



Radicado: 50001-23-33-000-2020-00981-01
Demandante: Hugo Cesar Chingaté Prieto
(Procurador 206 Judicial I para Asuntos Administrativos de Villavicencio)
Demandada: Norbi Segura Carmona
Personera de Puerto Carreño

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 50001-23-33-000-2020-00981-01
Demandante: HUGO CESAR CHINGATÉ PRIETO
Demandada: Norbi Segura Carmona como personera de Puerto Carreño – Vichada, para el periodo 2020-2024

Tema: Idoneidad de la acción de nulidad electoral para cuestionar el incumplimiento de los requisitos legales para prestar asesoría especializada en el trámite de concursos de mérito para la elección de personeros, artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015. Reiteración jurisprudencial¹.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia de 9 de septiembre de 2021, por la cual el Tribunal Administrativo del Meta declaró la nulidad del acto de elección de la señora Norbi Segura Carmona, como personera municipal de Puerto Carreño, Vichada, periodo 2020 – 2024, contenido en el acta No. 012 del 18 de febrero de 2020.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El señor Hugo Cesar Chingaté Prieto, en calidad de procurador 206 Judicial I para Asuntos Administrativos de Villavicencio, instauró demanda² en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra i) del acta No. 012 del 18 de febrero de 2020, por medio de la cual el Concejo Municipal de Puerto Carreño (Vichada) eligió a la señora Norbi Segura Carmona, como

¹ Al respecto ver: Consejo de estado, Sección Quinta. Radicación 52001-23-33-000-2020-00982-03, sentencia del 27 de enero de 2022, 15001-23-33-000-2020-01934-01. MP Luis Alberto Álvarez Parra. Consejo de Estado, Sección Quinta. Radicación 15001233300020200193401, auto de segunda instancia del 21 de mayo de 2021. MP. Luis Alberto Álvarez Parra, entre otros.

² Acorde con la subsanación de la demanda. La demanda fue radicada el 14 de julio de 2020.





personera de dicha municipalidad para el periodo 2020 a 2024, y ii) de la Resolución No. 026 del 20 de febrero de 2020 *“por medio de la cual se protocoliza la elección de la personera del Municipio de Puerto Carreño Vichada, para el periodo 2020-2024”*.

1.1. Hechos

El 12 de noviembre de 2019 el Concejo Municipal de Puerto Carreño – Vichada suscribió el convenio No. 001 con las empresas Federación Colombiana de Autoridades Locales – FEDECAL y CREAMOS TALENTOS, para el acompañamiento, asesoría, y apoyo a la gestión en el proceso del concurso de méritos para la elección del personero municipal de conformidad con el Decreto 1083 de 2015.

Mediante la Resolución No. 074 del 15 de noviembre de 2019, el Concejo Municipal de Puerto Carreño convocó el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de personero de ese ente municipal para el periodo 2020-2024 y el día 27 de noviembre de 2019 expidió el acta de cierre de la convocatoria pública No. 2019-CM-002.

Con Resolución 099 del 27 de diciembre de 2019, el Concejo Municipal de Puerto Carreño procedió a realizar la publicación de la lista definitiva de los resultados de la prueba de valoración de análisis de antecedentes del concurso público para elegir personero municipal, señalando únicamente a la señora Norbi Segura Carmona como candidata.

Posteriormente, con la Resolución 006 del 9 de enero de 2020, el Concejo Municipal suspendió provisionalmente el concurso de personero municipal. Durante esta suspensión y solicitó a FEDECAL y CREAMOS TALENTOS soportes que demuestren la experiencia en el tema de escogencia de personal, de tal forma que se pueda determinar su idoneidad para realizar este tipo de procesos, y también se solicitó a la Cámara de Comercio de Bogotá, el certificado de existencia y representación legal de las mencionadas entidades.

Después recibir los certificados de registro de la Cámara de Comercio requeridos a las dos entidades y de forma adicional unas constancias laborales del establecimiento de comercio CREAMOS TALENTOS, la Mesa Directiva del Concejo expidió la Resolución No. 018 del 10 de febrero de 2020: *“Por medio de la cual se reanuda el proceso establecido y se modifica el cronograma dentro del concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Puerto Carreño.”*

El día 20 de febrero de 2020 el Concejo Municipal de Puerto Carreño profirió la Resolución No. 026 *“Por medio de la cual se protocoliza la elección de la (señora Norbi*



Segura Carmona como) Personera del municipio de Puerto Carreño, Vichada para el periodo 2020- 2024”.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

El actor señaló como fundamentos normativos, las causales de nulidad electoral previstas en los artículos 137 y 275 del C.P.A.C.A, y precisó como sustento los siguientes argumentos:

1. El plazo de inscripción fue inferior al mínimo legalmente previsto. Afirmó que el parágrafo del artículo 2.2.6.2 del Decreto compilatorio 1083 de 2015, señala que el término para las inscripciones se determinará en cada convocatoria, el cual no puede ser inferior a 5 días, lo que se ha considerado como una regla aplicable por analogía a los concursos de méritos para elegir Personeros y por lo que, consideró que en este caso el plazo mínimo legal de inscripción fue desatendido, pues de conformidad con el cronograma y lo indicado en la página web municipal, el cual transcurrió entre el 26 y 27 de noviembre de 2019, esto es, por un lapso de apenas 2 días hábiles, dando como resultado la expedición irregular del acto demandado y la violación de las normas en que debía fundarse.

2. No se garantizó la reserva de las preguntas de la prueba de conocimientos. Expuso que en el caso en estudio, en virtud del convenio celebrado por el Concejo de Puerto Carreño, no quedó dentro de las obligaciones asumidas por FEDECAL ni Creamos Talentos, ni en las reglas de la convocatoria, definido algún mecanismo o protocolo de custodia que asegurara el principio de transparencia, de tal modo que se garantizara la debida y respectiva reserva antes y después de aplicadas las pruebas escritas; pues lo único que se tiene sobre el particular es el artículo 31 de la convocatoria sobre reserva de las pruebas posteriormente a su aplicación, siendo claro que no se adoptó de manera oportuna un protocolo de seguridad con las formalidades del caso, al punto de que ni siquiera fue incorporado como deber contractual a cargo del operador logístico del concurso de méritos.

Concluyó, que el acto de elección acusado es nulo por expedición irregular y violación de las normas en que debía fundarse, al vulnerar el principio de transparencia previsto en los artículos 2.2.27.1 del Decreto compilatorio 1083 de 2015 y 3-8 del C.P.A.C.A, toda vez que la decisión administrativa cuestionada fue el resultado de una única propuesta, en la que no se aseguró la reserva, aun cuando jurisprudencialmente se exige respecto de toda prueba escrita de un concurso de méritos; y este vicio del procedimiento es trascendente en el acto definitivo, pues de haberse cumplido la regla de reserva aludida, se habría garantizado también la transparencia del proceso electoral.



3. El concurso de méritos no fue apoyado por una entidad idónea. Indicó que el acto de elección acusado es nulo por expedición irregular y violación de las normas en que debía fundarse, concretamente por desconocimiento del estándar mínimo de idoneidad de la entidad encargada de adelantar el concurso de méritos.

