



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: Hernando Ayala Peñaranda

San José de Cúcuta, catorce (14) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado: 54-001-23-33-000-2024-00061-00
Accionante: Miguel Ángel Flórez Rivera
Accionado: Celso Gustavo Rincón Muriel - Concejo Municipal de Teorama - Municipio de Teorama - Creamos Colombia
Medio de Control: Nulidad Electoral

Visto el informe secretarial que precede, procede la Sala a decidir sobre la admisibilidad de la demanda y la medida cautelar solicitada por la parte demandante, con la cual busca se ordene la suspensión provisional del Acta de Sesión Especial N° 003 de 2024 y Acta de Posesión No. 002 de 2024, del 09 de enero del mismo año, del Concejo Municipal de Teorama, en que se declaró electo al señor Celso Gustavo Rincón Muriel, como Personero Municipal de Teorama para el período 2024-2028.

1.- ANTECEDENTES.

1.1. Admisión de la demanda:

El señor Miguel Ángel Flórez Rivera, en nombre propio, interpone demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral contra el señor Celso Gustavo Rincón Muriel, el Concejo Municipal de Teorama, el Municipio de Teorama y la Fundación de Estudios para el Desarrollo de la Participación y la Integración Política y Social en Colombia - Creamos Colombia, en adelante la Fundación, buscando que se declare la nulidad de los siguientes actos:

- Acta de Sesión Especial N° 003 del 09 de enero de 2024, del Concejo Municipal de Teorama, en que se declaró electo a Celso Gustavo Rincón Muriel, como Personero para el período 2024-2028.
- Acta de Posesión No. 002 del 09 de enero de 2024, del Concejo Municipal de Teorama.

1.2. Medida cautelar:

La parte demandante en la demanda solicita se decrete a la medida cautelar de suspensión provisional del acto demandado, de conformidad con el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, invocando las causales contenidas en el artículo 137, al

considerar que el acto de elección y posesión fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, aunado a que fueron expedidos de forma irregular.

Señala como normas violadas de la Constitución Política: artículos 40.7, 83, 99, 209, 313.8 y artículo 355; Ley 4ª de 1913: artículo 62; Ley 136 de 1994: artículo 170; Ley 1437 de 2011: artículos 137 y 275; Ley 2097 de 2021: artículo, párrafo; Decreto 1803 de 2015: Artículo 2.2.27.2, Literal a); Decreto 092 de 2017: artículos 2 literal b) inciso final y 4; Acuerdo Municipal 008 de 2022 - Reglamento Interno del Concejo: artículos 4, 30, 45, 85 y 91.

Como soporte de ello, señala:

- Que el proceso de selección fue realizado en forma irregular, al aprovecharse de una entidad sin idoneidad.
- Que se exigieron requisitos adicionales a los establecidos en el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.
- Que se negó la prelación al título de abogado como lo exige el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.
- Que se realizó la programación del cronograma con la intención de que el concejo entrante, el del periodo 2024-2027 no realizara como es lo debido, la prueba de entrevista ni conformara la lista de elegibles.
- Que se eligió un personero infringiendo los estándares mínimos señalados por el Decreto 1083 de 2015 y el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.
- Que se citó con menos de los tres (3) días hábiles de anticipación requeridos para la elección del personero municipal.
- Que se desarrolló un orden del día sin la exclusividad requerida por tratarse de una sesión plenaria en que se realizó la elección del personero periodo 2024-2028.
- Que se sometió la elección del personero a votación nominal y pública cuando por reglamento interno de la corporación debió ser secreta.
- Que hubo aprovechamiento de la figura del convenio de cooperación con una empresa sin ánimo de lucro "ESAL" para contratar en forma directa sin cumplir el procedimiento y sin que aquella cumpliera con la idoneidad para el efecto.

En relación con la contratación de la ESAL para adelantar el proceso de selección advierte:

- Que dentro de su objeto social no se encontraba el de realizar, apoyar o gestionar procesos de selección de personal.
- Que el representante legal no estaba facultado para contratar procesos de selección de personal.
- Que se dio sin adelantar un proceso competitivo para su escogencia, dado que hay más de una entidad sin ánimo de lucro que ofrece el servicio de realizar, apoyar o gestionar procesos de selección de personal.
- Que las obligaciones del contrato comportan una relación conmutativa en la que existe una contraprestación directa a favor del Concejo y este da instrucciones precisas a la ESAL para cumplir con el objeto del contrato.
- Que la ESAL siguió asesorando al Concejo a pesar de haber terminado el plazo de ejecución del convenio.

1.2.1 Del trámite de la solicitud de medida cautelar¹:

Mediante auto de fecha 26 de febrero de 2024 el Despacho del Magistrado Ponente, de conformidad con el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011 y la regla jurisprudencial contenida en el Auto de Unificación del Consejo de Estado², dispuso correr traslado de la solicitud de medida cautelar a la parte demandada por el término de cinco (05) días.

1.2.2. De lo manifestado por el demandado Celso Gustavo Rincón Muriel³:

Mediante apoderado da respuesta a la solicitud de medida cautelar señalando que no está llamada a prosperar, toda vez que no se surtieron a cabalidad los requisitos fijados en el CPACA y por la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado para acceder a la suspensión provisional; pues considera que no se demuestra por el demandante la violación flagrante de las normas que invoca, y tampoco cumple con el deber legal que le asiste de presentar documentos de prueba con el cumplimiento de los requisitos que la ley le impone a los actos administrativos acusados de elección y de posesión contenidos en el Acta de Sesión Especial N° 003 de 2024 y el Acta de Posesión N° 002 de 2024, emitidos el 09 de enero pasado, respectivamente por el Concejo Municipal de Teorama, en que declaró electo al señor Celso Gustavo Rincón Muriel, como Personero Municipal de Teorama, para el periodo 2024-2028, por lo que se les impone a estos el principio de presunción de legalidad de los actos demandados.

¹ Pdf 4_AUTOCORRETRASRAD061DE2024NULIDADE20240226182511

² El Consejo de Estado – Sección Quinta, con ponencia de la Consejera Rocio Araújo Oñate en providencia del 26 de noviembre de 2020, proferida dentro del Radicado No. 44001-23-33-000-2020-00022-01, unificó la jurisprudencia de dicha Sección, en el sentido de considerar que el traslado de la medida cautelar, de que trata el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, si es compatible con el proceso de nulidad electoral, así como la posibilidad de prescindir del mismo en los términos del artículo 234, esto es, en los casos de urgencia.

³ Pdf 7_RECEPCIONMEMOR_CONTESTACIONDEMANDAP_20240305182556

Refiere que en la sentencia 2017-00053 de noviembre 23 de 2017, se señala que la posesión o acta que la contiene no es un acto sometido a control judicial por los medios señalados en la Ley 1437 de 2011; pues el acta de posesión no es un Acto Administrativo, sino una solemnidad para que los servidores públicos ejerzan el cargo para el cual han sido nombrados, designados o elegidos, por ello su nulidad no puede ser demandada ni declarada en este proceso; en ese sentido la discusión se debe centrar en la legalidad del Acta de Sesión Especial N° 003 de 2024.

Advierte que el accionante menciona en su escrito de medida cautelar como fundamentos de derecho los artículos 229 y 230 numeral 3 ibidem, sin desarrollar ni someramente su concepto de violación; no lográndose evidenciar uno de los primeros requisitos de la medida cautelar, que, en este caso, es la norma violatoria que permita fundar en derecho que se genera una prohibición sobre el acto de elección y de esta forma, llegar a la configuración de los numerales 3 y 4 del artículo 231 del referido Código.

Afirma que el demandante no presenta argumentos, ni evidencia mínima para demostrar si la no imposición de la medida cautelar solicitada le ocasiona un daño irremediable, ya sea a su persona o al interés general; por lo tanto, la elección del señor Celso Gustavo Rincón Muriel se ajustó a la legalidad y representó un ejercicio democrático que cumplió con todas las etapas establecidas en el procedimiento establecido en el Decreto 1083 de 2015 que ilustra el procedimiento de la convocatoria y etapas del concurso de personero, definidos por la Constitución y la Ley.

Posterior al realizar el recuento normativo sobre los requisitos para la suspensión provisional del acto administrativo, indica que la petición de medida cautelar no tiene vocación de prosperidad, por lo cual, solicita mantener incólume la elección del demandado.

1.2.3. De lo manifestado por el Concejo Municipal de Teorama⁴:

Señala que antes de la celebración del convenio de cooperación N° 001 del 2023, suscrito entre el Concejo Municipal de Teorama y la Fundación, cuyo objeto es prestar asesoría, acompañamiento y apoyar la realización de las actividades necesarias en el proceso del concurso público de méritos para la elección del personero municipal para el periodo institucional 2024-2028; se realizaron unos estudios previos y se evaluó de acuerdo a la propuesta, la suficiencia jurídica, administrativa y técnica de la referida institución, pudiéndose concluir que es idónea y tiene la experiencia, de acuerdo en lo dispuesto en el Decreto 1083 del 2015, para adelantar procesos de selección de personal.

Refiere que la Fundación cuenta con la suficiencia humana, jurídica, técnica, administrativa y financiera para realizar el respectivo concurso público de méritos, por lo que discrepa del argumento propuesto por el peticionario respecto a la idoneidad de la misma, pues basta con una lectura de la experiencia en el campo

⁴ Pdf 8_RECEPCIONMEMOR_CONTESTACIONMEDIDAPD_20240311085718

de diseño de pruebas, para corroborar su idoneidad, aunado a que ha celebrado diferentes contratos, relacionando algunos de ellos.

Advierte que la Fundación cuenta con experiencia específica, la cual se complementa con su experiencia relacionada en temas de función pública, plantas de personal, análisis de competencias, manuales de cargos y análisis ocupacional; en general apoyo a la gestión de la función pública, lo que permite concluir que la Fundación, no solamente sea experta en diseñar pruebas, sino que además, está en la capacidad de entender los procesos de gestión pública y la responsabilidad de los funcionarios y sus competencias, que en este caso corresponde al examen del perfil y de las competencias del Personero Municipal.

