. Es así como, de sus acepciones se tiene que, la facultad otorgada tiene que ver únicamente con establecer, reformar disponer, poner en orden la designación por votos para un cargo.

(...)

Así mismo, hasta tanto no se expida una ley estatutaria que regule el funcionamiento de los órganos de gobierno y administración judicial, en aras de garantizar la permanente presencia y participación de los sectores de jueces y magistrados, por un lado, y empleados, por el otro, y teniendo en cuenta que la autorización para organizar las elecciones sectoriales sólo se ha otorgado por el Constituyente derivado por una vez (la primera), considera el Despacho que parte de esa logística organizacional debe procurar la consecución de dichos fines y reconocer que existen situaciones administrativas que pueden limitar o hacer nugatorio tal propósito, las circunstancias que pueden afectar la prestación del servicio público y, por ende, la pertenencia al Consejo de Gobierno judicial, para permitir que en el evento de acaecer -como parte del primer proceso eleccionario- se posibilite realizar las elecciones de los reemplazos de los representantes que se hallen incurso en determinadas circunstancias administrativas,(...). Por lo tanto, considera este Despacho, que la regulación sobre las elecciones de los representantes de los Magistrados de Tribunales, Jueces y Empleados judiciales en casos de ausencias, plasmadas en este artículo, no son contrarias a su competencia de organización bajo el entendido que son aplicables únicamente mientras se expide la ley estatutaria que regule el tema (...)" (Negrilla y Subrayado fuera del texto)

**Del anterior estudio, destaca el Despacho que existe similitud en el proceso de votaciones que se llevan a cabo en relación a proveer los cargos de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, equiparable al proceso de elección de Personero Municipal, pues se requiere del proceso de votación que plasme la voluntad de la**



**corporación o del cuerpo colegio tal como se destaca del contenido del artículo 231 de la C.P/91 que al texto refiere:**

*“ARTICULO 231. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado **serán elegidos por la respectiva Corporación**, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviada por el Consejo de Gobierno Judicial **tras una convocatoria pública reglada de conformidad con la ley y adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial.***

*(...) **La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado reglamentarán la fórmula de votación y el término en el cual deberán elegir a los Magistrados que conformen la respectiva corporación.**” (Negrilla y Subrayado fuera del texto)*

Es así que atendiendo el reglamento interno fijado y específicamente determinado para el proceso de elección, no es procedente desconocerlo por sus integrantes como ocurrió por parte de los miembros del Concejo Municipal de Santana.

Por ello 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 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 voluntad**<sup>66</sup>. De igual forma, cuando la decisión de la administración viola las

<sup>66</sup> Sentencia 14519 del 26 de septiembre de 2007. C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.



**normas de orden adjetivo que establecen el procedimiento para su formación o la manera como éste debe presentarse<sup>67</sup>.**

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

Se advierte, no obstante, que tanto la doctrina como la jurisprudencia, al tratar el tema de la formalidad del acto administrativo y la nulidad proveniente de su desconocimiento, han sido del criterio de que no cualquier defecto, puede tener la virtualidad de invalidar una decisión de la Administración, puesto que “...no todas las formas tienen un mismo alcance o valor...”, **y ellas van desde las sustanciales hasta las meramente accesorias, siendo únicamente las primeras las que realmente inciden en la existencia del acto y su surgimiento a la vida jurídica y por lo tanto, la omisión de las mismas sí afecta su validez<sup>68</sup>.**”

Igualmente la alta Corporación precisó “*Es claro entonces, que al juez le corresponde dilucidar en cada caso concreto, la clase de requisito formal cuyo cumplimiento se echa de menos en la demanda y se aduce como causal de anulación de un acto administrativo, analizando, de un lado, las normas que establecen los requisitos formales de expedición del acto en cuestión y la incidencia de aquellos en la decisión; y de otro lado, las circunstancias en las que la Administración expidió el acto acusado sin el cumplimiento de alguno de tales requisitos formales, para concluir si efectivamente, la omisión es de tal gravedad, que amerita declarar la nulidad del acto administrativo acusado o si se trata de un requisito de menor entidad, cuyo desconocimiento en nada incide frente a la decisión de la Administración. Así lo ha considerado el Consejo de*

