



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2020-00377-01  
**Demandante:** Leidy Castaño González  
**Demandado:** Fernando de Jesús Tovar Porrás –personero de Funza, período 2020 – 2024  
**Temas:** Concurso de méritos para elección de personeros municipales, entidades idóneas para su realización -Reitera tesis<sup>1</sup>-. Tribunal debe resolver todos los cargos de nulidad que hagan parte de la fijación del litigio.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por el demandado contra la sentencia de 11 de noviembre de 2021, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, declaró la nulidad de la elección de Fernando de Jesús Tovar Porrás, como personero del municipio de Funza - Cundinamarca, período 2020 – 2024.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

1. El 14 de julio de 2020, Leidy Castaño González, en su condición de Procuradora 198 Judicial I Administrativa de Facatativá, solicitó la nulidad del Acta No. 054 del 29 de febrero de 2020, por medio del cual el Concejo de Funza eligió y posesionó a Fernando de Jesús Tovar Porrás como personero de esa municipalidad, período 2020 a 2024.

2. Expuso que el acto acusado desconoció las normas en que debía fundarse, pues la Federación Nacional de Concejos (en adelante FENACON), que apoyó el

---

<sup>1</sup> Sobre el tema se pueden consultar las siguientes providencias de esta Sección: 27 de enero de 2022, radicado No. 52001-23-33-000-2020-00982-03, M. P. Luis Alberto Álvarez Parra. 27 de octubre de 2021, radicado No. 76001-23-33-000-2020-00895-03 (76001-23-33-000-2020-00835-00), M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio. 6 de mayo de 2021, radicado No. 08001-23-33-000-2020-00139-01, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. 26 de noviembre de 2020, radicado No. 44001-23-33-000-2020-00022-01, M. P. Rocío Araujo Oñate.



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

proceso de selección en el cual resultó elegido el demandado, no era una entidad idónea y especializada en selección de personal.

## 2. Fundamentos fácticos

3. En síntesis, son los siguientes:

4. El 24 de junio de 2019, mediante la Resolución No. 34, la mesa directiva del concejo municipal de Funza declaró justificada la contratación directa para la «prestación de servicios profesionales de asesoría y apoyo a la gestión, en el proceso de concurso público y abierto de méritos, para la elección de personero municipal de Funza - Cundinamarca, de conformidad con el Decreto 2485 de 2014 y Decreto 1083 de 2015, a través de la Federación Nacional de Concejos – FENACON, identificada con NIT 800234694-8; con fundamento en lo establecido en el Artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 del 2015 {sic} de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión».

5. En virtud de lo anterior, el 25 de junio de 2019, el presidente del Concejo Municipal de Funza y el representante legal de FENACON suscribieron el contrato No. 29, por valor de \$35'000.000, cuyo objeto fue el de la «prestación de servicios profesionales de asesoría y apoyo a la gestión, en el proceso de concurso público y abierto de méritos, para la elección de personero municipal de Funza - Cundinamarca, de conformidad con el Decreto 2485 de 2014 y Decreto 1083 de 2015».

6. El 10 de octubre de 2019, mediante Resolución No. 44, la mesa directiva del Concejo convocó y reglamentó el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Funza, período 2020 a 2024.

7. El 1º de noviembre de 2019, el Concejo en respuesta a una petición presentada por Sara Johana Rojas Ocampo, referente al contrato de prestación de servicios con FENACON, manifestó que «4. Las preguntas del cuestionario son elaboradas por un grupo de profesionales de carácter interdisciplinario entre Abogados y Administradores Públicos... equipo de profesionales que pertenecen a la Federación Nacional de Concejos. 5. La custodia de las preguntas en toda la etapa evaluatoria del concurso de méritos, la tendrá la Federación Nacional de Concejos (FENACON) a través del ente especializado en selección de personal CREAMOS TALENTOS... 6. La entidad encargada de calificar la prueba de competencias laborales es la Federación Nacional de Concejos (FENACON) a través del ente especializado en selección de personal CREAMOS TALENTOS... 8. La Federación Nacional de Concejos (FENACON) a través del ente especializado en selección de personal CREAMOS TALENTOS... quien es la encargada de la vigilancia en la aplicación de las pruebas de conocimientos y competencias laborales para proveer el cargo de Personero Municipal de Funza, con el acompañamiento de los Concejales y asesores de la Corporación (...)» (Resaltado fuera de texto)» (sic a toda la transcripción).



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

8. Explicó que si bien en la propuesta de FENACON se mencionó a la empresa Creamos Talentos, esta no hizo parte del contrato de prestación de servicios profesionales de asesoría y apoyo a la gestión, en el proceso de concurso público.

9. El 3 de enero de 2020, FENACON presentó informe de gestión del contrato No. 29, y expuso entre las actividades ejecutadas: el acompañamiento a la prueba de conocimiento, a la custodia del material probatorio y a los asistentes, calificación de la prueba de conocimientos y competencias laborales, resolución de impugnaciones y verificación y calificación de análisis de antecedentes.

10. El 29 de febrero de 2020, en sesión ordinaria (Acta No. 54), luego de finalizadas todas las etapas del concurso de méritos, con el acompañamiento de FENACON, el Concejo eligió y posesionó a Fernando de Jesús Tovar Porrás como personero municipal de Funza, para el período 2020 a 2024.

### 3. Normas violadas

11. Para el demandante las causales de nulidad que se invocan contra el acto administrativo acusado son «*infracción de las normas en que debería fundarse*», «*expedición irregular*» y «*falsa motivación*», previstas en los artículos 137 y 275 del CPACA, al vulnerar el contenido del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, el Decreto 2485 de 2014 y el título 27 del Decreto 1083 de 2015.

### 4. Concepto de la violación

#### 4.1. Primer cargo: El concurso de méritos no fue apoyado por una entidad idónea

12. Las mencionadas normas fueron violadas con la expedición del acto demandado, por cuanto se desconoció que la sentencia C-105 de 2013, que resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35 (parcial) de la Ley 1551 de 2012, modificatorio del artículo 170 de la Ley 136 de 1994, determinó que ciertas etapas de la ejecución del proceso de selección bien podían ser confiadas a un tercero, de tal modo que, sin desprenderse de la dirección y conducción del concurso de méritos, los concejos podían ser apoyados por entes que fueran suficientemente idóneos en la materia.

13. Expuso que se expidió el Decreto 2485 de 2014 que fue derogado por el Decreto 1083 de 2015, el cual en su artículo 2.2.27.1., establece que 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*» y el artículo 2.2.27.6 los habilitó para suscribir convenios interadministrativos con «*organismos especializados técnicos e independientes dentro de la propia Administración*»



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

*Pública*», para adelantar concursos de méritos, pero siempre bajo la dirección, conducción y supervisión del respectivo cabildo municipal.

14. Así las cosas, de acuerdo con la sentencia C-105 de 2013 y lo señalado en los artículos 2.2.27.1 y 2.2.27.6 del Decreto 1083 de 2015, las condiciones de idoneidad que, como estándar mínimo, debe tener el tercero a quien el concejo municipal o distrital quiera confiarle la realización parcial del concurso de méritos para elegir personero, bajo su indelegable supervisión, dirección y conducción, son:

- Debe tratarse de una universidad o institución de educación superior pública o privada o una entidad especializada en procesos de selección de personal.
- Debe contar 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 de la mencionada tarea de apoyo.

15. Manifestó que en 2015 la directora jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública conceptuó que FENACON no tiene como finalidad adelantar concursos de mérito, al no cumplir con lo establecido en el Decreto 2485 de 2014, para tal fin. A través de la Circular No. 16 del 25 de septiembre de 2019, el Procurador General de la Nación advirtió a todos los concejos municipales y distritales del país, los requisitos de idoneidad necesarios para contratar a terceros que intervengan en procesos de elección de personeros.

16. Por lo anterior, las procuradoras delegadas para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y para las Entidades Territoriales y Diálogo Social, mediante oficio PDFP-No.7 del 9 de diciembre de 2019, previno al Concejo municipal de Funza, en relación con la participación de FENACON.