Precisó que aun cuando FEDECAL ha adelantado concursos de méritos para elegir personeros, esa experiencia no resulta suficiente para calificarla como una entidad idónea en los términos exigidos por la *ratio decidendi* de la sentencia C-105 de 2013 y los artículos 2.2.27.1 y 2.2.27.6 del Decreto compilatorio 1083 de 2015, pues dicha experiencia no es sinónimo de idoneidad. También afirmó que, de acuerdo con sus respectivos certificados de existencia y número de empleados, no es posible afirmar que tanto FEDECAL como Creamos Talentos cuenten con una amplia y compleja infraestructura y logística administrativa que asegure la disposición y utilización de sofisticadas herramientas humanas, informáticas, administrativas y financieras para la realización, así sea parcial, de un concurso de méritos.

Aclaró, que si bien la figura jurídica a la cual acudió el Concejo de Puerto Carreño pareciera sugerir que sí seleccionó una entidad idónea, lo cierto es que el convenio No. 001 del 12 de noviembre de 2019 celebrado con FEDECAL y Creamos Talentos, carece de todo respaldo jurídico si se advierte que lo autorizado por los artículos 355 superior y 96 de la Ley 489 de 1998, así como por el Decreto 92 de 2017, normas invocadas como sustento de dicho convenio, corresponden a una figura sustancialmente diferente, pues lo que autoriza tal normatividad es el convenio por asociación que una entidad estatal puede celebrar con entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, siempre y cuando el objeto del convenio sea el desarrollo de un conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que le asigna la ley a la entidad estatal, concretamente, para impulsar programas y actividades de interés público previstas en los planes de desarrollo del respectivo gobierno; lo cual no guarda similitud con el apoyo logístico para la realización del concurso de méritos para elegir personero municipal, por tanto, menciona que ni siquiera vía por contractual FEDECAL y Creamos Talentos se encontraban jurídicamente habilitados para brindar el apoyo logístico con ellos convenido.

4. Las entidades Federación Colombiana de Autoridades Locales -FEDECAL- y Creamos Talentos se excedieron en su rol y ejecutaron tareas de supervisión, dirección y conducción del concurso de méritos. Explicó que se encuentra demostrado que el Concejo de Puerto Carreño no ejerció de manera autónoma su competencia electoral, sino que, ante su falta de idoneidad en materia de concursos de méritos optó por apoyarse en un tercero, pero se equivocó gravemente en la selección de los operadores logísticos, pues a su juicio, FEDECAL ni Creamos Talentos gozan de la idoneidad que exigen la *ratio*



decidendi de la sentencia C-105 de 2013 y los artículos 2.2.27.1 y 2.2.27.6 del Decreto compilatorio 1083 de 2015.

Mencionó que de las páginas web de los Concejos Municipales asesorados por FEDECAL y Creamos Talentos, se concluye que tanto los documentos contractuales como los actos administrativos propios del concurso de méritos para elegir personero municipal para el período 2020-2024, son, en todos los casos los mismos, lo que demuestra que dichas empresas se valen de formatos, con los cuales en la práctica, realizan la supervisión, dirección y conducción del proceso de selección, anulando cualquier tipo de participación del concejo municipal en sus roles dentro del proceso de selección de personero, lo que resulta inaceptable, si se advierte que la finalidad de la Corte Constitucional al devolverle esa competencia electoral a los concejos municipales, fue salvaguardar el principio constitucional de la autonomía de las entidades territoriales y no trasladar tal competencia a los operadores logísticos de los concursos de méritos, por más idóneos que resulten.

1.3. Admisión de la demanda

El proceso inicialmente correspondió al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio con el radicado No. 500013333-006-2020-00103-003, quien mediante auto del 20 de octubre de 2020 admitió la demanda, posteriormente, el 1° de diciembre de 2020 el juzgado de origen declaró la falta de competencia para conocer del asunto, en razón a que, de acuerdo con el numeral 8 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, le correspondía al tribunal administrativo.

El tribunal, el 27 de enero de 2021, avocó conocimiento, dejando sin valor ni efecto el auto proferido el 20 de octubre de 2020 por el juzgado, y la inadmitió. Tras haberse subsanado, se admitió en auto del 4 de febrero de 2021 ordenando la vinculación del Concejo Municipal de Puerto Carreño.

1.4. Contestaciones de la demanda

La demandada, señora Norbi Segura Carmona, con memorial del 14 de abril de 2021, puso de presente que desde el 22 de diciembre hasta el mes de marzo de 2021 aproximadamente, todo el municipio de Puerto Carreño había quedado sin comunicación telefónica e internet, en razón a un hecho vandálico en contra de uno de los puntos de interconexión que afectó el servicio en la ruta de los municipios y áreas no municipalizadas, por lo que, no había podido contestar la demanda dentro del término legal;

En auto del 9 de junio de 2021 el Tribunal dictaminó que, a pesar de la ampliación del término para la contestación –dada a la señora Norbi Segura Carmona por



algunos días sin conexión a internet-, la misma resultaba extemporánea, teniéndose como por no contestada. Por su parte el Concejo Municipal de Puerto Carreño guardó silencio.

1.5. Fijación del litigio

En auto del 9 de junio de 2021 el Tribunal, fijó el litigio en los siguientes términos: *“determinar si hay lugar a declarar la nulidad del Acta No. 012 del 18 de febrero de 2020, por medio de la cual el Concejo Municipal de Puerto Carreño (Vichada) eligió a NORBI SEGURA CARMONA como Personera de dicha municipalidad para el periodo 2020 a 2024, al incurrir en la causal de anulación electoral, contenida en el inciso segundo del artículo 137 del C.P.A.C.A.22; debido a las presuntas irregularidades ocurridas durante el concurso de méritos o proceso de elección, entre ellas i) al fijar un plazo de inscripción inferior al previsto en el artículo 2.2.6.2 del Decreto 1083 de 2015, ii) no garantizar la reserva de las preguntas de la prueba de conocimientos, iii) apoyarse el concurso de méritos por entidades que no resultaban idóneas -FEDECAL y Creamos Talentos-, y iv) excederse en su rol por parte de estas últimas al ejecutar tareas de supervisión, dirección y conducción del concurso de méritos propias del Concejo.”*

1.6. Alegatos de conclusión en primera instancia

a. Demandada. La señora Norbi Segura Carmona en su condición de personera del municipio de Puerto Carreño, indicó que es madre cabeza de hogar, tiene tres hijos y que *“con esfuerzo y sacrificio confió en el mérito como única alternativa laboral ante la falta de relaciones políticas”*, por lo que, se presentó al concurso con la convicción de que era ajustado a la ley, siendo injusto que la Procuraduría demande la nulidad del mismo, porque desde que se suscribió el convenio, tenía conocimiento y debió evitar que el concurso continuara y adquiriera un derecho y una expectativa laboral, dándole la oportunidad de participar en otros procesos de selección, pero esperó al último momento para intervenir y solicitar la nulidad.

Aludió que el concejo municipal realizó invitación pública a todas universidades, incluyendo a la ESAP y ésta nunca respondió, por lo que aceptó el apoyo de FEDECAL y Creamos Talentos en tanto fueron las únicas que se presentaron, y al adjuntar toda la documentación que acreditaba su idoneidad y experiencia, contrató con ellos confiando plenamente en su capacidad para asesorarlos durante el proceso, el cual siempre fue transparente, garante, público y con acompañamiento permanente de la misma Procuraduría durante todas las etapas.

