

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL – Se revoca la sentencia de primera instancia y en su lugar se declara la nulidad de la elección del personero de Jamundí, Valle periodo 2016-2019

Conforme a lo expuesto corresponde a la Sala establecer si debe modificar, confirmar o revocar la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo del Valle que, de un lado, se inhibió para estudiar la legalidad de los actos distintos al de elección; y que, de otro, negó las pretensiones de la demanda. Así las cosas, para proceder al estudio del caso concreto y por efectos metodológicos la Sala dividirá el examen en los siguientes capítulos: En primer lugar, realizará una cuestión previa respecto al momento en el que deben resolverse las excepciones previas en el proceso electoral y lo relacionado con los actos que pueden ser sujetos al control electoral; paso seguido, excluirá los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente que corresponden a cargos nuevos o a cargos ajenos a la fijación del litigio; luego, determinará si tal y como se sostiene en el recurso de apelación en la elección del personero se materializó el vicio de expedición irregular; después de lo anterior, abordará lo relacionado con la supuesta falsa motivación en la que, a juicio, del accionante está incurso el acto acusado debido a la falta de idoneidad de CECCOT para celebrar el concurso de méritos; y, por último, se expondrá una conclusión (...)En síntesis: Como se destacó en la cuestión previa, las excepciones previas en los procesos de nulidad electoral deben ser resueltas en la audiencia inicial y no en la sentencia. Por tal razón, la Sala: (i) se abstiene de realizar pronunciamiento alguno sobre la legalidad del convenio celebrado entre el Concejo de Jamundí y CECCOT; y, (ii) en el estudio de la legalidad del acto definitivo se analizaron las posibles irregularidades que se pudieron originar en los actos de trámite y preparatorios. La Sala excluyó el estudio de los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente que correspondían a cargos nuevos o a cargos que no fueron incluidos en la fijación del litigio realizada por el a quo. No hubo expedición irregular del acto, toda vez que la convocatoria fue publicada de conformidad con las reglas que regían el concurso de méritos para la elección del Personero de Jamundí y el artículo 65 del C.P.A.C.A. Se probó la falsa motivación del acto acusado, toda vez que se demostró que la fundación CECCOT no es una universidad, institución de educación superior pública, o una entidad especializada en procesos de selección de personal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, que reglamenta el concurso de méritos para la elección de personeros municipales. En suma, por las razones expuestas, en la parte resolutive de esta providencia la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará la nulidad del acto acusado.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., ocho (08) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 76001-23-33-000-2016-00233-01

Actor: CESAR HERNANDO RODRÍGUEZ RAMOS

Demandado: JUAN CARLOS ECHEVERRI RODRÍGUEZ– PERSONERO DE JAMUNDÍ (VALLE) – PERÍODO 2016-2019

Asunto: Nulidad Electoral – Fallo de Segunda Instancia

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia dictada el 31 de enero de 2017 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que: i) declaró la inhibición de esa corporación para pronunciarse sobre la legalidad del Convenio N° 001 de diciembre de 2015; de la Resolución N° 042 del 10 de diciembre de 2015, de la Resolución N° 002 del 8 de enero de 2016 y del Acuerdo Municipal N° 006 de 12 de noviembre de 2015, proferidos en el marco del procedimiento electoral; y, ii) negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

A través de escrito presentado el 23 de febrero de 2016¹, el señor **Cesar Hernando Rodríguez Ramos** demandó, en ejercicio del medio de control contenido en el artículo 139 del CPACA, la nulidad de la elección del señor **Juan Carlos Echeverri Rodríguez** como Personero del municipio de Jamundí (Valle) para el período 2016-2019. Al respecto formuló las siguientes pretensiones:

<< II.1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

Primero: La **nulidad** del Convenio de Asociación y Colaboración N° 001, fechado del 6 de diciembre de 2015 “por medio de la cual se asesora y coordina profesionalmente de forma planificada a la mesa directiva del Concejo Municipal de Jamundí- Valle del Cauca, en las diferentes etapas del concurso público y abierto de méritos para la elección del personero municipal” suscrito por el presidente del Concejo Municipal de Jamundí (...) y la representante legal de CECCOT (...).

Segundo. La **nulidad** de la Resolución N° 42 fechada el 10 de diciembre de 2015 “POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCA Y REGLAMENTA EL CONCURSO PÚBLICO Y ABIERTO DE MÉRITOS PARA PROVEER EL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DE JAMUNDÍ” proferida por la mesa directiva del Concejo Municipal de Jamundí.

¹ Folio 113 del Cuaderno N°1.

Tercero. La **nulidad** de la Resolución N° 002, fechada del 8 de enero de 2016 “POR MEDIO DE LA CUAL SE CONFORMA LA LISTA DE ELEGIBLES DEL CONCURSO PÚBLICO Y ABIERTO DE MÉRITOS PARA PROVEER EL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DE JAMUNDÍ- VALLE DEL CAUCA, PERIODO 2016-2020” proferida por la mesa directiva del Concejo Municipal de Jamundí.

Cuarto: La **nulidad** del Acta N° 005, fechada del 9 de enero de 2016 “SESION EXTRAORDINARIA”, proferida por el honorable concejo municipal en pleno y donde en el punto tres se lleva a cabo “3. DESIGNACIÓN Y NOTIFICACIÓN DEL PERSONERO MUNICIPAL PERIODO 2016-2020 (...)”.

Quinto: la **nulidad parcial** del aparte que manifiesta “siempre y cuando estas últimas tengan dentro de su estructura académica la facultad de derecho” ubicado en el inciso último, del artículo segundo, del Acuerdo N° 006 fechado del 12 de noviembre de 2015 “POR MEDIO DEL CUAL SE APLICA EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE AL MARCO LEGAL PARA LA ELECCIÓN DEL PERSONERO MUNICIPAL DE JAMUNDÍ Y SE FACULTA A LA JUNTA DIRECTIVA PARA SU REGLAMENTACIÓN” proferido por el Concejo Municipal de Jamundí.

II.2 Conforme a las anteriores declaraciones, se solicita se ORDENE al Concejo Municipal de Jamundí realizar una nueva convocatoria del concurso público y abierto de méritos a través de una entidad diferente a la FUNDACIÓN CENTRO DE CAPACITACIÓN CONTABLE Y TRIBUTARIA- CECCOT- (...).>>² (Negritas y Mayúsculas en original)

Como sustento de sus pretensiones, expuso la siguiente situación fáctica:

- i. Mediante Acuerdo Municipal N° 006 de 12 de noviembre de 2015, el Concejo de Jamundí aplicó el procedimiento correspondiente para la elección del personero municipal y, además, facultó a la “*Junta Directiva*” de esa corporación para su reglamentación.

Especialmente, en los artículos 1º y 2º del referido acuerdo se autorizó a la mesa directiva del concejo municipal para celebrar convenios con cualquier universidad, institución privada o entidad especializada en procesos de selección de personal, a efectos de adelantar el concurso de méritos para la elección del personero municipal.

- ii. El 6 de diciembre de 2015, el Concejo Municipal de Jamundí celebró “*convenio de asociación y colaboración*” con la Fundación Educativa, Contable y Tributaria CECCOT, en adelante CECCOT, para que aquella ejecutara las actividades propias del concurso de méritos, las

² Folio 90 Cuaderno N° 1

cuales incluían, entre otros, la elaboración y calificación de las pruebas de conocimiento y la conformación de la lista de elegibles.

- iii. El 10 de diciembre de 2015, el Concejo Municipal de Jamundí expidió la Resolución N° 042 a través de la cual se convocó a la ciudadanía a participar en el concurso de méritos para la elección del personero de dicha entidad territorial y, además, se reglamentó ese procedimiento.
- iv. El día 20 de diciembre de 2015 el demandante se inscribió como aspirante al cargo del personero municipal de Jamundí.
- v. A través de la Resolución N° 002 de 8 de enero de 2016, el concejo conformó la lista de elegibles para elegir al personero de Jamundí, en la cual se encontraba en el primer lugar el hoy demandado.
- vi. En sesión extraordinaria del 9 de enero de 2016, contenida en el Acta N° 005, el Concejo Municipal de Jamundí declaró la elección del señor **Juan Carlos Echeverri Rodríguez** como personero de dicha entidad territorial para el periodo 2016-2020.

Para el demandante la elección acusada se encuentra viciada de nulidad, toda vez que se materializaron las causales de: i) falsa motivación, ii) infracción de norma superior y iii) expedición irregular. Estas censuras las sustentó de la siguiente manera:

1.1 Explicó que el acto se encuentra viciado de **falsa motivación**, porque CECCOT no es una universidad, ni una institución de educación superior, ni tampoco una entidad especializada en la selección de personal lo que, a su juicio, impone concluir que el concejo municipal no podía adelantar con ella convenio alguno para la realización del concurso de méritos que precede a la elección del personero, pues carecía de idoneidad para el efecto.

En efecto, señaló que el Ministerio de Educación, mediante respuesta a una petición por él presentada, le informó que dicha entidad no estaba registrada en esa cartera ministerial y, por consiguiente, era evidente que aquélla no tenía carácter ni de universidad, ni de institución de educación superior.

Igualmente, aseguró que tampoco podía entenderse que CECCOT fuera una entidad especializada en la sección de personal, habida cuenta que: i) los Estatutos de dicha organización no la facultan para el desempeño de dicha función, pues aquéllos solo la autorizan a brindar apoyo a las entidades estatales; ii) la resolución que reconoció personería jurídica a esa organización se fundamenta en normas distintas a las relacionadas con procesos de selección de personal; iii) dicho organismo no se encuentra registrado en la base de datos de entidades que según la Comisión Nacional del Servicio Civil adelantan procesos de selección de personal; iv) CECCOT nunca certificó alguno de los programas educativos que ofrece; y, v) las entidades de selección de personal no pueden comportar menores calidades que las entidades de educación superior.