17. Ahora, revisado el certificado de existencia y representación legal de FENACON, no cuenta con amplia y compleja infraestructura y logística administrativa que asegure la disposición y utilización de sofisticadas herramientas humanas, informáticas, administrativas y financieras para la realización o acompañamiento de concursos de méritos, además, tampoco es una universidad, ni una institución de educación superior y mucho menos una entidad especializada en procesos de selección, como se demuestra de la lectura del objeto social de la Federación Nacional de Concejos no se encuentra la realización, apoyo o gestión de procesos de selección.

18. Resaltó que FENACON ha adelantado un buen número de concursos de méritos para elegir personeros, pero no resulta suficiente para calificarla como una entidad idónea en los términos exigidos por la sentencia C-105 de 2013 y los



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

artículos 2.2.27.1 y 2.2.27.6 del Decreto 1083 de 2015, porque experiencia no es sinónimo de idoneidad.

19. En consecuencia, 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 sentencia C-105 de 2013 y en los artículos 2.2.27.1 y 2.2.27.6 del Decreto 1083 de 2015.

#### **4.2. Segundo cargo: FENACON se excedió en su rol y ejecutó tareas de supervisión, dirección y conducción del concurso de méritos**

20. Explicó que el concurso de méritos no fue realizado directamente por el Concejo sino que su diseño, ejecución y hasta defensa jurídica ha corrido por cuenta de FENACON, como se desprende del informe de ejecución del contrato de prestación de servicios que dicha entidad presentó el 3 de enero de 2020 o como se evidencia en la respuesta a una petición elevada por Sara Johana Rojas Ocampo, que dio el presidente del Concejo, el 1º de noviembre de 2019, en la cual explicó el proceso contractual con FENACON, le aportó copia de su oferta, expuso las obligaciones de este; le indicó que dicha entidad elaboró las preguntas de las diferentes pruebas y su custodia de las etapas de evaluación estarían a cargo de FENACON y Creamos Talentos; quiénes las calificarían. También le manifestó que la convocatoria se publicó en la página web y cartelera del concejo, como en la web de la alcaldía, así como en diferentes entidades descentralizadas del municipio.

21. Así las cosas, se encuentra plenamente acreditado que el Concejo no realizó el concurso por sí solo, como lo menciona en los documentos precontractuales, sino que, por el contrario, a través del contrato de servicio suscrito con FENACON, éste último, ejecutó actividades que implicaron:

- «1. Una extralimitación del objeto contractual;
2. Una subrogación en las funciones de supervisión, dirección y conducción del concurso de méritos, las cuales recaen única y exclusivamente en el Concejo municipal (indelegables) y,
3. Un desconocimiento de los artículos 2.2.27.1. y 2.2.27.6. del Decreto 1083 de 2015, los cuales exigen la idoneidad de la entidad (Universidades, Instituciones de Educación Superior Públicas o Privadas o, entidades Especializadas en procesos de selección de personal) que realizará parcialmente el concurso».

#### **4.3. Tercer cargo: Se impidió la inscripción a través de medios electrónicos**

22. El CPACA en sus reglas generales contempla el uso de las tecnologías de la comunicación (artículos 3.13; 5.1; 7 (numerales: 4, 6 y 8); 53; 54), por cuanto la solicitud de inscripción a un concurso de méritos, se enmarca en el ejercicio del derecho de petición en interés particular.



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

23. En el presente caso, no hay duda que se desconoció el derecho de los interesados de acudir a las tecnologías de la comunicación para formalizar su postulación en el marco del concurso de méritos convocado, ya que el artículo 19 de la Resolución 44 del 10 de octubre de 2019, que convocó y reguló el concurso de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Funza, estableció que *«no se recibirán postulaciones e inscripciones para el presente concurso por correo electrónico, correo certificado u otros medios»*.

24. Por lo anterior, el acto de elección acusado es nulo por expedición irregular y violación de las normas en que debía fundarse, toda vez que la decisión administrativa cuestionada fue resultado de un proceso de selección para cuya inscripción no se permitió el uso de medios electrónicos.

## 5. Trámite en primera instancia

### 5.1. Admisión y medida cautelar

25. El 31 de agosto de 2020<sup>2</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A admitió la demanda y dispuso notificar a Fernando de Jesús Tovar Porras (demandado), al Concejo y al Alcalde municipal de Funza y al Ministerio Público y ordenó avisar a la comunidad de la existencia del proceso, además, negó la medida de suspensión provisional requerida por cuanto para ese momento procesal no se contaba con los antecedentes administrativos y contractuales que acreditaran la experiencia certificada, para generar la certeza sobre las afirmaciones que hace la parte demandante frente a la falta de idoneidad de FENACON para adelantar el proceso de selección. Decisión que no fue recurrida.

## 6. Contestación del demandado

26. Afirmó que el acto de elección se encuentra ajustado a derecho, pues el Concejo cumplió con lo reglado en el Decreto 1083 de 2015, preceptiva que fue el fundamento de la Resolución No. 044 de 2019, con la que se convocó y reglamentó el concurso de méritos, se estipularon con claridad las fases del concurso y los requisitos propios de esta clase de proceso.

27. Puso de presente que el Decreto 1083 de 2015 faculta a los concejos para que soliciten el apoyo de universidades o instituciones de educación superior o de entidades especializadas en procesos de selección de personal, motivo por el cual, la intervención o asesoría de instituciones especializadas en materia de concursos de méritos no es obligatoria, por lo que, los concejos municipales también tienen

---

<sup>2</sup> 21 de julio de 2020, la demanda fue inadmitida, para que allegara el acto administrativo de elección; demandar este y vincular a la Federación Nacional de Consejos e informar su dirección de notificación, entidad que adelantó en concurso de la elección demandada. Luego la demanda fue debidamente subsanada.



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

la opción de adelantar el concurso por su cuenta, tal como ocurrió en este caso; adicionalmente, dicha normativa (título 27) no califica las cualidades que deben tener esos terceros que apoyen los concursos de méritos para elegir personero.

28. Sostuvo que, no se encuentra reparo en la opción del Concejo municipal de Funza realice bajo su propia dirección el concurso de méritos para la elección del personero, como tampoco se evidencia irregularidad alguna en haber acudido a la asesoría que prestó FENACON bajo el contrato de prestación de servicios profesionales, puesto que, para la elaboración de la prueba de conocimientos, resultaba indispensable contar con el acompañamiento de un grupo de profesionales.

29. En consecuencia, afirmó que la elección del personero municipal de Funza y de la cual fue participante y resultó elegido, se sujetó a la jurisprudencia constitucional (no especificó ninguna) y durante el proceso se aseguró el cumplimiento de las normas que regulan el acceso a la función pública, al derecho a la igualdad y al debido proceso.

## 7. Trámite de sentencia anticipada

30. El 14 de septiembre de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, con fundamento en el artículo 182 A del CPACA, ordenó iniciar el trámite para sentencia anticipada, dispuso incorporar como pruebas las documentales aportadas por las partes y fijó el litigio en los siguientes términos:

«...se fija el litigio, respecto al análisis de los cargos de nulidad propuestos en la demanda para desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado contenido en el Acta No. 054 de sesión ordinaria del veintinueve (29) de febrero de 2020 mediante el cual el Concejo Municipal de Funza eligió al señor Fernando de Jesús Tovar Porrás como Personero de ese municipio».

31. En resumen, se propuso determinar si la elección del personero municipal de Funza desconoció la normas en que debía fundarse, en especial, si FENACON puede ser categorizada como entidad especializada en procesos de selección de personal, requisito exigido en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, para llevar a cabo el concurso de méritos de la elección del personero del municipio de Funza, Cundinamarca, y de ser así, analizar si la mencionada federación se excedió en su rol y ejecutó tareas de supervisión, dirección y conducción del proceso de selección controvertido.

## 8. Alegatos de conclusión

### 8.1. Demandante

32. Reiteró los argumentos expuestos en la demanda.



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

## 8.2. Concejo municipal de Funza

33. Explicó que analizó cada una de las recomendaciones dadas por la Procuraduría General de la Nación cotejándolas con las normas aplicables y los precedentes judiciales sobre la materia y concluyó que FENACON tenía la idoneidad para acompañar el proceso.

34. Indicó que, si bien FENACON carece de la calidad de institución de educación superior pública o privada o de entidad especializada en procesos de selección de personal, su experiencia demuestra que cuenta con la suficiente idoneidad y capacidad para brindar este tipo de asesoramiento y acompañamiento, por cuanto ya lo realizó en varios procesos adelantados para elegir personeros.