<sup>67</sup> Sentencia 17834 del 25 de junio de 2012. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>68</sup> BETANCUR JARAMILLO, Carlos; *Derecho Procesal Administrativo*. Señal Editora, 7ª ed., 2009. pg. 256. (cita contenida en el texto)



*Estado, al sostener que “(...) la jurisprudencia de la Corporación ha diferenciado en los vicios de forma, aquellos que no son sustanciales al trámite o al debido proceso del acto, de aquéllos que sí lo son, para determinar que los primeros no tienen la virtud de generar la anulación del acto que lo padece”<sup>69</sup> (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

Al respecto al Doctrina<sup>70</sup> 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, el acto administrativo será nulo de pleno derecho, así las cosas y pese a que la Resolución N° 003 de 2016 (fls. 120-121), no produjo efectos jurídicos si fue expedida pese a los vicios del procedimiento que conllevó el concurso público de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Santana periodo 2016-2020, este acto sí plasmó la voluntad de los miembros del concejo pese haber nacido viciado por las irregularidades en el proceso de formación, atendiendo las funciones constitucionales, legales, jurisprudenciales y reglamentarias.

Conforme a lo citado, **también se concluye que la omisión y actuación del concejo Municipal se encuadra en** causal de nulidad por expedición irregular pues cuando se acredita la existencia de alguna anomalía sustancial en el proceso de formación del acto, en este caso, si bien es cierto no se

<sup>69</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 28 de octubre de 1999, Expediente 3443, M.P.: Juan Alberto Polo Figueroa ( cita contenida en el texto)

<sup>70</sup> Catedra de derecho administrativo General y Colombiano, Tomo II, Jairo Ramos Acevedo, Segunda Edición, Página 92



cumplió el procedimiento constitucional, legal y reglamentario para efectuar la elección del Personero Municipal periodo legal 2016 – 2020 en relación con la expedición de la Resolución N° 003 de 2016 (fls. 120-121), también es claro que **NO** se configuró el proceso de formación o la materialización de la manifestación de la voluntad por parte de la corporación pues se insiste **no se realizó la votación para formalizar el nombramiento del Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ.**

En este orden de ideas, en el caso bajo estudio y de acuerdo al material probatorio obrante en el expediente, es dable concluir que la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, (fls. 158 a 159 y 196 -197), por medio de la cual se nombra como personero Municipal al Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ, por ocupar el segundo lugar de la lista de elegibles, en razón de la no aceptación del primero en la lista Doctor SEGUNDO EURIPIDEZ MARIN BELTRAN, **desconoce por completo la función electoral asignada Constitucionalmente**, es decir, que la ausencia de la voluntad de decidir por quien se vota, **comporta que el acto enjuiciado carece de un elemento esencial para la conformación del acto administrativo**, pues para su formación se requiere la manifestación de la voluntad del órgano colegiado, en este caso de los miembros del Concejo Municipal de Santana; declaración que no permitió la conformación del acto administrativo por medio del cual se llevó a cabo el nombramiento del Personero de la Municipalidad, razones de más para emitir respuesta al segundo problema planteado por el Despacho, **que se insiste, no trasciende en la decisión final** en razón a que al haberse determinado en precedencia que la Resolución No 007 de 2016, se **constituye en un acto administrativo nulo de pleno derecho, por irregularidades sustanciales, por vicios desde su origen en razón a los defectos en la formación del proceso de convocatoria para proveer el cargo de personero municipal de Santana**, implica que los actos finales<sup>71</sup> que se expidieron con ocasión de ese procedimiento son nulos.

<sup>71</sup> Resolución N° 003 de fecha 01 de Febrero de 2016, por medio de la cual se nombra al Doctor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN y la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, mediante la cual se efectuó el nombramiento al Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ.



### 7.3 De las excepciones propuestas

Ahora bien, del Despacho desatara las excepciones propuestas por parte del MUNICIPIO DE SANTANA- CONCEJO MUNICIPAL SANTANA (Fls. 211-214), las cuales denominó *“Inepta demanda por inexistencia de causa petendi - Ausencia de Causa para la pretensión – No violación de las normas superiores por los actos administrativos enjuiciados y total apego a las normas que regularon el concurso de méritos”*.