Resalta que, dentro del Certificado de Existencia y Representación Legal de la Fundación, su objeto social, entre otros aspectos, estipula que: "(...) 4. *Prestará asesoría y asistencia a entidades públicas y otras organizaciones en temas de gestión, tales como planeación estratégica y organizacional; procesos y procedimientos; planeación financiera y presupuestal; formulación de objetivos y políticas, prácticas y planificación de recursos humanos; auditoría; control; gestión de calidad y sistemas integrados de planeación y gestión en general*".

Señala que, de acuerdo al objeto de la Fundación contenido en el certificado de existencia y representación legal, es idónea en servicios de asesoría, consultoría y capacitación en la Formulación de políticas sobre el manejo del talento humano, haciendo énfasis en los siguientes aspectos: • Diseño y validación de pruebas de selección, • Planeación del Talento Humano, • Rediseño de la planta de personal, • Estudio técnico de soporte del redimensionamiento, • Diseño de actos administrativos para la implementación de la nueva planta de personal, • Selección del talento humano para el sistema de gerencia pública, • Inducción, entre otros.

Respecto de los requisitos mínimos de estudio exigidos en el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, señala que estos dependen de la categoría del municipio, además se debe añadir la condición general contenida en el artículo 173 de la Ley 136 de 1994, que al referirse a las calidades del personero municipal dispone que se requiere ser colombiano por nacimiento y ciudadano en ejercicio; por lo que considera que es evidente que el contenido de la Resolución 075 del 23 de Agosto de 2023 no presenta ningún tipo de exigencias adicionales o requisitos generales distintos a los contenidos en la ley ni en otras resoluciones de convocatorias para proveer el cargo de Personero en Municipios de 5ª y 6ª categoría del país, que actualmente están siendo adelantadas, ya sea por la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, por universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas o por otras entidades especializadas en procesos de selección de personal.

Refiere que el concejo municipal con la expedición de la resolución 075 de 2023 "*por medio de la cual se convoca al concurso público de méritos para proveer el cargo de Personero(a) municipal de Teorama - Norte de Santander para el periodo institucional 2024-2028*"; no solicitó requisitos adicionales, al establecer dentro de los requisitos generales, ser ciudadano(a) colombiano(a) en ejercicio, toda vez que es una disposición legal vigente contenida en uno de los apartes del artículo 173 de la Ley

136 de 1994, el cual establece las calidades para ser elegido personero en los municipios y distritos; norma que es complementaria de lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 modificada por el artículo 35 de la Ley 1551 del 2012.

Manifiesta que en relación con la afirmación de que se citó con menos de tres días hábiles de anticipación requeridos para la elección del personero municipal, que de acuerdo al cronograma del concurso público de méritos para la elección del personero para el periodo institucional 2024-2028, contenido en la Resolución 075 del 23 de agosto de 2023, este había fijado que la elección del personero se efectuaría el día 9 de enero del 2024, por lo tanto no puede el demandante argumentar el incumplimiento de lo dispuesto en reglamento interno con que no se citó con 3 días de anticipación, toda vez que esta fecha ya se encontraba definida desde el año 2023, más exactamente cuándo se publicó la referida resolución.

Indica que referente a lo desarrollado en orden del día sin la exclusividad requerida por tratarse de una sesión plenaria en que se realizó la elección del personero periodo 2024-2028; no existe ninguna norma que prohíba que en el orden del día de una sesión plenaria del Concejo Municipal se pueda elegir al personero municipal.

Señala, respecto de someter a la elección del personero a votación nominal y pública cuando por reglamento interno de la corporación debió ser secreta, que por disposición del artículo 2.2.27.4 del Decreto 1083 del 2015, el concejo municipal debe elegir como personero municipal al primero en orden descendente de la lista de elegibles, por lo que resulta ilógico someter de manera secreta la elección de este en un cuerpo colegiado integrado por 11 concejales. En la actualidad todos los concejos del país eligen de manera nominal y pública su decisión de elegir al primero en la lista de elegibles en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 2,2,27,4 del Decreto 1083 del 2015.

Precisa, en relación con la afirmación de que si el objeto social no contenía realizar, apoyar o gestionar procesos de selección de personal, que a los requerimientos solicitados por el Concejo Municipal de Teorama, para la suscripción del convenio de cooperación con la fundación Creamos Colombia, este allegó los documentos que sustentan su idoneidad y experiencia en procesos de selección de personal, así como su capacidad administrativa, jurídica, operativa, logística, técnica, tecnológica y de infraestructura para desarrollar el concurso público de méritos para la elección de personero, anexando el portafolio de servicios el cual hace parte integral del convenio.

De conformidad con lo indicado, las normas legales parcialmente transcritas, la Jurisprudencia referida y los planteamientos expresados sobre el caso en comento, precisa que la petición de suspensión provisional no tiene vocación de prosperidad, por lo cual solicita mantener incólume la elección del personero y por lo tanto negar la medida pedida por el demandante.

1.2.4. De lo manifestado por la Fundación Creamos Colombia⁵:

⁵ Pdf 10_RECEPCIONMEMOR_OPOSICIONMEDIDAPDF_20240311090528

Señala que el Convenio suscrito entre el Concejo Municipal de Teorama y la Fundación, se considera válido y se encuentra revestido por presunción de legalidad, en tanto hasta la fecha, no ha sido declarado nulo por ninguna autoridad administrativa ni se encuentra en curso proceso jurisdiccional alguno que pretenda dicho objeto.

Manifiesta que la Fundación, cuenta con 27 años en el sector administrativo, desarrollando el estudio ocupacional de los empleos, el entendimiento de sus funciones y sus competencias, que resultan ser la base para realizar los procesos de selección; afirmando que basta con una lectura de la experiencia en el campo de diseño de pruebas, para corroborar su idoneidad, puesto que, si no fuese una entidad especializada en procesos de selección de personal, o de no cumplir con las exigencias legales, no se hubiesen podido celebrar los contratos que relaciona.

Precisa que es una entidad privada sin ánimo de lucro con la suficiencia humana, la capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera para realizar el respectivo concurso público de méritos, por lo que se discrepa del argumento propuesto por el demandante respecto a la idoneidad de la misma; indica que tanto el Certificado de Existencia y Representación Legal como el Certificado de Inscripción y Clasificación Registro Único de Proponentes, se establece dentro de las facultades otorgadas al director de la Fundación: "Celebrar los contratos y adquirir los compromisos sin límite de cuantía, tendientes al cumplimiento del objeto y los fines de la fundación"; por lo que el Representante Legal gozaba de capacidad absoluta para la celebración del Convenio de Cooperación N° 001 del 03 de agosto de 2023; concluyendo que la Fundación, no solamente es experta en diseñar pruebas, sino que, además, está en la capacidad de atender los procesos de gestión pública, junto con la responsabilidad de los funcionarios y sus competencias, las cuales, en este caso corresponden al examen del perfil y de las competencias del Personero Municipal.

Posterior a desarrollar el tema del régimen Jurídico de las medidas cautelares, precisa que de la petición de suspensión de los efectos de los actos administrativos objeto de control en el presente trámite judicial, se advierte que la parte demandante, no cumplió con la totalidad de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para ese propósito; por cuanto los argumentos manifestados para solicitar la suspensión de los actos impugnados se limitaron a cuestionar la legalidad del Convenio de Cooperación N° 001 de 2023, razonamientos que deben ser dilucidados, como se mencionó previamente, mediante un medio de control distinto al de nulidad electoral.

Por todo lo anterior, solicita negar la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

1.2.5. El Municipio de Teorama

No realizó pronunciamiento alguno.

1.2.6. De lo manifestado por el Ministerio Público:

No realizó manifestación alguna.

2.- DECISIÓN

2.1. Competencia

La Sala es competente para conocer del asunto de la referencia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 125, 229⁶, 230⁷, 233⁸, inciso final del 277⁹ del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

Se advierte que el asunto es de única instancia, en aplicación del Art. 151.6 literal a). Lo anterior, teniendo en cuenta que según la última información oficial proyectada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el número de habitantes del municipio de Teorama es inferior a 70.000¹⁰.

2.2. Asunto a resolver

Se debe realizar pronunciamiento de una parte, sobre la admisión de la demanda, y de otra, sobre la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo demandado.

2.3. Admisión de la demanda:

Una vez revisado el contenido de la demanda y de sus anexos, se advierte que ésta reúne los requisitos de oportunidad y forma a los que se refieren los artículos 139, 162, 163, 164, 166, y 275 del C.P.A.C.A. En consecuencia, se procederá a su admisión tal como lo preceptúa el artículo 277 ibidem.

Al margen de lo anterior, es menester para la Sala precisar que conforme a lo señalado en el artículo 139 del CPACA, el medio de control de nulidad electoral está diseñado para analizar los actos de elección por cuerpos electorales, de manera que en el presente asunto el único acto pasible de control de legalidad es el Acta de Sesión Especial N° 003 del 09 de enero de 2024, del Concejo Municipal de Teorama, en la que se declaró electo a Celso Gustavo Rincón Muriel, como Personero para el período 2024-2028.

Advierte la Sala que el demandante incluyó entre las pretensiones de la demanda la de declarar la nulidad del Acta de Posesión del demandado N° 002 del 09 de

⁶ Ley 1437 de 2011. Artículo 229. "Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias (...)". (subrayado fuera de texto).

⁷ Ley 1437 de 2011. Artículo 230. "Contenido y alcance de las medidas cautelares. (...). Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: (...)". (subrayado fuera de texto).

⁸ Ley 1437 de 2011. Artículo 233. "Procedimiento para la adopción de las medidas cautelares. (...). El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar (...)". (subrayado fuera de texto).

⁹ Ley 1437 de 2011. Artículo 277. "Contenido del auto admisorio de la demanda y formas de practicar su notificación... En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación.