Para el demandante, a lo expuesto debe añadirse que el concejo municipal no podía celebrar “*convenio interadministrativo*” con CECCOT, debido a que dicha figura está reservada para los negocios jurídicos que se celebren entre entidades públicas, siendo evidente que la fundación es una persona de derecho privado.

Adicionalmente, el actor señaló que CECCOT no era una entidad idónea para adelantar el concurso de méritos que precede a la elección del personero de Jamundí, toda vez que, según su criterio, aquella carece de las herramientas técnicas y humanas para desarrollar cabalmente las actividades propias de un concurso de tales características. A lo que se suma, que para el señor **Rodríguez Ramos**, dicha organización no solo no cuenta con reconocimiento en el desempeño de tales labores, sino que además utilizó “*indebidamente*” el escudo de otra entidad³ y no cuenta con personería jurídica registrada en la cámara de comercio.

1.2 Frente al cargo de **infracción de norma superior**, adujo que el Acuerdo Municipal N° 006 de 2015 era contrario al artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015.

En este sentido, explicó que en el inciso segundo del artículo 2º de dicho acuerdo se dispuso que “*el concejo municipal de Jamundí, a través de la junta directiva efectuar[ía] los trámites y procedimientos correspondientes antes (sic) las universidades o instituciones de educación superior y con las privadas particulares, siempre y cuando estas últimas tengan dentro de su estructura académica la facultad de derecho, y/o entidades especializadas en procesos de selección de personal(...)*” pese a que el decreto en comento no establece que las universidades o instituciones de educación superior que pretendan adelantar el concurso de méritos para el cargo de personero deban contar con una facultad de derecho.

1.3 En lo que atañe al cargo de **expedición irregular**, manifestó que el concejo municipal no publicitó la convocatoria con una anterioridad de 10 días antes de la etapa de inscripción, tal y como lo exige el artículo 2.2.27.3 del Decreto 1083 de 2015. A lo que añadió que tampoco se dio la publicidad correspondiente a la Resolución N° 42 de 2015, pues ésta solo se publicó en la página web del municipio y en las carteleras de la administración municipal, pero no en los medios contemplados en el artículo 65 del CPACA.

Con fundamento en los anteriores argumentos solicitó, además, la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados.

2. Admisión de la demanda

³ En este sentido señaló que CECCOT utilizó el nombre y logo de la empresa CECSCOT que es una persona jurídica totalmente distinta.

Mediante auto del 25 de febrero de 2016, el Tribunal Administrativo del Valle admitió la demanda, negó la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos demandados y ordenó las notificaciones de que las que trata el artículo 277 del CPACA.

3. Reforma de la demanda

Mediante memorial radicado el 26 de abril de 2016⁴, el demandante reformó la demanda en cuanto a los hechos y las pruebas solicitadas. Sin embargo, mediante auto del 26 de mayo de 2016, el Magistrado Ponente rechazó la reforma, porque aquella no se formuló durante el lapso que para el efecto prevé el artículo 278 del CPACA⁵.

4. Contestaciones

4.1. El demandado

Mediante memorial radicado el 28 de marzo de 2016⁶, el señor **Juan Carlos Echeverri** contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la misma. Para el efecto presentó los siguientes argumentos:

4.1.1 Afirmó que según el artículo 1º del Decreto 2485 de 2014, el concejo municipal tiene la facultad discrecional de celebrar convenios con entidades especializadas en procesos de selección del personal.

4.1.2 Explicó que CECCOT es una persona jurídica, sin ánimo de lucro de derecho privado que persigue finalidades de interés general y, por ende, no estaba obligada a matricularse como comerciante, ya que su personería jurídica fue reconocida por la Gobernación tal y como lo establece el artículo 27 del Decreto 525 de 1990. Igualmente, señaló que uno de los atributos que le confiere la personería jurídica a dicha organización es el de poder contratar, potestad que se agotó con la celebración del convenio de asociación entre CECCOT y el concejo municipal, razón por la que, a su juicio, contrario a lo afirmado por el actor, no existe “*violación de las normas superiores*”.

4.1.3 Propuso la excepción de “*indebida escogencia de la acción*”, ya que se está cuestionando la legalidad del convenio celebrado entre CECCOT y el concejo municipal de Jamundí, pretensión que debe ser desatada a través del medio de control de controversias contractuales. En este sentido formuló, además, la excepción de falta de legitimación en la causa por activa ya que, según su criterio, el demandante no está legitimado para incoar ese mecanismo judicial.

⁴ Folios 152 a 155 del cuaderno N° 1.

⁵ Folio 245 del Cuaderno N° 1

⁶ Ver folios 140 a 150 del cuaderno 1.

Igualmente, frente al caso concreto, elevó la excepción de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* debido a que la demanda debió dirigirse contra el municipio de Jamundí y no contra el concejo municipal, pues este último carece de personería jurídica.

4.1.4 Puso de presente que la demanda no se acompañó con copia auténtica de los actos acusados y tampoco se señaló bajo la gravedad de juramento si aquéllos habían sido publicados lo que, según su criterio, implica concluir que se desconoció lo establecido en el numeral 1º del artículo 166 del CPACA frente a los anexos del escrito introductorio. Finalmente, propuso la excepción que denominó *“innominada”*.

4.2. Autoridades que profirieron y/o intervinieron en la adopción del acto acusado

Pese a ser notificados en debida forma ni el concejo municipal, ni CECCOT contestaron la demanda.

5. Trámite del proceso en primera instancia

5.1 La audiencia inicial⁷

El día 29 de julio de 2016 se celebró la audiencia inicial dentro del proceso de la referencia. En esta diligencia, se declaró totalmente saneado el proceso, pero se puso de presente que no se haría pronunciamiento sobre las excepciones previas propuestas, toda vez que el artículo 283 del CPACA no establecía esa etapa para los procesos electorales. Paso seguido, se fijó el litigio en los siguientes términos:

“se debe establecer si la FUNDACIÓN CECCOT CUMPLÍA CON LOS REQUISITOS LEGALES DE IDONEIDAD Y CAPACIDAD PARA ADELANTAR EL CONCURSO DE PERSONERO DEL MUNICIPIO DE JAMUNDÍ.

-Se debe establecer SI SE LLEVÓ A CABO LA DEBIDA PUBLICACIÓN DE LA CONVOCATORIA.”⁸ (Mayúsculas y negritas en original)

Frente a lo anterior, no hubo manifestación alguna **por lo que dicha decisión quedó ejecutoriada y en firme**. En lo que atañe a las pruebas se señaló que se tendrían como tales las aportadas con la demanda y con la contestación de la misma; adicionalmente, se ordenó oficiar: i) al concejo municipal de Jamundí para que remitiera copia de las actuaciones que precedieron al acto de elección y ii) a la Cámara de Comercio de Tuluá para que certificara si CECCOT estaba registrada en esa entidad.

⁷ Folio 277 y siguientes del Cuaderno N° 1

⁸ Folio 279 del cuaderno N° 1

No obstante, el ponente negó una de las pruebas solicitadas por la parte actora, decisión que fue recurrida y confirmada en esa misma diligencia. Finalmente, se fijó para el 18 de agosto de 2016 fecha para celebrar la audiencia de pruebas.

5.2 Audiencia de pruebas

El día 18 de agosto de 2016 se celebró la audiencia de pruebas, en esta diligencia el demandante formuló incidente de nulidad con fundamento en numeral 5º del artículo 133 del C.G.P. pues, a su juicio, se omitió decretar y practicar una prueba que de acuerdo a la ley era obligatoria. Sin embargo, el Magistrado Ponente en el tribunal resolvió negar dicha petición, debido a que los hechos invocados en la solicitud no constituían causal de nulidad.

Decantado lo anterior, se reseñaron las pruebas que hasta el momento habían sido recaudadas y las mismas fueron incorporadas al expediente. No obstante, como los medios de convicción decretados no se encontraban completos se decidió suspender la diligencia⁹.

El día 30 de agosto de 2016 se continuó con la audiencia de pruebas en la que se saneó nuevamente el proceso y se corrió traslado de las pruebas documentales allegadas¹⁰. En este punto, la parte demandante presentó **tacha de falsedad** respecto a los documentos obrantes a folios 31, 32 y 132 del Cuaderno N° 4. Por lo anterior, el ponente en el tribunal decretó las pruebas pertinentes para resolver la tacha de falsedad¹¹ y se suspendió la audiencia hasta tanto aquellas fueran allegadas al expediente¹².

El 14 de septiembre de 2016 se reanudó la audiencia de pruebas. No obstante, aquélla no pudo celebrarse, porque las pruebas requeridas no se encontraban en el plenario¹³.

El 20 de septiembre de 2016 continuó la audiencia de pruebas en la que se resolvió la tacha de falsedad formulada por la parte actora. En efecto, el tribunal retomó la postura adoptada por la Sección Quinta en auto del 29 de octubre de 2013, según la cual la falsedad ideológica no puede proponerse como fundamento de la tacha de un documento, y por consiguiente, decidió negar esta solicitud. No obstante, se decidió oficiar a la Fiscalía para que esta investigara la alteración de los documentos de CECCOT¹⁴, de la anterior decisión se corrió traslado a las partes, sin que aquéllas interpusieran recurso alguno.

Finalmente, se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión.

⁹ Folios 297 y siguientes del Cuaderno N° 1

¹⁰ Folio 300 del cuaderno N° 1

¹¹ Específicamente se ordenó oficiar a la Gobernación del Valle para que remitiera copia de los Estatutos de CECCOT.

¹² El documento a través del cual se propuso la tacha de falsedad esta visible en el folio 302 y sgtes del Cuaderno N° 1.