Precisó está probado que FEDECAL y Creamos Talentos son entidades idóneas para adelantar, asesorar y acompañar el proceso de selección del personero municipal de Puerto Carreño, puesto que ya tienen amplia trayectoria en muchos municipios donde han adelantado concursos, y prueba de ello son los diferentes



fallos de la jurisdicción contencioso administrativo -Tribunales de Cundinamarca y Boyacá donde han negado las pretensiones de declarar la nulidad de la elección del personero municipal.

Solicitó que se tenga en cuenta que: (i) no se demandó la legalidad de los actos administrativos expedidos durante el trámite de la convocatoria de 2019, a través de nulidad simple consagrada en el artículo 138 del CPACA *“toda vez que al ser actos administrativos autónomos debieron demandarse por separado y como así no se hizo, los actos aún conservan su vigencia y su presunción de legalidad”* y *“el juez administrativo no es competente para pronunciarse en este caso particular, frente a la legalidad de los referidos actos, por cuanto son actos administrativos diferentes a los expedidos con ocasión al procedimiento electoral”*, (ii) los estatutos de FEDECAL y Creamos Talentos de manera conjunta permiten inferir el cumplimiento de todos los requisitos de idoneidad y experiencia, dejando sin sustento jurídico lo solicitado por la Procuraduría, (iii) no todas las irregularidades que se dicen existieron en el trámite de la convocatoria, (iv) es necesario pronunciarse no solo sobre la idoneidad, sino también del establecimiento de comercio Creamos Talentos, que no es una persona jurídica, y al ser *“un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa”* tiene la capacidad de asesorar y apoyar la parte logística y de apoyo a la gestión realizada por FEDECAL, aportando toda su experiencia por más de 18 años.

Finalmente, señala que si el problema es por la falta de idoneidad de las empresas que realizaron la prueba de conocimiento *“entonces que se repita la prueba, pero con los participantes que se inscribieron en su momento y agotaron legalmente todas las etapas del proceso”*.

b. En esta oportunidad, el demandante señor Hugo Cesar Chingaté Prieto, Procurador 206 Judicial I para Asuntos Administrativos de Villavicencio guardó silencio.

1.7. Concepto del Ministerio Público.

El representante del Ministerio Público relacionó los procesos que a nivel regional se han adelantado con ocasión de la elección de los personeros municipales, y frente al caso concreto, manifestó que para verificar la procedencia del cargo relativo a la falta de idoneidad de FEDECAL y Creamos Talentos, debe verificarse el objeto de las mismas en el certificado de existencia y representación y el certificado de matrícula del establecimiento comercial, respectivamente, de los que concluye como diáfano que la dos instituciones no tienen en su objeto social la asesoría de procesos de selección para la escogencia de personeros, no son universidades, ni entidades de educación superior, y por tanto tampoco tenían idoneidad para asesorar y apoyar al Concejo Municipal de Puerto Carreño, en el concurso de méritos de elección, de conformidad con los pronunciamientos que



cita y con el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, debiendo anularse los actos acusados.

Frente al plazo de la inscripción en la convocatoria, indicó que le asiste razón al demandante, pues según el cronograma fue de dos días hábiles, y el artículo 2.2.27.2 del Decreto No. 1083 de 2015 contempla las etapas mínimas del concurso de méritos para la elección de los personeros municipales y allí no señala expresamente un plazo mínimo de inscripción de los concursantes que aspiran a esos cargos, y tampoco lo trae el título 27 de la misma norma, pero ello no significa que cualquier término se pueda aplicar, prosperando así dicho cargo.

Sobre el argumento relacionado con que no se garantizó la reserva de las preguntas de la prueba de conocimientos, señaló que no se aprecia de ninguna forma cómo se surtió la misma, por lo que considera que no fue garantizada como debe ser en cualquier concurso serio de méritos, como los de jueces o procuradores; coligiendo que la ley es clara en la obligatoriedad de dicho requisito.

Finalmente, precisó que revisado el proceso de selección, FEDECAL y Creamos Talentos no solo dio apoyo, sino que realizaron labores que exceden una simple asesoría, pues hubo supervisión, conducción y dirección, lo que está reservado de forma exclusiva y excluyente al concejo municipal, por lo que debe prosperar el vicio aludido; y solicita que se acceda a las pretensiones de la demanda.

1.8. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Meta - Sala de Decisión No. 2, en sentencia del 9 de septiembre de 2021, declaró la nulidad del acto de elección de la señora Norbi Segura Carmona, como personera municipal de Puerto Carreño, periodo 2020 – 2024, contenido en el acta No. 012 del 18 de febrero de 2020.

De forma argumentativa indicó, que es claro que Creamos Talentos no es una entidad especializada en los procesos selección de personal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, situación que desvirtúa la legalidad del concurso de méritos que concluyó con la elección del Personero de Puerto Carreño, *“pues a pesar de que uno de los terceros que prestó acompañamiento, asesoría y apoyo al Concejo Municipal de Puerto Carreño, sí corresponde a una entidad especializada en procesos de selección de personal - FEDECAL, no ocurrió lo mismo con Creamos Talentos, pues se trata de un establecimiento de comercio, cuya propietaria suscribió el Convenio No. 001 del 12 de noviembre de 2019, asumiendo obligaciones para las cuales no se encontraba calificada - persona jurídica y objeto social relacionado con selección de personal”*.

Concluyó que a pesar de que i) no puede predicarse el desconocimiento del término previsto en el artículo 2.2.6.7 del Decreto 1083 del 2015 para la inscripción al concurso, dado que se descartó la aplicación por analogía para los procesos de



elección de personeros, ii) nada se demostró en torno a la vulneración de la reserva en la prueba de conocimientos, iii) no es posible inferir que quienes acompañaron el concurso hubiesen ejercido atribuciones propias del Concejo Municipal, y iv) se demostró que la Federación Colombiana de Autoridades Locales -FEDECAL- sí contaba con la idoneidad como entidad especializada en selección de personal; el acto demandado era nulo, pues, intervino también Creamos Talentos en el proceso de elección, con su acompañamiento y apoyo durante el concurso de méritos, establecimiento que no cumple con las exigencias previstas por el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, pues no ostentaba la calidad de universidad, institución de educación superior, ni de entidad especializada en selección de personal, dado que se trataba de una entidad, respecto del cual, aunque su propietaria tenía amplia experiencia en el área de talento humano, no tenía la naturaleza de persona jurídica, ni contaba con objeto social dentro del que se encontrara la realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal.

1.9. El recurso de apelación

La demandada, señora Norbi Segura Carmona, presentó recurso de apelación solicitando se revoque la sentencia de primera instancia del 9 de septiembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante la cual se declaró la nulidad del Acta No. 012 del 18 de febrero de 2020, que corresponde a la sesión de la plenaria ordinaria del Concejo Municipal de Puerto Carreño, Vichada, basándose en los siguientes argumentos:

1. No se demandó la legalidad de los actos administrativos expedidos durante el trámite de la convocatoria adelantada por el Concejo Municipal de Puerto Carreño, Vichada en el año 2019. El recurrente indicó que el demandante no hizo uso del mecanismo adecuado para demandar los citados actos, toda vez que el artículo 137 del CPACA establece la figura de nulidad simple, la cual a juicio de este extremo apelante es la indicada para el presente caso, debido a que, al ser actos administrativos autónomos debían demandarse por separado.