35. Consideró que la parte demandante confunde los estándares y calidades mínimos que deben tener las entidades que desarrollen los concursos de personero municipal y los que genera la Comisión Nacional del Servicio Civil.

36. Concluyó que la nulidad electoral no tiene vocación de prosperidad comoquiera que, no se logra avizorar prohibición de índole constitucional o legal para que FENACON a través del ente especializado en selección de personal CREAMOS TALENTOS pudiera apoyar o prestar servicios profesionales al Concejo municipal de Funza en el proceso de selección del personero o que estuviera restringido al acompañamiento y la asesoría de estas entidades al trámite del concurso adelantado, para lo cual fue contratada.

## 9. Fallo de primera instancia

37. El 11 de noviembre de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A declaró la nulidad de la elección y nombramiento de Fernando de Jesús Tovar Porrás, como personero del municipio de Funza, período 2020 – 2024, al concluir que «...la Federación Nacional de Concejos - FENACON- no se encontraba facultada para llevar a cabo las labores de asesoría, acompañamiento y apoyo al Concejo Municipal de Funza – Cundinamarca dentro del concurso público de méritos para la selección y elección de Personero Municipal, por cuanto no cumplía con los requisitos establecidos por el título 27 del Decreto 1083 de 2015 como en la abundante jurisprudencia, para ser clasificada como entidad especializada en selección de personal».

38. Explicó que si bien la propuesta para el acompañamiento, asesoría y apoyo de la gestión en el proceso de elección del personero municipal de Funza, fue hecha de forma conjunta entre FENACON y CREAMOS TALENTOS, se demostró que el acto que justificó la contratación directa y el contrato de prestación de servicios profesionales No. 29 de 2019, se hizo con la primera -FENACON- y se excluyó a la segunda -CREAMOS TALENTOS-.





Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

39. Luego, procedió a revisar el certificado de existencia y representación legal de FENACON, a partir de lo cual concluyó:

«...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, la experiencia por haber adelantado otros concursos públicos de méritos no supe la exigencia legal de la cualificación de “entidad **especializada**” (idoneidad), que debe predicarse respecto de quien pretende apoyar al Concejo en el desarrollo e implementación del concurso». Énfasis del original.

40. Puso de presente que, el objeto social comprende los actos y actividades que permiten el desarrollo del mismo y, además, es el que determina la capacidad de la sociedad, tan es así que, para que un acto o contrato celebrado por una persona jurídica sea válido, debe encontrarse comprendido dentro de su objeto social; por lo tanto, «*la Federación Nacional de Concejos -FENACON- al no estipular una disposición expresa en su objeto social de ser una entidad especializada en procesos de selección de personal, no podía brindar este tipo de servicios al Municipio de Funza – Cundinamarca, de tal suerte que quedó demostrado el vicio alegado por la parte demandante, máxime si se tiene en cuenta que, no es jurídicamente admisible asimilar los conceptos de “experiencia” con “idoneidad” como se ha señalado en esta providencia, ya que son totalmente distintos pero a su vez complementarios, situación que permite colegir la configuración del primer vicio de nulidad invocado por la parte demandante referente a que el concurso público de méritos no fue apoyado por una corporación idónea para tal efecto*».

41. En consecuencia, se desconoció el título 27 del Decreto 1083 de 2015, por lo que FENACON no se encontraba facultada para llevar a cabo las labores de asesoría, acompañamiento y apoyo al Concejo municipal de Funza, dentro del concurso público de méritos para la selección y elección del personero municipal, lo que conllevó a declarar la nulidad de la elección demandada.

42. El 18 de noviembre de 2021, se notificó la anterior decisión por correo electrónico a las partes.

## 10. Las apelaciones

### 10.1. Demandado

43. El 25 de noviembre de 2021, solicitó revocar la decisión del Tribunal. Alegó que no se ha vinculado al proceso a la entidad responsable de las presuntas omisiones delegadas vía contrato de prestación de servicios suscrito por el Concejo municipal de Funza, es decir, al tercero que brindó el acompañamiento, esto es, FENACON, como ente generador del problema y litisconsorcio necesario, al tenor de lo establecido en el artículo 228 del CPACA y más si uno de los cargos fue que dicha entidad excedió su rol y ejecutó tareas de supervisión, dirección y conducción del concurso de méritos, motivo por el cual era necesaria su vinculación al trámite.



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

44. En cuanto a que la actividad de selección de personal no estaba descrita en el objeto social de FENACON ni de CREAMOS TALENTOS hay que tener presente la interpretación que ha dado la Superintendencia de Sociedades<sup>3</sup>, autoridad que ha indicado que las personas jurídicas pueden desarrollar actividades diferentes a lo descrito en el objeto social, siempre y cuando guarden relación de medio a fin con la actividad principal.

45. Afirmó que la actividad principal de FENACON es asesorar y apoyar a los concejos en el desarrollo de sus competencias constitucionales y legales, siendo el proceso de selección de personero municipal una de ellas, por lo que era evidente que la selección desarrollada en apoyo al Concejo municipal de Funza se constituye en una labor secundaria relacionada con su objeto social.

46. Sostuvo de igual manera, que el fallo apelado no precisó ni concretó las consecuencias de no hacer caso a las advertencias de la Procuraduría General de la Nación, en su función preventiva, en torno a los concursos de mérito para la elección de personeros municipales, para determinar su efecto real y práctico.

47. Insistió, como hizo en la instancia, que el título 27 del Decreto 1083 de 2015 establece que los concejos municipales pueden contar con el apoyo de universidades o instituciones de educación superior o entidades especializadas en procesos de selección de personal, esta última la elegida por el de Funza, pero dicha normativa no exige ningún otro requisito, por lo tanto, en el presente caso no había omisión alguna en la escogencia de un tercero para el apoyo y colaboración en el concurso para elegir personero.

48. Indicó que FENACON no ostenta la calidad de institución de educación superior pública o privada o de entidad especializada en procesos de selección de personal, pero dicha federación ha demostrado que cuenta con la suficiente idoneidad y capacidad para brindar este tipo de asesoramiento y acompañamiento, ya que lo realizó en varios procesos para elegir personeros, como lo estableció el Tribunal Administrativo de Boyacá, en providencia de octubre de 2018<sup>4</sup>, o como se explicó en el concepto 87291 de 2020, del Departamento Administrativo de la Función Pública.

49. Agregó que en similar sentido, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en providencia del 4 de mayo de 2017<sup>5</sup>, consideró «...que los reparos de la apelación no

<sup>3</sup> Transcribió apartes del concepto 220-014108 del 28 de febrero de 2003 y del concepto 008 RM de 2011.

<sup>4</sup> Inicialmente indica que es del 9 de octubre, pero cuando la transcribe menciona que es del día 10, en que indicó «...para la Sala no es descabellado o ilógico considerar que una entidad como FENACON con las características que ostenta, aporte acompañamiento logístico o conocimiento profesional al Concejo Municipal demandado en el concurso de méritos dirigido a proveer el cargo de Personero de Tunja». Rad. No. 2018-00136, MP. Fabio Iván Afanador García.

<sup>5</sup> Expediente No. 25000-23-41-000-2016-00404-01, acumulado con el No. 25000-23-41-000-2016-00348-00, actor: Edison Ferney Gómez y otros, demandado: Miller Mauricio Castro Duque, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

*están llamados a prosperar, comoquiera que la ley, en manera alguna, obliga a los concejos municipales a celebrar convenios interadministrativos con organismos especializados en materia de concursos de méritos, además que se demostró que la elaboración de las preguntas de la prueba de conocimientos siempre estuvo bajo la dirección, conducción y supervisión de los miembros de la Mesa Directiva del Concejo de Zipaquirá».*

50. A partir de lo anterior, concluyó que el Consejo de Estado ha proferido sentencias en el sentido de exigir calidades específicas de las personas que acompañan la realización del concurso de méritos de personeros y otros en la que no se requirió, motivo por el cual, para resolver de fondo el presente caso, hay que mirar cómo el Concejo Municipal de Funza desarrolló el concurso de méritos que finalizó con el acto ahora demandado.

51. Así las cosas, consideró el apelante que el cargo de que el concurso no fue apoyado por una persona idónea, no está llamado a prosperar, al insistir que el título 27 del Decreto 1083 de 2015 no detalla las cualidades que debe tener el tercero colaborador en los concursos de méritos para escoger personero.