¹³ Folio 326

¹⁴ Folios 344 y siguientes del cuaderno N° 1

5.3 Alegatos en primera instancia y concepto del ministerio público

Mediante memorial del 3 de octubre de 2016, el apoderado del **Concejo Municipal de Jamundí** alegó de conclusión y solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, habida cuenta que: i) la entidad que el concejo contrató para adelantar el concurso de méritos era idónea y cumplía con los requisitos legales para llevar a cabo una actuación de tales características y ii) la publicación de la convocatoria se realizó con la antelación prevista en el decreto reglamentario.

Por su parte, el señor **Rodríguez Ramos** mediante memorial del 4 de octubre de 2016 insistió en la nulidad del acto acusado por cuanto, a su juicio, CECCOT no era una institución idónea para adelantar el concurso de méritos que precedió la elección acusada.

El **demandado** alegó de conclusión mediante escrito del 4 de octubre de 2016 en el que reiteró en su integridad los argumentos de la contestación de la demanda.

Finalmente, el **Ministerio Público** rindió concepto el 27 de septiembre de 2016 en el que solicitó que las pretensiones de la demanda fueran negadas.

6. Sentencia recurrida

Mediante sentencia del 31 de enero de 2017 el Tribunal Administrativo del Valle falló:

“Primero: INHIBIRSE de pronunciarse sobre las pretensiones de nulidad del convenio de Asociación y Colaboración N° 001 del 6 de diciembre de 2015, la Resolución N° 042 del 10 de diciembre de 2015 la Resolución N° 0002 del 8 de enero de 2016 y el inciso ultimo del artículo 2° del Acuerdo N° 0006 del 12 de noviembre de 2015.

Segundo: NIEGUENSE las pretensiones de la demanda

(...)”¹⁵ (Mayúsculas en original)

Para sustentar la anterior decisión, la autoridad judicial de primera instancia, en **primer lugar**, resolvió las excepciones previas propuestas por el demandado; y, en **segundo lugar**, abordó el caso concreto para lo cual estudió los cargos de falsa motivación y expedición irregular. El análisis se fundamentó en los siguientes argumentos que la Sala resume así:

6.1 Respecto a la resolución de las excepciones previas

¹⁵ Folio 441 del Cuaderno N° 1

6.1.1 En lo que atañe a la **indebida escogencia de la acción**, señaló que la totalidad de los actos demandados no podían ser objeto de control judicial a través del medio de control de nulidad electoral. En efecto, a juicio del *a quo*, la demanda contenía una *“indebida acumulación de pretensiones”* debido a que el actor buscaba la nulidad del convenio celebrado entre el Concejo de Jamundí y la empresa CECCOT, lo que evidenciaba que el escrito introductorio tenía pretensiones incompatibles -de tipo contractual y de tipo electoral-.

Igualmente, explicó que según el tenor del artículo 275 del CPACA a través del medio de control de nulidad electoral solo se pueden demandar los actos de elección y nombramiento, de forma que los demás actos enjuiciados no podían ser objeto de pronunciamiento por tratarse de actos de trámite o impulso. Por lo anterior, concluyó que tendría que inhibirse de pronunciarse sobre la legalidad de todos aquellos actos distintos al contenido en el Acta N° 005 de 9 enero de 2016.

6.1.2 Por su parte, frente a la **excepción de falta de legitimación en la causa por activan**, indicó que como solo se haría el estudio respecto a la legalidad del Acta N° 005 de 9 enero de 2016 y no frente a los demás actos acusados no era viable determinar si el demandante podía solicitar la nulidad del Convenio de Colaboración celebrado entre el Concejo de Jamundí y CECCOT. En todo caso, señaló que, según lo dispuesto en el artículo 139 del CPACA, frente al medio de control de nulidad electoral el señor **Rodríguez Ramos** tenía plena legitimación por activa.

6.1.3 En lo que concierne a la **falta de legitimación en la causa por pasiva** del concejo municipal, el Tribunal coligió que el municipio de Jamundí-concejo municipal estuvo vinculado desde la admisión de la demanda, razón por la que dicha excepción no estaba llamada a prosperar.

6.1.4 Finalmente, estudió la **excepción según la cual no se aportó copia autentica del acto demandado** y concluyó que, de conformidad con lo estipulado en los artículo 244 a 246 del C.G.P, no era necesario que dicho anexo fuera aportado en copia auténtica.

6.2 Respecto al caso concreto

6.2.1 Decantado lo anterior, el *a quo* procedió a analizar si el acto acusado se había proferido con **falsa motivación** y concluyó que este cargo no se había materializado, debido a que según el artículo 1° del Decreto 2485 de 2014 el concejo municipal tiene la potestad de realizar el concurso de méritos para la elección del personero acudiendo a universidades, instituciones de educación superior o entidades especializadas en selección de personal *“no existiendo entonces un mandato legal imperativo que exija tales calidades como lo explica el actor”*.¹⁶

¹⁶ Folio 437 del Cuaderno N° 1

Igualmente, sostuvo que se demostró que CECCOT contaba con experiencia en el área de selección de personal, toda vez que había adelantado el concurso de méritos para personero en los municipios de Sabanalarga y Cañasgordas en Antioquia, así como en los municipios de Trujillo y Pradera en el Valle; circunstancia que, a juicio del *a quo*, evidenciaba la idoneidad y capacidad de tal empresa para adelantar esa clase de concursos.

En este orden de ideas, el tribunal puso de presente que: i) los estatutos de CECCOT, especialmente el literal f) del artículo 6, permitían avizorar que aquella sí podía suscribir el convenio con el municipio de Jamundí, pues su objeto social era, entre otros, apoyar a las entidades públicas en la realización de procesos de selección ; ii) CECCOT es una entidad privada sin ánimo de lucro, clasificada como una institución de educación no formal, lo que significa que aquella no estaba en la obligación de registrarse en la cámara de comercio, pues de conformidad con los Decreto 114 de 1996, 1396 de 1997 y 4904 de 2009 su registro corresponde a la Gobernación; iii) el argumento según el cual CECCOT tenía que encontrarse en el listado de la Comisión Nacional del Servicio Civil tampoco está llamado a prosperar, porque un concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública así lo concluyó.

Finalmente, la autoridad judicial de primera instancia señaló que, contrario a lo sostenido por el demandante, el convenio celebrado entre CECCOT y el concejo de Jamundí no era de tipo interadministrativo, sino de asociación regulado en la Ley 489 de 1998, la cual avala que en dichos negocios jurídicos puedan participar particulares.

6.2.2 En lo que concierne al cargo de **expedición irregular**, el Tribunal encontró que esta censura tampoco estaba acreditada, toda vez que se probó que la convocatoria se publicó en la página web del concejo municipal, así como en las carteleras de la administración durante los días 10 a 21 de diciembre de 2015, esto es, en el lapso establecido en el artículo 2.2.27.3 del Decreto 1083 de 2015 y en medios idóneos para garantizar la amplia participación de la ciudadanía, pues en el proceso de selección se inscribieron 20 personas.

7. Recurso de apelación

Inconforme con la decisión anterior, mediante escrito del 10 de febrero de 2017, el señor **Rodríguez Ramos** presentó recurso de apelación en el cual explicó, de forma amplia y detallada, las numerosas razones por las que, a su juicio, la sentencia de primera instancia debía revocarse. Veamos:

7.1 Señaló que, contrario a lo concluido por el *a quo*, no existía una indebida acumulación de pretensiones, pues de ser esto así la autoridad judicial de primera instancia debió inadmitir la demanda y ordenar su escisión, cosa que

no ocurrió en el caso concreto a pesar que el Consejo de Estado así lo había hecho en situaciones similares¹⁷.

Sostuvo que el tribunal erró al concluir que no podía pronunciarse sobre los actos que precedieron el acto de elección, toda vez que la Sección Quinta ha indicado que las irregularidades en dichos actos pueden derivar en la nulidad del acto de elección¹⁸.

7.2 Manifestó que un fallo inhibitorio va en contravía de los deberes del juez, máxime cuando si consideraba que existía una indebida acumulación de pretensiones, el juez debió tomar los correctivos pertinentes en el momento procesal oportuno.

7.3 Afirmó que el *“a quo no ejerció la prevalencia del derecho sustancial”* pues, según su criterio, en el plenario existen pruebas contundentes que demuestran una falsedad ideológica en los actos preparatorios para la elección del personero, especialmente en lo relacionado con la capacidad de CECCOT para celebrar el convenio de asociación con el municipio de Jamundí.

Al efecto enlistó todos los documentos que, a su juicio, son contrarios a la verdad y explicó por qué aquéllos no contienen datos veraces¹⁹; falsedad que, según su criterio, el tribunal pasó por alto pese a que aquélla constituye causal de nulidad, según lo establecido en el numeral 3º del artículo 275 del CPACA.

7.4 Aseguró que el tribunal no realizó una interpretación adecuada del marco normativo aplicable al caso concreto, toda vez que el concejo municipal solo podía efectuar el concurso de méritos a través de una universidad, una institución de educación superior o una entidad especializada en la selección de personal, sin que CECCOT se enmarque dentro de ninguna de esas instituciones.

7.5 Manifestó que el *a quo* actuó *“de forma ligera”* respecto al requisito de idoneidad de CECCOT, pues analizó de forma *“superficial”* las pruebas obrantes en el cuaderno N° 5, pues solo se analizó la cantidad de contratos celebrados por esa entidad, pero no se examinó ni la idoneidad, ni la calidad de los servicios prestados por tal empresa, ni muchos menos estudió cuales

¹⁷ Al efecto citó: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 29 de agosto de 2014, radicación 11001-03-26-000-2013-00138-00 CP. Lucy Jeannette Bermudez Ddo. Consejo Nacional Electoral.