¹⁰ https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/54800T7T000.PDF

enero de 2024, del Concejo Municipal de Teorama, ante lo cual debe indicarse que este no es un acto administrativo definitivo susceptible de ser demandado en ejercicio de la acción pública de nulidad electoral, pues el acta de posesión no constituye manifestación unilateral de voluntad y de conciencia de la administración capaz de crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, por tanto su nulidad no puede ser demandada; razón por la cual la demanda se limitará a examinar la legalidad del acto administrativo definitivo que declaró la elección del demandado como personero municipal de Teorama para el período 2024-2028.

2.4. De la medida cautelar:

2.4.1. Marco normativo y jurisprudencial de las cautelares en el medio de control de nulidad electoral.

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política el artículo 238 determina que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- Ley 1437 de 2011 consagra en su artículo 229, la procedencia de medidas cautelares señalando:

“Artículo 229. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.”

A renglón seguido el artículo 230, señala las medidas que pueden ser decretadas en los siguientes términos:

“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender

provisionalmente los efectos de un acto administrativo. 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos. 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente."

Así mismo, el artículo 231 prevé los requisitos para el decreto de las medidas cautelares, disponiendo:

Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios."

Respecto del procedimiento para la adopción de las medidas cautelares el referido Código señala:

ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.

El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.

Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará

traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil.

El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. En este mismo auto el Juez o Magistrado Ponente deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada.

Con todo, si la medida cautelar se solicita en audiencia se correrá traslado durante la misma a la otra parte para que se pronuncie sobre ella y una vez evaluada por el Juez o Magistrado Ponente podrá ser decretada en la misma audiencia.

Cuando la medida haya sido negada, podrá solicitarse nuevamente si se han presentado hechos sobrevinientes y en virtud de ellos se cumplen las condiciones requeridas para su decreto. Contra el auto que resuelva esta solicitud no procederá ningún recurso.”

Norma anterior que debe estudiarse en concordancia con lo previsto en el título VIII de la misma Ley, que determina las disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral, especialmente con el artículo 277 inciso segundo, según el cual *“En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección...”*

En vigencia de la Ley 1437 de 2011, en lo que respecta a la labor del director del proceso en la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional del acto demandado, se le otorga al Juez Administrativo un papel más dinámico en el decreto de dicha ordenación de tipo preventivo, relevándolo de cualesquier responsabilidad derivada que lo puede llevar incluso de efectuar un juicio de legalidad a priori del acto administrativo, en tanto que la norma establece que no implicará prejulgamiento -como bien lo advierte el artículo 229 ibidem- porque la decisión de suspender o no los efectos del acto administrativo no resulta inmutable, toda vez que por el contrario, los elementos de juicio de carácter normativo y probatorio que continúen arrojándose por las partes a la contención dentro de las etapas posteriores, podrían devenir en una decisión distinta al proferir la decisión que ponga fin a al asunto litigioso.

Al respecto, la Corte constitucional ha señalado que las medidas cautelares desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia y el derecho de las personas a acceder a ella, sobre todo, en condiciones de igualdad, así lo ha indicado en sentencias tales como la C-043 de 2021, C- 379 de 2004¹¹; considerando que deben darse dos presupuestos esenciales para decretar una medida cautelar a efectos de asegurar su proporcionalidad y congruencia:

«El periculum in mora (o peligro en la demora), “tiene que ver con el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda, que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo. Tiene igualmente que ver con un temor fundado de que el derecho se frustre o sufra menoscabo durante la sustanciación del proceso”¹²».

¹¹ Sentencia C-054 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹² Sentencia C-490 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero

El fumus boni iuris (o apariencia de buen derecho), que "aduce a un principio de veracidad en cuanto a la afectación del derecho invocado como fundamento de la pretensión principal"¹³.

2.4.2. Del caso concreto.

Teniendo en cuenta los argumentos esbozados en la solicitud de medida cautelar, la Sala procederá a realizar el estudio agrupando estos de la siguiente manera:

A. Sobre las irregularidades en el proceso de selección de Personero Municipal para el período 2024-2028:

Señala el demandante que se realizó la programación del cronograma con la intención de que el concejo entrante, el del periodo 2024-2027 no realizara como es lo debido, la prueba de entrevista ni conformara la lista de elegibles, así mismo, que se citó con menos de tres días hábiles de anticipación requeridos para la elección del personero municipal, así mismo, se desarrolló un orden del día sin la exclusividad requerida por tratarse de una sesión plenaria en que se realizó la elección del personero para el periodo 2024-2028, y que se sometió la elección del personero a votación nominal y pública cuando por reglamento interno de la corporación debió ser secreta.

Dentro del expediente se allegaron las siguientes pruebas en relación con el proceso de selección:

- Acuerdo 008 del 30 de noviembre de 2022, por el cual expide el reglamento interno del concejo municipal de Teorama (fl. 125-285).
- Resolución 070 del 02 de agosto de 2023, por la cual se justifica una contratación directa mediante Convenio de Corporación de la Mesa Directiva del concejo municipal de Teorama, en el que se dispuso (fl. 288-292):

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar justificada la contratación directa para celebrar un convenio con la FUNDACION DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DE LA PARTICIPACION Y LA INTEGRACION POLITICA Y SOCIAL EN COLOMBIA-CREAMOS COLOMBIA, el cual tendrá por objeto PRESTAR ASESORIA, ACOMPAÑAMIENTO Y APOYAR LA REALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES NECESARIAS EN EL PROCESO DEL CONCURSO PUBLICO DE MÉRITOS PARA LA ELECCIÓN DEL PERSONERO MUNICIPAL DE TEORAMA – NORTE DE SANTANDER, PARA EL PERIODO INSTITUCIONAL 2024-2028.

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente convenio NO generara erogación a ninguna de las partes, sin embargo, para su desarrollo, cada una de las partes suscriptoras, dentro de sus competencias, adelantara las gestiones pertinentes a su interior, para lograr cumplir con las obligaciones acordadas.

ARTÍCULO TERCERO: Los estudios y documentos previos de la presente contratación podrán ser consultados en la Oficina de la Secretaría General del

- Convenio de Cooperación N° 001 de 2023, suscrito entre el Concejo municipal de Teorama y la Fundación de Estudios para el Desarrollo de la Participación y la Integración Política y Social de Colombia – Creamos

¹³ SentenciaSU-913 de 2009 M.P. Alberto Rojas Ríos.

Colombia, cuyo objeto lo fue "prestar asesoría, acompañamiento y apoyar la realización de las actividades necesarias en el proceso del concurso público de méritos para la elección del personero municipal de Teorama – Norte de Santander, para el período institucional 2024-2028 (fl. 391-396).

- Resolución 075 del 23 de agosto de 2023, por la cual se convoca al concurso público de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Teorama para el período constitucional 2024-2028, en la que se resolvió en el numeral primero, señalándose el cronograma siguiente (fl. 397-439):

ARTICULO 36. CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN. La presente convocatoria se regirá por el siguiente cronograma:

CRONOGRAMA CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO ELECCIÓN DE PERSONERO MUNICIPAL DE TEORAMA 2024 - 2028			
ACTUACION	FECHA INICIO	FECHA TERMINACION	LUGAR
1. Invitación a participar en el Concurso Público de Méritos para el cargo de Personero Municipal de TEORAMA	25/08/2023		Página Web de la entidad http://www.concejo-teorama-nortedesantander.gov.co Cartelera del Concejo Municipal
2. Aviso de convocatoria y divulgación de esta, reglamento del concurso	25/08/2023	10/09/2023	Página Web de la entidad http://www.concejo-teorama-nortedesantander.gov.co Cartelera del Concejo Municipal
3. Inscripciones de aspirantes al cargo de Personero Municipal de TEORAMA	11/09/2023	14/09/2023	De manera presencial en la secretaria general del Concejo Municipal de 8:00 AM hasta 12:00 M y de 2:00 PM hasta 5:00 PM y/o en el correo electrónico concejo@concejo-teorama-nortedesantander.gov.co Desde las 00:01 horas del 11/09/2023 hasta las 23.59 horas del 14/09/2023

Tenemos entonces que el Acuerdo 008 del 30 de noviembre de 2022, por el cual expide el reglamento interno del Concejo Municipal de Teorama, respecto de la elección de los personeros señala:

“Artículo 169.- Elección del Personero: El Concejo Municipal realizará el Concurso Público y Abierto de Méritos para la elección del Personero Municipal, directamente o por intermedio de entidades o instituciones especializadas teniendo en cuenta lo señalado en el Decreto 1083 del 2015 compilatorio del Decreto 2485 de 2014 y las normas que lo modifiquen o complementen.

El Personero Municipal será elegido de la lista que resulte del proceso de selección público y abierto adelantado por el Concejo Municipal. Será elegido personero la persona que por estricto orden de mérito ocupe el primer lugar en la lista de elegibles.
 (...)

Artículo 171. Estructura del Proceso. El Concurso Público y Abierto de Méritos para la Elección de Personero Municipal contendrá la siguiente estructura:

5. Aviso de Convocatoria y divulgación
6. Inscripción de candidatos
7. Publicación de la lista de admitidos y no admitidos

8. Aplicación de Pruebas

- a. Prueba de Conocimientos Académicos
- b. Prueba de Competencias Laborales
- c. Prueba de Valoración de Estudios y Experiencia
- d. Entrevista

9. Conformación y Publicación de la Lista de Elegibles

10. Designación y Posesión

Artículo 172. Responsabilidad del Concurso. El Concurso Público y Abierto de Méritos estará bajo la directa responsabilidad del Concejo Municipal, que en virtud de sus competencias legales y a través del Presidente del Concejo podrá acudir a Unidades de Apoyo Normativo y/o suscribir contratos o convenios interadministrativos con personas naturales o jurídicas para que asesoren las diferentes etapas del proceso de selección.

(...)

Artículo 181. Designación. La plenaria del Concejo Municipal, para todos los efectos legales, ratificará la lista de elegibles integrada por la Mesa Directiva y declarará como ganador al aspirante que haya ocupado el primer lugar en la lista de elegibles, por orden de mérito y de conformidad con los resultados obtenidos en cada una de las pruebas del concurso, a quien se le designará en el cargo de Personero Municipal.