2. El A quo, falló de forma *extra petita* debido a que, se pronunció por fuera de lo pretendido en los cargos planteados en la demanda. Estimó que en la jurisdicción de lo contencioso administrativo prevalece el principio de la justicia rogada, máxime que so pretexto de usar sus facultades oficiosas se adentró al estudio de temas no analizados ni debatidos en esta instancia, con el fin de demostrar de oficio la presunta falta de idoneidad de CREAMOS TALENTOS, ya que dejó claro que FEDECAL sí cumplía con todos los requisitos de idoneidad y experiencia para llevar a cabo el acompañamiento para asesorar al Concejo Municipal de Puerto Carreño - Vichada, en la realización de la convocatoria de personero municipal en el año 2019, valorando solo el certificado de existencia y representación legal y no la experiencia que acredita, resulta por más, irrelevante,



pronunciarse sobre la idoneidad del establecimiento de comercio CREAMOS TALENTOS.

Consideró este extremo apelante que existe cierta claridad sobre el hecho de que la entidad en cuestión no es una persona jurídica, y en ese sentido se le atribuye el título de un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa, de conformidad con el artículo 515 del Código de Comercio. Su participación en la contratación realizada con el Concejo Municipal de Puerto Carreño, se circunscribió a la parte logística y de apoyo a la gestión realizada por FEDECAL, lo cual no permite inferir que se pueda alegar falta de idoneidad, debido a su escasa participación en el proceso.

1.10. Trámite de la apelación

Con providencia del 4 de abril de 2022, el magistrado ponente en segunda instancia admitió la apelación interpuesta por la parte actora y ordenó correr los traslados de rigor.

Las partes no presentaron alegatos de conclusión, mientras que, el Ministerio Público rindió concepto como sigue:

1.11. Concepto del Ministerio Público

La señora procuradora séptima delegada ante esta Corporación emitió concepto que comparte la decisión apelada y aboga por su confirmación en esta instancia. Al respecto, observó que los argumentos planteados en la apelación no lograron desvirtuar lo sustentado en la decisión del *a quo*, considerando que la participación de Creamos Talentos como establecimiento de comercio, carece de idoneidad y adolece de los requisitos mínimos legales para adelantar el proceso de selección de personeros, establecido en el artículo 2.2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 situación que desvirtúa la legalidad del concurso de méritos que concluyó con la elección de la Personera de Puerto Carreño.

Adicionalmente precisó que:

I. El acto enjuiciado fue demandado en uso del mecanismo idóneo para el ejercicio del medio de control de nulidad electoral, debido a que se suplicó la anulación del acto por medio del cual se eligió a la señora Norbi Segura Carmona como Personera de Puerto Carreño, Vichada, acto definitivo en desarrollo del proceso electoral, y

II. No se evidenció la violación del principio de congruencia, toda vez que se constató que el *a quo*, al fijar el problema jurídico señaló que este se concretaba en determinar si había lugar a declarar la nulidad del acto enjuiciado al incurrir en la causal de anulación electoral, contenida en el inciso segundo del artículo 137



del C.P.A.C.A.; debido a las presuntas irregularidades ocurridas durante el concurso de méritos o proceso de elección, entre ellas, apoyarse el concurso de méritos en entidades que no resultaban idóneas -FEDECAL y Creamos Talentos, que fue en últimas el cargo que prosperó, al encontrar probado el reproche respecto del establecimiento de comercio Creamos Talentos

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala es competente para decidir el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia del 9 de septiembre de 2021, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Meta negó las pretensiones de la demanda, de conformidad con los artículos 150 y 152, numeral 8º del CPACA³, en armonía con lo previsto en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2. Problema jurídico

Teniendo en cuenta los fundamentos de la decisión apelada y los términos en que fue formulado el recurso de apelación, corresponde a la Sala definir si hay lugar a confirmar, modificar o revocar el fallo de primera instancia, que declaró la nulidad del acto de elección de la señora Norbi Segura Carmona como Personera Municipal de Puerto Carreño (Vichada) para el periodo 2020-2024, contenido en el Acta No. 012 del 18 de febrero de 2020.

Para el efecto, es preciso abordar, un breve recuento del trámite de elección de los personeros municipales a través de concurso de méritos, para darle paso, al estudio del caso concreto, a partir de los dos cargos formulados en la apelación i) “no se demandó la legalidad de los actos administrativos expedidos durante el trámite de la convocatoria de 2019, mediante el medio de control de nulidad simple” y ii) “el a quo, falló de forma *extra petita*” pues, se pronunció por fuera de lo pretendido en los cargos planteados en la demanda.

³ Según el texto vigente antes de la entrada en vigencia de las reglas de competencia del artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, teniendo en cuenta la fecha de presentación de la demanda. Al respecto, resulta pertinente recordar que, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, “La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad”. Similarmente, el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021 advirtió que “La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley”.



2.1. La elección de los personeros municipales a través de concurso de méritos.

Sobre la elección de personeros municipales, la Constitución Política dispuso que estuviera a cargo de los concejos municipales (numeral 8° del artículo 313), así: “*corresponde a los concejos: ... Elegir Personero para el período que fije la ley (...).*”.

Más adelante, a través de la Ley 136 de 1994⁴ (capítulo XI), el legislador dispuso que la personería se concebía como un ente con autonomía presupuestal y administrativa y con planta de personal, y estableció, entre otros aspectos, los requisitos y la elección del cargo de personero, en el artículo 170.

La normativa sobre la referida elección ha sufrido algunas modificaciones, como se muestra a continuación:

- **Texto original de la Ley 136 de 1994:**

“Artículo 170. 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. (...)

- **Texto modificado por la Ley 1031 de 2006:**

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

- **Texto modificado por la Ley 1551 de 6 de julio de 2012⁵:**

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

⁴ Modificada en algunos aspectos por la 617 de 2000.

⁵ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.



Así, se advierte que con las modificaciones introducidas al artículo 170 referido, aunque se mantuvo la competencia de la elección del personero en cabeza del concejo municipal, cambió el modo de elección, a la imposición del desarrollo de un concurso de méritos, de modo que la elección del personero dejó de ser un acto discrecional del concejo municipal o distrital, para desarrollarse a través de un procedimiento objetivo y reglado, orientado en la meritocracia, aunque sin perder la capacidad de dirigir los aspectos tendientes a estructurar el proceso de selección y de elección, dentro de los márgenes legales.

Posteriormente, en atención a la necesidad de reglamentar el concurso público de méritos para la elección de personeros, se profirió el Decreto Reglamentario No. 2485 de 2 de diciembre de 2014 *“Por medio del cual se fijan los estándares mínimos para el concurso público y abierto de méritos para elección de personeros municipales.”*, que impuso que la elección continuaría en cabeza del concejo municipal, pero a partir de una lista que resulte del proceso de selección público y abierto, adelantado por el concejo municipal o distrital y 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”* y que 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 (artículo 1°).

La Sala ha entendido que se habilitó la realización de las etapas del concurso público a través de terceros, toda vez que el concejo municipal no es especializado en la selección objetiva de personal para otra entidad, dado que no hace parte de las competencias asignadas legal y constitucionalmente, pero la nominación sigue estando en cabeza de éste⁶.

En el artículo 2°, el referido decreto determinó las etapas del concurso en los siguientes términos:

a) Convocatoria. Deberá ser suscrita por la Mesa Directiva del Concejo Municipal o distrital, previa autorización de la plenaria. La convocatoria es la norma reguladora de todo 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.