¹⁸ Al efecto transcribió apartes de: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 5 de junio de 2015, radicación N° 11001-03-28-000-2014-00129-00 CP. Lucy Jeannette Bermudez Ddo. Edgardo Maya como Contralor y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 18 de febrero de 2016, radicación N° 25000-23-24-000-2015-00101-02 CP. Alberto Yepes Barreiro Ddo. Contraloría General de la Nación.

¹⁹ En el folio 457 del Cuaderno N° 1 se explica que : i) existe diferencia entre los estatutos aportados por el concejo municipal de Jamundí, en virtud de la orden dada por el juez (Fl. 132 a 144 del Cuaderno 4) y los allegados por la Gobernación (Fl. 329 a 341 del cuaderno N° 1) ; ii) en el folio 31 CECCOT usa ilegalmente el logo de la empresa CECSCOT y iii) CECCOT fue constituida en agosto de 2014, pero en el folio 32 Cuaderno 4 aquella le informó al concejo municipal que contaba con más de 35 años de experiencia en el ramo.

fueron los medios de los que se valió CECCOT para hacerse a dichos concursos²⁰.

En el mismo sentido, explicó que solo 5 municipios certificaron que CECCOT adelantó los concursos de mérito para elegir a los personeros de las citadas entidades territoriales de forma que, según su criterio, es “*inexplicable*” como la autoridad judicial de primera instancia logró “*tasar la idoneidad y trayectoria*” de esa empresa, pese a que esos concursos de méritos se desarrollaron, casi que de manera paralela a la elección del personero de Jamundí.

Adicionalmente, señaló, de un lado, que las pruebas obrantes en el cuaderno N° 5 no se valoraron adecuadamente, especialmente lo que se refiere a la información contenida en los folios 11, 14 y 39 y, de otro, que no es cierto que de los estatutos de CECCOT se desprendiera que aquella fuera una entidad especializada en la selección de personal, pues lo único que aquéllos evidencian es que tal entidad está orientada a promover la educación tal y como se reconoce en la Resolución N° 057 de 2014 que le otorgó personería jurídica, máxime cuando existen diferencias entre los estatutos aportados por la Gobernación del Valle y los allegados por el Concejo Municipal.

7.6 De la mano con lo anterior, afirmó que la falta de idoneidad de CECCOT incide directamente en las resultas de la elección, pues no existe certeza de que su trabajo haya sido propicio, y, por ende, se corre el riesgo de que: i) existan errores en la formulación de las preguntas; ii) las personas que desarrollaron las pruebas carezcan de la formación pertinente, iii) se hayan filtrado las preguntas y iv) la revisión se haya hecho de forma anómala.

Especialmente, adujo que la incidencia se veía materializada si se tenía en cuenta que el artículo 2.2.27.2 del Decreto 1083 de 2015 establece que las pruebas del concurso de méritos para la elección de personeros deben evaluar la capacidad e idoneidad de los aspirantes, máxime cuando el concejo simplemente elige al primero de la lista de elegibles resultante del concurso.

7.7 Aseguró que en la sentencia de primera instancia no se evaluó de forma adecuada la “*capacidad*” de CECCOT para adelantar el concurso, pues concluyó que aquella era una institución de educación no formal, pese a que de los estatutos no se desprende esa característica, pero en todo caso dichas instituciones no encajan dentro de las entidades que el Decreto 1083 de 2015 avala para la realización del concurso de méritos.

En este orden de ideas, insistió en que CECCOT no se constituyó como una entidad especializada en la selección de personal, pues si ello era así debía estar registrada en la cámara de comercio.

²⁰ Paráfrasis de la pregunta planteada por el recurrente en el folio 455

7.8 Insistió en que el acto se expidió irregularmente, porque solo se publicó en la página web del municipio y en las carteleras de la administración y dejó de lado la publicación de avisos, distribución de volantes, inserción en bando y la divulgación en un medio masivo de la entidad territorial. A lo que se suma, que los documentos que el *a quo* tuvo en cuenta para encontrar que la publicación se realizó correctamente no corresponden a las “*constancias o pruebas que certifiquen la convocatoria*”²¹.

7.9 Puso de presente que la sentencia recurrida no se pronunció frente al cargo de violación de las normas en las que debía fundarse, especialmente según el cual el Acuerdo municipal N° 006 de 2015 era contrario al artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015.

7.10 Decantado lo anterior, manifestó que el tribunal no apreció ciertas pruebas, pese a que en la audiencia en la que resolvió la tacha de falsedad, señaló que aquéllas serían valoradas en la sentencia. Al efecto enlistó todos los medios de convicción que, según su criterio, no fueron tenidos en cuenta para proferir la sentencia del 31 de enero de 2017²².

7.11 Señaló que los principios de “*la moral, la ética, la honradez, la buena fe y las buenas costumbres*” no fueron tenidos en cuenta por el *a quo*, pues aquél permitió que una empresa como CECCOT que no cuenta con la experiencia ni idoneidad y que, además, “*apeló a mentiras*” adelantara el concurso de méritos del personero de Jamundí.

7.12 Finalmente, solicitó que se decretaran pruebas en segunda instancia ya que, según su criterio, habían acaecido hechos nuevos que justificaban una nueva etapa probatoria²³.

8. Trámite en segunda instancia

8.1 El recurso propuesto fue admitido por el Despacho Ponente el 15 de marzo de 2017²⁴.

8.2 Mediante auto del 6 de abril de 2016, se negaron las pruebas en segunda instancia, toda vez que no se materializó ninguno de los eventos que el artículo 212 del CPACA prevé para decretar pruebas en esta etapa procesal.

8.3 Inconforme con la decisión anterior, el demandante presentó recurso de súplica el cual fue resuelto mediante providencia del 18 de mayo de 2017 en la que la Sala confirmó la decisión de negar las pruebas solicitadas.

9. Alegatos de conclusión en segunda instancia

²¹ Folio 461 del Cuaderno N° 1

²² A su juicio, no se valoraron: el folio 132 a 134 del cuaderno N°4, los folios 31 al 34 del cuaderno N°4, los folios 11,14 y 39 del Cuaderno N° 5; los folios 49 a 51 del cuaderno N° 1, los folios 71 a 72 del Cuaderno N° 1, así como unas resoluciones aportadas con la reforma a la demanda.

²³ Dicha solicitud fue reiterada mediante memorial radicado el 19 de marzo de 2017 y visible a folio 484 a 486 del expediente.

²⁴ Folio 473 cuaderno 1

Ni la parte demandante, ni la demandada presentaron alegatos de conclusión durante el término concedido para el efecto.

10. Concepto del agente del Ministerio Público en segunda instancia

Mediante concepto rendido el 4 de abril de 2017 el Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia, y en su lugar, se declarara la nulidad del acto acusado.

Para el efecto, en **primer lugar**, analizó la normatividad²⁵ y jurisprudencia²⁶ aplicable para la elección de los personeros municipales, así como para el registro de las personas jurídicas sin ánimo de lucro²⁷ y concluyó que la elección acusada debía estar precedida de un concurso de méritos con el propósito de garantizar el mérito y dotar de transparencia el procedimiento electoral.

En **segundo lugar**, señaló que incluso antes de la expedición de los decretos reglamentarios, la Corte Constitucional estableció los lineamientos que debían seguir los concejos municipales en la elección de personeros y determinó los parámetros que debían cumplir los organismos que operan el concurso; lineamientos que se reforzaron con la expedición de los Decretos 2485 de 2014 y 1083 de 2015 en lo que se estatuyeron las entidades a las cuales pueden acudir los concejos municipales para adelantar el concurso respectivo, siendo esta una potestad y no un mandato, pues aquellas tienen carácter meramente enunciativo.

En este sentido, la vista fiscal consideró que el Concejo Municipal de Jamundí podía encargarse de la elaboración del concurso de méritos a una entidad distinta a las contempladas en los decretos reglamentarios, siempre y cuando la organización escogida cumpliera con las condiciones dispuestas por la Corte Constitucional.

Por lo anterior, a juicio del Ministerio Público se demostró que CECCOT sí contaba con las herramientas humanas, informáticas, administrativas y financieras para adelantar el concurso de méritos para elegir al personero de Jamundí.

En **tercer lugar**, indicó que sí se cumplió con el lapso de publicación de la convocatoria previsto en el artículo 2.2.27.3 del Decreto 1083 de 2015, debido a que la convocatoria se publicó con la antelación de 10 días antes de la fecha de inscripciones, a lo que se suma que el referido acto fue publicado en la página web y en la cartelera del concejo municipal.

²⁵ Al efecto transcribió el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 y los artículos 2.2.27.1 y 2.2.27.6 del Decreto 1083 de 2015

²⁶ Citó y transcribió apartes de las sentencias T-604 de 2013 y C-105 de 2013.

²⁷ Transcribió los artículos 40,42 y 43 del Decreto 2150 de 1995 y 1º y 2º del Decreto 427 de 1996.

No obstante, el Ministerio Público consideró que sí existía un yerro en el proceso de elección, habida cuenta que el Concejo Municipal de Jamundí se extralimitó al prever en el Acuerdo N° 006 de noviembre de 2015, que en caso de escogerse una universidad para adelantar el concurso de méritos aquella debía contar con una facultad de derecho, toda vez que dicha restricción no estaba contemplada en el ordenamiento jurídico lo que, según su criterio, vicia de nulidad la elección acusada.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En los términos de los artículos 125, 150, 152.8 y 292 del C.P.A.C.A. corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia dictada el 31 de enero de 2017 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que negó las pretensiones de la demanda.

2. Acto demandado

Corresponde al acto de elección del personero de Jamundí (Valle) para el período 2016-2019, contenido en el Acta No. 005 de la sesión plenaria extraordinaria del concejo municipal de dicha entidad, realizada el 9 de enero de 2016 y obrante a folios 42 a 47 del Cuaderno N° 1.

3. Problema jurídico

Conforme a lo expuesto corresponde a la Sala establecer si debe modificar, confirmar o revocar la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo del Valle que, de un lado, se inhibió para estudiar la legalidad de los actos distintos al de elección; y que, de otro, negó las pretensiones de la demanda.

Así las cosas, para proceder al estudio del caso concreto y por efectos metodológicos la Sala dividirá el examen en los siguientes capítulos:

En **primer lugar**, realizará una cuestión previa respecto al momento en el que deben resolverse las excepciones previas en el proceso electoral y lo relacionado con los actos que pueden ser sujetos al control electoral; **paso seguido**, excluirá los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente que corresponden a cargos nuevos o a cargos ajenos a la fijación del litigio; **luego**, determinará si tal y como se sostiene en el recurso de apelación en la elección del personero se materializó el vicio de expedición irregular; **después de lo anterior**, abordará lo relacionado con la supuesta falsa motivación en la que, a juicio, del accionante está incurso el acto acusado debido a la falta de idoneidad de CECCOT para celebrar el concurso de méritos; y, **por último**, se expondrá una conclusión.

4. Cuestión previa

Como quedó expuesto en los antecedentes de esta providencia, el Tribunal Administrativo del Valle resolvió las excepciones previas en la sentencia, y en consecuencia, al encontrar una de ellas acreditadas decidió inhibirse de emitir pronunciamiento alguno. Bajo este panorama, es menester que la Sala no solo reitere su postura respecto al momento en el que esa clase de excepciones deben ser resueltas, sino que, además, precise con toda claridad cuáles son los actos que pueden ser objeto de control a través de la nulidad electoral; aspecto que, además, fue objeto del recurso de apelación.

4.1 Las excepciones previas y su trámite en el proceso electoral: Reiteración

El momento en que deben resolverse las excepciones previas en el proceso electoral, ha sido un tema de discusión entre las autoridades judiciales que tienen a su cargo la decisión de esta clase de procesos, habida cuenta que las disposiciones especiales que lo rigen²⁸- artículo 283 del CPACA- no contemplaron, de forma expresa, la resolución de excepciones previas en el marco de la audiencia inicial, tal y como sí lo estableció el legislador para el proceso ordinario en el numeral 6º del artículo 180 ibídem.

Sin embargo, debido a la naturaleza de las excepciones previas y su finalidad como mecanismo para sanear el proceso²⁹, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha entendido que: *“aunque la literalidad del artículo 283 del CPACA no contempla la resolución de las excepciones previas en la audiencia inicial del proceso electoral (...) el juez electoral en aplicación del principio de integración normativa, puede y debe pronunciarse en la audiencia inicial sobre las excepciones previas propuestas por las partes”*³⁰.

En efecto, en la citada providencia la Sala explicó con todo detalle porque en un ejercicio de integración normativa es viable y compatible con la naturaleza del proceso electoral que esa clase de excepciones se resuelvan en la audiencia inicial pues, de lo contrario, se presentaría, como en el caso concreto, sentencias inhibitorias en una clara contravención con la teleología del ordenamiento jurídico actual que busca, precisamente, evitar esa clase de fallos.

Por lo anterior, la Sala reitera ***“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***

²⁸ 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.

²⁹ Desde el punto de vista teórico, las “excepciones previas” pretenden el saneamiento del proceso, por causa de vicios o defectos en el mismo, y su finalidad es mejorarlo o terminarlo cuando lo primero no es posible, todo orientado a evitar nulidades o sentencias inhibitorias. Al respecto, el profesor Hernán Fabio López Blanco sostiene que la excepción previa *“tiene por objeto mejorar el procedimiento para que aquel se adelante sobre bases que aseguren la ausencia de causales de nulidad (...) la excepción previa busca que el demandado, desde un primer momento manifieste las reservas que pueda tener respecto a la validez de la actuación”*.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 18 de febrero de 2016, radicación 25000-23-41-000-2015-00101-02 CP. Alberto Yepes Barreiro.

*propuestas, así como las de cosa juzgada, caducidad y falta de legitimación en la causa*³¹³². (Negritas en original)

Esta postura aplicada al caso concreto, impone concluir que el Tribunal Administrativo del Valle debió resolver las excepciones de “*indebida escogencia de la acción*”, falta de legitimación en la causa e inepta demanda por no allegar documento en original, en la audiencia inicial y no en la sentencia. Por consiguiente, la Sala **exhortará** a esa Corporación Judicial para que en próximas oportunidades, resuelva las excepciones previas en la etapa procesal correspondiente con el propósito de evitar sentencias inhibitorias.

4.2 Los actos pasibles de control electoral

Decantado lo anterior es menester precisar cuáles son los actos que pueden ser controlados a través del medio de control de nulidad electoral. Esto es así, no solo debido a que el recurrente apeló la decisión inhibitoria del Tribunal frente a los actos que precedieron la elección del señor **Echeverri Rodríguez** como personero de Jamundí, sino porque, además, este aspecto delimitará la competencia de la Sección para analizar el caso concreto.

De conformidad con lo previsto en el artículo 139 del CPACA, a través del medio de control de nulidad electoral se puede demandar la nulidad de: i) los actos de elección; ii) los actos de nombramiento y iii) los actos de llamamiento a proveer vacantes; en consecuencia, son éstos y no otros los actos que deben ser demandados. En este sentido, se pronunció la Sala Electoral al explicar que:

“(…) los actos trámite o preparatorios³³ 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.

(…)

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 estudiarán por el juez electoral cuando analice la legalidad del acto definitivo.”³⁴

Lo anterior aplicado al *sub examine*, impone concluir que los vicios que el demandante endilga a los actos que precedieron a la elección del personero

³¹ No así las de conciliación, transacción y prescripción extintiva por ser **incompatibles** con la naturaleza del proceso electoral.

³² *Ibidem*.

³³ 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.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 18 de febrero de 2016, radicación 25000-23-41-000-2015-00101-02 CP. Alberto Yepes Barreiro.

de Jamundí, esto es: i) la Resolución N° 042 del 10 de diciembre de 2015, a través de la cual se convocó a la ciudadanía y se reglamentó el procedimiento de elección; ii) la Resolución N° 0002 del 8 de enero de 2016 mediante la cual se conformó la lista de elegibles; y, iii) el Acuerdo Municipal N° 0006 del 12 de noviembre de 2015, a través del cual se precisaron las normas aplicables a la elección del Personero de Jamundí, se estudiarán al analizar la legalidad del acto contenido en el Acta N° 005 de 9 de enero de 2016, pues es este último el que contiene el acto pasible de nulidad electoral.

Sin embargo, la Sala se abstendrá de hacer pronunciamiento alguno sobre la legalidad del convenio de asociación y colaboración celebrado entre el concejo municipal y la fundación CECCOT, es decir, no analizará la validez del mismo, ni determinará si aquél se realizó con causa y objeto lícito, ni estudiará su naturaleza jurídica, tal y como pretende el recurrente, debido a que este es un negocio jurídico autónomo **cuya legalidad no puede analizarse a través del medio de control de nulidad electoral.**

En suma, la Sección examinará, únicamente, la legalidad del acto de elección del Personero de Jamundí contenido en el Acta N° 005 de 9 de enero de 2016, y en ese estudio determinará la legalidad de los actos preparatorios y de trámite que precedieron a la designación.

5. Exclusión de cargos presentados en el recurso de apelación

Hechas las anteriores precisiones y antes de proceder al estudio del caso concreto, la Sala observa que en el recurso de apelación no solo se formularon nuevos cargos, sino que además se pretende incorporar una censura que si bien fue expuesta en la demanda, no fue incluida en la fijación del litigio, lo que impone hacer un pronunciamiento sobre estos aspectos.

5.1 Respecto a la formulación de nuevos cargos

La Sala encuentra que el señor **Rodríguez Ramos** en su recurso de apelación formuló **nuevos** cargos de nulidad que no fueron puestos de presente en la demanda, y que, por ende no fueron objeto del proceso en primera instancia, ni de pronunciamiento por parte de los demandados.

En efecto, en la apelación se afirmó que la elección del personero de Jamundí se encuentra viciada de nulidad por falsedad de los documentos electorales, es decir, por la causal contenida en el numeral 3° del artículo 275 del CPACA. Sin embargo, ese no fue uno de los motivos que llevó al demandante a cuestionar la legalidad de la elección acusada, pues no aludió a esta censura en su escrito introductorio.

De hecho lo relativo a la falsedad de los documentos, únicamente, se presentó en la audiencia de pruebas, a través de la formulación de la de tacha de falsedad; incidente que fue negado por decisión del Ponente en el Tribunal. Por lo tanto, no puede el actor, aupado en el recurso de apelación

insistir en ese aspecto, pero esta vez presentando aquel tópico como causal de nulidad del acto electoral.

Lo propio sucede con el argumento según el cual la empresa CECCOT no demostró contar con una licencia de funcionamiento como entidad de educación para el trabajo y desarrollo humano, proferida por la Secretaria de Educación de la entidad territorial respectiva, ya que nada se dijo sobre ese punto en la demanda; luego no es posible presentar esa censura en esta instancia del proceso.

Bajo este panorama, a efectos de garantizar el derecho al debido proceso de las partes, la Sala excluirá estos reproches del análisis del caso concreto, lo que significa que no hará pronunciamiento alguno sobre ellos.

5.2 Respecto al cargo de infracción de norma superior

Como quedó expuesto en los antecedentes de esta providencia, el demandante formuló contra el acto acusado, principalmente, tres cargos, uno relativo a la falsa motivación debido a que el concurso se adelantó con una entidad distinta a las previstas en el Decreto 1083 de 2015; otro referente a la expedición irregular por no sujetarse el procedimiento a los lapsos de publicación establecidos en el decreto en comento y; uno tercero relacionado con la infracción de norma superior por la supuesta contradicción del Acuerdo Municipal N° 006 de 2015 con el Decreto 1083 de 2015.

No obstante, en la fijación del litigio el Tribunal señaló que el problema jurídico **se circunscribiría** a establecer, de un lado, *“si la Fundación Ceccot cumplía con los requisitos legales de idoneidad y capacidad para adelantar el concurso de personero del municipio de Jamundí.”* Y de otro *“si se llevó a cabo la debida publicación de la convocatoria”*³⁵ decisión frente a la cual ninguna de las partes presentó reparo alguno.

Nótese entonces, como el Tribunal **excluyó** el tercero de los cargos propuestos, sin que ninguna de las partes, ni siquiera el demandante presentara objeción, razón por la que esa decisión **quedó ejecutoriada y en firme**.

En consecuencia, si el actor considera que la autoridad judicial prescindió de uno de los cargos planteados era ese, y no el recurso de apelación, el momento oportuno para evidenciar tal omisión. En otras palabras, el señor **Rodríguez Ramos** no puede, amparado en su recurso, intentar modificar la fijación del litigio que él consintió en la audiencia inicial, para ahora si poner de presente que se eliminó del análisis dicha censura.

Lo anterior se explica, debido a que la etapa de fijación del litigio es la que determina los temas que serán estudiados en la sentencia; de hecho, es tal su importancia que aquella condiciona las pruebas y la postura procesal que

³⁵ Folio 279 del cuaderno N° 1

en adelante adoptarán las partes como estrategia de defensa, y ello, de suyo, implica que los sujetos procesales tienen la carga y el deber de velar para que dentro del problema jurídico queden incluidos todos los temas objeto de debate.

Por el contrario, si las partes señalan de forma explícita, tal y como ocurrió en el **sub iudice**, que existe conformidad con los puntos fijados por el juez, ello significa, de un lado, que consienten que serán esas y no otras las materias objeto de análisis y, de otro, que no pueden más adelante cuestionar la fijación realizada.

Las razones expuestas son suficientes para concluir que no es posible estudiar en esta instancia el cargo relacionado con la infracción de la norma superior en la que, presuntamente, incurre el Acuerdo N° 006 de noviembre de 2015, pues dicha censura quedó excluida de la fijación del litigio, sin que el demandante presentara algún reparo.

6. El caso concreto

Corresponde a la Sala Electoral establecer si el acto acusado se encuentra viciado de nulidad, por estar incurrido en las causales de expedición irregular y de “falsa motivación”.

6.1 La expedición irregular

Pese a que el cargo inicial se fundamentó en que: i) la convocatoria no cumplía con el término de publicación establecido en el parágrafo del artículo 2.2.27.3 del Decreto 1083 de 2015 y ii) aquella no fue publicada en los medios señalados en el artículo 65 del CPACA, lo cierto es que el recurrente **solo** apeló el segundo reproche en el que sustentó su censura.

Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo del 320 C.G.P. la Sala únicamente examinará si, contrario a lo concluido por el *a quo*, la convocatoria dentro del proceso de elección del Personero de Jamundí se publicó en los mecanismos que al efecto estipuló el ordenamiento jurídico.

Sobre este punto, el Decreto 1083 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*” prevé lo siguiente:

“Artículo 2.2.27.3 Mecanismos de publicidad. La publicidad de las convocatorias deberá hacerse 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 distrital y a 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 un medio masivo comunicación la entidad territorial.”

Parágrafo. Con fin de garantizar la libre concurrencia, la publicación de la convocatoria deberá efectuarse con no menos de diez (10) días calendario del inicio de fecha de inscripciones.”

De la norma en cita, la Sala colige que la publicación de la convocatoria debe ceñirse no solo a lo estipulado en el reglamento que al afecto disponga cada concejo municipal, sino además a lo dispuesto en el CPACA en lo que se refiere a los distintos medios de publicación. En todo caso, es de advertir que esta reglamentación tiene como finalidad única garantizar la libre y amplia concurrencia de la ciudadanía al procedimiento de elección.

Así las cosas, para establecer si en el caso concreto se dio o no aplicación a dicha disposición es menester determinar lo que sobre el punto reguló el Concejo Municipal de Jamundí.

Al respecto obra en el plenario copia del Acuerdo N° 006 de noviembre 12 de 2015 *“por medio de la cual se aplica el procedimiento correspondiente al marco legal para la elección del personero municipal de Jamundí y se faculta a la junta directiva (sic) para su reglamentación”*³⁶ en el que se observa que frente la publicidad de la convocatoria, dicho acto prácticamente replicó en su integridad el texto del artículo 2.2.27.3 antes citado³⁷.

También en los folios 23 a 38 del Cuaderno N° 1³⁸ se observa copia de la Resolución N° 042 de diciembre de 2015 *“por medio de la cual se convoca y reglamenta el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Jamundí”* en la que frente a la divulgación de la convocatoria se lee:

“artículo 10: Divulgación: La convocatoria se divulgará en los tiempos establecidos en el cronograma de la convocatoria, en la página web www.jamundi-valle.gov.co del municipio de Jamundí y en las carteleras de la administración municipal”

Bajo este panorama, es claro que el concejo municipal de Jamundí, en aplicación de la facultad discrecional contemplada en el Decreto 1083 de 2017, concluyó que la mejor forma de garantizar la libre concurrencia al concurso de méritos era publicando la convocatoria en la página web del municipio y en las carteleras de la administración municipal.

³⁶ Folios 8 a 18 del Cuaderno N° 1, reiterado a folios 67 a 74 del Cuaderno N° 4.

³⁷ En efecto, en dicho acto se lee: *“La publicidad de las convocatorias deberá hacerse 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 de Jamundí y a 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 un medio masivo comunicación que el Concejo Municipal de Jamundí considera pertinente”*

³⁸ Reiterado a folios 42 a 57 del Cuaderno N° 4.

Para la Sala, contrario a lo sostenido por el actor, el hecho de que la autoridad que expidió el acto de elección haya decidido publicar la convocatoria en los medios antes descritos y, por contera, haya descartado otros medios de publicación tales como el bando o la entrega de volantes en nada afecta la legalidad de la elección del señor **Echeverri Rodríguez** como personero de Jamundí, debido a que dicha decisión no contraviene ni lo reglado en el Decreto 1083 de 2015, ni en el artículo 65 CPACA.

Esto es así por varias razones. En **primer lugar**, debido a que, como se explicó, el artículo 2.2.27.3 del Decreto 1083 de 2015 otorgó a los concejos municipales la potestad de regular libremente lo relacionado con la publicación de las convocatorias, lo que de suyo implica que tal corporación tenía libertad para escoger el medio de publicación que, a su juicio, mejor garantizara la concurrencia de la ciudadanía al procedimiento electoral.

En **segundo lugar**, ya que el hecho de que la norma en comento remita al CPACA, no significa que la duma municipal este obligada a recurrir a todos y cada uno de los medios de publicación de los actos que dicha codificación contempla, pues una interpretación en ese sentido tornaría inane la libertad que esa misma disposición otorgó a los concejos.

Por el contrario, una hermenéutica que otorgue efecto útil al Decreto 1083 de 2015 impondría concluir que si la entidad territorial carece de un órgano de publicidad oficial, puede escoger el medio que considere pertinente para la publicación de un acto de tales características.

Lo anterior se ve reforzado, si se tiene en cuenta que, contrario a lo afirmado por el recurrente, la redacción del artículo 65 del CPACA permite concluir que las opciones allí reseñadas son disyuntivas y no concomitantes. En otras palabras, el hecho de que la Ley 1437 de 2011 disponga que la entidad puede publicar sus actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes o la publicación en bando no significa que tenga que acudir a todas y cada una de estas formas de publicación.

Esta tesis, aplicada al caso concreto, significa que el Concejo de Jamundí no tenía que recurrir a todos los medios de publicación descritos en el CPACA, máxime cuando esa misma normativa prevé la publicación en la página web de la entidad como un medio idóneo de divulgación.

En **tercer lugar**, porque el actor no demostró que los medios escogidos no hayan garantizado la amplia divulgación del acto y la libre concurrencia de la ciudadanía al proceso electoral. Por el contrario, en el expediente está demostrado que dichos presupuestos se garantizaron, ya que el acta de cierre de inscripciones³⁹ da cuenta que alrededor de 20 personas se postularon para participar en el procedimiento de elección del Personero de Jamundí, lo que denota que la convocatoria fue ampliamente divulgada.

³⁹ Visible a folio 86 del Cuaderno N° 4.

Todos estos argumentos son suficientes para concluir que los razonamientos del actor, en lo que a este cargo respecta, no están llamados a prosperar, y por consiguiente aquél, como acertadamente coligió la autoridad de primera instancia, debe ser negado.

6.2 Respecto al cargo de “falsa motivación”

Recuérdese, que para el demandante el acto de elección del señor **Echeverri Rodríguez** está viciado de nulidad por “falsa motivación”, toda vez que, la entidad que adelantó el concurso de méritos, esto es, la fundación CECCOT no es ni una universidad, ni una institución de educación superior, ni tampoco una entidad especializada en procesos de selección de personal, tal y como lo exige el Decreto 1083 de 2015.

Por su parte, el Tribunal concluyó que aquella cumplía con las especificaciones de la norma en cita, habida cuenta que de los estatutos de la referida organización, especialmente el literal f) del artículo 6, se desprendía que aquella tenía dentro de su objeto social la realización de procesos de selección.

Así las cosas, corresponde a la Sala, de conformidad con la fijación del litigio y el recurso de apelación, establecer si la fundación CECCOT es de aquellas entidades que, según la norma reglamentaria, pueden adelantar el concurso de méritos de personero.

Para este propósito es importante evidenciar que fue la Ley 1551 de 2012 la que estipuló que los personeros debían ser elegidos por el concejo municipal, pero previa realización de un concurso de méritos. De hecho, el texto normativo aprobado por el Congreso de la República frente al punto disponía que el concurso debía adelantarse por la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, ese mandato a cargo del Ministerio Público fue declarado inconstitucional mediante sentencia C-105 de 2013, al considerar que debía ser el concejo quien adelantara el concurso de méritos, directamente o a través de un tercero contratado para el efecto.

Fue precisamente en esa providencia en la que la Corte Constitucional concluyó que *“debe tenerse en cuenta que la previsión legislativa en torno al concurso, y las condiciones que de la jurisprudencia constitucional se derivan para el mismo, no implican que estas corporaciones [concejos municipales] tengan que ejecutar e intervenir directa y materialmente en los concursos y en cada una de sus etapas, sino que estas entidades tienen la responsabilidad de dirigirlos y conducirlos. Es decir deben trazar los lineamientos generales del procedimiento, **pero pueden entregar su realización parcial a terceras instancias** que cuenten con las herramientas humanas y técnicas para este efecto.”*⁴⁰ (Resalta la Sala)

⁴⁰ Sentencia C-105 de 2013

La posibilidad de que los concejos pudieran encargar la realización del concurso a otras entidades se reforzó y materializó con la expedición del Decreto 2485 de 2014, hoy compilado en el Decreto 1083 de 2015, a través del cual se reglamentó cuáles son los terceros en los que el concejo municipal puede depositar la tarea de adelantar el concurso de méritos que antecede a la elección de los personeros.

En efecto, el artículo 2.2.27.1 del aludido decreto contempla:

“ARTÍCULO 2.2.27.1 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 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.” (Resalta la Sala)

De la disposición anterior se puede concluir, sin ambages, que el concejo municipal tiene a su cargo la elección de los personeros incluida la realización del concurso de méritos, pero esta última fase puede efectuarla a través de: i) universidades, ii) instituciones de educación superior ya sean públicas o privadas o iii) entidades especializadas en la selección de personal. Es decir, la corporación pública está en la capacidad de escoger si realiza el concurso directamente o a través de las entidades antes descritas.

En el caso concreto, está demostrado que el Concejo Municipal de Jamundí decidió que el concurso de méritos fuera realizado por un tercero. De hecho, en el plenario obra prueba de que esa corporación convocó y ofició a varias de las instituciones en comento⁴¹ para que las que estuviesen interesadas en realizar el concurso, presentaran una manifestación en ese sentido al concejo⁴². Sin embargo, también consta que solo dos instituciones

⁴¹ En los folios del 19 a 21 del Cuaderno N° 4 se observa copia de la Resolución N° 40 de 24 de noviembre de 2015 a través de la cual se convocó a las distintas universidades, instituciones de educación superior y entidades especializadas en procesos de selección de personal a presentar una oferta para la realización del concurso de méritos

⁴² En efecto, en los folios 8 a 18 del Cuaderno N° 4 se observan los oficios dirigidos a la Universidad Autónoma de Occidente, a la ESAP, Pontificia Universidad Javeriana, a la Universidad Libre, a la Universidad Remington, a la Universidad del Valle, a la Universidad Icesi, a la Universidad Santiago de Cali, a la Universidad San Buenaventura, a la UNAD, y la fundación CECSCOT en los que en los mismos términos y redacción se lee: “(...) extendemos una invitación para que participe como universidad, institución de educación superior pública o privada o como entidad especializada en procesos de selección de personal (...) si ustedes aceptan participar deben enviar de manera inmediata la documentación o currículo requerido, propuesta o perfil institucional donde se pueda constatar la experiencia e idoneidad y demás características que le acrediten para desarrollar este tipo de procesos”

respondieron a la invitación del concejo⁴³, entre ellas, la fundación CECCOT como entidad especializada en procesos de selección de personal, y por ello, se firmó con ésta el convenio correspondiente.

Ahora bien, el asunto objeto de debate gira en torno a determinar que se entienda por una institución especializada en los procesos de selección, habida cuenta que la norma reglamentaria nada dice sobre el punto y para el recurrente CECCOT no es una entidad de tales características, pues no está registrada como tal ni en las bases de datos de la Comisión Nacional del Servicio Civil, ni en las de la Cámara de Comercio.

Lo primero a señalar es que la Sala no comparte el argumento del recurrente, según el cual las entidades especializadas en procesos de selección de personal solo son aquéllas que se encuentren registradas en las entidades antes mencionadas, ya que la disposición objeto de estudio no exige tal registro, y por consiguiente, los reproches del actor en ese sentido están llamados al fracaso.

Lo segundo a destacar es que el recurrente tampoco invocó norma alguna por la cual las entidades especializadas en los procesos de selección deban estar registradas ante las cámaras de comercio, razón por la cual este motivo de inconformidad no puede prosperar.

Así las cosas, haciendo una interpretación con efecto útil del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 la Sección entiende que una “*entidad especializada en procesos de selección de personal*” es aquella persona jurídica privada o pública, que tenga dentro de su objeto social la realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal. Bajo esta perspectiva, y tal como lo hiciera el *a quo*, a efectos de determinar si CECCOT es o no una entidad especializada en procesos de selección del personal se procederá a examinar los estatutos de dicha fundación, especialmente en lo que atañe a su objeto.

Al respecto obran en el expediente 3 copias de los estatutos de tal organización, a saber: una aportada por el demandante- folios 74 a 85 del Cuaderno N° 1-; una aportada por el Concejo Municipal de Jamundí en virtud de la orden dada por el Magistrado Ponente del tribunal -folios 132 a 143 del Cuaderno N° 4-; y una allegada por la Gobernación del Valle, también en cumplimiento de una orden emitida por el tribunal de primera instancia -folios 329 a 341 del Cuaderno N° 1-.

Del análisis de estos documentos, la Sala encuentra que aquellos tienen **diferencias sustanciales** en cuanto al objeto social de CECCOT, pues pese a que todos datan de la misma fecha, esto es, del 20 de junio de 2014, **solo** en una de las copias se hace referencia a la realización de procesos de

⁴³ En el folio 36 del Cuaderno N° 4 obra el acta de cierre de la convocatoria hecha a las universidades, instituciones de educación superior y entidades especializadas en procesos de selección de personal y en el consta que presentaron propuesta, únicamente, la fundación CECCOT y la empresa ALPHA GESTIÓN.

selección del personal y el apoyo a las entidades públicas respecto a ese tópico.

Un cuadro evidenciará mejor este asunto:

Estatutos aportados por el actor	Estatutos aportados por el Concejo Municipal	Estatutos aportados por la Gobernación del Valle
<p>Artículo 5 Misión: La fundación tiene como misión coadyuvar en la gestión complementaria del sistema educativo en los niveles básicos secundarios, media vocacional y educación para el trabajo y desarrollo humano. (Fl. 76 cuaderno 1)</p>	<p>Artículo 5 Misión: La fundación tiene como misión coadyuvar en la gestión complementaria del sistema educativo en los niveles básicos secundarios, media vocacional y educación para el trabajo y desarrollo humano; <u>a la gestión administrativa eficiente a la administración pública municipal, departamental y nacional y la defensa y promoción de los derechos humanos.</u> (Folio 134 cuaderno 4)</p>	<p>Artículo 5 Misión: La fundación tiene como misión coadyuvar en la gestión complementaria del sistema educativo en los niveles básicos secundarios, media vocacional y educación para el trabajo y desarrollo humano. (Fl.332 cuaderno 1)</p>
<p>Artículo 6 OBJETO: para el cumplimiento de su misión, la fundación cumplirá los siguientes objetivos:</p> <p>(...)</p> <p>f) brindar cooperación a las entidades gubernamentales que lo solicitaran en el cumplimiento de sus objetivos o establecer convenios con entidades del orden municipal, departamental, nacional o internacional con el fin de obtener apoyo financiero, logístico y humano para el desarrollo de los</p>	<p>Artículo 6 OBJETO: para el cumplimiento de su misión, la fundación cumplirá los siguientes objetivos:</p> <p>(...)</p> <p>f) brindar cooperación a las entidades gubernamentales que lo solicitaran en el cumplimiento de sus objetivos o establecer convenios <u>interadministrativos</u> con entidades del orden municipal, departamental, nacional o internacional con el fin de obtener apoyo financiero, logístico y humano para el</p>	<p>Artículo 6 OBJETO: para el cumplimiento de su misión, la fundación cumplirá los siguientes objetivos:</p> <p>(...)</p> <p>f) brindar cooperación a las entidades gubernamentales que lo solicitaran en el cumplimiento de sus objetivos o establecer convenios con entidades del orden municipal, departamental, nacional o internacional con el fin de obtener apoyo financiero, logístico y humano para el desarrollo de los</p>

Estatutos aportados por el actor	Estatutos aportados por el Concejo Municipal	Estatutos aportados por la Gobernación del Valle
diferentes programas que emprenda la entidad. (Fl. 76 cuaderno 1)	desarrollo de los diferentes programas que emprenda la entidad, <u>tales como procesos de selección de personal.</u> (Folio 134 cuaderno 4)	diferentes programas que emprenda la entidad. (Fl.332 cuaderno 1)
<p>Aprobación de los estatutos:</p> <p>siendo leídos la totalidad de los estatutos son aprobados por unanimidad por la Asamblea General de miembros fundadores el día viernes 20 de junio del año dos mil catorce (2014) (...) (Folio 85 Cuaderno 1)</p>	<p>Aprobación de los estatutos:</p> <p>siendo leídos la totalidad de los estatutos son aprobados por unanimidad por la Asamblea General de miembros fundadores el día viernes 20 de junio del año dos mil catorce (2014) (...) (Folio 143 Cuaderno 4)</p>	<p>Aprobación de los estatutos:</p> <p>siendo leídos la totalidad de los estatutos son aprobados por unanimidad por la Asamblea General de miembros fundadores el día viernes 20 de junio del año dos mil catorce (2014) (...) (Folio 341 Cuaderno 1)</p>

Se destaca que en los demás literales del artículo 6, en lo concerniente al objeto social de CECCOT, las distintas versiones de los estatutos que obran en el expediente son idénticas.