52. Finalmente, reprochó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A solo resolvió uno de los tres cargos planteados, sin hacer ningún comentario frente los otros dos, lo que se traduce en una vulneración del debido proceso de las partes en litigio.

## **10.2. Concejo municipal de Funza**

53. La apelación fue presentada de forma extemporánea.

## **11. Concesión del recurso**

54. El 13 de diciembre de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A declaró extemporáneo el recurso de la duma municipal y concedió, en el efecto suspensivo, el presentado por Fernando de Jesús Tovar Porrás, personero demandado.

## **12. Trámite en segunda instancia**

55. El 20 de enero de 2022<sup>6</sup>, se admitió la apelación del demandado y ordenó los traslados de ley.

## **13. Traslado del recurso**

56. Durante esta etapa el apelante allegó memorial<sup>7</sup>, en el que fuera de reiterar lo indicado en el recurso, alegó la existencia de caducidad del medio del control de

<sup>6</sup> Índice 6 Samai.

<sup>7</sup> Índice 11 Samai



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porrás –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

nulidad electoral, por cuanto, él fue elegido y nombrado en la sesión ordinaria del Concejo municipal de Funza del 29 de febrero de 2020 (Acta No. 54) y la demanda se presentó hasta el 14 de julio de ese año, superando el término de 30 días establecidos en el artículo 164 del CPACA.

#### 14. Alegatos de conclusión

57. Dentro del término legal solo se allegó, la siguiente:

##### 14.1. Concejo municipal de Funza<sup>8</sup>

58. Expuso que durante el traslado del recurso de apelación el apelante allegó memorial donde reiteró los argumentos de alzada y, adicionalmente, planteó la existencia de caducidad del presente medio de control, situación que no fue estudiada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, motivo por el cual, solicitó que dicho aspecto sea resuelto en esta instancia.

59. Finalmente, manifestó que compartía la apelación, por lo que requirió que *«...una vez revisados los argumentos del recurrente y la integralidad de las actuaciones, se realicé {sic} una revisión de la sentencia de primera instancia, analizando el cumplimiento de las formas propias del mismo, la garantía de los derechos de las partes y de los terceros intervinientes, especialmente el debido proceso y la defensa técnica y en caso de confirmar la decisión, se module o aclare la misma a efectos de tener claridad, como Corporación, de las acciones o procedimientos que se deben adelantar para el cumplimiento de lo ordenado»*.

#### 15. El Ministerio Público<sup>9</sup>

60. La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó confirmar la sentencia apelada porque de la revisión del expediente se advierte que FENACON no se encontraba facultada para adelantar labores de asesoría, acompañamiento y apoyo al concejo de Funza, dentro del concurso de méritos para la elección del personero municipal, en consecuencia, no cumple con los lineamientos fijados en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, ni en la jurisprudencia de la Sala Electoral<sup>10</sup>, que exige que las entidades que apoyen estén categorizadas como especializadas en procesos de selección de personal.

<sup>8</sup> Índice 15 Samai.

<sup>9</sup> Índice 16 Samai.

<sup>10</sup> «Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 08001-23-33-000-2020-00139-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 6 de mayo de 2021. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 8 de octubre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 73001-23-33-000-2020-00081-01. 9 Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 8 de junio de 2017, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 76001-23-33-000-2016-00233-01».



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

61. De conformidad con los artículos 150 y 152 numeral 8<sup>11</sup> del CPACA, así como también el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia, dado que se trata de una apelación interpuesta contra el fallo proferido en primera instancia por un Tribunal Administrativo y es la Sección Quinta, en este caso, quien debe conocer del asunto porque se refiere a la sentencia que accedió a las pretensiones de una demanda de nulidad electoral contra la elección del personero municipal de Funza, materia que es la especialidad de la Sala Electoral (art. 13 del Reglamento).

### 2. Cuestiones previas

#### 2.1. De la caducidad del medio de control

62. La caducidad es un presupuesto procesal que establece un plazo extintivo del derecho de acción, bajo este entendido, el legislador contempla un límite temporal para la presentación de la demanda, so pena de que dicha facultad fenezca. Este fenómeno permite la materialización de los principios como el de seguridad y certeza jurídica, y los derechos al debido proceso y derecho de defensa.

63. La configuración de dicho postulado es el resultado del paso del tiempo y de la inactividad o inacción de la parte interesada, quien omite realizar la conducta procesal a la que tenía derecho dentro del término previsto en el ordenamiento jurídico.

64. En palabras de la Corte Constitucional se trata del: *«plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre*

---

<sup>11</sup>**Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.** «Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 8. **De la nulidad del acto de elección** de contralor departamental, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, **personeros**, contralores **municipales** y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales **con setenta mil (70.000) o más habitantes**, o que sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. La competencia por razón del territorio corresponde al Tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento». Énfasis de la Sala. Ahora conforme a la proyección del DANE al 2020, Funza - Cundinamarca contaba con 82.321 personas ([https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06\\_20/Municipal\\_area\\_1985-2020.xls](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Municipal_area_1985-2020.xls)).



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

*sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico»<sup>12</sup>.*

65. Al respecto, el literal a) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, preceptúa:

«Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

a) **Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días.** Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1º del artículo 65 de este Código.

En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación...»<sup>13</sup>.

66. Adicionalmente, sobre este punto el Máximo Tribunal Constitucional se pronunció en los siguientes términos<sup>14</sup>:

«De la naturaleza de esta acción se destaca su carácter público, ya que cualquier persona (bajo la normativa anterior estaba reservada a los ciudadanos) puede solicitar la nulidad de los actos electorales referidos teniendo en cuenta que quien actúa lo hace en interés general para esclarecer la forma en que se realizó una elección y si la misma observó los lineamientos fijados en la Constitución y la ley. También se resalta el corto término de caducidad para ejercer la acción, el cual en el Código de Procedimiento actual se amplió de 20 a 30 días. Este lapso, que inicialmente puede calificarse como breve, responde al mandato contenido en el parágrafo del artículo 264 Superior según el cual la jurisdicción contencioso administrativa debe decidir la acción de nulidad electoral en el término máximo de 1 año, pero advierte que si los casos se tramitan en un proceso de única instancia, el término para decidir no puede exceder el de 6 meses. Este imperativo responde a la finalidad que se persigue dentro del proceso especial electoral: determinar la certeza de los actos de elección, nombramiento o llamamiento que sustentan el acceso a la función pública...».

67. De modo que, el mencionado medio de control pese a su carácter público, como se indicó con antelación, cuenta con un término perentorio para su ejercicio de 30 días, contabilizados a partir del día siguiente de la audiencia pública en la que se declara su elección o de la publicación de la elección o designación correspondiente o como en el presente caso, a partir del día siguiente de la publicación de la confirmación del nombramiento, con el fin de proteger la

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia C-437 del 10 de julio de 2013, M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, expediente No. D-9369.

<sup>13</sup> Énfasis del Despacho.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-437 del 10 de julio de 2013, M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

estabilidad institucional y, el correcto, eficiente y eficaz funcionamiento de los organismos estatales, como lo precisó esta Sección al señalar<sup>15</sup>:

«A raíz de los derechos e intereses que se ven afectados por el ejercicio del medio de control de nulidad electoral, al realizar la ponderación correspondiente, el Legislador ha optado por hacer prevalecer el principio de la seguridad jurídica sobre el derecho del acceso a la administración de justicia mediante la fijación de términos breves de caducidad. Lo anterior, con el fin de evitar la desestabilización en las instituciones estatales».

68. Ahora bien, sobre el conteo de los términos contemplados en días, el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4ª de 1913) dispuso que «en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes». Asimismo, el artículo 118 del Código General del Proceso contempla que: «no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado». Al respecto, esta Corporación advirtió que<sup>16</sup>:

«El cómputo de días hábiles de que trata el artículo 62 de la Ley 4.ª de 1913 debe realizarse con base en los días laborables forzosos, teniendo por tales todos los del año, excluidos los señalados por la ley como de descanso remunerado.