⁶ Ver Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 29 de abril de 2021. Rad. 05001-23-33-000-2020-00480-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Así mismo, se determinó un estándar mínimo de contenido, advirtiendo que los requisitos del cargo ofertado deben quedar claros, pero que no pueden ser diferentes a los consagrados en la Ley 1551 de 2012.

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 de personero deberá comprender la aplicación de las siguientes pruebas:

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

Esta normativa, impone también que, con la utilización de mecanismos de publicidad, se garantice la libre concurrencia del aspirante⁷, por lo que establece la obligatoriedad de emplear medios de difusión tales como avisos físicos y en página web, distribución de volantes, inserción en otros medios, por bando y a través de canales de comunicación masivos de la entidad territorial. Además, la convocatoria deberá efectuarse con no menos de 10 días calendario antes de la fecha de inscripciones.

En cuanto a la lista de elegibles, el decreto señala que con los resultados de las pruebas, el concejo municipal o distrital elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles, con la cual se cubrirá la vacante del empleo con quien ocupe el primer puesto de la lista.

Respecto de la naturaleza del cargo, se precisó que la imposición del concurso no implica cambio de la naturaleza jurídica del empleo.

Finalmente, el decreto, en su artículo 6°, posibilitó la celebración de convenios interadministrativos con finalidades específicas, así: *“para la realización del*

⁷ Respecto del alcance del principio de libre concurrencia en el concurso de méritos ver: Consejo de Estado, Sección Quinta. Radicación 11001032800020210003000, sentencia de unificación del 12 de agosto del 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate.



concurso de personero, los concejos municipales de un mismo departamento que pertenezcan a la misma categoría podrán celebrar convenios interadministrativos asociados o conjuntos con organismos especializados técnicos e independientes dentro de la propia Administración Pública, para los siguientes propósitos: // 1. La realización parcial de los concursos de personero, los cuales continuarán bajo su inmediata dirección, conducción y supervisión. // 2. El diseño de pruebas para ser aplicadas simultáneamente en los distintos procesos de selección convocados por los municipios suscribientes.”.

Más adelante, se expidió el Decreto 1083 de 26 de mayo de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*”, calificado como decreto compilatorio que recogió el contenido del Decreto 2485 de 2014, con el señalamiento en su artículo 2.1.1.1., de que agrupaba en un solo cuerpo normativo los decretos vigentes de competencia del sector público, incluidos los referentes a materias como los “*estándares mínimos para elección de personeros municipales*”⁸.

Este último, consagra, a partir de su título 27, los “*estándares mínimos para elección de personeros municipales*” y, entre los artículos 2.2.27.1 al 2.2.27.6., recoge el contenido del referido Decreto 2485 de 2014, así: el artículo 2.2.27.1 sobre el concurso público de méritos para la elección personeros, corresponde a la previsión que contenía el artículo 1°; el 2.2.27.2, a las etapas del concurso público de méritos para la elección de personeros, señaladas en el artículo 2°; el 2.2.27.3 mecanismos de publicidad, del artículo 3°; el 2.2.27.4 atinente a la lista de elegibles, del artículo 4° y los artículos 2.2.27.5 sobre naturaleza del cargo y 2.2.27.6 convenios interadministrativos (artículos 5° y 6° del Decreto 2485 de 2014).

Por su parte, la Corte Constitucional al estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, mediante sentencia C-105 de 6 de marzo de 2013⁹, consideró que el concurso de méritos no restringía la dinámica de decisiones que debe tomar la corporación pública como entidad electora, teniendo en cuenta que la Constitución de 1991 “*propende por un sistema meritocrático de vinculación de las personas al servicio público*” y es el concurso de méritos el mecanismo obligatorio para ello, el cual resultaba viable aplicar a los cargos que no son de carrera, exceptuando los elegidos por voto popular o sufragio.

Así, señaló que: “*La Corte ha sostenido de manera clara, inequívoca e invariable, que en la medida en que la Carta Política propende por un sistema meritocrático de vinculación de las personas al servicio público, el concurso debe ser el mecanismo regular de*

⁸ Sobre este asunto se puede ver: Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 29 de abril de 2021. Rad. 05001-23-33-000-2020-00480-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁹ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; link de acceso a la providencia: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-105-13.htm>



incorporación a los empleos y cargos del Estado. De esta directriz 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, por tanto, el procedimiento es obligatorio. 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.

Distintos argumentos apoyan esta conclusión. En primer lugar, el Artículo 125 de la Carta Política establece que los funcionarios del Estado deben ser nombrados por concurso público, que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, y que el ingreso y el ascenso en la misma debe efectuarse mediante dicho procedimiento. Como puede advertirse, la obligatoriedad de este sistema en los cargos de carrera no excluye su utilización en aquellos que no tienen este carácter. Por el contrario, como según el texto constitucional el concurso es la regla general, las excepciones que se establezcan en el derecho positivo deben estar respaldadas y justificadas en los principios y fines del propio ordenamiento constitucional.

En segundo lugar, la Carta Política no solo avala este tipo de procedimiento para la elección de funcionarios de libre nombramiento y remoción y de los que se encuentran sometidos a un período fijo (como los personeros), sino que además, sus finalidades justifican su aplicación en las hipótesis que cuestiona el demandante. Por un lado, este mecanismo de vinculación facilita y promueve la consecución de los fines estatales, en la medida en que su objeto es justamente la identificación de las personas que reúnen las condiciones para ejercer óptimamente el respectivo cargo, y que por tanto, pueden contribuir eficazmente a lograr los objetivos y metas de las entidades públicas. Por otro lado, por tratarse de procedimientos abiertos, reglados y formalizados, en los que las decisiones están determinadas por criterios y pautas objetivas, garantizan los derechos fundamentales de acceso a la función pública, el debido proceso en sede administrativa, y al trabajo. Finalmente, por excluir las determinaciones meramente discrecionales y ampararse en criterios imparciales relacionados exclusivamente con la idoneidad para ejercer los cargos en las entidades estatales, aseguran la transparencia en la actuación del Estado y el principio de igualdad^[12].

En otras palabras, el concurso para la provisión de cargos de servidores públicos que no son de carrera se encuentra avalado en virtud del reconocimiento constitucional explícito y en razón de los fines estatales y los derechos fundamentales por cuya realización propende” (la subraya es de la Sala).

Así, el Alto Tribunal Constitucional, precisó que se trata de un mecanismo que facilita y promueve la consecución de los fines estatales, en la medida en que pretende la identificación de las personas que reúnen las condiciones para ejercer óptimamente el respectivo cargo, y que, por lo mismo, pueden contribuir eficazmente a lograr los objetivos y metas de las entidades públicas que, por excluir las determinaciones meramente discrecionales y ampararse en criterios imparciales relacionados exclusivamente con la idoneidad para ejercer los cargos en las entidades estatales, aseguran la transparencia en la actuación del Estado y



el principio de igualdad¹⁰.

Señaló que el concurso es herramienta optativa para proveer cargos que no pertenecen al sistema de carrera, que las condiciones de las funciones del personero ameritan que su selección por los mecanismos objetivos sea reglada; que las condiciones del órgano elector, conllevan a que la designación de aquel sea sometida un procedimiento reglado, objetivo y formal; que es viable que las corporaciones administrativas de elección popular se apoyen en terceros para la realización del procedimiento concursal para la elección del personero, en tanto los corporativos de elección popular, no tienen materialmente que ejecutar o intervenir en cada una de las etapas del concurso, porque en realidad la competencia legalmente atribuida a ellos, es la de dirigir el concurso y, en ese sentido, encontró viable conceder la realización parcial de este a terceros.

