



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 3

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
REFERENCIA:	150013333006-2020-00033-01
DEMANDANTES:	PROCURADORES 178 JUDICIAL I y 45 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE TUNJA
DEMANDADOS:	JULIO HEIBER MORENO MORENO y CONCEJO MUNICIPAL DE TOCA
TEMA:	NULIDAD ELECCIÓN DEL PERSONERO DEL MUNICIPIO DE TOCA PERIODO 2020-2024 – ENTIDAD ESPECIALIZADA EN PROCESOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL
ASUNTO:	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por los demandantes contra la sentencia proferida el 26 de marzo de 2021 por el Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

DEMANDA

Pretensiones (fl. 4, archivo 01. – expediente electrónico)

1. Los señores FABIO LEONARDO SERRANO NOVOA y LUIS ARTURO HERRERA HERRERA, actuando en calidad de PROCURADORES 178 JUDICIAL I y 45 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE TUNJA, respectivamente, instauraron demanda de nulidad electoral contra el señor JULIO HEIBER MORENO MORENO y el CONCEJO MUNICIPAL DE TOCA, con el objeto de que se acceda a lo siguiente:

“PRIMERA: Se declare la nulidad del acto administrativo por medio del cual el Concejo Municipal de Toca eligió al doctor JULIO HEIBER MORENO MORENO como personero de ese municipio para el periodo 2020 a 2024, acto contenido en el Acta No. 003 de sesión extraordinaria del 10 de enero de 2020.

SEGUNDA: Que como consecuencia de lo anterior, se deje sin efecto el acto de posesión del doctor JULIO HEIBER MORENO MORENO como personero de ese municipio para el periodo 2020 a 2024.

TERCERA: Que corolario de la anulación de la elección, se ordene al Concejo Municipal de Toca adelantar nuevamente el concurso de méritos para la elección del Personero Municipal para el periodo 2020-2024, con estricta observancia de los parámetros establecidos en la sentencia C-105 de 2013, proferida por la Corte Constitucional y rigurosa sujeción a los estándares previstos en el Decreto 1083 de 2015."

Fundamentos fácticos (fls. 4-7, archivo 01.)

2. Los demandantes indicaron que según Concepto emitido el 20 de enero de 2015 por la Directora Jurídica del DAFP, se tiene que, de acuerdo con los objetivos de la Federación Nacional de Concejos, en adelante FENACON, esta Federación "no tiene como finalidad adelantar concursos de mérito, por lo tanto en criterio de esta Dirección Jurídica no se cumple con lo indicado en el Decreto 2485 de 2014, que regula lo relacionado con la realización de los concursos de mérito para la elección de los personeros municipales o distritales respecto de ser una entidad especializada en procesos de selección de personal; razón por la cual no es procedente que la mencionada Federación realice dichos procesos de selección para proveer los cargos de Personero Municipal." (Subraya de los actores).

3. Advirtieron que el hecho anterior es relevante, pues, lo dicho respecto de FENACON desde el año 2015 es igualmente predicable de la entidad sin ánimo de lucro "SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO", en este caso.

4. Precisado lo anterior, relataron que el 31 de mayo de 2019 la ESAP, a través del portal de noticias de su página web, ofreció a los municipios de quinta y sexta categoría de todo el país su acompañamiento gratuito para el desarrollo de los concursos de méritos para elegir Personeros para el periodo 2020 a 2024, ofrecimiento que reiteró a través de ese mismo portal mediante comunicado de prensa del 23 de julio de 2019, oportunidad en la que se amplió el plazo para formular las solicitudes de acompañamiento hasta el 9 de agosto de 2019.

5. Refirieron que mediante 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, lo siguiente: "En el evento de acudir a entidades distintas a la ESAP, la norma y la jurisprudencia resaltan y exigen como perfil de las mismas, especialidad y experiencia en procesos de selección de personal. Por lo tanto, sobre los concejos recae el deber de evaluar y tomar las medidas necesarias que garanticen que las entidades seleccionadas tengan la suficiencia humana, jurídica, técnica, administrativa y financiera para realizar el

respectivo concurso público de méritos, atendiendo los criterios de objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad, para propender por la idoneidad de los aspirantes para el ejercicio de las funciones de personero." (Subraya de los demandantes).

6. Expusieron que el **7 de noviembre de 2019**, el Gerente de la entidad SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO (G.E.S.), radicó ante el Concejo Municipal de Toca propuesta "*TÉCNICA Y ECONÓMICA PARA ASESORAR Y ACOMPAÑAR EL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS PARA PROVEER EL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DE TOCA*", de cuya lectura concluyeron que la totalidad del proceso de escogencia del Personero, salvo la fase de entrevista de los candidatos, estuvo a cargo de dicha entidad contratista, tanto, que para la inscripción de los candidatos, para la publicación de los resultados de las pruebas, para efectuar las reclamaciones, la publicación de la lista de elegibles y demás, se dispuso una página web operada exclusivamente por la entidad contratista.

7. Indicaron que al día siguiente de presentada la propuesta (**8 de noviembre de 2019**), el Presidente del Concejo del Municipio de Toca expidió certificado de idoneidad y experiencia de SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, determinando que esa entidad "*cumple con el perfil de idoneidad y experiencia requerida y, por tanto, se puede suscribir directamente el Convenio.*"

8. Relataron que el **12 de noviembre de 2019**, el Presidente del Concejo del Municipio de Toca celebró con SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO el convenio gratuito de cooperación interinstitucional No. 001, cuyo objeto consistió en "*aunar esfuerzos administrativos y operativos entre el Concejo Municipal de Toca y Solución Planificada Grupo Empresarial Solidario para el acompañamiento, asesoría y apoyo a la gestión en el proceso del concurso de méritos para la elección del personero municipal, de conformidad con el Decreto 2485 de 2014 y el Decreto 1083 de 2015.*"

9. Manifestaron que dicho convenio tuvo como fundamento, entre otras consideraciones, el reconocimiento expreso de que "*7 (...) No obstante, el Concejo Municipal **no cuenta con la experiencia necesaria y el recurso humano que apoye la logística de tal evento, ni tampoco con los recursos financieros suficientes para cubrir los gastos que ocasiona el desarrollo de tan compleja actividad;** por lo cual se considera viable acogerse a las potestades que otorga el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, celebrando un convenio de asociación con entidad privada sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, que se interese en impulsar programas y actividades de interés público, similares al objeto a desarrollar.*"

10. Refirieron que mediante **Resolución No. 033 del 18 de noviembre de 2019**, el Concejo del Municipio de Toca convocó y reglamentó el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de personero de ese municipio para el periodo 2020 a 2024.

11. Indicaron que una vez surtido el proceso de selección cuyo apoyo logístico estuvo a cargo de SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, se conformó la lista de elegibles con fundamento en la cual el Concejo del Municipio de Toca eligió a JULIO HEIBER MORENO MORENO, como personero de ese municipio, acto contenido en el acta de sesión plenaria del 10 de enero de 2020.

12. Destacaron que, según el certificado de existencia y representación legal de SOLUCIÓN PLANIFICADA -GES-, se trata de una persona jurídica sin ánimo de lucro de las comúnmente denominadas con la sigla ESAL (entidades sin ánimo de lucro), identificada con NIT. 820005657-6, constituida legalmente mediante acta 001 del 6 de agosto de 2004, inscrita en la Cámara de Comercio de Tunja el 30 de agosto de ese mismo año bajo el número 5984 del Libro Primero del Registro de entidades sin ánimo de lucro, representada legalmente por Daniel Gustavo Duarte Suescún, con actividad económica principal circunscrita a: “M7500 Actividades veterinarias”; actividad secundaria “E3900 Actividades de saneamiento ambiental y otros servicios de gestión de desechos”; otras actividades: “P8551: Formación académica no formal.”

13. Finalmente, señalaron que conforme a la consulta hecha en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), se tiene que SOLUCIÓN PLANIFICADA GES, solo registra 1 empleado (www.rues.org.co/).

Concepto de violación (fls. 7-18)

14. Invocaron como causales de nulidad contra el acto administrativo acusado las denominadas “*infracción de las normas en que debía fundarse*” y “*expedición irregular*” (artículos 137 y 275 del CPACA), advirtiendo 3 irregularidades de la actuación administrativa electoral que, a su juicio, vician de nulidad el acto de elección definitivo, a saber:

15. PRIMERA: “El plazo de inscripción fue inferior al mínimo legalmente previsto”: Señalaron que respecto de los concursos de méritos adelantados por la CNSC, el parágrafo del artículo 2.2.6.2 del Decreto compilatorio 1083 de 2015 prevé que “*el término para las inscripciones se determinará en cada convocatoria, el cual no podrá ser inferior a cinco (5) días*”, regla que se ha considerado aplicable por analogía a los concursos de méritos para elegir personeros, como quiera que el hecho de contar

con un plazo mínimo de cinco días para la inscripción, garantiza que, a pesar de la celeridad con que están llamados a realizarse este tipo de procesos de selección, para formalizar su postulación los interesados contarán, cuando menos, con la mitad del tiempo que tuvieron para enterarse de la convocatoria (10 días según el artículo 2.2.27.3 *ibídem*).

16. En este caso, concluyeron que el plazo mínimo legal de inscripción fue desatendido, pues, de conformidad con el cronograma establecido en la convocatoria, dicho término transcurrió entre el 9 y el 12 de diciembre de 2019, esto es, por un lapso de 4 días, situación que consideraron trascendente en el acto definitivo, ya que, de haberse cumplido en debida forma la regla aludida, sin duda se habría asegurado una mayor concurrencia de aspirantes.