Así, el criterio que determina el carácter de hábil de los días, para el cómputo de los términos legales, es el de su laborabilidad (sic). Ello implica que son hábiles aquellos para los que no hay disposición legal expresa que exima del deber de trabajar, vale decir, los ordinarios, días en los que deben funcionar las oficinas públicas; y no hábiles aquellos para los cuales la ley ha previsto el derecho a descanso remunerado; tales son los domingos, los previstos por el artículo 1º de la Ley 51 de 1983 y los señalados como vacancia para la rama jurisdiccional, el Ministerio Público y las direcciones de instrucción criminal. Cabe anotar que para algunas oficinas no son hábiles los sábados, en cuanto no funcionan en esos días por trasladarse la respectiva jornada, en extensión de la ordinaria, a los demás de la semana».

69. Sumado a lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado señaló que dicha disposición establece una garantía a favor de los administrados<sup>17</sup>, consistente en que «nunca se recorte el plazo que la norma contempla para el ejercicio de algún derecho» y, por tal razón, consagra, que en los términos de días no se cuentan los inhábiles<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, radicado: 11001-03-28-000-2019-00001-00, decisión del 7 de febrero de 2019, M .P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, proceso No. 17001-23-33-000-2020-00008-01, providencia del 19 de marzo de 2020, accionante: Alba Luz Pérez Arias, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>17</sup> En relación con el conteo del término en días inhábiles, esta Corporación se pronunció en las siguientes providencias: Sección Cuarta, de 30 de agosto de 2016, radicado 05001-23-31-000-2011-01829-01(22028), M .P. Martha Teresa Briceño de Valencia; de 5 de abril de 2018, radicado 76001-23-31-000-2010-00394-01(21844), M. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; de 12 de noviembre de 2015, radicado 25000-23-27-000-2012-00363-01(20976), M. P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, radicación: 08001-23-31-000-2009-00565-01, M. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, 18 de junio de 2014.



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

70. Ahora, el apelante, durante el traslado del recurso, y el concejo municipal de Funza, al alegar de conclusión, afirmaron que en el presente caso puede existir caducidad del medio de control promovido, por cuanto el acto demandado está contenido en el Acta de sesión ordinaria No. 54 del concejo municipal de Funza, del **29 de febrero de 2020** y la demanda se presentó hasta el **14 de julio de 2020**, advirtiendo que se trata de un aspecto que no fue estudiado por el tribunal de primera instancia.

71. La Sala precisa que, si bien se trata de un aspecto que pudo alegarse en la contestación de la demanda, vía excepción, esta circunstancia no impide que este juez de lo electoral demuestre que en este asunto la demanda se presentó en debida oportunidad en aras de acreditar que el proceso no padece de yerro alguno durante su trámite, según pasa a explicarse.

72. Revisado el auto del 31 de agosto de 2020, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A admitió la demanda, advierte que no se ocupó del estudio de la oportunidad de presentación del medio de control, pero se anticipa, que el mismo se ejerció dentro del término establecido en el artículo 164 del CPACA en concordancia con el artículo 1º del Decreto Legislativo 564 del 15 de abril de 2020<sup>19</sup>, que dispuso:

**«Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales.**

**El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente.**

Parágrafo. La suspensión de términos de prescripción no es aplicable en materia penal». Énfasis de la Sala.

73. Ahora téngase en cuenta, que el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020, dispuso el levantamiento de términos judiciales y administrativos previsto a partir del **1º de julio de 2020** (artículo 1º).

<sup>19</sup> «Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica».





Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

74. Así las cosas, el acto demandado está contenido en el acta del Concejo municipal de Funza del 29 de febrero de 2020 y para el 16 de marzo de ese año, cuando se suspendieron los términos (Decreto Legislativo 564 de 2020), habían transcurrido 11 días hábiles del término de caducidad del medio de control de nulidad electoral, por lo tanto, para el **1º de julio de 2020**, cuando se reanudaron estos (Acuerdo PCSJA20-11581), faltaban 19 días para que operara el fenómeno de la caducidad, por lo que, conforme al inciso segundo del artículo 1º del mencionado decreto legislativo, « *el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente*», es decir, en el presente caso, se contaba hasta el **3 de agosto de 2020**<sup>20</sup>.

75. En conclusión, para la Sala como la demanda se radicó el **14 de julio de 2020** y conforme a las reglas normativas expedidas por la pandemia por COVID-19, el presente medio de control se radicó oportunamente, contrariando lo afirmado por el apelante y el Concejo Municipal de Funza.

## 2.2. Respetto de la vinculación de FENACON

76. En la apelación el demandado alegó que no se vinculó al proceso a FENACON, como ente generador del problema y litisconsorcio necesario, en este proceso, al tenor de lo establecido en el artículo 228 del CPACA.

77. La figura del litis consorcio necesario está regulado en el artículo 61 del Código General del Proceso, al indicar que cuanto «*el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciera así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado*».

78. La Sala debe precisar que en el proceso electoral el artículo 277 del CPACA al disponer sobre la admisión de la demanda de nulidad electoral, es claro en indicar quiénes deben concurrir a este medio de control, cuando refiere: al elegido o el nombrado; la autoridad que expidió el acto y a la que intervino en su adopción; al Ministerio Público; al actor; informar a la comunidad de la existencia del proceso y, finalmente, en tratándose de elección por voto popular, se comuniquen al presidente de la respectiva corporación pública, para que por su conducto se entere a los miembros de aquella que han sido demandados.

79. Entonces, el trámite especial previsto para la nulidad electoral, en el artículo en mención da cuenta de quiénes deben acudir al proceso y del mismo precepto

<sup>20</sup> El 2 de agosto de 2020, fue domingo.



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

es lo procedente concluir que no era obligatoria la vinculación de FENACON, como lo predica el demandado entre el Concejo municipal de Funza y la Federación Nacional de Concejos, por cuanto la entidad que participó en la expedición del acto cuestionado es el cabildo y no dicha federación.

80. Sumado a lo anterior, debe precisarse que contrario a lo afirmado por el apelante el artículo 228<sup>21</sup> del CPACA, no ordena la vinculación de la Federación Nacional de Concejos sino que, como se advierte de su literalidad, dicha normativa facultaba a quienes así lo consideren pertinente para que soliciten ser tenidos en cuenta como impugnador o coadyuvante de la demanda, lo cual obedece a la postura que desee adoptar respecto de las pretensiones de la parte actora, trámite que FENACON, no inició.

81. Así las cosas, la Sala concluye que no existe yerro alguno al no disponer la vinculación de FENACON.

### 3. Acto demandado

82. Corresponde al contenido en el Acta de Sesión Ordinaria No. 54 del 29 de febrero de 2020, por medio del cual el Concejo Municipal de Funza eligió y posesionó a Fernando de Jesús Tovar Porrás, como personero de ese municipio.

### 4. Problema jurídico

83. A partir de los fundamentos de la apelación del demandado expuestos para controvertir el fallo del *a quo* y del concepto del Ministerio Público, se debe resolver si la Federación Nacional de Concejos es una entidad idónea para asesorar y acompañar la gestión del concurso de mérito para la elección del personero municipal de Funza, periodo 2020 a 2024.

84. Para solucionar la anterior cuestión, la Sala revisará i) la idoneidad de la entidad que acompaña el concurso de méritos para elegir personeros, y ii) el caso concreto.

### 5. La idoneidad de la entidad que acompaña el concurso de méritos para elegir personeros

85. La Sala Electoral reiteró en sentencia del 27 de octubre de 2021<sup>22</sup>, cuando se cumple el requisito de idoneidad de las personas naturales o jurídicas que apoyan o acompañan los concurso de méritos para elegir personero, al explicar:

<sup>21</sup> «En los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante. Su intervención solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial».

<sup>22</sup> Expediente No. 76001-23-33-000-2020-00895-03 (76001-23-33-000-2020-00835-00), actores: Juan Carlos Rengifo Velasco y Yadir Antonio Torres Palacios, demandado: Harold Andrés Cortés



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

«Ahora bien, en la sentencia del 8 de junio de 2017<sup>23</sup>, esta Sala estableció el criterio según el cual, de acuerdo con la disposición del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 *“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 este pronunciamiento, se hizo la precisión en cuanto a 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. (...)”*

La Sala reiteró la tesis expuesta de manera reciente mediante la sentencia del 6 de mayo de 2021<sup>24</sup>, donde se precisaron las siguientes reglas para establecer cuando una entidad se especializa en procesos de selección:

**“Definición:**

*De cara a la ausencia de una noción normativa, este tipo de órganos han sido entendidos como aquellas personas jurídicas privadas o públicas que tienen “...dentro de su objeto social la realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal.”*

**Método para la identificación:**

***Se parte del estudio del objeto social consagrado en los estatutos de la sociedad, en sus certificados de existencia y representación legal y, en general, en los documentos que contemplan la creación y constitución de las personas jurídicas que acompañan los procesos de selección de personeros.***

*En este punto, huelga a aclarar que la jurisprudencia de la Sala ha precisado que, **sin importar la experiencia de estas sociedades, el punto de inflexión para la determinación de su naturaleza se encuentra siempre en su objeto social.***

Así, en reciente decisión de 25 de marzo de 2021, esta Judicatura expuso:

*“La Sala no desconoce que en el expediente obran los elementos de juicio que demuestran que anteriormente la sociedad adelantó procedimientos para la elección de personeros en cuatro municipios del departamento de Norte de Santander.*

*Sin embargo, es criterio de esta Corporación que la experiencia que la firma asesora pueda tener en este tipo de concursos, cuando la actividad no está contemplada en su objeto social, no es suficiente para tener por cumplido el requisito previsto en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 para la selección de personal.*

*Como lo reiteró la Sala en la ya citada sentencia de marzo cuatro del año en curso, dictada al resolver un caso similar, es claro que “[...] 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 [...]”.*

***De esta manera, la Sección erige una relación inexorable de acuerdo con la cual, la experiencia en actividades de selección de personal solo tendrá efectos jurídicos,***

Laverde (personero municipal de Santiago de Cali, periodo 2020-2024), M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>23</sup> «Exp: 76001-23-33-000-2016-00233-01».

<sup>24</sup> «Exp: 08001-23-33-000-2020-00139-01».



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porrás –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

*cuando se logra demostrar que la entidad que ha asesorado la puesta en marcha del concurso de méritos cuenta con la habilitación para ello de conformidad con las previsiones expresas de su objeto social que, en el caso de las personas jurídicas, determinan su capacidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 99 del Código de Comercio». Énfasis del original.*

86. Así las cosas, la idoneidad para apoyar o acompañar los concursos de méritos para elegir personero por entidades (públicas o privadas) especializadas en procesos de selección, se presenta cuando en sus estatutos o en su objeto social (certificado de existencia y representación legal), establezca de forma expresa dicha actividad y una vez se de esto, la experiencia adquirida en procesos de selección, se podrá tener en cuenta para acreditar la idoneidad establecida en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015.

## 6. Caso concreto

87. Procede la Sala a resolver el problema jurídico establecido en esta instancia, a partir de los argumentos del apelante, así:

### 6.1. Idoneidad de las entidades que acompañan los concursos de elección de personeros distritales o municipales<sup>25</sup>

88. Uno de los razonamientos que ofreció el apelante y que sostuvo el Concejo, es que el título 27 del Decreto 1083 de 2015 establece que los concejos municipales pueden contar con el apoyo de universidades o instituciones de educaciones superior o entidades especializadas en procesos de selección de personal, esta última la elegida por el de Funza, pero dicha normativa no exige ningún otro requisito o calificación especial, por lo tanto, en el presente caso no había omisión alguna en la escogencia de un tercero para el apoyo y colaboración en el concurso para elegir personero.

89. Para la Sala el anterior planteamiento no está llamado a prosperar, por cuanto el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, regula que los concejos municipales o distritales efectuarán los trámites pertinentes para el concurso de méritos para elegir a personero, para tal fin, este podrá ser apoyado a acompañado por: 1) universidades, 2) instituciones de educación superior públicas o privadas o 3) entidades especializadas en procesos de selección de personal.

90. En cuanto al acompañamiento de universidades e instituciones de educación superior públicas o privadas, no se exige ninguna calificación o requisito, solo que estén acreditadas como tales ante las autoridades competentes, pero cuando se acude a la tercera categoría, como en el presente caso, la normativa mencionada dispone que sea una entidad **especializada en procesos de selección**, este es el requisito o cualificación que se estableció para que exista

<sup>25</sup> Ver pie de página No. 1.



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

idoneidad en la entidad que acompañe o apoye el concurso de méritos para elegir personero.

91. Así las cosas, para la Sala, cuando no se acude a universidades o instituciones de educación superior, el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, fija el requisito o cualificación que la entidad sea especializada en procesos de selección.

92. El otro grupo de argumentos es que FENACON sí es idónea para apoyar y acompañar el concurso de méritos, al sostener que su actividad principal es asesorar y apoyar a los concejos en el desarrollo de sus competencias constitucionales y legales, siendo el proceso de selección de personero municipal una de ellas, por lo que era evidente que la actividad de selección desarrollada por aquella en apoyo al Concejo Municipal de Funza se constituye en una actividad secundaria al encontrarse relacionada con la principal y que dicha entidad ha realizado varios concursos de méritos a lo largo del país, por lo que tiene la experiencia requerida en este tipo de actividades.

93. Para esta Sala y conforme a la jurisprudencia traída a colación, la idoneidad exigida en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, se establece a partir de que la entidad tenga la capacidad legal para la realización de procesos de selección y, esto se concreta, que dicha actividad esté establecida en sus estatutos de constitución o en su objeto social.

94. Dentro de las pruebas aportadas al proceso, obra el certificado de existencia y representación legal de la Federación Nacional de Concejos, con Nit. 800.234.694-8, en cuyo objeto social, se estableció (se pasa a minúscula):

«Constituye los fines de la Federación: a.- Velar por el desarrollo de la democracia municipal, la ordenación y modernización institucional y por el fortalecimiento económico local en todos sus aspectos. b.- Impulsar el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, procurando su desarrollo coordinado y coherente y asesorar oportunamente los concejos en la expedición de las medidas pertinentes. c.- Presentar proyectos de ley o de reforma constitucional de conformidad con los intereses de los concejos municipales y la iniciativa legislativa, consagrada en la Constitución Nacional. d.- Promover ante el Gobierno Nacional, ante la rama legislativa ante las autoridades administrativas competentes, las reformas que considere necesarias con el fin de que las normas aplicables auspicien y respalden el desarrollo municipal y el fortalecimiento de los consejos distritales y municipales. e.- Fomentar y defender los intereses distritales y municipales de los concejos ante las diversas instancias del gobierno central, departamental demás entidades administrativas o territoriales que se creen al igual ante personas o entidades que se creen, al igual, ante personas o entidades del sector privado. f.- Impulsar las relaciones entre los distritos o municipios los concejos municipales a nivel nacional e internacional con el fin de fomentar el intercambio de experiencias en materia de administración y desarrollo local, y promover la solidaridad entre los entes locales. g.- Velar porque el diseño y elaboración de los planes y programas integrales de desarrollo de los niveles regional y nacional se enmarquen dentro de la atención de las necesidades de las comunidades. h.- Trabajar por la integración y coordinación de todas aquellas instancias interesadas en el patrocinio del proceso de



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

descentralización distrital o municipal. i.- Representar a los consejos distritales y municipales del país en los diferentes organismos y entidades los que de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales vigentes deba tener asiento, organismo consultivo del Gobierno Nacional, del Congreso de la República, de las asambleas departamentales y de las entidades nacionales e internacionales tanto públicas como privadas que lo requieran. k.- Incentivar la participación popular y ciudadana a través de los diferentes mecanismos constitucionales como son: el voto programático, el plebiscito, el refrendado, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. l.- Mantener permanente actualización {sic} a los distritos y consejos en las nuevas disposiciones legales que surjan. m.- Desarrollar alianzas con entidades públicas y privadas que permitan el fortalecimiento de la institucionalidad de la descentralización en Colombia mediante la utilización y desarrollo de medios de formación y comunicación que involucren entre otros actores a los concejos y los concejales afiliados a la Federación. n.- Constituir y desarrollar un paquete de servicios que parta del análisis diferenciado de las necesidades de los concejos y los concejales del país estableciendo tarifas que promuevan la afiliación a la Federación y propenda por disminuir las diferencias entre los consejos de los municipios según su clasificación socioeconómica».