Artículo 182. Posesión. El Candidato que haya ocupado el primer puesto en la lista de elegibles será declarado como ganador y tomará posesión de conformidad con lo dispuesto en la Ley. En caso de no aceptar ocupar el cargo, se hará el llamamiento al siguiente en la lista y así sucesivamente hasta que alguno de los aspirantes que componen la lista decida aceptar tomar posesión del cargo. Si ninguno de los aspirantes que integra la lista de elegibles acepta, se declarará desierto el proceso y se iniciará nuevamente."

En primer lugar, respecto a la manifestación de que se realizó la programación del cronograma con la intención de que el concejo entrante, del periodo 2024-2027 no lo realizara como es lo debido, ni realizara la prueba, entrevista ni conformara la lista de elegibles, debe precisar la Sala que la normatividad que regula el proceso de selección establece la competencia en los Concejos Municipales y Distritales, sin entrar a precisar que deba ser el Concejo que inicia el período, por lo que se puede colegir que tanto el saliente como el que inicia tienen potestad para ello; así se colige del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015¹⁴, preceptiva que compiló en un solo instrumento normativo las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector público, entre ellas el Decreto 2485 de 2014¹⁵, que establece:

"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..." (Negrilla de la Sala)

En segundo lugar, en cuanto a los argumentos de que se citó con menos de los tres días hábiles de anticipación requeridos para la elección del personero municipal, revisado el cronograma se observa que el 25 de agosto de 2023 se realizó la invitación para participar en el concurso, del 25 de agosto al 10 de septiembre, es decir, durante 18 días; y las inscripciones se realizaron del 11 al 14 de septiembre

¹⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

¹⁵ Por medio del cual se fijan los estándares mínimos para el concurso público y abierto de méritos para elección de personeros municipales.

(4 días hábiles); al respecto la Sala procede a citar lo precisado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en providencia de fecha 15 de diciembre de 2021, con ponencia de la Magistrada Ponente Rocío Araújo Oñate, dentro del radicado N° 44001-23-40-000-2020-00029-01, que señaló lo siguiente:

147. Es pertinente acotar que el título 27 del Decreto 1083 de 2015 regula lo atinente a los parámetros mínimos del proceso eleccionario de personeros municipales, reglamentación que en cuanto términos temporales solo en el párrafo del artículo 2.2.27.3, estableció un plazo de 10 días que deben mediar entre la publicación de la convocatoria y la fecha de inscripciones, situación que permite determinar que sobre los demás asuntos que no se contempló ninguna exigencia temporal. Es por ello que la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C- 105 de 2013, en su desarrollo jurisprudencial, creó una regla clara en la que indica que los concejos municipales, como órganos de elección, tienen la competencia exclusiva y excluyente para la determinación de los lineamientos generales de la forma en que se adelantarán las etapas y parámetros mínimos del concurso de méritos, siendo responsables de su dirección en todo momento, lo cual se concreta con la suscripción y posterior publicación de la correspondiente convocatoria.

148. Lo anterior indica que los cabildos municipales y distritales como encargados de realizar la elección para proveer el empleo de personero, tienen un margen de discrecionalidad en la realización del mismo, sin embargo, en las etapas se deberán garantizar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, libre concurrencia y publicidad en el proceso de elección.

149. A pesar de la regulación y las actuaciones realizadas por el concejo de Uribia, los actores en su reproche pretenden la aplicación del párrafo del artículo 2.2.6.7 del Decreto 1083 de 2017, disposición que se encuentra en el título 6 del mencionado compendio normativo y que se encarga de regular los procesos de selección y concurso para proveer los empleos de carrera administrativa. Es por ello que la Sala precisa en que ello no es aplicable al caso objeto de debate, en la medida en que el asunto que se aborda, se trata de un proceso eleccionario que, si bien se respeta el mérito, tiene un carácter especial, en la medida en que la normatividad solamente, regula unos aspectos mínimos y lo demás lo deja a cargo de nominador que para el caso es el concejo municipal o distrital.

150. Ahora bien, la parte recurrente solicita la aplicación analógica de la disposición antes referida al caso concreto, por lo que es oportuno precisar que esta Sala Especializada ha indicado, "que la analogía es un método de la hermenéutica jurídica, a través del cual se permite: (i) la aplicación de una ley a supuestos de hecho no contempladas expresamente en su texto, pero que tan sólo difieren de los que sí lo están, en aspectos ajenos a aquellos que explican y fundamentan la ratio juris o razón de ser de la norma – analogía legis –; y (ii) consultar los principios generales que sustentan ciertas disposiciones del ordenamiento jurídico, para crear a partir de ellos una regla específica frente a un caso no regulado en una norma – analogía iuris".

151. En ese orden de ideas, y atendiendo dichos criterios, tampoco resulta oportuno la aplicación del párrafo del artículo 2.2.6.7 del Decreto 1083 de 2017, toda vez que no existe vacío, por cuando desde la constitución, la ley y el reglamento, es claro que los concejos pueden regular autónomamente -más no discrecionalmente- los términos de la convocatoria, siempre y cuando se respeten los principios básicos que el ordenamiento legal les impone.

152. En conclusión, no es posible aplicar por medio de la analogía, el párrafo del artículo 2.2.6.7 del Decreto 1083 de 2017, teniendo en cuenta que se previó un proceso especial para proveer los cargos de personeros municipales y distritales, que si bien se adelantan a través de concurso público de méritos, ello no cambia su naturaleza a uno

de carrera administrativa, pues la normatividad avalada por la Corte Constitucional, dio un amplio margen de autonomía a los cabildos municipales y distritales para establecer una regulación del mencionado proceso electoral."

De lo anterior se concluye que la norma que invoca el demandante no es posible aplicarla por medio de la analogía (parágrafo del artículo 2.2.6.7 del Decreto 1083 de 2017), toda vez que para proveer los cargos de personeros municipales y distritales se previó un proceso especial, que se adelantan a través de concurso público de méritos, sin que implique cambio de naturaleza a uno de carrera administrativa.

Finalmente, respecto de que la elección se desarrolló un orden del día sin la exclusividad requerida por tratarse de una sesión plenaria en que se realizó la elección del personero periodo 2024-2028, y que se sometió la elección del personero a votación nominal y pública cuando por reglamento interno de la corporación debió ser secreta, revisado el Acuerdo 008 de 2022, donde se adopta el reglamento interno del concejo municipal de Teorama se dispone:

"Artículo 181. Designación. La plenaria del Concejo Municipal, para todos los efectos legales, ratificará la lista de elegibles integrada por la Mesa Directiva y declarará como ganador al aspirante que haya ocupado el primer lugar en la lista de elegibles, por orden de mérito y de conformidad con los resultados obtenidos en cada una de las pruebas del concurso, a quien se le designará en el cargo de Personero Municipal."

Revisado lo anterior, no se observa que se haya establecido las condiciones señaladas por el demandante, por lo que, para la Sala, en esta instancia procesal, no se encuentra probado dicho cargo.

En consecuencia, para la Sala estos cargos alegados por el demandante, no son suficientes, en esta etapa procesal, para decretar la medida cautelar de suspensión provisional solicitada.

B. Sobre las irregularidades respecto de los requisitos del Personero Municipal para el período 2024-2028:

Advierte el demandante que se exigieron requisitos adicionales a los establecidos en el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, además que se negó la prelación al título de abogado como lo exige el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, y, se eligió un personero infringiendo los estándares mínimos señalados por el Decreto 1083 de 2015 y el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.

Dentro del expediente se encuentran al respecto las siguientes pruebas:

- Decreto 062 del 21 de octubre de 2022 por el cual se establece la categorización del municipio de Teorama, señalándose en la parte resolutive lo siguiente (fl. 122-124):

ARTICULO PRIMERO: Establézcase la categoría sexta (6ª) para el Municipio de Teorama, Norte de Santander, para la vigencia fiscal del 2023, de conformidad con la parte motiva de este acto administrativo.

ARTICULO SEGUNDO: La anterior categorización servirá de base para establecer el salario del alcalde, personero, los honorarios de los concejales, las calidades para el desempeño de cargos, la determinación del porcentaje máximo de los recursos de las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, que podrán destinarse libremente para inversión y para otros gastos y para todos demás efectos de ley.

ARTICULO TERCERO: Remítase copia del presente decreto con sus respectivos anexos a la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación y a la Gobernación de Norte de Santander (Secretaría de Planeación y Secretaría Jurídica).