Además de las formuladas por el apoderado del Doctor **AULI RAMIREZ MATEUZ**, contenidas a **folios 931 a 938 dentro del radicado inicial 2016-00109**, mediante el cual propone como medios exceptivos los denominados *“Falta de legitimación por pasiva, inepta demanda por indeterminación de lo pretendido y cumplimiento del debido proceso”* y en relación al proceso acumulado dentro del medio de control invoca como medios exceptivos los denominados *“Inepta demanda y cumplimiento del debido proceso”*<sup>72</sup> y tal como **fue indicado en la Audiencia Inicial celebrada el 16 de Junio del año en curso**, se postergarían para el estudio del fondo del asunto.

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

Pues tal y 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,

---

<sup>72</sup> Ver folios 1052 a 1055



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 (...)**<sup>73</sup>

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 las demandadas no tienen 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 jurisprudencia<sup>74</sup> del órgano de cierre y la **norma especial**<sup>75</sup>, 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 interpretarse remisión a la norma procesal general, desconociendo la especialidad.**

Se reitera entonces 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 o causa petendi, el Despacho debe ser enfático en señalar que pese a las falencias técnicas que puedan avizorarse 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

<sup>73</sup> 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.

<sup>74</sup> 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

<sup>75</sup> Artículo 296 Del CPACA



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, a su turno es importante señalar que con la presentación de la nueva demanda que generó la acumulación de procesos se incluyó dentro del estudio de nulidad electoral la Resolución N° 007 de 2016, mediante la cual se nombró al Doctor **AULI RAMIREZ MATEUZ** **excepción** que fue desestimada en la audiencia inicial realizada el 16 de junio de 2016 y se dispuso en **consecuencia que no era procedente la declaratoria de falta de legitimación en la causa por pasiva** por existir los elementos para desarrollan el proceso en el marco del artículo 275 del CPACA, mediante el cual establece que los actos de elección o nombramiento son nulos y objeto del medio de control electoral, por lo cual se garantiza a la persona nombrada el respeto de los principios del debido proceso y derecho de defensa por vinculación en un proceso de esta naturaleza. Decisión que fue notificada en estrados sin que se hubiese interpuesto recurso alguno.



#### 7.4 De la respuesta a los problemas jurídicos planteados

De conformidad con lo expuesto el Despacho, responde los problemas jurídicos planteados en la audiencia inicial y de los cuales las partes estuvieron conforme con la fijación del litigio, de la siguiente manera:

Efectivamente, la expedición de la Resolución N° 003 de fecha 01 de Febrero de 2016, por medio de la cual se nombra al Doctor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN, **pese a que no produjo efectos jurídicos** y la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, mediante la cual se efectuó la protocolización como personero del Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ, se encuentran incurso en causal de anulación dentro del medio de control electoral, por ser el resultado de un proceso de convocatoria que introdujo modificaciones a través de la Resolución N° 014 de 2015, exigencias de requisitos adicionales a los establecido por las leyes 134 de 1994, 1551 de 2012 y Decreto 2485 de 2014, además **por presentar anomalías sustanciales en el procedimiento administrativo adelantado por el Concejo Municipal de Santana**, para proveer el cargo de Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020, **falencias que derivan en la expedición irregular de los actos de elección referidos**, toda vez que se vulneró el debido proceso, la publicidad y transparencia, por no atender los requisitos mínimos, ni los elementos esenciales en la convocatoria pública vulnerando a los participantes el conocimiento de reglas claras en relación al concurso.

Aunado a que son actos sujetos a control de legalidad en virtud del medio de control electoral y por consiguiente son los únicos a los cuales el Juez puede declarar su nulidad, así respecto de las demás pretensiones invocadas por los demandantes, tal como fue indicado en el acápite de consideraciones no son actos sujetos a estudio, por lo cual se despacharan negativamente las demás pretensiones de declaratorias de nulidad.

No obstante la irregularidad manifiesta anotada y como quiera que la causal de nulidad por expedición irregular se configuró por haberse acreditado



ampliamente la existencia de anomalías **en el proceso de formación del acto definitivo declarativo de elección o de nombramiento por vicios sustanciales en el proceso de su expedición** y siendo estas irregularidades capaces de alterar, con la suficiente gravedad y determinante el resultado final del mismo, como es **la Resolución No 007 de 2016, y que se constituye en consecuencia en un acto administrativo nulo de pleno derecho, se insiste por vicios en la formación del proceso de convocatoria para proveer el cargo de personero municipal de Santana** y como se indicó en líneas anteriores, no sería necesario efectuar estudio del segundo problema jurídico planteado que se construyó en virtud de la demanda presentada por el Ministerio Público en contra de la Resolución 007 de marzo 1 de 2016, el Juzgado **lo abordó en razón a que se evidenciaron irregularidades que deben precisarse ante las posibles implicaciones de carácter disciplinario y penal.**

Por lo anterior, y conforme a los argumentos Ut Supra, el Despacho responde el segundo problema jurídico planteado, indicando que efectivamente el Concejo Municipal de Santana NO cumplió con la función Constitución de elegir al personero municipal de Santana para el periodo 2016-2020, puesto que con la expedición de la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, **NO** se plasmó la voluntad de la corporación, pues la corporación no efectuó la votación, además de haber permitido que el Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ, hubiese tomado posesión del cargo de Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020 **el 29 de febrero de 2016, sin el acto previo de nombramiento.**

Finalmente encuentra este Juzgado que el Concejo Municipal de Santana NO dio cumplimiento efectivo del deber constitucional contenido en el numeral 8 del artículo 313, concordante con el artículo 170 de la Ley 134 de 1994, artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 y del Decreto 2485 de 2014, conforme a lo cual es del caso disponer que la Corporación Municipal en un lapso no mayor a tres (03) meses siguientes a la ejecutoria de la presente decisión proceda a realizar el concurso de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020 **acorde a los parámetros fijados** por las disposiciones normativas vigentes y atendiendo a que con la presente decisión se estaría en presencia de una



vacancia absoluta en el cargo de personero municipal de Santana para lo cual deberá atenderse el contenido del artículo 35<sup>76</sup> de la Ley 1551 de 2012.

Conforme a lo cual, considera el Despacho que las irregularidades y omisiones avizoradas en el plenario, por parte de los miembros del Concejo Municipal de Santana tanto los que ejercieron finalizando el periodo 2015, como el nuevo cabildo que tomó posesión el 1º de Enero de 2016, deben ser objeto de investigación, por lo tanto se ordena compulsar por Secretaría copias de las piezas procesales del medio de control de la referencia y de este fallo, ante la Procuraduría Provincial de Vélez y Fiscalía General de la Nación, para que inicien las investigaciones pertinentes si es del caso, en relación **con la posibles faltas disciplinarias y conductas penales** en que hubiesen podido incurrir los miembros de la Corporación por voto popular de la Localidad de Santana, como consecuencia de los vicios encontrados en la presente decisión en relación con el procedimiento adelantado para la elección y nombramiento del Personero Municipal **para el periodo 2016-2020.**

#### DE LAS CONCLUSIONES RELEVANTES

- ✓ La Constitución Política, en su artículo 313 numeral 8, estableció que a los Concejos Municipales les corresponde **elegir** al Personero Municipal.
- ✓ La naturaleza del medio de control de la referencia, recae sobre actos particulares y concretos, **determinados en el acto de elección o nombramiento, que se haya surtido por el sistema legal y reglamentario previsto para el efecto.**
- ✓ El acto de elección o nombramiento, **produce efectos concretos frente a una persona determinada denominada el elegido y es el único sujeto a control judicial a través del medio electoral.**

<sup>76</sup> "ARTÍCULO 35. El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 170. Elección. ...

*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 se realice el concurso correspondiente (...)"*



- ✓ La lista de elegibles como resultado del concurso público abierto de méritos realizado para proveer el cargo de personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020, **es un acto preparatorio no sujeto de control judicial, es razón a que su fin u objetivo era determinar el orden producto de los resultados de las diversas pruebas presentadas y que constituye la base para determinar cuáles eran las personas en las cuales podría recaer el nombramiento y ser elegidas siempre y cuando reunieran los requisitos de Ley.**
- ✓ De conformidad con la Ley 1551 de 2012, la cual modificó el artículo 170 de la Ley 134 de 1994, se 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,** indicando de manera precisa que 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 **y 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.
- ✓ Las disposiciones normativas que regulan el concurso para proveer el cargo de personero municipal, realizaron **diferenciación de requisitos en cuanto a la participación concordante con las etapas del concurso de méritos para proveer el cargo de Personero y la ponderación en la etapa de calificación final,** de allí que el Decreto 2485 de 2014 estableció en el artículo 2º, **las etapas mínimas del concurso público de méritos para la elección** de personeros indicando que las etapas son tres: 1) **convocatoria, 2) reclutamientos y 3) pruebas,** de las pruebas se subdivide la de conocimientos, competencias comportamentales, valoración de los estudios y experiencia que sobrepasen los requisitos mínimos y la entrevista.



- ✓ Teniendo en cuenta lo anterior, **el legislador** es el único autorizado por la Constitución Política para definir los requisitos para ser personero de un Municipio, bien sea de capital de departamento o de los establecidos en la tercera, cuarta y demás categorías, luego entonces si la convocatoria expresa e inequívocamente dispone requisitos diferentes a los reglados afectaría el desarrollo y la participación bajo la vulneración de los principios de igualdad, debido proceso, transparencia, publicidad, legalidad y libre competencia.
  
- ✓ Para el Despacho es claro que las resoluciones por medio de las cuales se estableció el procedimiento para adelantar el concurso público de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Santana para el periodo 2016-2020 contenidas en las Resoluciones N° 010 y 014 de 2015, no constituyen el objeto del presente medio de control acumulado, **sino la elección y nombramiento que materializa y concreta la cadena de actuaciones.**
  
- ✓ En desarrollo de las consideraciones, el Despacho diferenció los actos preparatorios del acto de elección sujeto a control judicial que conforma el nombramiento acusado, precisando que respecto de los primeros se atribuyen los vicios irregulares en su expedición que desencadena en la decisión de voluntad contenida en los segundo.
  
- ✓ Se destaca que la valoración jurídica de la apertura del concurso es enteramente objetiva, es decir el contenido de la convocatoria debe atender los requisitos y condiciones mínimas establecidas en la normatividad vigente y no pueden ser alterados o modificados por quienes cuentan con la potestad Constitucional y legal para adelantar el proceso público de méritos para proveer el cargo de personero municipal para el periodo 2016-2020.
  
- ✓ Conforme a lo cual, la expedición de la Resolución N° 003 de fecha 01 de Febrero de 2016, por medio de la cual se nombra al Doctor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN, pese a no generar efectos jurídicos por el



declinamiento en la designación y la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, mediante la cual se efectuó el nombramiento al Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ, se encuentran incursas en causal de anulación dentro del medio de control electoral a través de la expedición irregular, por ser el resultado de un proceso de convocatoria que introdujo modificaciones a través de la Resolución N° 014 de 2015, exigencias de requisitos adicionales a los establecido por las leyes 134 de 1994, 1551 de 2012 y Decreto 2485 de 2014.

- ✓ La irregularidad sustancial en la expedición de un acto declarativo de elección o de nombramiento, es 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, es así que conforme a la jurisprudencia del órgano de cierre citada en precedencia, **las actuaciones administrativas que desarrollan un proceso electoral es un todo**, y si se pretende la nulidad de la decisión final y definitiva, nada obsta para que sólo se aleguen irregularidades ocurridas en las etapas de trámite y para que éstas tengan la suficiente entidad de viciar toda la actuación y producir su nulidad. Es así que No es necesario que se destaquen sólo vicios en el acto final de declaratoria de elección para obtener la nulidad de toda la actuación.
  
- ✓ Las Resoluciones N° 003 de fecha 01 de Febrero de 2016, por medio de la cual se nombra al Doctor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN y la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, mediante la cual se efectuó el nombramiento al Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ, se constituyen en **actos administrativos nulos de pleno derecho, por irregularidades sustanciales y vicios desde su origen en razón a los defectos en la formación del proceso de convocatoria para proveer el cargo de personero municipal de Santana**, conllevando indefectiblemente a que los actos finales que se expidieron con ocasión de ese procedimiento sean nulos.



- ✓ 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 elección de personero municipal 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 Política.
- ✓ El funcionario público elegido como Personero debe cumplir con los elementos exigidos para tener derecho al ejercicio de cargos y funciones públicas; por consiguiente, debe presentar ante la autoridad competente el **acto mediante el cual se hace el nombramiento del cargo por parte del Concejo Municipal para que así mismo se produzca la posesión** y de sus formalidades debe quedar constancia en el Acta respectiva.

### **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 constitucional<sup>77</sup>, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

<sup>77</sup> 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)



115

**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

FALLO  
Nulidad Electoral  
**ACUMULADOS**  
Rad. N 2016-00109  
2016-00044

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 formuladas por el MUNICIPIO DE SANTANA- CONCEJO MUNICIPAL SANTANA (Fls. 211-214), que denominó “*Inepta demanda por inexistencia de causa petendi - Ausencia de Causa para la pretensión – No violación de las normas superiores por los actos administrativos enjuiciados y Total apego a las normas que regularon el concurso de méritos*”, por las razones anotadas.

**SEGUNDO.- DECLARAR NO PROBADAS**, las excepciones formuladas por el demandado **AULI RAMIREZ MATEUZ**, enunciadas como “*Falta de legitimación por pasiva, inepta demanda por indeterminación de lo pretendido y cumplimiento del debido proceso*” e “*Inepta demanda y cumplimiento del debido proceso*”<sup>78</sup>, por las consideraciones expuestas.

**TERCERO.- DECLARAR LA NULIDAD DE LOS ACTOS ACUSADOS**, contenidos en la Resolución N° 003 de fecha 01 de Febrero de 2016, por medio de la cual se nombró al Doctor SEGUNDO EURIPIDES MARIN BELTRAN y la Resolución N° 007 del 01 de marzo de 2016, mediante la cual se protocolizó el nombramiento del Doctor AULI RAMIREZ MATEUZ como Personero Municipal de Santana para el período Legal 2016 a 2020, por las razones expuestas en precedencia.

**CUARTO.-** Como consecuencia de lo dispuesto en el numeral anterior, **ORDÉNESE** al Concejo Municipal de Santana, una vez ejecutoriado el presente fallo, que **en un término no mayor a Tres (03) meses**, efectúe las actuaciones administrativas y legales de su competencia para realizar el proceso tendiente a materializar la elección del Personero Municipal de Santana y proveer el cargo conforme al mandato constitucional, legal y reglamentario para el período 2016-2020. Término en el cual deberá proveerse la vacante temporal con persona

<sup>78</sup> Ver folios 1052 a 1055 y las contenidas a folios 931 a 938 dentro del radicado inicial 2016-00109.



idónea y conforme al procedimiento legal el cargo de Personero Municipal de dicha localidad.

**QUINTO.- NEGAR** las demás pretensiones, en virtud a lo expuesto en precedencia.

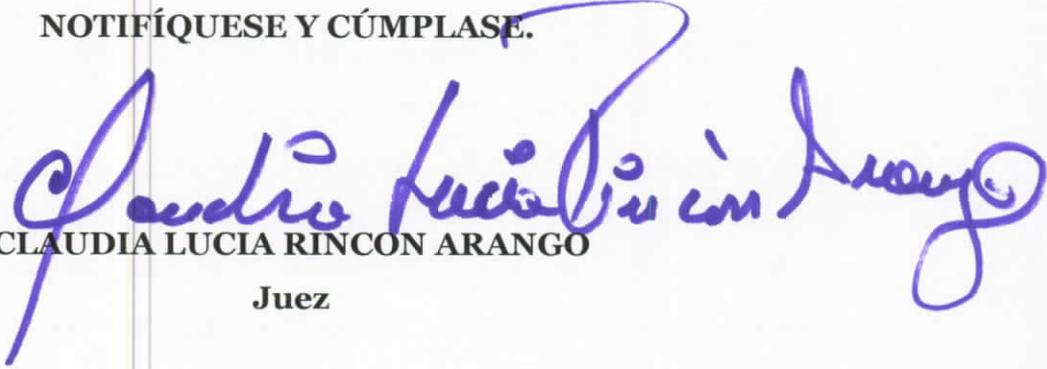
**SEXTO.-** Por Secretaría remítase copias de las piezas procesales del medio de control de la referencia y de este fallo, ante la Procuraduría Provincial de Vélez – Santander y Fiscalía General de la Nación, para que inicien las investigaciones por la eventual configuración de responsabilidades de orden disciplinario y penal por parte de los miembros del Concejo Municipal de Santana, tanto los que ejercieron en el período final del año 2015, como el nuevo cabildo que ejerció funciones a partir del 1º de enero de 2016, conforme a los argumentos expuestos.

**SÈPTIMO.- Sin condena** en costas, ni agencias en derecho.

**OCTAVO.- 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.**

**NOVENO.-** 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

Juez