95. Así las cosas, revisado el objeto social de FENACON y como lo concluyó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A y lo indicado en la jurisprudencia expuesta en esta sentencia, la entidad que acompañó el concurso de méritos para la elección del personero municipal de Funza, para el periodo 2020 a 2024, no era idónea conforme el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, **pues no tiene dentro de aquel la actividad de realizar procesos de selección de personal**, motivo por lo cual, la experiencia que plantearon el apelante y el Concejo por la realización de varios concursos a lo largo del país, no puede ser tenida en cuenta, por no tener la capacidad legal para desplegar dicha actividad.

96. Esta Corporación ya había tenido la oportunidad de estudiar el objeto social de la entidad que acompañó el concurso de méritos para la elección de personero municipal de Funza, en sentencia del 4 de marzo de 2021<sup>26</sup>, donde se demandó la elección del personero municipal de Girardot, en aquella ocasión se consideró que «...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»; también en providencia del 27 de enero de 2022<sup>27</sup>, arribando a la misma conclusión<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Radicado No. 25000-23-41-000-2020-00409-01, actor: Procurador 199 Judicial I para Asuntos Administrativos de Girardot; demandado: Hollmann Herman Espitia Sanabria (personero municipal de Girardot); M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>27</sup> Expediente No. 52001-23-33-000-2020-00982-03, demandante: Procurador 221 Judicial I para Asuntos Administrativos de Mocoa, demandado: Oscar Arturo Hernández Ordoñez (personero del municipio de Mocoa – periodo 2020 a 2024), M. P. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>28</sup> «Considerando lo expuesto, no cabe duda para esta Sala de que FENACON es una entidad sin ánimo de lucro, con personería jurídica, que no tiene entre su objeto social de forma expresa la realización de concursos de mérito o procesos de selección que la facultan para brindar la asesoría



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

97. Así las cosas, el cargo denominado «*el concurso de méritos no fue apoyado por una entidad idónea*», prosperó y conllevó a que el *a quo* declarara la nulidad de la elección de Fernando de Jesús Tovar Porras, como personero del municipio de Funza, para el período 2020 – 2024.

## 6.2. Cargos no estudiados en primera instancia

98. Ahora bien, le asiste razón al apelante en cuanto que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A no resolvió todos los cargos propuestos en la demanda y que fueron integrados en la fijación del litigio, por los que se revisarán en esta instancia y se exhortará a dicha autoridad judicial, al cumplimiento de lo ordenado por esta Sección en sentencia de unificación del 26 de septiembre de 2017<sup>29</sup>:

«...**efectuar unificación de jurisprudencia**, a manera de jurisprudencia anunciada, que, por tal virtud, tendrá aplicación sólo a futuro y no para el caso concreto, **en el sentido de consagrar la regla consistente en el deber de los jueces y tribunales de resolver todas las causales de invalidez que la parte actora incluya en las demandas de nulidad electoral.**

Lo anterior, **con independencia de que el primer cargo que se analice resulte suficiente –a juicio del juez de primera instancia– para decretar la nulidad del acto electoral**, en consideración a que, en el *sub examine el a quo* no se pronunció en la sentencia que puso fin a la instancia sobre todos los cargos planteados en las demandas acumuladas, impidiendo que, en virtud del principio de limitación del *ad quem*, esta Sección lo pudiera hacer.

Esta decisión se adopta para garantizar en todos los casos el principio de congruencia, consagrado en los artículos 55 de la Ley 270 de 1996 –Estatutaria de la Administración de Justicia– y 280 y 281 del Código General del Proceso, en virtud de los cuales las sentencias judiciales deberán referirse a todos los hechos y asuntos planteados en el proceso por los sujetos procesales y comprender todos los extremos de la *Litis*.

99. En este caso, el segundo cargo planteado en la demanda, fue que FENACON se excedió en su rol y ejecutó tareas de supervisión, dirección y conducción del concurso de méritos, argumento que no está llamado a prosperar.

100. Para la Sala como ya se explicó en el numeral 5.1 de estas consideraciones, la Federación Nacional de Concejos no es una entidad especializada en la selección de personal, conforme el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, por

---

*especializada que requiere la regulación que gobierna la elección de los personeros. // Por su parte, “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».*

<sup>29</sup> Radicado No. 25000-23-4100-000-2015-02491-01<sup>29</sup>, M. P. Rocío Araújo Oñate



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porrás –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

lo que no podía hacer parte del concurso, ya que su participación vició todo el proceso electoral, inclusive desde antes de que se dictara la convocatoria del mismo (10 de octubre de 2019), ya que el contrato No. 29 que celebró con el concejo municipal de Funza, para la «prestación de servicios profesionales de asesoría y apoyo a la gestión, en el proceso de concurso público y abierto de méritos, para la elección de personero municipal de Funza - Cundinamarca, de conformidad con el Decreto 2485 de 2014 y Decreto 1083 de 2015», se suscribió 25 de junio de ese año.

101. Ahora, a pesar de lo anterior, esta Sala Electoral<sup>30</sup> ya ha explicado que las actuaciones desplegadas por FENACON en desarrollo de los negocios jurídicos de prestaciones de servicios celebrados con los concejos, en ellos se debe revisar que su actuación no exceda del rol establecido en sus obligaciones contractuales, por cuanto no se puede «...equiparar la elaboración de formatos o proyectos de decisión, con la decisión misma, **que nunca salió de la órbita de competencia de la corporación administrativa** y por lo tanto, en ningún caso delegó la función de resolver reclamaciones, impugnaciones o recursos, ni alguna otra decisión...»<sup>31</sup>. Ahora bien, en el presente caso, al revisarse los diferentes actos administrativos del concurso, siempre fueron suscritos por la mesa directiva del Concejo municipal de Funza<sup>32</sup>, sin que se hubiese delegado ninguna función administrativa en dicha entidad.

102. Finalmente, respecto del tercer cargo formulado por la parte actora, relacionado con que se impidió la inscripción a través de medios electrónicos y con ello se desconoció el contenido de los artículos 3.13 (principio de imparcialidad); 5.1 (presentación de peticiones); 7.4 (sistema de turnos para PQDR); 7.6. (tramitar peticiones que lleguen por fax o medios electrónicos), 7.8 (adoptar medios tecnológicos para trámites); 53 (utilización de medios electrónicos en procedimientos y trámites) y; 54 (registro previo como usuario) del CPACA, por cuanto, en su criterio, la inscripción a un concurso de méritos, se enmarca en el ejercicio del derecho de petición en interés particular, para este Juez Electoral dicho cargo no tiene vocación de prosperidad, toda vez que, disponer que la inscripción al concurso de méritos sea de manera personal y no haciendo uso de medios electrónicos, de la escasa argumentación del demandante no se advierte que se vulnere la normatividad a la que refiere pues, valga señalar que revisadas aquellas disposiciones ninguna impone como mandato que deba permitirse la inscripción a concursos de méritos de manera virtual.

103. Incluso debe resaltarse que cuando el artículo 53 del CPACA refiere al inicio de trámites o de procedimientos administrativos señala que “podrá” hacerse con el uso de medios electrónicos.

104. Por otra parte, no puede desconocerse que el concejo municipal de Funza, dentro de la autonomía que le otorgan la Constitución Política y la ley, en el artículo

<sup>30</sup> Sentencia del 27 de enero de 2022, radicado No. 52001-23-33-000-2020-00982-03, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>31</sup> Énfasis de la Sala.

<sup>32</sup> <http://www.concejo-funza-cundinamarca.gov.co/noticias/aviso-convocatoria>.





Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

19 de la Resolución No. 44 del 10 de octubre de 2019, por medio del cual convocó y reglamentó el concurso público de méritos para elegir el personero, dispuso (sic a toda la cita):

«La inscripción al concurso de mérito para la elección de Personero Municipal de Funza se deberá hacer personalmente en la Secretaría General del Concejo Municipal, ubicada en la Carrera 14 No. 13 – 51 Parque Principal, **NO** recibieran postulaciones e inscripciones para el presente concurso por correo electrónico, correo certificado y otros medios, esta deberán hacerse en el horario comprendido entre las 08:00 am y las 5:00 p.m., para ello deberán diligenciar el formulario que podrán descargar del siguiente Link (...) aportar toda la documentación en físico y medio magnético (**CD O USB EN UN SOLO ARCHIVO FORMATO PDF**), en caso tal de que alguien desee radicar la hoja de vida en nombre de otra persona, esta podrá hacerlo dolo mediante poder o autorización debidamente autenticada; además deberá allegar oficio dirigido al Concejo en el cual manifiesta que se aceptan todas y cada una de las condiciones y términos del concurso.