- Resolución 075 del 23 de agosto de 2023, por la cual se convoca al concurso público de méritos para proveer el cargo de Personero municipal de Teorama para el período constitucional 2024-2028, en la que se resolvió en el numeral primero: **"CONVOCATORIA. Convocar a concurso público de méritos, a los ciudadanos colombianos que cumplan con todos los requisitos para desempeñar el cargo de PERSONERO MUNICIPAL DE TEORAMA, Departamento del NORTE DE SANTANDER, para el Período Institucional comprendido entre el 1º de marzo del año 2024 hasta el último día del mes de febrero del año 2028, cuyas características son las siguientes"** (fl. 397-439):

DESIGNACIÓN DEL CARGO	Personero
CODIGO	315
GRADO	01
NIVEL JERARQUICO	Directivo
NATURALEZA JURIDICA DEL EMPLEO	Empleio Público de Período Fijo
PERIODO DE VINCULACION	Para el Período Institucional comprendido entre el 1º de marzo del año 2024 hasta el último día del mes de febrero del año 2028
SEDE DE TRABAJO	Municipio de TEORAMA - NORTE DE SANTANDER
CATEGORIA DEL MUNICIPIO	Sexta
ASIGNACION SALARIAL	Lo establecido legalmente por el Concejo mediante Acuerdo Municipal con sujeción a la ley parafiscal 1115
REQUISITOS GENERALES	<ol style="list-style-type: none"> 1 Ser ciudadano (a) colombiano (a) en ejercicio 2 Cumpla con los requisitos mínimos exigidos para el cargo 3 No encontrarse incurso en las causas constitucionales y legales de inhabilidad o incompatibilidad o prohibición para desempeñar empleos públicos 4 Título de Abogado, expedido por una institución de Educación Superior universitaria pública o privada, reconocida por el Ministerio de Educación Nacional o haber terminado estudios de grado 5 No estar sancionado en su condición de abogado por el Consejo Superior de la Judicatura 6 Aceptar en su totalidad las reglas establecidas en la convocatoria 7 Las demás establecidas en las normas legales reglamentarias vigentes
REQUISITO ESTUDIO	<p>Terminación de primario o superior en Derecho</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, los decretos, resoluciones y los actos administrativos promoviendo los recursos a que hubiere lugar en sujeción a los preceptos del artículo 87 de la Constitución 2 Expedir los autos en de la justicia 3 Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas propias que

PARÁGRAFO: Los requisitos con los cuales se convoca el empleo, son los definidos para municipios de sexta (6) categoría, vigentes al momento de la publicación de la convocatoria

- Resolución 092 del 03 de noviembre de 2023, por la cual se publican los resultados definitivos de la prueba de conocimientos académicos y competencias laborales del concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero municipal de Teorama para el período constitucional 2024-2028, aplicada a los aspirantes que continúan

concurando, donde se resolvió en el artículo segundo lo siguiente (fl. 551-555):

ARTICULO SEGUNDO. Publicación de Resultados Definitivos. De conformidad con el cronograma del Concurso Público y Abierto de Méritos para la Elección de Personero Municipal de Teorama, Norte de Santander para el periodo institucional 2024-2028, se publican los resultados definitivos de la Prueba de Competencias Laborales, aplicada a los aspirantes el día quince (15) de octubre de 2023, que obtuvieron NO menos de 80 puntos en la prueba de conocimientos, según el informe entregado por la FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DE LA PARTICIPACION Y LA INTEGRACION POLITICA Y SOCIAL EN COLOMBIA-CREAMOS COLOMBIA, de acuerdo al siguiente detalle;

No. RADICADO	NOMBRE Y APELLIDO ASPIRANTE	No. DE IDENTIFICACIÓN	CALIFICACION
001	Celso Gustavo Rincón Muriel	1.007.870.543	97
010	Héctor Mauricio Díaz Villamizar	1.090.984.668	80

- Resolución 098 del 16 de noviembre de 2023, por la cual se publican los resultados definitivos de la valoración de estudios académicos y experiencia dentro del concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero municipal de Teorama para el período constitucional 2024-2028, aplicada a los aspirantes que continúan concursando, donde se resolvió (fl. 541-544):

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Publicación de Resultados Definitivos. De conformidad con el cronograma del Concurso Público y Abierto de Méritos para la Elección de Personero Municipal de Teorama, Norte de Santander para el periodo institucional 2024-2028, se publican los resultados definitivos de la Valoración de los Estudios Académicos y Experiencia, aplicada a los aspirantes que continúan concursando, según el informe entregado por LA FUNDACION DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DE LA PARTICIPACION Y LA INTEGRACION POLITICA Y SOCIAL EN COLOMBIA-CREAMOS COLOMBIA, de acuerdo al siguiente detalle

No.	NOMBRE DEL ASPIRANTE	DOCUMENTO	VA. FACTOR EDUCACION	VA. FACTOR EXPERIENCIA	EDUCACION 40%	EXPERIENCIA 60%	EDUCACION + EXPERIENCIA	PUNTAJE ACUMULADO SOBRE 10 PUNTOS
1	Celso Gustavo Rincón Muriel	1.007.870.543	6	1	5	1	6	1
10	Héctor Mauricio Díaz Villamizar	1.090.984.668	15	30	11	35	46	5

- Resolución 116 del 05 de diciembre de 2023, por la cual se publican los resultados definitivos de la prueba de entrevistas dentro del concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero municipal de Teorama para el período constitucional 2024-2028, aplicada a los aspirantes que continúan concursando, donde se resolvió (fl. 547-550):

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Publicación de Resultados Definitivos. De conformidad con el cronograma del Concurso Público y Abierto de Méritos para la Elección de Personero Municipal de Teorama, Norte de Santander, para el periodo institucional 2024-2028, se publican los resultados definitivos de la Prueba de Entrevista aplicada el día veintiuno (21) de noviembre de 2023 a los aspirantes que continúan concursando, según el informe entregado por la mesa directiva, de acuerdo al siguiente detalle.

No.	Nombre y Apellido Candidato	Cédula	Resultado	
			Puntos	Porcentaje
1	Celso Gustavo Rincón Muriel	1.007.870.543	90.1	9.01%
2	Héctor Mauricio Díaz Villamizar	1.090.984.668	0	0

ARTÍCULO SEGUNDO. Ordenar a la Secretaria General del Concejo publicar la presente Resolución en la cartelera general del Concejo y enviar al correo electrónico registrado por los aspirantes. Ordenar a la Secretaria General del Concejo remitir a la Alcaldía y a la Personería los oficios de solicitud de publicación de la presente resolución.

- Acta de Sesión Especial N° 003 del 09 de enero de 2024 en la que se señaló, (fl. 100-105):

Presidente: Conforme a la decisión de la Plenaria del Concejo Municipal se declara como elegido en el cargo de Personero Municipal de Teorama para el periodo constitucional 2024-2028 al Dr. CELSO GUSTAVO RINCÓN MURIEL, identificado con C.C. No. 1 007.870.543, quien deberá tomar posesión en los términos señalados en el artículo 36 y 171 de la Ley 136 de 1994 y empezará a ejercer funciones públicas en el cargo a partir del primero (1) de marzo de 2024 siendo esa la fecha de iniciación de su periodo y hasta el último día del mes de febrero del año 2028

La anterior decisión se protocolizará por la Mesa Directiva del Concejo Municipal mediante Resolución

- Certificado de existencia y representación legal de la Fundación de Estudios para el Desarrollo de la Participación y la Integración - Creamos Colombia (fl. 108-118).
- Certificado del Director del Registro Nacional de Abogados del Consejo Superior de la Judicatura donde se certifica que el ciudadano con la cédula de ciudadanía N° 1007870543 no registra la calidad de abogado (fl. 89).
- Certificado del Director del Registro Nacional de Abogados del Consejo Superior de la Judicatura donde se certifica el señor Héctor Mauricio Díaz Villamizar, con cédula de ciudadanía N° 1090984668 registra como abogado desde el 24 de enero de 2019 con estado vigente (fl. 90, 545).

En relación con estos temas la Ley 1551 de 2012 dispone:

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

Artículo 170. Elección. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Los Concejos Municipales o distritales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su periodo constitucional, previo concurso público de méritos que realizará la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con la ley vigente. Los personeros

así elegidos, iniciarán su periodo el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.

<Inciso 2. INEXEQUIBLE>

Para ser elegido personero municipal se requiere: *En los municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de postgrado.* En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. **En las demás categorías podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación del concurso se dará prelación al título de abogado.**

<Incisos 4o. y 5o. INEXEQUIBLES>

Para optar al título de abogado, los egresados de las facultades de Derecho, podrán prestar el servicio de práctica jurídica (judicatura) en las personerías municipales o distritales, previa designación que deberá hacer el respectivo decano.

Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a la Administración Pública, se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano." (Negrilla de la Sala)

Así las cosas, tenemos que el municipio de Teorama se encuentra en la categoría sexta, por lo que para la elección de personeros podía participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación del concurso se debía dar prelación al título de abogado.

Al revisar la Resolución 075 del 23 de agosto de 2023, por la cual se convoca al concurso público de méritos para proveer el cargo de Personero municipal de Teorama para el período constitucional 2024-2028, se observa que como requisito mínimo de estudio se determinó: "Terminación de pensum académico en Derecho", lo que en principio estaría conforme a la normatividad vigente.

De otra parte, se observa que la discusión se centra entre el elegido demandado, señor Celso Gustavo Rincón Muriel (c.c. 1.007.870.543), y el señor Héctor Mauricio Díaz Villamizar (c.c. 1.090.984.668), sobre este último se allega certificado donde se indica que registra como abogado desde el 24 de enero de 2019. Revisada la Resolución N° 075 del 23 de agosto de 2023, por la cual se convoca al concurso público de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Teorama, se observa que se señaló:

ARTÍCULO 29°. CARÁCTER Y PONDERACIÓN. La prueba de análisis de antecedentes es clasificatoria y el puntaje se realizará con base a los documentos aportados al momento de la inscripción.

ARTÍCULO 30°. PUNTUACIÓN DE LOS FACTORES DE LA PRUEBA DE VALORACIÓN DE ANTECEDENTES. El valor máximo porcentual de cada factor será del cien por ciento (100%) para lo cual se tendrá en cuenta la siguiente distribución de puntajes parciales máximos.

EXPERIENCIA		EDUCACION	
Experiencia Profesional	Experiencia Relacionada	Educación Formal	Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano
20	40	30	10

ARTICULO 31°. VALORACIÓN DE TÍTULOS ACADÉMICOS ADICIONALES AL REQUISITO MÍNIMO. Este factor tendrá un peso del 30% dentro del total de la prueba de análisis de antecedentes y el máximo puntaje que podrá tener cada aspirante será de 30,00 puntos en la prueba.

a. La educación formal se puntuará según la siguiente tabla:

TITULO	PUNTAJE
Título profesional adicional al exigido	10
Título de Especialización adicional al exigido	15
Título de Maestría / Doctorado	5

Así mismo, en la Resolución N° 119 del 11 de diciembre de 2023, allegada por el Concejo Municipal de Teorama, obrante en el anexo RESOLUCION LISTA DE ELEGIBLES PERSONERO DE TEORAMA PERIODO INSTITUCIONAL 2024 – 2028, advierte:

Número de identificación del Aspirante	Resultado Prueba de Conocimientos Académicos		Resultado Prueba de competencias laborales		Resultado Valoración de los estudios y experiencia		Resultado Prueba de Entrevista		Resultado Total
	Puntaje	Valor porcentual	Puntaje	Valor porcentual	Puntaje	Valor porcentual	Puntaje	Valor porcentual	
1.007.870.543	97	58.2	97	19.4	10	1	90.1	9.01	87.67
1.090.984.668	80	48	80	16	50	5	0.0	0.0	69



Se colige entonces que en el artículo 31 de la Resolución N° 075 de 2023 se especifican los criterios valorativos para puntuar el factor educación en la prueba de antecedentes, y en aquella se señala que el título profesional otorga al aspirante **10 puntos**; aunado a ello, en la Resolución N° 119 de 2023 se observa que en el resultado de estudios al señor Héctor Mauricio Díaz Villamizar se le otorgó un puntaje de 50 puntos, mientras que al demandado sólo 10 puntos.