2.2. Caso concreto

i) ***“no se demandó la legalidad de los actos administrativos expedidos durante el trámite de la convocatoria de 2019, mediante el medio de control de nulidad simple”***

Para efectos de analizar si el actor debía demandar los actos administrativos expedidos durante el trámite de la convocatoria, que dio como resultado la elección de la demandada, mediante el medio de control de nulidad simple, impera analizar lo que la doctrina y la jurisprudencia han expuesto en relación con la distinción entre los actos de trámite o preparatorios y los actos definitivos. Los *actos de trámite o preparatorios*¹¹ son aquellos que se producen en el trayecto de un procedimiento administrativo y que conducen al acto definitivo; por regla general, no son recurribles en vía administrativa, ni judicial.

Algunos autores como Gustavo Penagos, distinguen el acto de *“tramite”* del *“preparatorio”*, aduciendo que el acto de trámite *“es aquel que se produce dentro de una actuación administrativa, con el fin de impulsarla hacia su conclusión (como los oficios que comunican a las partes de los trámites administrativos); mientras que los actos preparatorios se dictan para posibilitar un acto principal posterior (como el auto que decreta la práctica de pruebas dentro del procedimiento administrativo)”*¹².

Otros doctrinantes, como Libardo Rodríguez, asimilan estas dos categorías, al señalar que el acto de trámite se incluye dentro de los preparatorios o accesorios, en tanto afirma que *“los actos preparatorios o accesorios son aquellos que se*

¹⁰ Cita de cita: “Sobre las finalidades del concurso público de méritos *cf.* la Sentencia C-181 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.”

¹¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 29 de octubre de 2020, expediente: 11001-03-28-002019-00042-00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

¹² Penagos Gustavo. *El Acto Administrativo*, Séptima Edición, Editorial Librerías del Profesional, Bogotá, 1992, pág. 193



*expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella. Aquí se incluyen también los llamados actos de trámite*¹³. En esa misma perspectiva, se ubica la Corte Constitucional, al asimilar estos dos conceptos: *“los actos de trámite o preparatorios como aquellos que dan impulso a la actuación preliminar de la administración, o disponen u organizan los elementos de juicio que se requieren para que ésta pueda adoptar, a través del acto principal o definitivo, la decisión sobre el fondo del asunto*¹⁴. Por lo tanto, se puede concluir, de manera más o menos generalizada, que los actos de trámite o preparatorios, en el derecho colombiano, pueden asimilarse a un solo concepto¹⁵.

Por su parte, los *actos definitivos*, son aquellos que resuelven directamente el fondo del asunto, en tanto con este se termina la controversia, sin embargo, el acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando imposibilita continuar la actuación, en la medida que produce indefensión o perjuicio irreparable a los derechos subjetivos del interesado¹⁶. Al respecto, señala Roberto Dromi que *“El acto administrativo definitivo o decisión definitiva”* es el que resuelve sobre el fondo de la cuestión planteada y el que, siendo de trámite, impide totalmente la continuación de la reclamación interpuesta; este último es asimilado a la decisión de fondo y se le confiere definitividad procesal, en amparo de la instancia judicial a la que tienen derecho los administrados¹⁷. En el mismo sentido, el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, trajo esta precisión conceptual al señalar que: *“Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”*.

Ahora bien, según la preceptiva legal, el acuerdo por medio del cual se convoca a un concurso público para proveer cargos por el sistema de méritos, es el instrumento que provee las reglas del concurso y como tal concluye esa etapa, pues la convocatoria es norma reguladora de todas las demás fases del concurso,

¹³ Rodríguez Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano, Décimo Octava Edición. Editorial Temis, 2013, pág. 378

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-420 de 1998.

¹⁵ En el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 las únicas dos referencias existentes sobre los actos administrativos preparatorios o de trámite, se encuentra en el artículo 75, en donde se menciona que *“... No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución, excepto en los casos previstos en norma expresa”*. Así mismo, el artículo 138, de la misma obra procesal, habla de acto “intermedio”, al señalar la caducidad, cuando un acto general define una situación concreta: *“si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.*

¹⁶ *“No obstante, en casos como el que nos ocupa, en que el acto de trámite -lista de admitidos o no admitidos- impide a la demandante continuar en el desarrollo de la convocatoria, se debe entender que es el acto que le definió su situación particular a la luz de su participación en el concurso de méritos y ello amerita analizar su legalidad, sin que respecto de él se puedan exigir formalismos propios de un acto definitivo”*. Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P: Luis Rafael Vergara Quintero, Radicado No. 05001 23 31 000 2008 01185 01.

¹⁷ Dromi Roberto. Op cit. Pág. 27.



por lo que, es posible demandarlo en uso del medio de control de nulidad (artículo 137 del CPACA).

En cuanto al que contiene la decisión definitiva del electorado, en el que se elige, nombra o llama a proveer vacantes, el cual se entiende como un acto de carácter definitivo y es pasibles de ser controlado, por vía de la nulidad electoral, según las voces del artículo 139 el CPACA.

En este punto la Sala trae a colación lo señalado en oportunidad anterior, en donde se precisó:

*“es de resaltar que el artículo 139 del CAPCA consagra que “[c]ualquier 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.”; así como el artículo 275 ídem, norma especial del citado medio de control, señala que “[l]os **actos de elección** o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando (...)”.*

113. Bajo estas consideraciones, es claro entonces que a través de este medio de control se conoce la nulidad que se alega contra el **acto de elección**, es decir, aquel que contiene la voluntad popular o de un determinado cuerpo electoral, respecto de elegir a un ciudadano para ocupar un cargo. Dicha razón resulta suficiente entonces para indicar que, en el líbello introductorio del proceso, sólo se requiere indicar con suficiencia determinar el acto que contienen dicha decisión y sobre la cual se alega alguna de las irregularidades consagradas, bien sea en el artículo 137 del CPACA o en el artículo 275 del mismo cuerpo normativo.

114. Cuestión diferente es que, respecto del acto de elección, se aleguen la existencia de irregularidades que afectaron su formación derivadas de etapas previas al mismo, aspecto que de todas maneras no implica que procesalmente sea necesario que estos últimos se incluyan como actos demandados, dado que su legalidad será expuesta al estudiar el acto definitivo.”¹⁸

Se tiene entonces que, el actor sí podía, vía nulidad electoral, alegar que el Concejo de Puerto Carreño desconoció del inciso segundo del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 cuando suscribió el Convenio de Asociación No. 001 del 12 de noviembre de 2019 con FEDECAL y Creamos Talentos, sin que haya sido necesario que el mismo se demandara a través de otro medio de control, pues de exigirlo, como pretende la apelante, se estaría un requisito de procedibilidad que no está contemplado por la ley, desconociendo así el derecho del actor al acceso a la administración de justicia, por lo que, este cargo de la apelación no prospera.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta. Radicación 81001-23-33-000-2020-00023-01, sentencia del 18 de marzo de 2021. MP Rocío Araújo Oñate.



ii) “el a quo, falló de forma extra petita” pues, se pronunció por fuera de lo pretendido en los cargos planteados en la demanda.