17. SEGUNDA: “El concurso de méritos no fue apoyado por una entidad idónea”: Indicaron que de acuerdo con la *ratio decidendi* de la sentencia C-105 de 2013 y lo expresamente señalado en los artículos 2.2.27.1 y 2.2.27.6 del Decreto 1085 de 2015, reiterado en la interpretación fijada por la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 9 de diciembre de 2019, dentro del proceso acumulado Nos. 4824-2015 y 0001-2016, las siguientes son las condiciones de idoneidad que, como estándar mínimo, debe ostentar el tercero a quien el Concejo Municipal o Distrital quiera confiarle, bajo su indelegable supervisión, dirección y conducción, la realización parcial del concurso de méritos para elegir Personero:

- 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.

18. Conforme a lo anterior, adujeron que, incluso, si con anterioridad SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO adelantó un buen número de concursos de méritos para elegir Personeros, esa experiencia no resulta suficiente para calificarla como una entidad idónea, no solo porque dentro de su objeto no se encuentra el poder desarrollar este tipo de actividades, en tanto ni siquiera presta servicios de asesoría jurídica, sino porque tampoco cuenta con una amplia y compleja infraestructura y logística que asegure la disposición y utilización de sofisticadas herramientas humanas, informáticas, administrativas y financieras para la realización, así sea parcial, de un concurso de méritos.

19. Advirtieron que, revisados los términos de los estudios previos, en ellos de manera expresa se indicó que: *“El o los proponentes deberán presentar contratos, certificaciones o convenios que hayan ejecutado o se estén ejecutando con entidades públicas y/o privadas, cuyo objeto sea desarrollo de procesos de selección de personal directivo, realización de procesos de selección de mérito público y abierto para proveer el cargo de Personero, o similares; de igual forma debe contar en su objeto social: Suministro De Recurso Humano (...)”*, requisito éste último que no acreditó Solución Planificada Grupo Empresarial Solidario, de lo que concluyeron que el proceso de escogencia del Personero Municipal de Toca también desconoció abiertamente los términos de los aludidos estudios previos y lo señalado en el aviso de convocatoria para la escogencia de la entidad, en la cual se señalaron como requisitos: *“h) certificado de existencia y representación legal, expedido por la Cámara de Comercio con fecha de expedición no superior a treinta (30) días y no menor a cinco (5) años el registro de la matrícula mercantil. El proponente deberá acreditar en su objeto social en una de sus actividades las atinentes con la prestación de servicios de Suministro de Recurso Humano, consultoría y asesoría. En lo jurídico (sic).”*

20. Refirieron que dicho vicio del procedimiento es trascendente en el acto definitivo, pues no permite asegurar que la lista de elegibles a partir de la cual se hizo la elección se configuró luego de un proceso de selección realizado con respeto de los estándares mínimos de objetividad, transparencia e independencia que tanto la Constitución, la ley, la jurisprudencia constitucional y la misma normativa expedida por el Concejo Municipal exigen.

21. **TERCERA: “No es cierto que el Concejo Municipal haya adelantado directamente, por sí solo, el concurso de méritos, pues la actuación de Solución Planificada Grupo Empresarial Solidario en el proceso de selección cursado corresponde a la de un verdadero operador logístico”:**

Expusieron que el Concejo Municipal de Toca no ejerció de manera autónoma o por sí mismo su competencia electoral, sino que, precisamente, al darse cuenta de su falta de idoneidad en materia de concursos de méritos (situación consignada en los estudios previos y en el convenio suscrito), optó por la posibilidad concedida por la Corte Constitucional de apoyarse en un tercero al que incluso, certificó como experto e idóneo en concursos de méritos.

22. Señalaron que la aceptación de la ayuda de SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, no consistió en un apoyo mínimo, pues dicha entidad asumió amplísimas tareas de diseño, ejecución y hasta de defensa jurídica del proceso de selección, lo cual se puede corroborar con el estudio detallado de cada uno de los términos de la propuesta que el Concejo Municipal de Toca aceptó.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Julio Heiber Moreno Moreno (archivos 09. y 11.)

23. Dentro de la oportunidad concedida para el efecto, el apoderado del señor Julio Heiber Moreno Moreno, en su calidad de personero electo del Municipio de Toca para el periodo 2020-2024, se opuso a la totalidad de las pretensiones elevadas por los demandantes, pues, de conformidad con el artículo 313-8 de la Constitución Política, artículo 170 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 359 de la Ley 1551 de 2012, y artículos 2.2.27.1, 2.2.27.2 y 2.2.27.4 del Decreto 1083 de 2015, consideró que la elección del personero realizada el 10 de enero de 2020 por el Concejo Municipal de Toca, se encuentra ajustada a derecho, en tanto la misma se realizó con base en actos administrativos que ya se encontraban en firme, previa participación en una convocatoria pública basada en los principios de buena fe y confianza legítima, sometido siempre a los términos y condiciones que se fijaron por el Concejo Municipal.

24. Señaló que el Concejo Municipal de Toca, en la elección de su representado como Personero Municipal, respetó los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación y equidad de género, previstos en el artículo 126 de la Constitución Política, así como las etapas del concurso señaladas en el artículo 2 del Decreto 2485 del 2014, copiladas en el Decreto 1085 de 2015, sin que fuera expedido de manera irregular como lo plantea la parte actora.

25. Destacó que el Título 27 del Decreto 1083 de 2015, establece los "ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA ELECCIÓN DE PERSONEROS MUNICIPALES", es decir, las normas mínimas que debe cumplir la corporación edilicia para llegar a la etapa de elección del Personero Municipal, sin que se fijaran términos, pues no era el propósito de la norma entrar a regular de manera estricta dicha elección, lo cual es una competencia del Concejo, sino que simplemente la norma quiso fijar, como lo dice el título del capítulo, unos *ESTÁNDARES MÍNIMOS*, por lo que no es necesario acudir a analogías.

26. Así, refirió que en atención a lo establecido en el artículo 2.2.27.2 del Decreto antes mencionado, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Toca expidió la Resolución No. 033 del 18 de noviembre de 2019, por medio de la cual convocó y reglamentó el CONCURSO DE MÉRITOS PARA LA ELECCIÓN DEL PERSONERO EN EL MUNICIPIO DE TOCA, publicando dicha convocatoria el 19 de noviembre de 2019 y fijando fecha de inscripción al mismo para los días 9, 10, 11 y 12 de diciembre de 2019, es decir fue bastante garantista.

27. De otro lado, indicó que, de conformidad con el certificado de matrícula de SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, su actividad, entre otras, es la de SUMINISTRO DEL RECURSO HUMANO, lo que significa que es especialista en procesos de selección de personal, de modo que la participación de dicha empresa fue legalmente válida.

28. Finalmente, propuso como excepciones las que denominó: **i)** *“Inepta demanda por falta de determinación de los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones”*, **ii)** *“Cumplimiento de los términos y etapas en la elección del personero”*, **iii)** *“Idoneidad de la entidad que apoyó el concurso”*, **iv)** *“Realización del concurso directamente por el Concejo Municipal”*, e **v)** *“Inexistencia de irregularidades que vicien el acto de elección.”*

Concejo Municipal de Toca

29. Mediante auto del 29 de octubre de 2020 (archivo 21.), el juez *a quo* tuvo por no contestada la demanda por parte de la corporación edilicia, en tanto allegó escrito de contestación de manera extemporánea¹.

Entidad vinculada – Solución Planificada Grupo Empresarial Solidario

30. Guardó silencio.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

31. El Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja, mediante sentencia proferida el 26 de marzo de 2021, resolvió (archivo 31.):

“PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- No imponer condena en costas.
(...)”

32. Para adoptar tal determinación, previa exposición del marco jurídico general respecto a la elección de personeros, destacando para el efecto el contenido del artículo 313-8 Superior, el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, lo precisado por la Corte Constitucional en sentencia C -105 de 2013 y los

¹ El término de quince (15) días para contestar la demanda, establecido en el artículo 279 del CPACA, feneció el 22 de julio de 2020 y el escrito de contestación fue allegado por el apoderado del Concejo Municipal de Toca el 1º de septiembre de 2020 (archivo 13.), esto es, de manera extemporánea.

estándares mínimos para adelantar los concursos de méritos para dicha elección, establecidos en el Decreto 2485 de 2014, actualmente compilado en el libro 2, parte 2, título 27 del Decreto 1083 de 2015, el juez de instancia, atendiendo el material probatorio recaudado, procedió a estudiar cada uno de las 3 irregularidades invocadas por la parte actora contra el acto de elección, fundamentados en los cargos de nulidad de expedición irregular e infracción de las normas en que debía fundarse, de la siguiente manera:

33. Respecto a que **“el plazo de inscripciones fue inferior al mínimo legalmente establecido”**, indicó que el término de inscripción a que hacen referencia los demandantes se encuentra previsto en el artículo 2.2.6.7 del Decreto 1083 de 2015, norma que consagra un término mínimo de 5 días para la fase de inscripciones; sin embargo, advirtió que se trata de un precepto que únicamente resulta aplicable a los procesos adelantados por la CNSC, más no a los procesos que deben adelantarse para la elección de los personeros municipales, cuyos parámetros se encuentran regulados en normas especiales.

34. En efecto, señaló que en el libro 2, parte 2, título 27 del Decreto 1083 de 2015 (estándares mínimos que regulan el procedimiento para la elección de los personeros municipales), no se consagra un plazo mínimo para la etapa de inscripciones y que el único referente para asegurar la publicidad de la convocatoria se encuentra en el artículo 2.2.27.3 *ibídem*, donde se señala que, con el fin de garantizar la libre concurrencia, la publicación de la convocatoria para la elección de los personeros deberá efectuarse con no menos de diez (10) días calendario antes del inicio de la fecha de inscripciones.