Los aspirantes que remitan mal la información, o falte uno solo de los documentos solicitados en la presente convocatoria, o en un formulario diferente al mencionado, no se tendrán en cuenta o quedarán en lista de inadmitidos.

Los documentos radicados extemporáneamente, no serán objeto de análisis.

Quien aporte documentos falsos o adulterados, será excluido de la convocatoria en la etapa en que éste se encuentre, sin perjuicio de las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar.

**Parágrafo:** De conformidad con el Decreto 1083 de 2015, la convocatoria es norma reguladora del Concurso». Énfasis del original.

105. No sobra precisar que el Decreto 1083 de 2015, en su artículo 2.2.27.2, literal a), regula lo referente a la convocatoria que debe estar presente en los concursos de méritos adelantados para elegir personeros y establece los requerimientos mínimos que la misma debe contener, señalando en lo que tiene que ver con la inscripción que basta con indicar la fecha y hora para tal efecto.

106. Respecto del obligatorio cumplimiento de los términos y condiciones de las convocatorias del concurso, esta Sección<sup>33</sup> ha concluido:

«La Sala Electoral en diferentes oportunidades<sup>34</sup> ha precisado que los términos en los que se expide una convocatoria son de obligatorio cumplimiento tanto para las

<sup>33</sup> Sentencia del 3 de noviembre de 2016, radicación No. 170001-23-33-000-2016-00025-02, actor: Luis Efrén Leyton Cruz, demandado: Tulia Elena Hernández Burbano – personera municipal de Manizales, M. P. Alberto Yepes Barreiro. Sobre el tema también se puede consultar la providencia del 23 de marzo de 2017, radicación No. 25000-23-41-000-2016-00219-01, actor: María Esther Pinto Escobar, demandado: Ricardo Antonio Rodríguez Cárdenas – personero municipal de Soacha, M. P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>34</sup> «Consultar entre otros, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de agosto de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00128-00 (Acumulado) CP. Alberto Yepes Barreiro Ddo. Secretario de la Comisión Sexta del Senado y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 19 de septiembre de 2016, Radicación 85000-23-33-000-2016-00042-00 CP. Rocío Araújo Oñate. Ddo. Juan Manuel Nossa Fuentes. Personero de Yopal».



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

partes, como para la entidad que organiza el procedimiento de elección, de forma que aquellos solo pueden ser modificados en casos excepcionales.

Sin embargo, también es cierto que aquellas deben estar en estricta armonía con los lineamientos que prevé el ordenamiento jurídico, {sic} Esto significa, que aunque por supuesto la administración tiene amplias competencias para fijar las reglas que rigen sus concursos de méritos o sus convocatorias públicas, lo cierto es que tal potestad discrecional no puede servir como argumento para establecer requisitos más allá de los dispuestos en la ley o prever trámites que hagan más gravosa y dispendiosa la actuación administrativa».

107. En este orden de ideas, no encuentra la Sala yerro alguno y las nomas que se citan como infringidas tampoco dejan en evidencia que el requisito de inscripción personal devenga en la incursión de la causal de anulación elevada con la demanda.

108. Sumado a lo anterior, debe destacarse que no existe prueba en el expediente que permita advertir que dicha medida haya resultado en el impedimento de algún candidato interesado en presentar su candidatura o que se hubiese visto afectado con la forma de inscripción establecida en el mencionado acto administrativo que tuviera la incidencia de afectar el proceso de elección que se juzga.

109. En conclusión, contrario al dicho del demandante no existía obligación legal para que la inscripción al concurso fuera por medios electrónicos y, en consecuencia, el cargo será denegado.

### **6.3. Desconocimiento de la propia jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado**

110. En cuanto a la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, providencia del 4 de mayo de 2017, expediente No. 25000-23-41-000-2016-00404-01, de la cual el apelante afirmó que no se exigió la idoneidad predicada en este caso, no le asiste razón, por cuanto la situación fáctica allí estudiada difiere de la que ahora ocupa la atención de la Sala, por cuanto en dicho proceso, el Concejo municipal de Zipaquirá adelantó directamente el concurso de méritos, sin acudir a una universidad o institución de educación superior o una entidad especializada en procesos de selección de personal.

111. En dicha litis, se reprochó la forma en que se constituyó el banco de preguntas de la prueba, donde cada concejal debía elaborar 10 de estas, lo que estuvo acompañado por el secretario jurídico de la alcaldía del municipio de Zipaquirá y en cuanto a la aplicación de la prueba de competencias laborales por dos psicólogos de la empresa Outsourcing Multiservicios Integrales Ltda., se concluyó que *«...la parte actora no acreditó que los psicólogos de la mencionada empresa hayan incurrido en yerros al momento de practicar la prueba de competencias laborales, toda vez que sólo reprochó el hecho de que no se hayan evaluado las competencias comportamentales del nivel directivo, sin advertir si lo evaluado fue*



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

*incorrecto*», pero revisadas las pruebas aportadas, se evidenció que la evaluación se ajustó al propósito de la prueba de competencias laborales y en vista que los argumentos de las apelaciones allí presentadas no prosperaron, la Sección Quinta confirmó la negativa de pretensiones, en dicha litis.

#### 6.4. Función preventiva del Ministerio Público

112. Finalmente, frente al reproche que el fallo apelado no precisó ni concretó las consecuencias de no hacer caso a las advertencias de la Procuraduría General de la Nación, en su función preventiva, en torno a los concursos de méritos para la elección de personeros municipales, para determinar su efecto real y práctico; lo cierto es que dicho aspecto no fue incluido en la fijación del litigio y como se dejó plasmado en los antecedentes, dichas advertencias tenían que ver con la idoneidad que debe tener la entidad especializada en procesos de selección de personal que los concejos municipales del país contratan para acompañar o apoyar los concursos de méritos que adelanten para la elección de personero y que fue el fundamento del cargo que prosperó en esta ocasión.

#### 7. Reconocimiento de personería jurídica

113. De la revisión del expediente se advierte que el nuevo presidente del Concejo municipal de Funza – Cundinamarca le otorgó poder en esta instancia a Víctor Alfonso Poveda Sánchez, por tanto, le será reconocida personería jurídica.

#### 8. Conclusión

114. Por lo explicado en esta providencia, para la Sala en el presente caso, es lo procedente concluir que al no estar dentro del objeto social de la Federación Nacional de Concejos la actividad de realizar procesos de selección, por lo que no era idónea, conforme el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, para apoyar y acompañar el concurso de méritos que adelantó el Concejo Municipal de Funza, para elegir al personero de dicha localidad, periodo 2020 a 2024, por lo tanto, se confirmará la sentencia de 11 de noviembre de 2021, por medio de la cual, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A declaró la nulidad de la elección demandada.

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: Confirmar** la sentencia del 11 de noviembre de 2021, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, declaró la nulidad de la elección y nombramiento de Fernando de Jesús Tovar



Demandante: Leidy Castaño  
González

Demandado: Fernando de Jesús Tovar  
Porras –personero del municipio de Funza,  
período 2020 – 2024  
Radicado: 25000-23-41-000-2020-00377-01

Porras, como personero del municipio de Funza, para el período 2020 – 2024, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

**SEGUNDO: Exhortar** al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A para que cumpla lo dispuesto en la sentencia de unificación del 26 de septiembre de 2017, radicado No. 25000-23-4100-000-2015-02491-01<sup>35</sup>, de esta Sección del Consejo de Estado y, en consecuencia, en los medios de control de nulidad electoral se pronuncie sobre todos los cargos planteados en la demanda y que hayan integrado el problema jurídico del proceso.

**TERCERA: Reconocer** personería jurídica al doctor Víctor Alfonso Poveda Sánchez, como apoderado del Concejo Municipal de Funza, en los términos del poder allegado al proceso.

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

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado  
Aclara voto

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**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>

<sup>35</sup> Actor: SINTRAEMSDES, Juan Diego Arturo Cañizales Hernández y Any Katherine Álvarez Castillo, demandado: Nelson Castro Rodríguez – concejal de Bogotá, periodo 2016 -2019. M. P. Rocío Araújo Oñate.