La Sección considera que no le asiste razón a la apelante, toda vez que, basta con mirar el tercer cargo de la demanda denominado “*el concurso de méritos no fue apoyado por una entidad idónea*” donde el demandante indicó que las entidades Federación Colombiana de Autoridades Locales - FEDECAL y Creamos Talentos, no son entes especializados en los proceso de selección de personal, por lo que no se encontraban habilitadas para brindar el apoyo logístico requerido por el Concejo Municipal, y como consecuencia de aquello alegó que, “*el acto de elección acusado es nulo por expedición irregular y violación de las normas en que debía fundarse, concretamente, por desconocimiento del estándar mínimo de idoneidad de la entidad encargada de adelantar el concurso de méritos, previsto en la ratio decidendi de la sentencia C-105 de 2013 y en los artículos 2.2.27.1 y 2.2.27.6 del Decreto compilatorio 1085 de 2015.*”

Fue con base en lo anterior que el juez de primera instancia, al fijar el problema jurídico señaló con total claridad que este se concretaba en:

“...determinar si hay lugar a declarar la nulidad del Acta No. 012 del 18 de febrero de 2020, por medio de la cual el Concejo Municipal de Puerto Carreño (Vichada) eligió a NORBI SEGURA CARMONA como Personera de dicha municipalidad para el periodo 2020 a 2024, al incurrir en la causal de anulación electoral, contenida en el inciso segundo del artículo 137 del C.P.A.C.A.; debido a las presuntas irregularidades ocurridas durante el concurso de méritos o proceso de elección, entre ellas i) al fijar un plazo de inscripción inferior al previsto en el artículo 2.2.6.2 del Decreto 1083 de 2015, ii) no garantizar la reserva de las preguntas de la prueba de conocimientos, iii) **apoyarse el concurso de méritos por entidades que no resultaban idóneas -FEDECAL y Creamos Talentos-**, y iv) excederse en su rol por parte de estas últimas al ejecutar tareas de supervisión, dirección y conducción del concurso de méritos propias del Concejo.” (Negrillas por fuera del texto)

En consecuencia, el segundo cargo de la apelación, relacionado con que el *a quo* falló de forma *extra petita* no fue demostrado y por ello no prospera.

Finalmente, en cuanto al argumento de que Creamos Talentos solo brindó apoyo logístico a la gestión realizada por FEDECAL, “*lo cual no permite inferir que se pueda alegar falta de idoneidad, debido a su escasa participación en el proceso*”, la Sala anticipa que la pruebas aportadas al proceso demuestran que Creamos Talentos tenía las mismas obligaciones que FEDECAL, incluso, al presentar la propuesta de acompañamiento del Concejo Municipal de Puerto Carreño se describió como un ente especializado en procesos de selección y no como apoyo logístico:



Radicado: 50001-23-33-000-2020-00981-01
Demandante: Hugo Cesar Chingaté Prieto
(Procurador 206 Judicial I para Asuntos Administrativos de Villavicencio)
Demandada: Norbi Segura Carmona
Personera de Puerto Carreño

Asunto: PROPUESTA DE ACOMPAÑAMIENTO, ASESORÍA Y APOYO A LA GESTIÓN PARA EL CONCEJO Y LOS CONCEJALES DEL MUNICIPIO FRENTE AL PROCESO DE ELECCIÓN DE PERSONERO. -

INTRODUCCIÓN

Nuestras entidades desean establecer un convenio con el Concejo Municipal bajo los siguientes criterios:

Creamos Talentos es un Ente Especializado en Procesos de Selección de Personal en especial del nivel directivo, que es el nivel al cual pertenecen los Personeros

de las siguientes entidades: El Ejército y El Sena (personal para diferentes cargos), Concejo Municipal de El Peñón (Bolívar) Para la elección y/o selección del Personero Municipal para la vigencia 2016 – 2020, entre otros, y por otra parte encontramos a la Federación Colombiana de Autoridades Locales – FEDECAL - ente especializado con amplia experiencia en acompañamiento, asesoría y apoyo a la gestión a los Concejos y Concejales de Colombia para que éstos (Los Concejos y Concejales) adelanten de manera directa los Concursos Públicos y Abiertos de Méritos para la Elección de los Personeros Municipales, suministrándole todas las herramientas necesarias para cumplir los estándares

Igualmente, el 1 de noviembre de 2019, el Presidente del Concejo de Puerto Carreño expidió el acta de idoneidad, experiencia y demás requisitos habilitantes, en donde precisó que, FEDECAL cuenta con “aliados estratégicos” como Creamos Talentos quien es el ente especializado en el proceso de selección:

-IDONEIDAD: La Federación Colombiana de Autoridades Locales FEDECAL, con domicilio en la ciudad de Bogotá, es una Institución privada sin ánimo de lucro, que ha brindado apoyo normativo a las corporaciones públicas, brindando acompañamiento y asesoría en todos los temas jurídicos que competen a las autoridades locales de nuestro país, dentro de los cuales la Federación ha venido brindando asesoría y acompañamiento mediante este tipo de convenios, a los concejos municipales que como el nuestro han decidido adelantar el concurso público y abierto de méritos directamente. La Federación de Autoridades Locales FEDECAL, cuenta con un número de profesionales multidisciplinar, entre abogados, administradores públicos, economistas y contadores, los cuales apoyaran al Concejo Municipal, para que éste adelante de manera directa el concurso de méritos de elección de Personero Municipal. FEDECAL cuenta con aliados estratégicos, como lo es la empresa CREAMOS TALENTOS, ente especializado en procesos de selección de personal de nivel directivo, el cual es el perfil asignado a los Personeros Municipales, con ellos se han desarrollado la aplicación de las pruebas en distintas partes del país y con diferentes Concejos Municipales de diversas categorías como SEGUNDA, TERCERA, CUARTA, QUINTA y SEXTA.

- CREAMOS TALENTOS con NIT 52072422-2, CON MATRICULA MERCANTIL No. 01227696 del 14 de Noviembre de 2002, Con domicilio en la ciudad de Bogotá, representada legalmente por la Señora ANGELA MARIA DUEÑAS GUTIERREZ, mayor de edad, residente en Bogotá D. C., identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 52.072.422, en su calidad de Representante Legal. Creamos Talentos es un Ente Especializado en Procesos de Selección de Personal en especial del nivel directivo, que es el perfil al cual pertenecen los Personeros Municipales, ha realizado

Y concluyó que, tanto FEDECAL como Creamos Talentos, cumplan con el perfil de idoneidad y experiencia:

-VERIFICACION: Se procede a realizar el estudio del cumplimiento de los requisitos definidos, determinando que la Federación Colombiana de Autoridades Locales FEDECAL y Creamos Talentos, cumple con el perfil de idoneidad y experiencia requerida y por tanto, se puede suscribir directamente el Convenio. El presente estudio se realizó con fundamento en los documentos presentados por la Federación Colombiana de Autoridades Locales FEDECAL y Creamos Talentos, y forma parte integral de la constancia que se expida por parte del Concejo Municipal, para la celebración del Convenio aquí mencionado.