Como puede observarse no existe concordancia en los estatutos de CECCOT en lo que al objeto de esta fundación atañe. En efecto, **únicamente**, en los documentos que tenía en su poder el Concejo, como parte de los antecedentes administrativos del acto de elección, se sostiene que dicha entidad realiza procesos de selección de personal. En tanto en la versión remitida por la Gobernación, se hace énfasis en que el propósito de tal organización es la gestión en el sistema educativo en las distintas áreas de la otrora denominada educación no formal, hoy educación para el trabajo y el desarrollo humano, pero no en la selección de personal.

De hecho fue precisamente por la anterior contradicción que el demandante propuso tacha de falsedad. Sin embargo, al ser negado ese incidente, el ponente en el Tribunal sostuvo que estas pruebas podrían ser apreciadas por el juez al momento de dictar sentencia. Y precisamente por esta discrepancia, entre otros motivos, el recurrente solicitó revocar la sentencia impugnada, por considerar que CECCOT no cumplía las exigencias señaladas en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 para poder adelantar el concurso de méritos para la elección del Personero de Jamundí.

En este contexto, y ante la información contradictoria que obra en los documentos antes citados, **la Sala en ejercicio de una valoración en conjunto, bajo el análisis de las reglas de la experiencia, la lógica y la sana crítica de estos medios de convicción**, y por las razones que explicará a continuación, dará prevalencia a la información registrada en los estatutos que estaban a la guarda de la Gobernación del Valle, esto es, en los que en el objeto social de CECCOT nada se dice sobre los procesos de selección de personal.

Esto es así por las siguientes razones:

(i) Según consta en el expediente CECCOT es una fundación sin ánimo de lucro cuyo propósito está orientado, principalmente, a fomentar la educación para el trabajo y el desarrollo humano⁴⁴. Por ello, conforme a lo establecido el artículo 27 del Decreto 525 de 1990⁴⁵ corresponde a la gobernación reconocer su personería. De hecho fue la Gobernación del Valle quien mediante Resolución 057 del 22 de agosto de 2014, visible a folio 71 del Cuaderno N° 1, reconoció personería a CECCOT como un centro de capacitación tributaria y contable.

En este orden de ideas, es claro que son los estatutos que reposan en los archivos de la Gobernación los que efectivamente radicó la fundación para el reconocimiento de su personería, y por ello, se puede inferir que son estos los que contiene la información que corresponde a la realidad.

(ii) De la mano con lo anterior, porque la Gobernación del Valle, en respuesta al derecho de petición presentado por el demandado, mediante escrito 0320-25-060 del 15 de febrero de 2016 visible a folio 87 del Cuaderno N° 1 reconoció que esos estatutos reposan en su archivos desde el 20 de junio de 2014. Esta información permite a la Sala inferir que estos estatutos son aquéllos que fueron allegados para obtener el reconocimiento de la personería de CECCOT, pues es claro que la copia que reposa en los archivos del Concejo, se entregó después y con ocasión del concurso de méritos del personero de Jamundí.

(iii) Si se tiene en cuenta que cualquier modificación a los estatutos debe ser registrada ante la Gobernación, y que aquella en el escrito antes referido contenido en el folio 87 Cuaderno N° 1 asegura que *“ los estatutos del 20 de junio de 2014, son los únicos registrados y aprobados para la obtención del*

⁴⁴ En todas las copias del estatuto se señala que CECCOT coadyuva el sistema de educación en los niveles básicos secundarios y media vocacional. A esto se suma, que en escrito visible a folios 127 y 128 del Cuaderno N° 4 aportado por el concejo Municipal, la misma representante legal de CECCOT afirma que aquella es *“una institución educativa que (...) ofre[ce] el bachillerato acelerados por ciclos lectivos, jornada de mañana, nocturna o sabatina, bachillerato acelerado por ciclos virtual y 8 carreras técnicas (...)”*

⁴⁵ **ARTÍCULO 27.** Delégase en los Gobernadores y en el Alcalde Mayor de Bogotá, el reconocimiento y cancelación de la personería jurídica de las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con fines educativos, científicos, tecnológicos, culturales, de recreación o deportes que funcionen en su respectiva jurisdicción, sin perjuicio de las facultades asignadas al Icfes con respecto a las instituciones de educación superior.

El Ministro de Educación Nacional ejercerá estas facultades con respecto a las fundaciones y asociaciones que se constituyan en las intendencias y comisarías.

reconocimiento de personería jurídica, es decir, no tenemos conocimiento de reformas o cambios” no cabe sino concluir, que CECCOT no ha modificado formalmente sus estatutos para incluir dentro de su objeto social la realización de procesos de selección de personal, máxime cuando todas las versiones de este documento que obran en el expediente datan de la misma fecha, esto es, 20 de junio de 2014.

(iv) Adicionalmente, debido a que los estatutos aportados por la gobernación están suscritos con firma manuscrita por los fundadores, en tanto los otros no contienen la firma de estas personas. Esto significa que son los documentos aportados por la Gobernación, los que contienen los estatutos que en efecto fueron aprobados por CECCOT el 20 de junio de 2014.

(v) Finalmente, debido a que la aplicación de las reglas de la experiencia impone a la Sala concluir que resulta, al menos sospechoso que todas las disposiciones de los estatutos vayan enfocadas a la educación básica, media y carreras técnicas, pero que de un momento a otro se incluya no solo lo referente a la experticia en la realización de procesos de selección de personal, sino también lo relacionado con la contratación con la administración pública para la ejecución de sus fines.

Bajo este panorama, la Sala dará mayor credibilidad a lo establecido en los estatutos aportados por la Gobernación del Valle, y por consiguiente, concluye que la empresa CECCOT **no** es una entidad especializada en procesos de selección de personal, toda vez que su objeto social nade dice sobre ese tópico.

Es de anotar que el hecho de que dicha entidad haya adelantado otros concursos de méritos⁴⁶, de forma simultánea a la elección acusada, en **nada desvirtúa** el análisis hecho por la Sección respecto a que el objeto social de CECCOT no alude a la realización de procesos de selección de personal.

Igualmente, es necesario señalar que a pesar de que el Tribunal ya ordenó compulsar copias a las entidades competentes para que investiguen las discrepancias entre los documentos antes examinados, como quedó expuesto en los antecedentes de esta providencia, la Sala reiterará dicha orden dada la gravedad de estos hechos.

Con fundamento en las razones expuestas, la Sala Electoral del Consejo de Estado concluye que la empresa CECCOT no es de aquéllas que el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 faculta al concejo municipal para delegar la realización del concurso de méritos que precede la elección de los personeros, debido a que no es una entidad especializada en procesos de selección de personal, motivo suficiente para declarar la nulidad de la elección acusada.

⁴⁶ Especialmente: Se demostró que CECCOT adelantó el concurso de méritos del personero de: Sabanalarga (Antioquia) según consta en el folio 2 cuaderno N° 5; Restrepo (Valle) tal y como se observa en el folio 9 Cuaderno N° 5; y el de Trujillo (Valle)- folio 42 cuaderno N° 5.

7. Conclusión

En síntesis:

- Como se destacó en la cuestión previa, las excepciones previas en los procesos de nulidad electoral deben ser resueltas en la audiencia inicial y no en la sentencia. Por tal razón, la Sala: (i) se abstiene de realizar pronunciamiento alguno sobre la legalidad del convenio celebrado entre el Concejo de Jamundí y CECCOT; y, (ii) en el estudio de la legalidad del acto definitivo se analizaron las posibles irregularidades que se pudieron originar en los actos de trámite y preparatorios.
- La Sala excluyó el estudio de los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente que correspondían a cargos nuevos o a cargos que no fueron incluidos en la fijación del litigio realizada por el *a quo*.
- No hubo expedición irregular del acto, toda vez que la convocatoria fue publicada de conformidad con las reglas que regían el concurso de méritos para la elección del Personero de Jamundí y el artículo 65 del C.P.A.C.A.
- Se probó la falsa motivación del acto acusado, toda vez que se demostró que la fundación CECCOT no es una universidad, institución de educación superior pública, o una entidad especializada en procesos de selección de personal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, que reglamenta el concurso de méritos para la elección de personeros municipales.

En suma, por las razones expuestas, en la parte resolutive de esta providencia la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará la nulidad del acto acusado.

8. Otras decisiones

En su demanda el señor **Rodríguez Ramos** solicitó que se condenara a los demandados en costas y en agencias en derecho. No obstante, la Sala negará esta petición pues de conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA dichas condenas solo proceden en sentencias distintas en las que se ventile un interés público, siendo claro que la nulidad electoral resuelve, precisamente, cuestiones de interés general.

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,

III. FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 31 de enero de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que negó las pretensiones de la

demanda, para, en su lugar, **DECLARAR** la nulidad del acto a través del cual se eligió al señor Juan Carlos Echeverri Rodríguez como Personero del municipio de Jamundí (Valle) para el periodo 2016-2019.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, el concejo de Jamundí deberá realizar nuevamente, en su totalidad, el concurso de méritos para la elección del personero de dicho ente territorial para el período 2016-2019.

TERCERO: NEGAR la pretensión relacionada con la condena en costas.

CUARTO: EXHORTAR al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para que en adelante las excepciones previas propuestas en los procesos de nulidad electoral sean resueltas en la audiencia inicial.

QUINTO: COMPULSAR COPIAS a la Fiscalía General de la Nación para que investigue las posibles irregularidades relacionadas con las discrepancias en los estatutos de la Fundación Educativa, Contable y Tributaria CECCOT.

SEXTO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera de Estado

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera de Estado

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero de Estado