En este sentido, la Sala no aprecia en el presente caso la vulneración del inciso 2° del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, pues está plenamente probado de la revisión de la Resolución N° 119 del 11 de diciembre de 2023, mediante la cual se consolidaron los resultados en el segundo concurso de méritos para proveer el personero municipal, se dio prelación en la calificación del concurso al título de abogado.

En este sentido, para la Sala estos cargos no son suficientes, en esta etapa procesal, para decretar la medida cautelar de suspensión provisional solicitada.

C. Sobre el Convenio celebrado entre el municipio de Teorama y la Fundación de Estudios para el Desarrollo de la Participación y la Integración Política y Social en Colombia - Creamos Colombia para adelantar el proceso de selección de Personero Municipal para el período 2024-2028, idoneidad de la Fundación:

Se alega por el demandante que la Fundación no es idónea para la celebración del convenio, por cuanto no tiene dentro de su objeto social la facultad para realizar, apoyar o gestionar procesos de selección de personal.

El municipio de Teorama y la Fundación advierten que, en el Certificado de Existencia y Representación Legal, se observa como objeto social, entre otros aspectos, que: "(...) 4. Prestará asesoría y asistencia a entidades públicas y otras organizaciones en temas de gestión, tales como planeación estratégica y organizacional; procesos y procedimientos; planeación financiera y presupuestal; formulación de objetivos y políticas, prácticas y planificación de recursos humanos; auditoria; control; gestión de calidad y sistemas integrados de planeación y gestión en general".

A la actuación se allegó:

- Certificado de existencia y representación legal de la Fundación de Estudios para el Desarrollo de la Participación y la Integración - Creamos Colombia (fl. 108-118).
- Convenio de Cooperación N° 001 de 2023, suscrito entre el Concejo municipal de Teorama y la Fundación de Estudios para el Desarrollo de la Participación y la Integración Política y Social de Colombia – Creamos Colombia, cuyo objeto lo fue "prestar asesoría, acompañamiento y apoyar la realización de las actividades necesarias en el proceso del concurso público de méritos para la elección del personero municipal de Teorama – Norte de Santander, para el periodo institucional 2024-2028 (fl. 391-396).

Ante ello, la Sala entrará a analizar la idoneidad de la Fundación para adelantar el concurso de méritos objeto de controversia en el presente asunto.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 313 la Carta Política, corresponde a los Concejos Municipales elegir a los personeros de las entidades territoriales. Dicha facultad fue regulada inicialmente por el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, posteriormente modificada por la Ley 1551 de 2012, que, introdujo en el artículo 35 la figura del concurso de méritos para elegir personeros; norma que fue sometida a examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional la cual se pronunció al respecto mediante la sentencia C-105 de 2013, quedando de la siguiente manera:

"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. (...)"

El aparte tachado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la aludida sentencia referida, luego de concluir que *"la realización del concurso por parte de la Procuraduría vacía de contenido las atribuciones constitucionales de los concejos, al transferir el acto decisivo y medular de la elección a un tercer órgano, en contravía con el sistema constitucional de distribución de competencias, que implica, además, una lesión de la autonomía de las entidades territoriales"*.

Lo anterior permite llegar a la conclusión de que no fue por cuenta del legislador, sino por cuenta de la inexecutable decidida por la Corte Constitucional en la sentencia citada, que a los Concejos Municipales y Distritales -dada su condición constitucional de nominadores de los Personeros y la autonomía territorial de que gozan- les fue confiada la compleja tarea de diseñar y realizar los concursos de méritos para la elección de tales servidores, en los términos de la Ley 1551 de 2012.

De manera que se puede entender de la sentencia C-105 de 2013 que la tarea de diseñar y realizar los concursos de méritos para la elección de personeros fue confiada por la Corte Constitucional a los Concejos bajo el entendido de que éstos estaban en condiciones de ejercer esa competencia de acuerdo con los estándares mínimos de transparencia y objetividad que la ley y la jurisprudencia exigen de todo concurso de méritos. En esa misma línea argumentativa la Corte Constitucional fue más allá y para no dejar duda alguna acerca de cuál debía ser el proceder de los Concejos Municipales y Distritales, se ocupó de reseñar *in extenso* cuáles son los parámetros mínimos que toda corporación debe atender al momento de (i) diseñar y (ii) realizar el concurso de méritos para elegir personeros.

Así al ocuparse de esos parámetros mínimos y caer en cuenta de la complejidad que supone la realización de un concurso de méritos, la Corte Constitucional 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 pudieran ser apoyados por entes que fueran suficientemente idóneos en la materia.

En ese sentido, sobre las condiciones de idoneidad del tercero a quien le podría ser confiadas tareas de apoyo -nunca de dirección ni de conducción- en la realización del concurso de méritos, dijo la Corte:

"No escapa a la Corte que los concejos pueden enfrentar limitaciones de diversa índole para llevar a cabo la tarea encomendada por el legislador. En efecto, el concurso de méritos tiene un alto nivel de complejidad, en la medida en que supone, por un lado, la identificación y utilización de pautas, criterios e indicadores objetivos, y, por otro, imparcialidad para evaluar, cuantificar y contrastar la preparación, la experiencia, las habilidades y las destrezas de los participantes. Se requiere, así mismo, el procesamiento y la sistematización de una gran cantidad de información y la disposición

de una amplia y compleja infraestructura y logística administrativa, en un contexto conflictivo en el que, por la dinámica natural de la contienda y la competencia, las decisiones son cuestionadas y controvertidas de manera sistemática y reiterada. En otras palabras, las dificultades de los concursos hacen imperativa la disposición y utilización de sofisticadas herramientas humanas, informáticas, administrativas y financieras, de las que en principio carecen los concejos municipales y distritales.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la previsión legislativa en torno al concurso, y las condiciones que de la jurisprudencia constitucional se derivan para el mismo, no implican que estas corporaciones tengan que ejecutar e intervenir directa y materialmente en los concursos y en cada una de sus etapas, sino que estas entidades tienen la responsabilidad de dirigirlos y conducirlos. Es decir deben trazar los lineamientos generales del procedimiento, pero pueden entregar su realización parcial a terceras instancias que cuenten con las herramientas humanas y técnicas para este efecto. Así por ejemplo, pueden realizar convenios con organismos especializados técnicos e independientes dentro de la propia Administración Pública, para que sean éstos quienes materialicen estas directrices bajo su supervisión, tal como ha ocurrido con los concursos realizados por la ESAP. Podrían, incluso, organizarse pruebas de oposición de manera simultánea para varios municipios de un mismo departamento que se encuentren dentro de la misma categoría, y unificarse los criterios de valoración de la experiencia y de la preparación académica y profesional, y centralizar su evaluación en una única instancia. En este contexto, la Procuraduría General de la Nación podría intervenir en la vigilancia de los concursos, pero no sustituir a los propios concejos."

Posteriormente, se expidió el Decreto 2485 de 2014, "Por medio del cual se fijan los estándares mínimos para el concurso público y abierto de méritos para elección de personeros municipales"; el cual fue incorporado al Decreto 1083 de 2015, cuyo Título 27, establece los "Estándares mínimos para elección de personeros municipales"; en el cual se estableció que los Concejos podían ser apoyados logísticamente por entes que fueran suficientemente idóneos en la materia, respecto de las condiciones de idoneidad del tercero a quien le podría ser confiada esa tarea de apoyo determinó:

"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.

(...)

"Artículo 2.2.27.6 Convenios interadministrativos. Para la realización del concurso de personero, los concejos municipales de un mismo departamento que pertenezcan a la misma categoría, podrán celebrar convenios interadministrativos asociados o conjuntos con organismos especializados técnicos e independientes dentro de la propia Administración Pública, para los siguientes propósitos:

1. La realización parcial de los concursos de personero, los cuales continuarán bajo su inmediata dirección, conducción y supervisión.
2. El diseño de pruebas para ser aplicadas simultáneamente en los distintos procesos de selección convocados por los municipios suscribientes.

En tales convenios, los concejos participantes unificarán los criterios de valoración de la experiencia y de la preparación académica y profesional, centralizando su evaluación en una única instancia."

Frente a este punto, en la sentencia del 08 de junio de 2017, expediente radicado 76001-23-33-000-2016-00233-01, la Sección Quinta del Consejo de Estado estableció el criterio según el cual, de acuerdo con la disposición del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, disponiendo: *"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. (...)"*

Así mismo, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 09 de diciembre de 2019 en el expediente acumulado 11001-03-25-000-2015-01089-00 (4824-2015) y 11001-03-25-000-2016-00001-00 (0001-2016), examinó la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales se fijan los estándares mínimos para el concurso público y abierto de méritos para elección de personeros municipales, reiterando en torno de la idoneidad del ente de apoyo, lo siguiente:

"Ahora bien, es importante anotar que en todo caso la aplicación de las pruebas o instrumentos de selección habrá de realizarse por la ESAP o universidades debidamente acreditadas ante el Ministerio de Educación, a fin de garantizar el mérito y los principios constitucionales antes descritos."

Así las cosas, concluye la Sala que 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 compilatorio 1085 de 2015, 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 supervisión, dirección y conducción, la realización parcial del concurso de méritos para elegir personero:

- a) Debe tratarse de una universidad o institución de educación superior pública o privada o una entidad especializada en procesos de selección de personal, que tenga dentro de su objeto social la realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal.
- b) 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.