35. Bajo ese contexto, concluyó que la determinación del plazo para inscripciones de aspirantes al cargo de personero, deberá determinarse en cada convocatoria, pues hace parte de la autonomía de los Concejos Municipales en el marco de su competencia para dirigir y conducir el concurso de méritos, en concordancia con las normas especiales que rigen la materia, sin que resulten aplicables las normas generales previstas para otros procesos de selección, frente a lo cual destacó el pronunciamiento de esta Corporación en sentencia proferida el 28 de octubre de 2020 dentro del proceso de nulidad electoral No. 157593333002-2019-00200-01, M.P. Dr. Óscar Alfonso Granados Naranjo.

36. En este caso, encontró que **i)** la convocatoria para la elección del Personero Municipal de Toca fue publicada a través de la Resolución No. 033 del 18 de noviembre de 2019, que **ii)** según el cronograma establecido, la publicación de la convocatoria se llevó a cabo el 19 de

noviembre de 2019, mientras que **iii)** el proceso de inscripción y entrega de documentos soportes tuvo lugar desde el 9 hasta el 12 de diciembre de 2019, de lo que coligió que la publicación de la convocatoria se efectuó con no menos de diez (10) días calendario antes del inicio de la fecha de inscripciones, respetándose el cronograma propio del concurso, razón suficiente para que el cargo bajo estudio no prospere.

37. En cuanto a que **“el concurso de méritos no fue apoyado por una entidad idónea”**, refirió que mediante Circular No. 06 del 25 de septiembre de 2019, el Procurador General de la Nación sostuvo que las entidades seleccionadas para apoyar los concursos de méritos de los personeros municipales, debían acreditar los criterios de especialidad y experiencia en procesos de selección de personal. Por consiguiente, se recordó que los concejos municipales tenían el deber de evaluar y tomar las medidas necesarias para garantizar que las entidades seleccionadas, contaran con la suficiencia humana, jurídica, técnica, administrativa y financiera para realizar el respectivo concurso público de méritos, propendiendo por el respeto de los estándares mínimos señalados en las normas y en la jurisprudencia sobre la materia.

38. Expuso que en Concepto No. 20156000008191 expedido el 20 de enero de 2015, la entonces Directora Jurídica del DAFP, se refirió a la posibilidad de contratar una entidad especializada en procesos de selección de personal para apoyar los concursos de personeros, oportunidad en la cual se dio preponderancia a la finalidad de la entidad (FENACON), indicando que como dentro de su objeto no se encontraba la relativa a adelantar concursos de méritos, no podía considerarse como un organismo especializado sobre la materia.

39. Posteriormente, mediante Concepto No. 20206000087291 del 2 de marzo de 2020, el nuevo Director Jurídico del DAFP no acudió al objeto de la entidad, sino que, en términos generales, indicó que en cada caso debe examinarse si se acredita o no el concepto de especialidad exigido en las normas que rigen la materia.

40. Así pues, a efectos de determinar cuál es el alcance que debe darse al referido criterio de especialidad, el *a quo* destacó la sentencia proferida por este Tribunal y ponente el 7 de febrero de 2017, dentro del proceso de nulidad electoral 152383333001-2016-00055-01, donde se indicó que dicho concepto hace alusión al servicio prestado por las entidades, mas no a los años de experiencia en ese ámbito, ni la exclusividad del objeto social frente a los procesos de selección de personal o la existencia de contratos previamente suscritos con esa finalidad.

41. Y de igual forma, atendiendo las sentencias proferidas por esta Corporación el 25 de enero de 2017, dentro del proceso con Rad. No. 152383333002-2016-00130-01, M.P. Dr. Óscar Alfonso Granados Naranjo y el 9 de octubre de 2018, dentro del proceso con Rad. No. 1500123-33-000-2018-00136-00, M.P. Dr. Fabio Iván Afanador García, indicó que el hecho de que una determinada entidad no incluya dentro de su objeto la actividad de selección de personal, no le resta idoneidad para apoyar los procesos de selección de personeros municipales, sino que, corresponderá en cada caso concreto examinar aspectos como los servicios prestados para determinar si se cumple o no con el criterio de especialidad señalado en las normas que rigen la materia.

42. Conforme a lo anterior, en el caso de la referencia destacó el contenido **i)** del Certificado de Existencia y Representación Legal de la empresa SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, expedido por la Cámara de Comercio de Tunja y **ii)** del formulario del Registro Único Tributario aportado junto con la propuesta, advirtiendo que una vez verificadas las actividades económicas reportadas y el objeto social de dicha empresa, aun cuando no es su finalidad exclusiva, sí tiene dentro de sus actividades adicionales el *suministro de recurso humano*, tal como se estableció en los estudios previos de la contratación directa, aunado a que también contempla la *actividad de consultoría de gestión* que contribuye a su idoneidad para el apoyo del concurso de méritos.

43. Así mismo, encontró como soportes de experiencia, 3 certificaciones expedidas por los representantes legales de las empresas privadas Promotora de Servicios Integrados LTDA (PROSERINT LTDA), Compañía de Vigilancia Centro Empresarial de Seguridad LTDA (SEGURIDAD SCANNER LTDA) y Laboratorios MV Medicamentos Veterinarios LTDA, en las cuales se indica que SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO adelantó procesos de selección de personal de las áreas directivas y administrativas de las mismas y 3 convenios suscritos entre los Concejos Municipales de Granada, El Dorado y El Castillo (Meta) con SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, cuyos objetos fueron adelantar el proceso de selección del personero de dichas entidades territoriales.

44. Finalmente, indicó que, en el documento de la convocatoria, se precisó que la empresa contaba con el siguiente grupo de profesionales: 2 Abogados con especialización y maestría, así como con experiencia en docencia y asesoría, 1 psicóloga con maestría, 1 ingeniera de sistemas con maestría en curso y 1 Administradora Financiera con Especialización en Finanzas y que contaba con la página web

www.consultoriasyasesorias.com.co, para garantizar la transparencia, eficiencia y eficacia del proceso de selección.

45. Por consiguiente, el juez de instancia advirtió que, contrario a lo señalado por los demandantes, en el presente caso sí se acreditó la idoneidad de la entidad para apoyar el concurso de méritos, pues no solamente tiene incluidas en su objeto social las actividades de suministro de recurso humano y consultoría de gestión, sino que adicionalmente, demostró la experiencia requerida y aseguró la existencia de un equipo profesional que se presume, ostenta las capacidades necesarias para lograr el objeto contratado.

46. Entonces, a la luz de los servicios prestados y de conformidad con los demás aspectos referidos, concluyó que, aun cuando la entidad contratada no se dedica de manera exclusiva a la selección de personal, lo cierto es que cumple con el criterio de especialidad señalado en las normas y en la jurisprudencia que rigen la materia, el cual no exige un objeto social exclusivo o labores determinadas, por lo que, el cargo bajo estudio, tampoco se encuentra llamado a prosperar.

47. Por último, en lo que se refiere a que **“No es cierto que el Concejo Municipal haya adelantado directamente, por sí sólo, el concurso de méritos, toda vez que la actuación de Solución Planificada Grupo Empresarial Solidario se enmarcó dentro de las actividades propias de un operador logístico de este tipo de procesos de selección”**, el *a quo* expuso que, desde un inicio, el acto de la convocatoria dejó claro que el concurso de méritos sería adelantado por el Concejo Municipal de Toca, con el apoyo de SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, hasta el punto de que en algunas etapas se resaltó expresamente que serían adelantadas bajo los parámetros señalados por la corporación edilicia, cuya intervención se ve reflejada en todo el concurso, el cual se llevó a efecto.

48. Señaló que examen del proceso de selección permite establecer que el Concejo Municipal de Toca intervino en todas las etapas, expidiendo los actos administrativos correspondientes, con apoyo de la empresa contratista, tales como **(i)** listado de admitidos e inadmitidos; **(ii)** resultados definitivos de las pruebas de conocimientos y competencias, así como de la valoración de antecedentes; **(iii)** citación y práctica de entrevista; **(iv)** lista de elegibles; **(v)** elección del personero y **(vi)** nombramiento.

49. En consecuencia, consideró que la corporación edilicia no se desprendió de la competencia asignada por el ordenamiento jurídico

para la elección del personero municipal, que en todo caso podía ejercerse con el apoyo de una entidad especializada, como en efecto ocurrió, de manera que el cargo bajo estudio, al igual que los anteriores no encontró vocación de prosperidad y por tales razones, las pretensiones de la demanda fueron negadas.

FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN (archivos 33. y 34.)

50. Inconformes con la decisión, los **demandantes** apelaron la sentencia solicitando se revoque y en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

51. Respecto al cargo consistente en que el proceso de elección del personero no atendió los parámetros establecidos tanto por la Corte Constitucional en la sentencia C-105 de 2013, como en los artículos 2.2.27.1 y 2.2.27.6 del Decreto 1083 de 2015, pues **SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, empresa seleccionada para adelantar el concurso de méritos, no ostentaba la idoneidad requerida**, señalaron que el *a quo* interpretó erróneamente el Concepto No. 20206000087291 del 2 de marzo de 2020, emitido por el Director Jurídico del DAFP, pues en él no se dice que para acreditar el requisito de idoneidad de la entidad que apoye el concurso para la selección de personero municipal no haya que acudir al objeto social establecido en los estatutos, afirmación que, señalada en el fallo que se impugna, va en abierta contradicción con lo precisado por el Consejo de Estado en la sentencia del 8 de junio de 2017, dentro del proceso con Rad. No. 76001-23-33-000-201600233-01, C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro, bajo los siguientes términos: *"se tiene que el objeto social de cada sociedad o entidad fija el marco en el cual puede desarrollar sus actividades, razón de la cual que para determinar si, en este caso, la Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económica, tiene la calidad de "...entidad especializada en procesos de selección de personal", que exige el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, debe acudirse a su objeto social y no al contenido de otros contratos o convenios ya celebrados con anterioridad"*.

52. Refirieron que las sentencias del Tribunal Administrativo de Boyacá que se citan en el fallo recurrido (del 25 de enero y 7 de febrero de 2017), contradicen de manera franca y directa el criterio establecido por el Consejo de Estado en la sentencia que se acaba de citar, por cuanto con posterioridad a esos fallos, el Máximo Órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo precisó que para establecer la idoneidad de la entidad que apoyará el proceso de selección de los personeros municipales, esto es, si tal entidad es especializada en procesos de selección de personal, es necesario acudir a su objeto social y no al contenido de otros contratos o convenios celebrados con anterioridad.

53. Adicionalmente, expusieron que el propio Consejo de Estado, a través de providencia del 8 de octubre de 2020, dentro del proceso con Rad. No. 73001-23-33-000-2020-00081-01, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez, rebatió la tesis que el Tribunal Administrativo de Boyacá adoptó en la sentencia del 9 de octubre de 2018 por ser contraria a la postura del órgano de cierre, con apoyo en los siguientes argumentos: *“Asimismo, resta manifestar que en lo referente a la sentencia a la que se alude en el recurso de apelación, basta con señalar que fue dictada por el Tribunal Administrativo de Boyacá y contradice la tesis vigente según la cual la calidad de “...entidad especializada en procesos de selección de personal”, que exige el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, debe demostrarse a partir de su objeto social, lo que demuestra que dicho antecedente no resulta asimilable al presente asunto.”*

54. De otro lado, advirtieron que en el fallo impugnado se señaló que la empresa SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO ha participado en procesos de selección de personeros, lo cual es un sofisma, pues del hecho de que con anterioridad la entidad haya participado en procesos análogos no se puede deducir su idoneidad, ni siquiera para los procesos de selección no impugnados judicialmente, máxime si se tiene en cuenta que a la luz de la ley y la jurisprudencia vigentes, la mentada idoneidad no depende de la participación en procesos de selección anteriores, sino de que de manera específica y clara aparezca en sus estatutos que es una entidad cuyo objeto es la selección de personal, siendo indiferente, por tanto, su participación en procesos anteriores o concomitantes.

55. Resaltaron que la gestión preventiva adelantada por otros agentes del Ministerio Público en el Departamento del Meta, condujo a que los propios Concejos Municipales revocaran los procesos de selección de Personeros Municipales que el mismo operador pretendía adelantar en los municipios que se relacionan en la sentencia apelada, de tal suerte que mal podrían ser tenidos en cuenta para efectos de deducir la idoneidad de dicha empresa. En este punto, aclararon que tal circunstancia no la invocaron con anterioridad debido a que para el momento en que fue radicada la demanda no se había concretado el resultado revocatorio y por esa misma razón tampoco se solicitó o aportó ninguna prueba relacionada con ello.

56. Manifestaron que en la sentencia apelada se afirmó que verificadas las actividades económicas reportadas y el objeto social de la empresa que apoyó el concurso, aun cuando no es su finalidad exclusiva, sí tiene dentro de sus actividades adicionales el *“suministro de talento humano y el de consultoría de gestión que contribuye a su idoneidad para el apoyo del concurso de méritos”*, con lo cual no solamente se

desconoce abiertamente el precedente del Consejo de Estado, en el sentido de que la actividad de selección de personal debe aparecer de manera expresa y clara en el objeto de la empresa, sino que, además, se incurre en la falacia de confundir la actividad de suministro de talento humano con la que exige la ley que es la de ser especializada en selección de personal.

57. En efecto, expusieron que el suministro de personal, como la expresión lo señala, se relaciona con el hecho de entregar u ofrecer personal “a los clientes”, -como lo dice el objeto de la empresa-, en tanto la selección de personal hace referencia a la escogencia de una o varias personas con un propósito específico y luego de un proceso regulado por la ley, sin que se pueda entender que la persona o personas seleccionadas son suministradas por quien selecciona. Es más, en el caso resulta extraño que tanto las actividades principal y secundaria de la entidad que apoyó el concurso del personero sean las actividades veterinarias y saneamiento ambiental, respectivamente, mientras que la de “otras”, correspondan a actividades de suministro de recurso humano, pues las actividades complementarias deben entenderse afines con las principales y secundarias. Y es que, si no fuera así, no podría identificarse el objeto de la empresa, o por lo menos, tendría que considerarse que la misma puede tener varios objetos, aunque entre ellos no exista ninguna relación o afinidad.

58. Y en cuanto al cargo relacionado con el desconocimiento del parágrafo del artículo 2.2.6.2 del Decreto 1083 de 2015, en tanto **el término para la inscripción de aspirantes al concurso solo fue de cuatro días y no de cinco como lo dispone la norma**, reiteraron que, como quiera que el Título 27 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto en mención, no se ocupó expresamente de un término mínimo de inscripción para este tipo de procesos de selección (concurso de méritos para elegir personero municipal), se solicita aplicar por analogía el plazo que establece la norma general (artículo 2.2.6.2), esto es, que para formalizar su postulación los interesados contarán, cuando menos, con la mitad del tiempo que tuvieron para enterarse de la convocatoria (10 días según el artículo 2.2.27.3.), pues en realidad este plazo no puede quedar a discreción de quien realiza el concurso, en la medida en que debe contarse con un referente externo que establezca con claridad y de manera general dicho plazo.

59. Indicaron que de aceptarse la tesis que se expuso en la sentencia impugnada, en el sentido de que ante la ausencia de un plazo legal para las inscripciones le corresponde fijarlo al Concejo Municipal dentro de su autonomía, habría que concluir que cualquier plazo sería razonable,

incluso el de unas pocas horas, pues no se contaría con un límite objetivo para establecer dónde termina lo razonable.

TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

60. El anterior recurso fue concedido por el Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja mediante auto del 18 de mayo de 2021 (archivo 36.); el 3 de junio de 2021 llegó a esta Corporación (archivo 1, índice 3), siendo admitido mediante proveído del 4 de junio de la misma anualidad (índice 5), donde se les advirtió a las partes y al Ministerio Público que podían presentar alegatos de conclusión y concepto, respectivamente, dentro de las oportunidades establecidas en el artículo 293 del CPACA.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

61. Las **partes demandante y demandada**, guardaron silencio.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

62. El Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, no emitió concepto en esta oportunidad.

II. CONSIDERACIONES

CONTROL DE LEGALIDAD

63. De conformidad con lo establecido en el artículo 207 del CPACA, dentro del trámite surtido hasta este momento procesal no ha encontrado la Sala causal de nulidad alguna que pueda invalidar la actuación realizada

PROBLEMAS JURÍDICOS

64. En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, corresponde a esta Sala establecer si:

- 1) *¿Era la EMPRESA SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, una entidad especializada en procesos de selección de personal, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, para adelantar el proceso de selección del Personero en el Municipio de Toca?*

- 2) *En caso afirmativo, ¿qué término debió otorgar el Concejo Municipal de Toca para la inscripción a la convocatoria del concurso de méritos para la elección de personero de dicha entidad territorial?*

ANÁLISIS DE LA SALA

65. En el recurso de apelación, la parte demandante reitera solo dos de las tres irregularidades en la actuación administrativa electoral invocadas en el libelo inicial que, a su juicio, vician de nulidad el acto administrativo de elección del personero del Municipio de Toca por infracción de las normas en que debía fundarse y expedición irregular, a saber: **(i)** que SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, empresa seleccionada para adelantar el concurso de méritos, no ostentaba la idoneidad requerida; y **(ii)** que el término para la inscripción de aspirantes al concurso solo fue de cuatro días y no de cinco como lo dispone el parágrafo del artículo 2.2.6.2 del Decreto 1083 de 2015.

66. Estos argumentos se resolverán a continuación, advirtiendo la Sala que la prosperidad del primero, relevará el estudio del segundo.

El concurso de méritos adelantado para la elección del personero del Municipio de Toca para el periodo 2020-2024, no fue apoyado por una entidad idónea

67. Ha sido una constante desde el espíritu del Constituyente de 1991, que la elección del personero municipal estuviera a cargo de los concejos municipales, competencia que en su base y sustancialidad se mantiene hasta nuestros días consagrada en el artículo 313-8 Superior, en el que se refieren las atribuciones del cabildo, a saber: *“Corresponde a los concejos: ... Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.”*.

68. Pero no fue sino hasta la **Ley 136 de 1994** que se advirtió un despliegue bastante amplio para la entidad de la personería que se concebía como un ente con autonomía presupuestal y administrativa y con planta de personal, la naturaleza del cargo de personero, su elección, posesión, las faltas absolutas y temporales, las calidades, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el régimen salarial, prestacionales y de seguridad social, las funciones y las facultades entre otras (ver título X, de los artículos 168 a 182). Posteriormente la Ley 617 de 2000 modificó algunas de estas normas.

69. Para ese entonces, la elección el Personero estaba a cargo de los concejos municipales, designación de amplio margen discrecional, por

cuanto solo se requería que el elegido cumpliera las calidades, requisitos y condiciones legales, previstos en el artículo 173 *ejusdem*.

70. Posteriormente, la **Ley 1031 de 22 de junio de 2006** “*Por la cual se modifica el período de los personeros municipales, distritales y el Distrito Capital*”, realizó algunas modificaciones a la Ley 136 de 1994, pero sostuvo la competencia eleccionaria en el concejo municipal, con los mismos parámetros. En efecto, a través de su artículo 35, se modificó el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, en los siguientes términos: “*Artículo 170. A partir de 2008 **los concejos** municipales o distritales según el caso, para períodos institucionales de cuatro (4) años, **elegirán personeros** municipales o distritales, dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero del año siguiente a la elección del correspondiente concejo. Los personeros así elegidos, iniciarán su período el primero (1º) de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero. Podrán ser reelegidos, por una sola vez, para el período siguiente*”.

71. Es claro entonces que no existía un procedimiento claro y uniforme con el cual el concejo pudiera escoger y elegir personero, manteniéndose así el margen de discrecionalidad en el corporativo administrativo elector ni tampoco se avizoraba ningún parámetro de selección objetiva ni de meritocracia y así se mantuvo hasta cuando el Legislador expidió la **Ley 1551 de 6 de julio de 2012** “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, que si bien mantuvo la competencia de la elección del personero en cabeza del concejo municipal, cambió el paradigma de selección, limitando el espectro amplio de discrecionalidad a las condiciones y presupuestos de un concurso de méritos, mediante la introducción de la modificación al artículo 170 de la Ley 136 de 1994, cuyo texto en su literalidad quedó con el siguiente tenor:

“CAPÍTULO VI.

PERSONERO MUNICIPAL.

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

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

72. La expresión tachada fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante **sentencia C-105 de 2013**², en la que se precisó que la elección de funcionarios que no son de carrera por parte de órganos de elección popular bien puede estar precedida de un concurso público, sin que esto modifique la naturaleza jurídica del cargo ni menoscabe la naturaleza política de sus funciones, sino que al contrario refuerza la legitimidad democrática de su mandato.

73. Así las cosas, la elección del personero dejó de estar al arbitrio, discrecionalidad y liberalidad del concejo municipal o distrital, según el caso, aunque sin afectarse su competencia eleccionaria o de nominación, al establecerse que la designación se haría por medio de un procedimiento objetivo y reglado, orientado en la meritocracia y sin perder la capacidad de dirigir los aspectos tendientes a estructurar el proceso de selección y de elección, dentro de los márgenes legales.

74. En ese íter normativo, dando curso a la necesidad de reglamentar el concurso público de méritos establecido en la Ley 1551 de 2012 precitada y a la directriz esbozada en tal sentido por la Corte Constitucional en la sentencia C-105 de 2013, como se lee en los respectivos considerandos³, emergió el **Decreto Reglamentario 2485 de 2 de diciembre de 2014** “*Por medio del cual se fijan los estándares mínimos para el concurso público y abierto de méritos para elección de personeros municipales*”, recopilados posteriormente en el **Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015** “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Función pública*”, que derogó el anterior para consagrarlos en forma sistemática en su Parte 2, Libro 2, Capítulo 27, en el cual optó por detallar el procedimiento para que los Concejos Municipales llevaran a

² «(...) como dentro de la arquitectura constitucional la designación de autoridades públicas tiene un papel sustancial dentro de las entidades territoriales, no puede ser transferida integralmente a un ente del orden nacional, ni mucho menos puede ser considerada como una atribución accesoria y secundaria. Por tal motivo, la función asignada a la Procuraduría General de la Nación, es incompatible con el ordenamiento superior». Corte Constitucional. Sentencia C-105 del 6 de marzo de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³ En la parte motiva del Decreto 2485 de 2014, se lee: “Que la Corte Constitucional en Sentencia C-105 de 2013, señaló que la elección del personero municipal por parte del concejo municipal debe realizarse a través de concurso público de méritos, el cual debe sujetarse a los estándares generales que la jurisprudencia constitucional ha identificado en esta materia, para asegurar el cumplimiento de las normas que regulan el acceso a la función pública, al derecho a la igualdad y el debido proceso. De igual forma, expresó que “... el concurso de méritos tiene un alto nivel de complejidad, en la medida que supone, por un lado, la identificación y utilización de pautas, criterios e indicadores objetivos, y por otro, imparcialidad para evaluar, cuantificar y contrastar la preparación, la experiencia, las habilidades y las destrezas de los participantes” de modo que se requiere “... el procesamiento y la sistematización de una gran cantidad de información y la disposición de una amplia y compleja infraestructura y logística administrativa ...”.

cabo el referido concurso, señalando, entre otros, los terceros que quedan facultados para gestionar el proceso de selección.

75. Así, en el artículo 2.2.27.1 *ibídem* se indica lo siguiente:

“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 el concejo municipal o distrital.

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

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

76. Por tanto, tratándose del concurso de méritos para la elección del personero, el concejo municipal puede apoyarse en: **i)** universidades, **ii)** instituciones de educación superior ya sean públicas o privadas o **iii)** entidades especializadas en la selección de personal.

77. Pues bien, la Sala Electoral del Consejo de Estado, en pronunciamientos previos⁴, ha traído a colación el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 para dilucidar **qué se entiende por “entidad especializada en procesos de selección de personal”**, arribando a la conclusión de que la cualificación de especializada se decanta y se materializa en **“aquella persona jurídica privada o pública, que tenga dentro de su objeto social la realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal”**.

78. Así las cosas, es claro que el análisis del caso debe descenderse y focalizarse en las normas que, en mayor o menor medida, regularon los aspectos que regentarían el concurso de personeros, a fin de poder dar una aplicación real y concreta a las directrices de ejecución y puesta en marcha del concurso de méritos que dirija el concejo municipal (o distrital), con el fin de elegir al personero del municipio (o distrito)⁵.

⁴ Consejo de Estado. Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo. C.P. Alberto Yepes Barrios. **8 de junio de 2017**. Radicado N°. 76001-23-33-000-2016-00233-01. Consejo de Estado. Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. **8 de octubre de 2020**. Radicado N°. 73001-23-33-000-2020-00081-01.

⁵ Consejo de Estado. Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. **29 de abril de 2021**. Radicado N°. 05001-23-33-000-2020-00480-01.

79. Conforme al recuento normativo y jurisprudencial anterior, la Sala destaca en primer lugar lo acreditado en el plenario, así:

80. El **6 de noviembre de 2019** la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Toca, expidió AVISO DE CONVOCATORIA a las universidades, instituciones de educación superior públicas o privadas o entidades especializadas en procesos de selección de personal, que deseen participar en la realización del Concurso Público y Abierto de Selección para proveer el cargo de personero municipal, para que presenten propuesta técnica y económica para el apoyo en el respectivo proceso de selección público, señalando como requisitos habilitantes, entre otros, los siguientes (fls. 1-3, link fl. 2, archivo 19 – expediente electrónico):

“(…)

h) *Certificado de existencia y representación legal, expedido por la cámara de comercio con fecha de expedición no superior a treinta (30) días y no menor a cinco (5) años el registro de la matrícula mercantil. El proponente deberá acreditar en su objeto social en una de sus actividades las atinentes con la prestación de servicios de Suministro de Recurso Humano, consultoría y asesoría. En lo jurídico.*

(…)

j) *Experiencia General del proponente: Tres (3) certificaciones de asesorías y consultorías en Procesos de Selección, celebrados con entidades públicas o privadas en procesos de selección y reclutamiento de personal ejecutados.*

h) *(sic) Experiencia Específica: Deberá contar con tres (3) CONVENIOS en ejecución con entidades públicas igual o similar al objeto contractual la universidad o entidad especializada en procesos de selección deberá relacionar en su propuesta que cuenta con un equipo profesional mínimo los siguientes: 1). Dos (2) abogados especializados en (derecho administrativo y/o procesal). 2). Un (1) profesional con maestría y/o doctorado con experiencia en docencia universitaria. 3). Un (1) psicólogo con especialización y/o maestría.*

(…)” (Subraya de la Sala).

81. Al día siguiente, esto es, el **7 de noviembre de 2019**, la ENTIDAD SIN ÁNIMO DE LUCRO – SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, radicó ante el Concejo Municipal de Toca “PROPUESTA TÉCNICA Y ECONÓMICA PARA ASESORAR Y ACOMPAÑAR EL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS PARA PROVEER EL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DE TOCA DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ”, indicando en el acápite de “PROPUESTA ECONÓMICA” que (fls. 74-93, archivo 01 y fls. 7-26, link fl. 2, archivo 19):

“(…)

Teniendo en cuenta que el Concejo Municipal de TOCA – BOYACÁ, actualmente No cuenta con los recursos Económicos para la realización del Proceso de Méritos para la elección del Personero Municipal, SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO accede a dar cumplimiento

de la realización del Proceso de selección de méritos para el cargo de Personero, toda vez que SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, tiene como VISIÓN, posicionar la Empresa para el año 2024 como LÍDER en Procesos de Selección de Méritos para cargos Público y privados siendo de vital importancia sumar Experiencia. Sin embargo, es importante aclarar que contamos con el personal Profesional, idóneo y con alta experiencia en Procesos de Selección de cargos Directivos para el desarrollo del Objeto de la presente Propuesta el valor es GRATUITO." (Subraya fuera de texto).

82. Anexo a dicha propuesta, SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO aportó, entre otros, los siguientes documentos:

- 3 certificaciones expedidas por las representantes legales de PROSERINT Ltda., Seguridad Scanner Ltda. y Laboratorios MV (Medicamentos Veterinarios) Ltda., en las que se consignó que SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO adelantó procesos de selección de personal de las áreas directivas y administrativas para las vigencias 2016 a 2018 en dichas sociedades (fls. 36-38, link fl. 2, archivo 19).
- 3 convenios interadministrativos de asociación y cooperación, suscritos entre SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO y los Concejos Municipales de Granada, El Dorado y El Castillo (Meta), para adelantar el proceso de selección de méritos y abierto para proveer el cargo de personero en dichas entidades territoriales para el periodo 2020-2024 (fls. 47-62, link fl. 2, archivo 19).

83. El **8 de noviembre de 2019**, el Concejo Municipal de Toca expidió "ACTA DE IDONEIDAD, EXPERIENCIA Y DEMÁS REQUISITOS HABILITANTES" respecto de SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO y, con fundamento en los documentos allegados por dicha empresa, la corporación edilicia indicó lo siguiente (fls. 49-51, archivo 01 y fls. 4-6, link fl. 2, archivo 19):

"(...)

- **IDONEIDAD:** SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, con domicilio en la ciudad de Tunja, es una Institución privada sin ánimo de lucro, que ha brindado apoyo normativo a las corporaciones públicas y Empresas Privadas, brindando acompañamiento y asesoría en todos los temas jurídicos que competen a Procesos de Selección de Personal mediante este tipo de convenios, a los concejos municipales que como el nuestro han decidido adelantar el concurso público y abierto de méritos directamente. SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, cuenta con un número de profesionales multidisciplinar, entre abogados, administrador de Empresa, Ingeniero de Sistemas y Psicólogo, los cuales apoyaran (sic) al Concejo Municipal, para que éste delante de manera directa el concurso de méritos de elección de Personero Municipal. SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO son

especializados en procesos de selección de personal de nivel directivo, el cual es el perfil asignado a los Personeros Municipales, con ellos se han desarrollado la aplicación de las pruebas en distintas partes del país y con diferentes Concejos Municipales de diversas categorías como QUINTA y SEXTA.

- **SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO (...)** es un Ente Especializado en Procesos de Selección de Personal en especial del nivel directivo, que es el perfil al cual pertenecen los Personeros Municipales, ha realizado acompañamientos y apoyos a convocatorias de las siguientes entidades: Concejo Municipal de Granada – Meta, Concejo Municipal de El Dorado – Meta, Concejo Municipal de El Castillo – Meta, Seguridad Scanner, Laboratorios MV, entre otros.

- **EXPERIENCIA:** Demuestran más de un año de experiencia en la actividad objeto del Convenio a suscribir.

- **VERIFICACIÓN:** Se procede a realizar el estudio del cumplimiento de los requisitos definidos, determinando que SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, cumple con el perfil de idoneidad y experiencia requerida y, por tanto, se puede suscribir directamente el Convenio. (...)" (Subraya de la Sala).

84. Posteriormente, el Concejo Municipal de Toca y SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, suscribieron el **Convenio No. 001 del 12 de noviembre de 2019**, cuyo objeto fue "AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS Y OPERATIVOS ENTRE EL CONCEJO MUNICIPAL DE TOCA Y SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, PARA EL ACOMPAÑAMIENTO, ASESORÍA Y APOYO A LA GESTIÓN EN EL PROCESO DEL CONCURSO DE MÉRITOS PARA LA ELECCIÓN DEL PERSONERO MUNICIPAL DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO 2485 DE 2014 Y EL DECRETO 1083 DE 2015." (fls. 63-67, archivo 01 y fls. 71-75, link fl. 2, archivo 19).

85. Mediante **Resolución No. 033 del 18 de noviembre de 2019**, la Mesa Directiva del Concejo del Municipio de Toca, convocó el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de personero municipal por el periodo institucional 2020 – 2024 (fls. 28-42, archivo 01 y fls. 76-90, link fl. 2, archivo 19).

86. Surtidas las etapas del concurso, a través de la **Resolución No. 003 del 10 de enero de 2020**, la corporación edilicia del Municipio de Toca publicó la lista de elegibles (fls. 115-116, link fl. 2, archivo 19) y según **Acta No. 003 de la misma fecha** (acto enjuiciado)⁶, en Sesión Extraordinaria el

⁶ En sentencia proferida el 28 de abril de 2017 por la Sala No. 6 de esta Corporación, dentro del proceso de nulidad electoral con Rad. No. 150013333015-2016-00136-04, M.P. Dr. Félix Alberto Rodríguez Riveros, se consideró que había dos actos administrativos expedidos el mismo día (un acta de sesión y una resolución) en los cuales el concejo analizó el nombramiento del personero, pero fue el primero el que expresamente "proclamó" al ganador del proceso de selección "lo cual implicó, sin lugar a dudas la expresión de la voluntad del Concejo Municipal de designar el personero."

Concejo del Municipio de Toca **i)** dio lectura a la resolución referida, indicando el puntaje obtenido por cada uno de los concursantes y, en razón a ello **ii)** expresó que *“se tiene como elegido al Dr. Julio Heiber Moreno”* (fls. 26-27, archivo 01).

87. Luego, mediante **Resolución No. 007 del 28 de enero de 2020**, se nombró como personero de dicha entidad territorial al señor JULIO HEIBER MORENO MORENO, para el periodo comprendido entre el 1° de marzo de 2020 al 29 de febrero de 2024, acto en el cual se indicó en la consideración final *“que en sesión realizada por esta Corporación el 10 de enero de 2020, se hizo elección del personero para el Municipio de Toca (Boyacá), resultando como electo el doctor JULIO HEIBER MORENO MORENO”* (fls. 117-118, link fl. 2, archivo 19), cargo del cual tomó **posesión el 8 de febrero de 2020** (fls. 119-122, link fl. 2, archivo 19).

88. Ahora bien, a efectos de determinar si SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO es o no una entidad especializada en procesos de selección de personal, esta Corporación advierte que conforme al Certificado de Existencia y Representación Legal expedido por la Cámara de Comercio de Tunja el 7 de octubre de 2019 (fls. 68-73, archivo 01 y fls. 40-45, link fl. 2, archivo 19), es una entidad sin ánimo de lucro - ESAL, identificada con el NIT 820005657-6, cuya **actividad económica** se especifica así:

“ACTIVIDAD PRINCIPAL: M7500 – ACTIVIDADES VETERINARIAS

ACTIVIDAD SECUNDARIA: E3900 – ACTIVIDADES DE SANEAMIENTO AMBIENTAL Y OTROS SERVICIOS DE GESTIÓN DE DESECHOS

OTRAS ACTIVIDADES: N7830 – OTRAS ACTIVIDADES DE SUMINISTRO DE RECURSO HUMANO

OTRAS ACTIVIDADES: P8551 – FORMACIÓN ACADÉMICA NO FORMAL”
(Subraya de la Sala).

89. Una vez consultada la *“Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas CIIU Revisión 4 adaptada para Colombia”*⁷, respecto al código CIIU *“N7830 – OTRAS ACTIVIDADES DE SUMINISTRO DE RECURSO HUMANO”*, se observa lo siguiente:

“Descripción: Otras Actividades De Provisión De Talento Humano

Nota explicativa: Esta clase incluye: • La provisión de talento humano de forma permanente para el desarrollo de las actividades de los clientes. • Las unidades clasificadas en esta clase pueden desempeñar una amplia gama de funciones conexas de gestión de talento humano y se constituyen en los empleadores oficiales de los empleados en lo que respecta a la nómina, los impuestos y otros aspectos fiscales, pero no se encargan de la dirección ni de la supervisión del trabajo de esos empleados. • Otras actividades relacionadas con el empleo. **Esta clase**

⁷ [Cámara de Comercio de Bogotá \(ccb.org.co\)](http://ccb.org.co)

excluye: • El envío de trabajadores en misión para reemplazar temporalmente a empleados de los clientes o completar temporalmente su nómina. Se incluye en la clase 7820 «Actividades de empresas de servicios temporales». • La provisión de funciones de talento humano combinadas con actividades de supervisión o desarrollo de la propia actividad de los clientes. Se incluye en la clase correspondiente a cada actividad.” (Subraya fuera de texto).

90. Así mismo, en el certificado de existencia se consignó su **objeto social** dentro del cual se desempeñará, *in extenso*, en los siguientes términos:

“OBJETO SOCIAL

OBJETO SOCIAL: COMO OPERACIONALES, SOLUCION PLANIFICADA G.E.S. DESARROLLARA ACTIVIDADES ECONOMICAS Y SOCIALMENTE RENTABLES COMPRENDIDAS DENTRO DE LAS SIGUIENTES: **A) SECCION DE ASESORIA Y ASISTENCIA TECNICA:** – ELABORANDO Y EJECUTANDO PLANES DE ATENCION BASICA EN PROMOCION, PREVENCIÓN, VIGILANCIA EN SALUD PUBLICA Y CONTROL DE FACTORES DE RIESGO QUE COMPROMETAN LA SALUD HUMANA (P.A.B.) – EJECUTANDO INVESTIGACIONES PROYECTOS, ESTUDIOS Y ANALISIS Y PRESTANDO ASESORIA, CONSULTORIA Y ORGANIZAR PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON SU PROPIO OBJETIVO SOCIAL, EL JURIDICO, DE PREVISION SOCIAL, ADMINISTRATIVO, TRIBUTARIO, ECONOMICO, FINANCIERO EN AREAS DE CONTABILIDAD, AUDITORIAS INTERNAS, ELABORACIÓN DE MANUALES DE FUNCIONES Y DE REGLAMENTOS INTERNOS, REORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS, PROYECTOS DE FACTIBILIDAD, COMERCIALIZACION Y TODO LO RELACIONADO CON EL AREA DE LAS RELACIONES INDUSTRIALES. **B) SECCION DE BIENES Y SERVICIOS:** ATENCION DE VIAS PUBLICAS. ENCARGARSE CUALQUIER CONTRATO DE CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES. MANTENIMIENTO DE LOCACIONES. RECOLECCION Y APROVECHAMIENTO DE MATERIALES DE DESECHO. * TODO LO QUE TENGA QUE VER CON REDES Y DISTRIBUCION DE ELECTRICIDAD, ACUEDUCTOS, GAS Y CUALQUIER SISTEMA DE TELECOMUNICACIONES, ASI COMO LA IMPLEMENTACION Y MANTENIMIENTO. * MONTAR INDUSTRIAS QUE PRODUZCAN ELEMENTOS ARQUITECTONICOS TALES COMO PREFABRICADOS, BALDOSINES, CARPINTERIA DE MADERA Y DE HIERRO, FORMALETAS, LADRILLO, TEJA, ETC. FABRICAR BIENES O TRANSFORMAR MATERIA PRIMA PARA LA OBTENCION DE PRODUCTOS INTERMEDIOS O TERMINADOS. DISEÑAR, EJECUTAR O ENCARGARSE DE CUALQUIER TIPO DE LABOR DE MANTENIMIENTO Y ESTABLECER Y VELAR POR EL ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE TALLERES Y CENTROS DE SERVICIO. * ORGANIZAR PRESTACION DE SERVICIOS DE ASEO, RECOLECCION, RECICLAJE, MANTENIMIENTO DE INMUEBLES, PRADOS Y JARDINES Y ATENCION DE PORTERIAS Y A CUALQUIER TITULO: ADQUIRIR, ENAJENAR, GRAVAR, ADMINISTRAR, RECIBIR O DAR EN ARRENDAMIENTO, TODA CLASE DE INMUEBLES O MUEBLES. * PRESTAR SERVICIOS DE ENTREGA Y MENSAJERIA. * PROTECCION DE BIENES AJENOS. * EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL. * MEJORA Y AMPARO DE LAS CONDICIONES FISICAS, MENTALES O ANIMICAS DE LOS HUMANOS, MEDIANTE ACCIONES PROFESIONALES DIRECTAS, LA PROMOCION Y LA PREVENCIÓN. **C) SECCION DE COMERCIALIZACION Y MERCADEO:** PARA EL LANZAMIENTO, REPRESENTACION O SUMINISTRO DE CUALQUIER CLASE DE PRODUCTOS, BIENES E INSUMOS, IMPORTANDO Y EXPORTANDO INSUMOS, COMPONENTES, MAQUINARIA, EQUIPO, TECNICAS

Y TODO LO QUE MANEJE Y CELEBRAR EN DOBLE VIA DENTRO Y FUERA DEL PAIS CONTRATO O CONVENIO COMERCIAL LICITO DE COMPRA, VENTA, ARRIENDO O UTILIZACION, DE BIENES DE CAPITAL, INTANGIBLES E INCORPORABLES COMO INVENCIONES, MARCAS, NOMBRES COMERCIALES, DIBUJOS INDUSTRIALES, CONCESIONES Y FRANQUICIAS, ALMACENAMIENTO, BODEGAJE, ACOPIO, VENTA DIRECTA Y DISTRIBUCION. **D) SECCION DE CREATIVIDAD:** PARA BUSCAR MERCADOS NACIONALES AMPLIOS PARA PRODUCTOS ARTESANALES CON EL FIN DE INCREMENTAR Y REALIZAR SU VENTA EN LAS MEJORES CONDICIONES POSIBLES, ASÍ COMO FOMENTANDO Y CREANDO GRUPOS PROPIOS DE ARTESANOS, ASESORARLOS Y ORIENTARLOS PROCURANDO CONSERVAR LOS ESTILOS PROPIOS DE LA INVENTIVA REGIONAL, RECIBIR LA PRODUCCION DE LOS COOPERADOS O FAMILIARES DIRECTOS, EN CONSIGNACION O COMPRARLA, CON EL OBJETO DE COLOCARLA EN EL MERCADO, RECIBIR Y CANALIZAR CREDITOS PROVENIENTES DE DISTINTAS FUENTES DESTINADAS ESPECIFICAMENTE A FOMENTO DE ARTESANIA. **E) SECCION DE DESARROLLO SOSTENIBLE:** PARA CANALIZAR RECURSOS ESTATALES Y PRIVADOS PARA PROYECTOS DE MEJORA DE LA SANIDAD AMBIENTAL, PRESERVACION DE RECURSOS NATURALES, REFORESTACION, REVEGETALIZACION, RECUPERACION DE ZONAS DEGRADADAS Y EN GENERAL DE ATENCION ECOLOGICA. **F) SECCION DE EXPLOTACION Y PROCESOS:** DESARROLLANDO EXPLOTACION, EXPLORACION, BENEFICIO Y TRANSFORMACION DE CUALQUIER YACIMIENTO MINERAL, LO MISMO QUE MATERIAL DE ARRASTRE DE LOS RIOS Y CANTERA INCLUIDO SU TRITURADO Y PROCESADO Y ADMINISTRANDO AREAS OBJETO DE PERMISOS, LICENCIAS O CONCESIONES, ORIENTANDO O EJERCIENDO POR SI MISMA ACCIONES DE: * EXPLORACION, COMO TRABAJO PARA IDENTIFICAR AREAS PRODUCTIVAS Y CUANTIFICAR Y CUALIFICAR SUS RESERVAS. * EXPLOTACION, COMO TRABAJO DE MONTAJE, EXTRACCION Y MOVILIZACION DE MINERALES. * BENEFICIO, COMO CONJUNTO DE LABORES DE SEPARACION, TRITURACION, MOLIENDA, LAVADO Y CUALQUIER OTRA QUE SE SOMETA EL MINERAL PREVIAMENTE A SU UTILIZACION. * TRANSFORMACION: PARA PRODUCIR INSUMOS INDUSTRIALES DERIVADOS O DE CONSUMO ESPECÍFICO. **G) SECCION DE TURISMO:** PARA PROMOVER DIRECTAMENTE ACTIVIDADES TURISTICAS Y ESTABLECER LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y ECONOMICA NECESARIA PARA TAL FIN, CONSISTENTES EN PROMOVER ACTIVIDADES Y TODA CLASE DE SERVICIOS TURISTICOS, RECREATIVOS, DEPORTIVOS, INCLUYENDO MEDIANTE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y ECONOMICA DIRECTA O EN ASOCIO DE TERCEROS TRANSPORTE ESPECIALIZADO Y ESTABLECIMIENTO Y EXPLOTACION DE LO PROPUESTO, PARA DAR A CONOCER LO REGIONAL ANTE PROPIOS Y EXTRAÑOS, E IMPLEMENTANDO ORGANIZACIÓN LOGISTICA DE PAQUETES QUE CUBRAN DIFERENTES EXPECTATIVAS ESPECIFICAS HASTA TOTAL SATISFACCION EN TODAS LAS AREAS QUE PARA CADA CASO DE (SIC) REQUIERA. **H. SECCION DE VIVIENDA:** PARA DOTAR DE ELLA A SUS COOPERADOS O PARA FINES COMERCIALES, CONSIGUIENDO RECURSOS DESTINADOS A ABARATARLE SU COSTO A TRAVES DE LA COMPRA, MEJORAS, OBRAS URBANISTICAS, CONSERVACION, CONSTRUCCION, AMPLIACION, AUTOCONSTRUCCION PARA LUEGO ADJUDICAR, VENDER O RIFAR. COMO ORGANIZACION POPULAR PARA APOYAR Y DESARROLLAR DILIGENCIAS PARA CONSEGUIR SUBSIDIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.” (Negrita fuera de texto).

91. Y en el RUT, generado el 1º de febrero de 2019 (fls. 33-35, link fl. 2, archivo 19), se observan en el acápite de “**Actividad económica**” los

siguientes códigos, que, verificados en el documento de Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas CIIU Revisión 4 adaptada para Colombia"⁸, corresponden a las siguientes labores o gestiones:

“Actividad principal

46. Código: 3900

Descripción: Actividades de saneamiento ambiental y otros servicios de gestión de desechos.

Actividad secundaria

48. Código: 4799

Descripción: Otros tipos de comercio al por menor no realizado en establecimientos, puestos de venta o mercados.

Otras actividades

50. Código 1: 8129

Descripción: Otras actividades de limpieza de edificios e instalaciones industriales.

50. Código 2: 7020

Descripción: Actividades de consultoría de gestión.

Nota explicativa: Esta clase incluye: • La prestación de asesoría, orientación y asistencia operacional a empresas y otras organizaciones sobre cuestiones de gestión, como la planificación estratégica y organizacional, la gestión estratégica de productos y servicios de diseño, y la gestión de innovación; temas de decisión de carácter financiero; objetivos y políticas de comercialización; planificación de la producción y de los controles; políticas, prácticas y planificación de recursos humanos. • Los servicios que se prestan pueden abarcar asesoramiento, orientación y asistencia operativa a las empresas y a la administración pública en materia de: - Las relaciones públicas y comunicaciones. - Las actividades de lobby. - El diseño de métodos o procedimientos contables, programas de contabilidad de costos, procedimientos de control presupuestario. -La prestación de asesoramiento y ayuda a las empresas y las entidades públicas en materia de planificación, organización, dirección y control, información administrativa, etcétera. • Las zonas francas, es decir, las unidades económicas que se dedican a la promoción, creación, desarrollo y administración del proceso de industrialización de bienes y la prestación de servicios destinados prioritariamente a los mercados externos. **Esta clase excluye:** • El diseño de software para contabilidad según las necesidades del cliente. Se incluye en la clase 6201 «Actividades de desarrollo de sistemas informáticos (planificación, análisis, diseño, programación y pruebas)». • El asesoramiento y la representación jurídicos. Se incluyen en la clase 6910 «Actividades jurídicas». • Las actividades de contabilidad, teneduría de libros, auditoría y consultoría fiscal. Se incluyen en la clase 6920 «Actividades de contabilidad, teneduría de libros, auditoría financiera y asesoría tributaria». • Las actividades de arquitectura, ingeniería y otras actividades de asesoría técnica. Se incluyen en las clases 7111 «Actividades de arquitectura» y 7112 «Actividades de ingeniería y otras actividades conexas de consultoría técnica». • Las actividades de publicidad. Se incluyen en la clase 7310 «Publicidad». • Las actividades de estudio de

⁸ [Cámara de Comercio de Bogotá \(ccb.org.co\)](http://ccb.org.co)

mercado y realización de encuestas de opinión pública. Se incluyen en la clase 7320 «Estudios de mercado y realización de encuestas de opinión pública». • Los servicios de consultoría sobre búsqueda de empleo. Se incluyen en la clase 7810 «Actividades de agencias de gestión y colocación de empleo». • Las actividades de consultoría de educación. Se incluyen en la clase 8560 «Actividades de apoyo a la educación». (Subraya la Sala).

92. Así pues, **contrario a lo sostenido por el a quo**, es claro para este Tribunal que **SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO no es una entidad especializada en procedimientos de selección de personal**, calidad exigida en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, pues no contempla dentro su objeto social dicha actividad y en esa medida, excedió el desarrollo de sus actividades comerciales al suscribir el Convenio No. 001 de 2019 con el Concejo del Municipio de Toca (Boyacá), para el acompañamiento, asesoría y apoyo a la gestión en el proceso del concurso de méritos para la elección del personero de dicho ente territorial.

93. En efecto, contrario a lo manifestado por la corporación edilicia de Toca desde el “ACTA DE IDONEIDAD, EXPERIENCIA Y DEMÁS REQUISITOS HABILITANTES”, así como lo expuesto por el a quo en cuanto a las certificaciones expedidas por unas sociedades en las cuales se indica que SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO adelantó procesos de selección de personal de las áreas directivas y administrativas, al igual que los convenios interadministrativos de asociación y cooperación suscritos con los Municipios de Granada, El Dorado y El Castillo (Meta), para adelantar el concurso de méritos y abierto para proveer el cargo de personero en dichas entidades territoriales para el periodo 2020-2024, la Sección Quinta del Consejo de Estado en **sentencia del 4 de marzo de 2021**, dentro del proceso con Rad. No. 25000-23-41-000-2020-00409-01, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, reiterada en **providencia del 29 de abril de 2021**, dentro del proceso con Rad. No. 05001-23-33-000-2020-00480-01, con ponencia de la misma Consejera, precisó respecto a la idoneidad de las entidades contratistas para brindar ese servicio especializado, lo siguiente:

“(…) 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.

*(…) se pretende acreditar la cualificación de especializada con el hecho de haber participado en otros procesos administrativos, que como se explicó en consideración anterior, la experiencia no significa necesariamente que se tenga la calidad de “...entidad especializada en procesos de selección de personal”; aunado a que **es determinante que en su configuración misional que se contiene en la descripción del objeto social la especialidad***

en la selección de personal esté contenida o por lo menos sea deducible de lo que se indica en la constitución y registro, pues a título ilustrativo, para las sociedades comerciales, dentro de los requisitos para la constitución de las mismas, se impone que en la escritura respectiva, entre otros ítems, se indique "El objeto social, esto es, la empresa o negocio de la sociedad, haciendo una enunciación clara y completa de las actividades principales" e incluso sancionando con la ineficacia la estipulación que extienda el objeto social "a actividades enunciadas en forma indeterminada o que no tengan una relación directa con aquél" (num. 4 art. 110 ib).

En esa línea, la Sala considera que para el correcto entendimiento del objeto social que refleje **la condición de persona jurídica o empresa especializada, se exige que esté contenida en su objeto social**, pues de lo contrario sería dable señalar que ha llevado a cabo una labor ajena a las actividades que la sociedad desarrolla o debe adelantar. (Negrita y subraya de la Sala).

94. En la misma providencia, el Alto Tribunal advirtió que "las actividades relacionadas con el suministro de recurso humano o agencias de empleo no pueden asimilarse a la realización de un concurso público y abierto de méritos, por cuanto, como bien lo indicó la Corte Constitucional en la (...) sentencia C-105 de 2013, este requiere de la disposición y utilización de sofisticadas herramientas humanas, informáticas, administrativas y financieras", postura aplicable a este caso, pues, tal y como se observa en el Certificado de Existencia y Representación Legal y en el RUT de SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO, una de sus "Otras actividades" es la de suministro de recurso humano y consultoría de gestión, las cuales, según el contenido de su objeto social y la nota explicativa de las mismas, no demuestran la especialidad de dicha entidad procesos de selección de personal.

95. Así, tal y como lo indicaron los apelantes, las sentencias proferidas por este Tribunal el 25 de enero y el 7 de febrero de 2017, en las cuales se apoyó el juez de instancia, contradicen el criterio establecido por el Consejo de Estado respecto a la idoneidad de la entidad contratista, pues, con posterioridad a esos fallos, la Sección Quinta de dicha Corporación, en **sentencia proferida el 8 de junio de 2017, Rad. No. 76001-23-33-000-2016-00233-01, C.P. Dr. Alberto Yepes Barrios** y en **auto del 8 de octubre de 2020, Rad. No. 73001-23-33-000-2020-00081-01, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez**, en consonancia con lo preceptuado en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, dejó entrever la importancia de la acreditación de unos requisitos específicos tratándose de una "entidad especializada en procesos de selección de personal" -siendo aquella la que ayuda al Concejo Municipal en el concurso público de méritos para elegir al Personero- a saber: (i) que sea una persona jurídica privada o pública y; (ii) que tenga dentro de su objeto social la realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal, postura que acoge

este Tribunal no solo en el asunto de la referencia, sino también como puede verse en el auto proferido el 9 de junio de 2021, dentro del proceso con Rad. No. 150013333002-2020-00190-01, M.P. Dr. Luis Ernesto Arciniegas Triana y en la sentencia proferida el 22 de junio de 2021, dentro del proceso con Rad. No. 152383333002-2020-00022-02, M.P. Dra. Martha Isabel Piñeros Rivera.

96. Con fundamento en las razones expuestas en precedencia, se concluye que **SOLUCIÓN PLANIFICADA GRUPO EMPRESARIAL SOLIDARIO no se encontraba facultada para llevar a cabo las labores de acompañamiento, asesoría y apoyo al Concejo Municipal de Toca dentro del concurso de méritos para la elección del Personero de dicha entidad territorial**, por cuanto no cumple con los lineamientos fijados tanto en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 como en la jurisprudencia, para ser categorizada como una entidad especializada en procesos de selección de personal, encontrando así vocación de prosperidad el cargo de nulidad por infracción de las normas en que debía fundarse, situación que conlleva a que se declare la nulidad del acto de elección y, por ello, esta Sala se releva de hacer el estudio del segundo cargo elevado por los apelantes (expedición irregular – término de inscripción).

97. En consecuencia, no compartiendo los argumentos del *a quo* que negó las pretensiones de la demanda electoral y, acogiendo los argumentos de la parte apelante, esta Sala revocará la sentencia de primera instancia, y en su lugar, se dispondrá acceder a las pretensiones de aquella.

98. Finalmente, se dispondrá compulsar copias con destino a la Procuraduría Provincial de Tunja, a fin de que se investigue la conducta disciplinaria en la que pudieron incurrir los miembros del **CONCEJO MUNICIPAL DE TOCA (BOYACÁ)**, al contratar el proceso de selección para la elección del Personero Municipal, con quien no tenía las calidades que exige la ley para el efecto.

CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA

99. De conformidad con el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, no se condenará en costas pues en el presente proceso se ventiló un asunto que envuelve el interés público.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 3, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 26 de marzo de 2021 por el Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y en su lugar, se dispone:

1. **DECLARAR** la nulidad del acto administrativo contenido en el **Acta No. 003 del 10 de enero de 2020**, mediante la cual el CONCEJO MUNICIPAL DE TOCA (BOYACÁ), en sesión extraordinaria, eligió al señor JULIO HEIBER MORENO MORENO como Personero Municipal de dicha localidad para el periodo constitucional 2020 – 2024.
2. Como consecuencia de lo anterior, el **CONCEJO MUNICIPAL DE TOCA (BOYACÁ)**, deberá realizar nuevamente, en su totalidad, el concurso de méritos para la elección del personero de dicha entidad territorial para el periodo 2020 – 2024.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Por Secretaría, remítase copia de esta sentencia con destino a la Procuraduría Provincial de Tunja, a fin de que se investigue la conducta disciplinaria en la que pudieron incurrir los miembros del **CONCEJO MUNICIPAL DE TOCA (BOYACÁ)**, al contratar el proceso de selección para la elección del Personero Municipal, con quien no tenía las calidades que exige la ley para el efecto.

CUARTO: Ejecutoriada la presente sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al despacho de origen, previo registro en el sistema SAMAI.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firmado electrónicamente
JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

Firmado electrónicamente
BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada

Firmado electrónicamente
MARTHA ISABEL PIÑEROS RIVERA
Magistrada

Constancia: “La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que integran la Sala de Decisión en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA”.