Para constancia se suscribe la presente acta, a los 01 días del mes de Noviembre de 2019,


HECTOR ARNULFO SANTANA NIÑO
C.C No. 26.273.39 de Pto. Carreño, V.
Presidente del Concejo Municipal Puerto Carreño, Vichada



Radicado: 50001-23-33-000-2020-00981-01
Demandante: Hugo Cesar Chingaté Prieto
(Procurador 206 Judicial I para Asuntos Administrativos de Villavicencio)
Demandada: Norbi Segura Carmona
Personera de Puerto Carreño

Por lo anterior, se suscribió el Convenio gratuito de Asociación No. 001 del 12 de noviembre de 2019 entre el Concejo de Puerto Carreño y FEDECAL y Creamos Talentos, con el objeto de aunar esfuerzos administrativos y operativos para el acompañamiento, asesoría y apoyo a la gestión en el proceso del concurso de méritos para la elección del Personero Municipal de conformidad con el Decreto 1083 de 2015; sin especificar que Creamos Talento solo prestaría el apoyo logístico, al contrario las dos entidades tenían igual de responsabilidades y obligaciones:

de los servicios... concurso público y abierto de méritos para la elección del personero municipal... todo lo anterior, las partes firmantes delimitan el presente acuerdo de voluntades dentro de las siguientes estipulaciones: **CLÁUSULA PRIMERA.- OBJETO: "AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS Y OPERATIVOS ENTRE EL CONCEJO MUNICIPAL DE PUERTO CARREÑO, VICHADA, LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE AUTORIDADES LOCALES - FEDECAL Y CREAMOS TALENTOS, PARA EL ACOMPAÑAMIENTO, ASESORIA Y APOYO A LA GESTIÓN EN EL PROCESO DE CONCURSO DE MÉRITOS PARA LA ELECCIÓN DEL PERSONERO MUNICIPAL DE PUERTO CARREÑO, VICHADA, DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO 1083 DE 2015."**, de acuerdo con la propuesta Anexa, la cual hace parte integral del presente convenio para todos los efectos legales. **CLÁUSULA SEGUNDA.- DERECHOS, DEBERES Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES: 1. FEDERACIÓN Y CREAMOS TALENTOS: La Federación y Creamos Talentos, tendrán las siguientes obligaciones: 1) Brindar acompañamiento, asesoría y apoyo a la gestión a los Concejales del municipio de Puerto Carreño, Vichada, para la elección del Personero, de acuerdo con los estándares definidos en la Ley 1551 de 2012 y su Decreto Reglamentario 1083 de 2015, frente a la realización del concurso Público y Abierto de Méritos. 2) Asesorar a los Concejales en el procedimiento para llevar a cabo el Concurso Público y Abierto de Méritos que debe adelantar el Concejo Municipal para elegir al Personero. 3) Brindar herramientas de Reglamentación y Convocatoria fijando los criterios mínimos para su elección, de conformidad con las competencias que le son propias al Concejo y sus integrantes. 4) Articular siempre el actuar de FEDECAL, CREAMOS TALENTOS y del CONCEJO MUNICIPAL con las directrices impartidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP y la Procuraduría General de la Nación, para llevar a cabo el Procedimiento de Elección de Personeros Municipales obteniendo de esta forma una Seguridad Jurídica. 5) Ejecutar en su totalidad el objeto del presente convenio bajo su entera responsabilidad y dirección de acuerdo con las normas que rigen a las organizaciones privadas sin ánimo de lucro y a lo establecido en el derecho privado. 6) Garantizar los profesionales necesarios para asesorar en los temas referidos cuando a ello hubiere lugar. 7) Mantener indemne**

Alma S. P.
SECRETARIA GENERAL

"DONDE NACE LA DEMOCRACIA"
Sede B/ El Centro, Cl 18 N 6-77
Email: concejo@puertocarreno-vichada.gov.co

Para este juez electoral, es claro que, contrario a lo afirmado por la demandada, la participación de Creamos Talento no se limitó a prestar un apoyo logístico, sino que, fue gracias a su experiencia en otros concursos de personeros que el Concejo Municipal de Puerto Carreño consideró que cumplían con los requisitos y condiciones de idoneidad que señalan los artículos 2.2.27.1 y 2.2.27.6 del Decreto compilatorio 1083 de 2015.

Se recuerda que, como bien lo precisó el *a quo*, Creamos Talentos es un establecimiento de comercio, definido en el artículo 515 del Código de Comercio como *"un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa"*. En esa medida, es claro que no goza del atributo de personería jurídica y además, tampoco se dedica a llevar a cabo el tipo de procedimiento público que determina la designación de dichos funcionarios, cuya especialidad excede las actividades de intermediación laboral y colocación de personal relacionadas en las pruebas antes reseñadas.





Esta Sala tuvo la oportunidad de referirse en un proceso anterior¹⁹, precisamente, a esas dos entidades, con la siguiente conclusión:

De lo anterior se colige que, como bien lo indicó el demandante – y hasta lo reconoció el a quo en su decisión de instancia –, la Federación Nacional de Concejos FENACON no tiene dentro de su objeto social, la actividad de llevar a cabo procesos de selección de personal. Aunado al hecho que, distinto a los señalamientos del Tribunal, la experiencia por haber adelantado otros concursos de méritos no supe la exigencia legal de la cualificación de especializada que debe predicarse respecto de quien pretende apoyar al cabildo con el desarrollo e implementación del concurso.

(...)

Por su parte, con relación al segundo participante que apoyó al Concejo Municipal de Girardot en la implementación del concurso de méritos, esto es, CREAMOS TALENTOS fue mencionada en el convenio de asociación como una entidad “con NIT 52072422-2 con MATRÍCULA MERCANTIL N°. 01227696 de 14 de noviembre de 2002, representada legalmente por la señora ÁNGELA MARÍA DUEÑAS GUTIÉRREZ, también mayor de edad, residente en Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía 52.072.422 en su calidad de representante legal...”.

Dentro del expediente obra certificado de 14 de junio de 2019, el cual detalla sus actividades económicas como establecimiento de comercio son las correspondientes a las N°.s 7220, 7830 y la 7490, a saber:

N°. 7220: “Investigaciones y desarrollo experimental en el campo de las ciencias sociales y las humanidades:

(...)

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

Por lo explicado en esta providencia, para la Sala en el presente caso, es lo procedente concluir que se debe confirmar la sentencia de 9 de septiembre de 2021, por medio de la cual, el Tribunal Administrativo del Meta - Sala de Decisión No. 2 declaró la nulidad del acto de elección de la señora Norbi Segura Carmona, como Personera Municipal de Puerto Carreño, Vichada, periodo 2020 – 2024, contenido en el acta No. 012 del 18 de febrero de 2020.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de marzo de 2021, Rad. 25000-23-41-000-2020-00409-01, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Radicado: 50001-23-33-000-2020-00981-01
Demandante: Hugo Cesar Chingaté Prieto
(Procurador 206 Judicial I para Asuntos Administrativos de Villavicencio)
Demandada: Norbi Segura Carmona
Personera de Puerto Carreño

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 9 de septiembre de 2021, por medio de la cual, el Tribunal Administrativo del Meta - Sala de Decisión No. 2 declaró la nulidad del acto de elección de la señora Norbi Segura Carmona, como Personera Municipal de Puerto Carreño, Vichada, periodo 2020 – 2024, contenido en el acta No. 012 del 18 de febrero de 2020, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra esta decisión no procede ningún recurso.

TERCERA: Ejecutoriada esta decisión, **devolver** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

Ausente con permiso
CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”