Descendiendo al caso en estudio, tenemos que la Fundación de Estudios para el Desarrollo de la Participación y la Integración - Creamos Colombia, es una entidad

sin ánimo de lucro¹⁶ que "ha generado una amplia experiencia en el entendimiento y análisis de políticas públicas, en la generación de instituciones fuertes, en reingenierías institucionales, que han comprendido, entre otros, las reorganizaciones administrativa, estudios y racionalización de procesos y procedimientos, modelos de evaluación del desempeño, análisis de actores, escalas de remuneración, creación y transformación de organismos públicos, modelos de direccionamiento estratégico, estudios de carga laboral y plantas de personal, modelos de competencias laborales, modelos de evaluación de políticas públicas, asesoría de gestión en los diferentes ámbitos de la gestión pública, acompañamiento a la alta toma de decisiones. Igualmente, la Fundación ha trabajado directamente o mediante alianzas estratégicas procesos de formación y capacitación sobre diversos aspectos de la gestión pública"¹⁷.

Ahora bien, en el certificado de existencia y representación legal expedido el 29 de febrero de 2024, obrante en los folios 78 a 88 del Pdf 10_RECEPCIONMEMOR_OPOSICIONMEDIDAPDF_20240311090528, se tiene que tiene por objeto la investigación básica y aplicada; estudiar, investigar, transformar, asesorar y promover el conocimiento de las ciencias de la administración, con énfasis en la administración pública, ciencias sociales, políticas y económicas que incidan sobre el buen desempeño del estado, el desarrollo integral del país y el nivel de vida de todos los habitantes de Colombia.

En el referido certificado se señala que, en desarrollo de su objeto social, la fundación adelantara las siguientes actividades:

1. Realizar y promover la investigación en las áreas sociales, económicas, políticas y naturales para conocer los fenómenos, factores, elementos y condiciones que inciden sobre el nivel de vida de las personas.
2. **Realizar** y promover la investigación conocimiento y **reformas a todos los sectores, entidades territoriales, instituciones, áreas, dependencias, procesos y procedimientos que hagan parte del estado colombiano, con el fin de mejorar la función pública y la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión estatal.**
3. Realizar las investigaciones, asesorías y consultorios que le sean solicitadas por las entidades públicas y privadas, nacionales o extranjeras en las áreas de su competencia.
4. **Prestará asesoría y asistencia a entidades públicas** y otras organizaciones en temas de gestión, tales como planeación estratégica y organizacional; procesos y procedimientos; planeación financiera y presupuestal; formulación de objetivos y políticas, prácticas y **planificación de recursos humanos**; auditoría; control; gestión de calidad y sistemas integrados de planeación y gestión en general.
5. Realizar investigaciones en todos los campos del conocimiento relacionados con la organización y gestión de la sociedad y del estado, en todos sus niveles, ámbitos y actividades.
6. Prestar asesoría y asistencia científica, técnica, y administrativa, en todas las áreas, a los entes públicos con los cuales contrate, para el mejoramiento y optimización de la acción estatal.
7. Diseñar, desarrollar y ejecutar **procesos de formación y capacitación de los servidores públicos**, los particulares y las comunidades en todos los ámbitos y áreas de su objeto social.
8. Participar activamente en el estudio de los problemas sociales, culturales, ambientales, psicológicos, económicos, administrativos y políticos relacionados con la sociedad colombiana en todos sus niveles, dar a conocer los resultados de las investigaciones e impulsar el conocimiento de la realidad nacional, así como proponer y promover acciones integrales de cambio que permitan el cumplimiento de los principios de la constitución política y las normas que regulan las relaciones de sana convivencia entre los colombianos.

¹⁶ <https://informacolombia.com/directorio-empresas/informacion-empresa/fundacion-estudios-para-desarrollo-participacion-integracion-politica-social-colombia>

¹⁷ <https://creamos-colombia.com/>

9. **Adelantar las acciones necesarias para celebrar contratos, convenios y demás formas de vinculación contractual**, para promover el intercambio con países y organizaciones internacionales que permitan la obtención de conocimiento y la interrelación de experiencias en el manejo de los asuntos públicos; así como **todas las acciones destinadas a la formación de los recursos humanos** y la obtención de conocimientos científicos y tecnológicos destinados a apoyar el desarrollo integral de la sociedad colombiana y de las instituciones responsables de la gestión del estado.

10. Realizar todas las actividades necesarias para atender las demandas en los campos de la investigación, asesoría, asistencia, consultoría, formación y capacitación en las ciencias sociales y naturales y, en todas aquellas que por su importancia sean relevantes para el cumplimiento del objeto de la fundación.

11. Buscar apoyo económico, promover, financiar y asignar becas de estudio nacionales e internacionales, para la formación en todos los campos del conocimiento científico y técnico, a personas que por sus particularidades e intereses humanos merezcan tal apoyo.

12. Promover, estimular, financiar y buscar la organización de las comunidades, usuarios y ciudadanos en formas organizativas democráticas que contribuyan a la expresión y búsqueda pluralista del desarrollo social, económico, cultural, psicológico y político de la sociedad colombiana.

13. Desarrollar el trabajo del campo requerido para impulsar la organización comunitaria y su participación en todas las instancias institucionales y procesos democráticos desarrollados en el país.

14. Adelantar a su costa, o a solicitud de terceras personas, campañas sociales de salud, culturales, de organización y/o integración comunitaria y social, tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos con énfasis en la población más pobre y vulnerable.

15. En general apoyar y costear a cargo de su patrimonio o con el producto de sus ingresos, el desarrollo de las actividades de carácter social, educativo y/o cultural, que a criterio de la fundación sean dignas de contar con su apoyo económico o técnico.

16. Integrarse al sistema de ciencia y tecnología y promover y realizar investigación e innovación o ser coadyuvante de estos procesos.

17. Realizar todas las acciones de promoción y fomento del patrimonio cultural y artístico en los términos de ley, para cuyo efecto podrá adquirir obras artísticas y promover su mantenimiento y conservación.

18. Realizar investigaciones experimentales o teóricas encaminadas fundamentales a adquirir nuevos conocimientos sobre las causas de fenómenos y de hechos observables, sin ninguna aplicación ni utilización prevista o previa en los temas propios de su objeto.

19. Realizar investigación original encaminada a la adquisición de nuevos conocimientos, dirigidos hacia un objetivo práctico, en los términos de su objeto..." (Negrillas de la Sala)

De otra parte, en el certificado de registro de proponentes allegado por la Fundación con la contestación de la demanda, se observa en relación a los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las entidades estatales, identificados con el clasificador de bienes y servicios en el tercer nivel (clase), que el proponente reporto:

80 P 11 1 17

La Fundación en su contestación de la demanda señala que cuenta con alrededor de 27 años en el sector administrativo, desarrollando el estudio ocupacional de los empleos, el entendimiento de sus funciones y sus competencias, que resultan ser nada más que la base para realizar los procesos de selección; precisando que *"basta con una lectura de la experiencia en el campo de diseño de pruebas, para corroborar su idoneidad, puesto que, si no fuese una "entidad especializada en procesos de selección de personal", o de no cumplir con las exigencias legales, no se hubiesen podido celebrar los siguientes contratos"*. Relacionando unos contratos y convenios suscritos con diferentes entes estatales.

En este aspecto importante resulta recordar lo manifestado en la sentencia del 08 de junio de 2017, proferida dentro del expediente radicado 76001-23-33-000-2016-00233-01, por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que en este aspecto concluyó:

"Es de anotar que el hecho de que dicha entidad haya adelantado otros concursos de méritos¹⁸, de forma simultánea a la elección acusada, en **nada desvirtúa** el análisis hecho por la Sección respecto a que el objeto social de CECCOT no alude a la realización de procesos de selección de personal".

En el mismo sentido se pronunció el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, con ponencia de la Magistrada Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, de fecha 80 de octubre de 2020, dentro del radicado N° 73001-23-33-000-2020-00081-01, en el que al resolver un recurso de apelación contra decisión que accedía a la medida cautelar en un caso similar al presente resolvió:

"...La anterior conclusión debe ser reiterada en esta oportunidad, porque en criterio de la Sala el hecho de que la **Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económica**, haya participado en otros procesos administrativos, no significa necesariamente que tenga la calidad de "...entidad especializada en procesos de selección de personal", la cual como ya se manifestó, para su configuración 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". (Negrillas originales)

En la mencionada providencia, se cita lo dispuesto por la Sección Tercera, Subsección "B" del Consejo de Estado que en sentencia de 14 de febrero de 2018¹⁹, concluyó:

"...que dentro del **objeto social de las sociedades** están comprendidos (i) **los actos y actividades propias que permiten el desarrollo del mismo**, en palabras de la Corte Suprema de Justicia 'los actos expresivos del objeto social', (ii) los indispensables para que la sociedad pueda existir y (iii) **los que estén conectados con la actividad social**. En el mismo sentido, la doctrina nacional ha precisado²⁰:

El art. 99 del Código de Comercio comienza por declarar que **'la capacidad de la sociedad se circunscribirá al desarrollo de la empresa o actividad prevista en su objeto'**. Esto significa que **sus propios estatutos delimitan dicha capacidad, conforme al fin perseguido**. Y el ordinal 4° del artículo 110 ibidem, se refiere al **objeto social, es decir, 'la empresa o negocio de la sociedad, haciendo una enunciación clara y completa de las actividades principales'**, y sanciona con la ineficacia toda estipulación que incluya actos u operaciones indeterminados o sin relación directa con aquel. De manera que **la cláusula contentiva del objeto ha de ser explícita, a fin de evitar interpretaciones acomodaticias acerca de la extensión del objeto**.

Se entiende por objeto principal las actividades económicas indicadas como marco general trazado por voluntad de los contratantes, y por objeto secundario, la variada serie de actos que la sociedad puede realizar en desarrollo de aquellas. En

¹⁸ Especialmente: Se demostró que CECCOT adelantó el concurso de méritos del personero de: Sabanalarga (Antioquia) según consta en el folio 2 cuaderno N° 5; Restrepo (Valle) tal y como se observa en el folio 9 Cuaderno N° 5; y el de Trujillo (Valle)- folio 42 cuaderno N° 5.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", Rad. 17001-23-31-000-2003-00896-01(37485), M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

²⁰ Narváez García, José Ignacio, Teoría General de las Sociedades, Ediciones Doctrina y Ley, 7ª Edición, Bogotá, 1996, pp. 119 y 120.

verdad, conforme a la teoría de la especialidad, **la cláusula del objeto da a conocer el radio de acción dentro del cual han de moverse con plena libertad los órganos sociales de administración y representación.**

(...).

Como se observa la doctrina nacional, a través de la distinción del objeto principal y secundario, coincide con la idea de la jurisprudencia citada y que aquí se recoge. Igualmente, esta Corporación, a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil, al resolver una consulta que giraba en torno al alcance del concepto de los contratos conexos que integran el giro de los negocios de las entidades financieras de carácter estatal, precisó²¹:

- **Para que un acto o contrato celebrado por una persona jurídica sea válido debe encontrarse comprendido dentro del objeto señalado bien por la ley o por los estatutos**, según el tipo de entidad de que se trate.
- **El objeto social o de la empresa, se compone, a su vez, de: i) actos que están comprendidos en la noción de la actividad; ii) actos que están directamente relacionados con esa actividad; y iii) otros actos que tienen como finalidad "(...) ejercer los derechos y las obligaciones, legal y convencionalmente derivados de la existencia y actividad de la sociedad".**
- **El objeto principal de una sociedad o de una empresa está integrado por los actos propios de la actividad económica que tal entidad está llamada a desarrollar".**

Las anteriores consideraciones fueron reiteradas por la Sección Quinta de la Alta Corporación en autos del 19 de noviembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicado 73001-23-33-000-2020-00327-01 (acumulado) y del 26 de noviembre de 2020, M.P. Rocío Araujo Oñate, radicado 44001-23-33-000-2020-00022-01, de las cuales se desprende que si los Concejos Municipales optan por la alternativa de contar con el apoyo de una entidad especializada en procesos de selección, deben verificar que la misma reúna los requisitos para catalogarse como tal, dentro de los cuales se encuentra verificar que tengan en su objeto social dicha actividad, conforme lo ha precisado la Sala Electoral del Consejo de Estado al interpretar el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015.

Así se puede concluir que el objeto social de cada sociedad o entidad fija el marco en el cual puede desarrollar sus actividades, por lo que para determinar si en este caso la Fundación 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.

En este orden de ideas, de la simple lectura del certificado de existencia y representación legal, no se advierte de forma expresa que la Fundación Creamos Colombia tenga dentro de su objeto social "la realización, apoyo o gestión a proceso de selección personal" como lo señala el Consejo de Estado, o la capacidad de adelantar procesos de selección de personal, tal y como lo indica el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015.

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 29 de mayo de 2003, rad. 1.488, M.P. Susana Montes de Echeverri.

Si bien es cierto, la referida Fundación allegó el Certificado de Inscripción y clasificación en el Registro de Proponentes, del que se advierte su inscripción en el código 80111700 – “Reclutamiento de personal”, se observa dentro del acápite de experiencia reportada que solamente aparecen algunos contratos suscritos con diferentes entidades estatales relacionados con clasificador de bienes y servicios de tercer nivel (no se identifica la actividad), desarrollo de recursos humanos, servicios de consultoría de negocios y administración corporativa, que no guardan relación con el reclutamiento de personal.

De lo anterior se extrae que, la Fundación de Estudios para el Desarrollo de la Participación y la Integración Política y Social de Colombia – Creamos Colombia, no contemplan dentro de su objeto social la actividad de realizar procesos de selección de personal; motivo por el cual para la Sala hay lugar a decretar la suspensión provisional del acto de elección del señor Celso Gustavo Rincón Muriel, como Personero Municipal de Teorama, que tuvo lugar el 09 de enero del año en curso, contenida en el Acta de Sesión Especial N° 003 de 2024 de esa fecha por parte del Concejo Municipal del referido municipio, conforme lo dispone el artículo 231 del CPACA, al advertirse la violación de las disposiciones alegadas como violadas con la solicitud.

Ahora bien, el demandante alega también que el representante legal de la Fundación no estaba facultado para contratar procesos de selección de personal, ante lo cual debe indicarse que, tal como se señaló en precedencia, que, si la Fundación no contempla dentro de su objeto social la actividad de realizar procesos de selección de personal, el representante legal no podía celebrar contratos o convenidos en este sentido.

Así las cosas, concluye la Sala que, de los elementos materiales probatorios que obran hasta este momento procesal, hay lugar decretar la suspensión provisional del acto de elección del señor Celso Gustavo Rincón Muriel, como Personero Municipal de Teorama, que tuvo lugar el 09 de enero del año en curso, contenida en el Acta de Sesión Especial N° 003 de esa fecha, por parte del Concejo Municipal de Teorama, conforme lo dispone el artículo 231 del CPACA, al advertirse la violación de las disposiciones normativas antes referidas.

En todo caso se aclara, que el análisis y decisión que sobre la medida cautelar se emite, no es definitivo, no constituye prejuzgamiento y no restringe a la Sala para que al momento de decidir de fondo asuma una posición total o parcialmente diferente, dado que con el transcurrir de la actuación procesal es factible el arribo de nuevas pruebas o la presentación de nuevos argumentos que lleven a resolver en sentido contrario al que se adopta de forma provisional en esta primera decisión.

En mérito de lo anteriormente expuesto el Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda de nulidad electoral presentada por el señor Miguel Ángel Flórez Rivera, en nombre propio, contra el señor Celso Gustavo Rincón Muriel, el Concejo Municipal de Teorama, el Municipio de Teorama y la Fundación de Estudios para el Desarrollo de la Participación y la Integración Política y Social en Colombia - Creamos Colombia - la conforme a lo expuesto en la parte motiva.

Téngase como acto administrativo demandado el **Acta de Sesión Especial N° 003 del 09 de enero de 2024**, emitida por el Concejo Municipal de Teorama, en que declaró electo a Celso Gustavo Rincón Muriel, como Personero Municipal de Teorama, para el periodo 2024-2028.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al señor Celso Gustavo Rincón Muriel, al Presidente del Concejo Municipal de Teorama, el Alcalde del Municipio de Teorama y al Representante Legal de la Fundación de Estudios para el Desarrollo de la Participación y la Integración Política y Social en Colombia - Creamos Colombia, conforme lo establece el artículo 277-1 literal a) del CPACA en concordancia con el contenido de la Ley 2213 de 2022, en las direcciones electrónicas suministradas por el demandante, esto es, con el envío de copia de la demanda con sus anexos y la presente decisión. Si no se pudiere efectuar la notificación dentro de los dos (02) días siguientes, se notificará el electo, mediante aviso que se publicará por una vez en dos (02) periódicos de amplia circulación en el territorio de la respectiva circunscripción, teniendo en cuenta la forma prevista en los literales b) y c) del numeral 1° del artículo 277 ibidem.

De conformidad con lo establecido en el artículo 279 del CPACA, la parte demandada tendrá un término de quince (15) días siguientes al día de notificación personal del presente auto o al día de la publicación del aviso, según el caso, para contestar la demanda.

TERCERO: NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público (R) Judicial II para Asuntos Administrativos ante esta Corporación, como lo dispone el numeral 3° del artículo 277 del CPACA, en armonía con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: NOTIFÍQUESE por estado la presente providencia al demandante.

QUINTO: INFÓRMESE a la comunidad residente en el Municipio de Teorama la existencia de este proceso a través del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el numeral 5° del artículo 277 del CPACA.

SEXTO: DECRETAR la medida cautelar de suspensión de provisional del Acta de Sesión Especial N° 003 del 09 de enero de 2024, por medio de la cual el Concejo Municipal de Teorama eligió al señor Celso Gustavo Rincón Muriel, como Personero Municipal del referido municipio para el periodo 2024-2028, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEPTIMO: De conformidad con el párrafo 1º del artículo 175 del C.P.A.C.A, se requiere al Concejo Municipal de Teorama para que, durante el término para dar respuesta a la demanda, allegue el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder, en especial el Convenio de Cooperación N° 001 de 2023, suscrito con la Fundación de Estudios para el Desarrollo de la Participación y la Integración Política y Social de Colombia – Creamos Colombia. Se advierte que la inobservancia de estos deberes constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto, que para el caso concreto, lo será el Presidente de la Corporación.

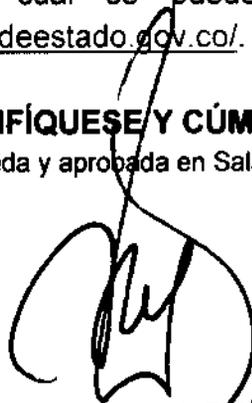
OCTAVO: De las excepciones que se propongan con la contestación de la demanda, se dará el trámite previsto en los artículos 175 y 201A del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021.

NOVENO: RECONÓZCASELE personería para actuar a los profesionales del derecho, German Ernesto Escobar Higuera, como apoderado del señor Celso Gustavo Rincón Muriel; Edgar Guerrero Minorta, como apoderado del municipio de Teorama; y a Edgar Alfonso González Salas, como apoderado de Fundación de Estudios para el Desarrollo de la Participación y la Integración Política y Social nn Colombia - "Creamos Colombia".

DECIMO: ADVIERTASE a las partes y sus apoderados, que la gestión documental de procesos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se realiza a través de la plataforma SAMAI, por lo que la totalidad de documentación que se remita con destino a este y todos los procesos, deberá ser cargada a través de dicha herramienta electrónica, la cual se puede acceder a través del link: <https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 1 de la fecha)



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado



EDGAR E. BERNAL JAUREGUI
Magistrado



GARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado