

# *República de Colombia*



## *Tribunal Administrativo del Meta- Sala Cuarta Oral*

---

**MAGISTRADO PONENTE: HECTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, septiembre diecisiete (17) de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN: 50001-33-33-003-2020-0033-01**  
**DEMANDANTE: PROCURADORA 94 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE VILLAVICENCIO**  
**DEMANDADO: CONCEJO MUNICIPAL DE PUERTO GAITÁN (META) y MARISOL DURÁN DEVIA**  
**M. DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la demandada MARISOL DURAN DEVIA, contra el auto del 12 de agosto de 2020, por medio del cual el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio negó la excepción previa de ineptitud de demanda propuesta por la recurrente.

### **ANTECEDENTES**

La Procuradora 94 Judicial I para Asuntos Administrativos de Villavicencio, interpuso demanda, a través del medio de control de Nulidad Electoral, solicitando que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución Administrativa No. 100.10.01.03 de enero 10 de 2020, proferido por la Mesa directiva del Concejo Municipal de Puerto Gaitán (Meta), por medio del cual se conformó la lista de elegibles y ordenó que se le tomara posesión a la señora MARISOL DURAN DEVIA, identificada con la Cedula de Ciudadanía No. 40.384.603 como Personera Municipal para el período 2020-2024.

Igualmente solicitó, que se declare la nulidad de la Resolución No. 100.10.01.63 de 15 de octubre de 2019, del Concejo del Municipio de Puerto Gaitán, por la cual convocó y reglamentó el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero del Municipio de Puerto Gaitán para el periodo 2020-2024, por los vicios de ilegalidad de inconstitucionalidad en los incurrir.

Pidió, que como consecuencia de las nulidades se ORDENE al CONCEJO MUNICIPAL DE PUERTO GAITAN realizar un nuevo proceso de convocatoria para la elección de Personero Municipal para el periodo 2020-2024, dando estricta aplicación a lo establecido en la Ley 1551 de 2012 y el título 27 del Decreto 1083 de 2015, relacionado con los estándares mínimos para elección de personeros municipales.

En la contestación de la demanda la demandada MARISOL DURÁN DEVIA, propuso el medio exceptivo de *“Inepta demanda”*

### **PROVIDENCIA APELADA**

El 12 de agosto de 2020, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio, dando aplicación a lo dispuesto en el Decreto 806 de 2020, resolvió negar la excepción previa de ineptitud de demanda formulada por la recurrente.

En suma, la juzgadora de primera instancia señaló que de conformidad con la jurisprudencia, el acta No. 100.10.06 del 10 de enero de 2020, es un acto de contenido electoral que tiene la virtualidad de influir en la decisión de la elección, previo y necesario para adoptar la decisión definitiva, el cual será analizado de manera indirecta, para determinar la nulidad del acto definitivo que se concreta en la Resolución No. No. 100.10.06 del 10 de enero de 2020, contra la cual, además, procedía la presentación de reclamaciones por los demás aspirantes al cargo, conforme se señaló en el artículo cuarto.

Advirtió, que si bien, mediante Acta de Reunión del Concejo Municipal de Puerto Gaitán No. 100.10.06 del 10 de enero de 2020, se dejó

expresa constancia de que la señora Duran Devia quedaba elegida como Personera Municipal, allí mismo, se dejó claridad que, mediante Resolución se conformaría la lista de elegibles y se elegiría a la Dra. Marisol como personera, teniendo en cuenta la aprobación del Concejo, lo cual denota la voluntad de la administración de materializar la decisión mediante un acto administrativo definitivo de elección, tendiente a modificar la situación jurídica concreta de la señora Duran Devia, de aspirante a electa, elegida o nombrada, y de los otros aspirantes en excluidos de dicho nombramiento, así como que también crea una situación jurídica concreta y es la designación de quien será la personera municipal para el periodo mencionado.

Concluyó indicando, que el Acta de sección No. 100.10.06 del 10 de enero de 2020 funge como una constancia escrita de lo sucedido en la sesión del Concejo, que se materializó con la Resolución que fue debidamente demandada, que nombró a la Dra. Marisol Duran Devia como Personera Municipal, no obstante, ello no es óbice, para que cuando se esté estudiando de fondo la legalidad de la Resolución demandada también se analice el antecedente contenido en el acta de sesión del Concejo Municipal de Puerto Gaitán- Meta.

### **EL RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión, la demandada MARISOL DURÁN DEVIA, a través de su apoderado, interpuso recurso de apelación, precisando que la facultad para elegir el Personero Municipal recae en la corporación como tal, esto es, en el cuerpo colegiado de elección popular, más no en su mesa directiva; explicando, que si bien el artículo 82 de la Ley 136 de 1994 indica que las decisiones de la Corporación que no requieran de un acuerdo se adoptan mediante resoluciones que suscriben las mesas directivas, ello no significa que sean éstas últimas las que tienen la capacidad de elegir a los personeros, menos aun cuando tal facultad tiene origen en una norma constitucional, esto es, el numeral 8 del artículo 313.

Refirió, que las citas jurisprudenciales que hace el Despacho no tienen lugar en el caso concreto, pues, contrario a lo que se indica en la

providencia apelada, la resolución demandada es apenas un acto de trámite, no definitivo, en el que se hace alusión a la conformación de una lista de elegibles, pero no se decide la elección, resaltando, que es tan cierto que incluso en el texto de dicha resolución se prevé la posibilidad que durante los días subsiguientes se formulen reclamaciones frente a la composición de dicha lista, pero en ningún momento se avizora siquiera gramaticalmente la inclusión en ese acto de una decisión de elección.

Dijo, que incluso aun admitiendo que la expedición de la resolución demandada evidencia una aparente incongruencia, pues, en ella se conforma apenas la lista de elegibles, se tendría que admitir que lo que hizo el H. Concejo fue anticipar la elección de la Dra. DURAN DEVIA, tomando entonces la decisión en la reunión del Concejo que tuvo lugar entre las 10:14 y las 10:25 a.m. del 10 de enero de 2020, sin que se considere que la elección la hizo la mesa directiva mediante la Resolución No.100.10.01.03 demandada.

Reiteró, que las resoluciones a que se refiere el citado artículo 82 de la Ley 136 de 1994, son actos en los que la Mesa Directiva da fe o acredita una decisión tomada por la corporación en pleno, pero es obvio que la resolución demandada no se configura como un instrumento para mostrar o ritualizar una decisión tomada por el Concejo Municipal, sino que contiene una decisión tomada por esa Mesa Directiva.

Concluyó precisando, que la resolución demandada no es el acto electoral, ni siquiera el preparatorio de la elección, pues, ya ella había sido tomada por el pleno del H. Concejo Municipal, según aparece en el acta N°100.10.10.06, resaltando que al formularse las pretensiones de la demanda no se hizo referencia en abstracto (sin indicar siquiera el número y fecha) del acto de elección de aquella persona como Personera Municipal, sino que se precisó o concretó equivocadamente el acto administrativo cuya nulidad se persigue.

#### **CONSIDERACIONES:**

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del C.P.A.C.A., esta Colegiatura es competente para decidir el recurso de apelación

en virtud de lo preceptuado en el inciso cuarto del numeral 6º del artículo 180 y el numeral 3 del artículo 243 ibídem, en concordancia con el inciso final del Decreto 806 del 2020.

Ahora bien, atendiendo la réplica de la recurrente, considera la Sala que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si en el presente asunto se configura la ineptitud de la demanda, al no haberse demandado el Acta No. 100.10.10.06 de la sesión del Concejo Municipal de Puerto Gaitán realizada el 10 de enero de 2020.

Para la Sala, la excepción planteada debe ser desestimada por cuanto si bien fue denominada como previa, de su contenido contrastado con los cargos señalados en la demanda, resulta ser un aspecto de fondo que debe ser resuelto al dictarse sentencia que ponga fin a la controversia en primera instancia.

La anterior intelección se fundamenta en las siguientes razones fácticas y jurídicas:

El órgano de cierre de esta jurisdicción<sup>1</sup>, ha precisado que las “*excepciones previas*” pretenden el saneamiento del proceso, por causa de vicios o defectos en el mismo y su finalidad es mejorarlo o terminarlo cuando lo primero no es posible; todo orientado a evitar nulidades o sentencias inhibitorias; por su parte, las “*excepciones de mérito*” son aquellos medios de defensa que interpone el demandado, con el objeto de “*destruir*” total o parcialmente las pretensiones que esgrime el actor en su demanda, por ello, la doctrina las ha caracterizado como aquellas “*que se dirigen básicamente a desconocer las pretensiones del demandante, por inexistentes o inoportunas*”

Ahora bien, tal como se indicó en los antecedentes de este proveído, la demandante pretende que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Administrativas Nos. 100.10.01.03 de enero 10 de 2020, proferida por la Mesa directiva del Concejo

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCION QUINTA, providencia del 3 de septiembre de 2014, dictada dentro del proceso con Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00042-00, con ponencia del Doctor ALBERTO YEPES BARREIRO

Municipal de Puerto Gaitán (Meta), por medio de la cual conformó la lista de elegibles y ordenó que se le tomara posesión a MARISOL DURAN DEVIA como Personera de ese Municipio para el período 2020-2024 y, en la No. 100.10.01.63 de 15 de octubre de 2019, por la cual el referido Concejo convocó y reglamentó el concurso público y abierto de méritos para proveer el mencionado cargo; como consecuencia, deprecó que se ordene adelantar un nuevo proceso para el nombramiento del personero municipal del citado municipio de conformidad con lo previsto en la Ley 1551 de 2012 y el título 27 del Decreto 1083 de 2015.

La actora, considera que los actos acusados se encuentran viciados de nulidad por las causales establecidas en los artículos 137 y 275 del C.P.A.C.A., al haber sido expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse y de manera irregular.

En el acápite del concepto de violación correspondiente, la demandante explicó que la CORPORACIÓN CENTRO DE CONSULTORÍA Y EDICIÓN SOCIO ECONOMICA "CCIES", con la cual el Concejo Municipal de Puerto Gaitán (Meta) adelantó el concurso de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal, no está en capacidad jurídica ni cuenta con la idoneidad para realizar concursos para personero, resaltando, que en el objeto estatutario de la misma se encuentra que no desarrolla actividades propias de concursos públicos, aunado a que no se encuentra inscrita como institución de educación.

Igualmente, censura la demandante que no se produjo un acto de elección como tal, pues, la personera no fue elegida mediante votación, operando una especie de elección automática o presunta, resaltando que fue elegida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal a través de la resolución demandada, contrariando lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 136 de 1994, por falta de competencia, ya que el nombramiento es función del Concejo Municipal en pleno.

En este orden de ideas, el segundo de los cargos endilgados en el presente asunto es precisamente lo relacionado con la forma como fue elegida la demandada MARISOL DURÁN DEVIA como Personera Municipal de Puerto

Gaitán (Meta), con lo cual se establece que la excepción planteada no es previa, sino que busca atacar una de las pretensiones de la demanda, es decir, toca con el fondo de la controversia, por lo que ésta no es la oportunidad para resolverla sino que deberá definirse en la sentencia cuando el operador jurídico cuenta con todas las pruebas y elementos de juicio, pues, es allí donde podrá establecer a quien le asiste razón, si a la parte demandante que afirma que no existió elección o la parte demandada que considera que fue elegida en el acta de la sesión de la plenaria realizada el 10 de enero de 2020.

Así las cosas, se confirmará la decisión apelada, pues, la excepción propuesta por la demandada DURÁN DEVIA debe ser desestimada, pero por los argumentos señalados en este proveído.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta Oral de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,

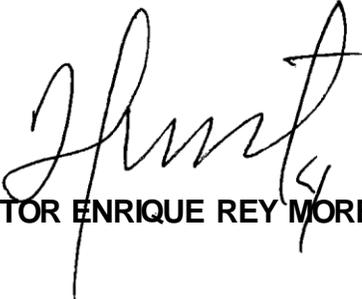
**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto proferido el 12 de agosto de 2020, dictado por el cual el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio, por medio del cual negó la excepción previa de ineptitud de la demanda propuesta por la recurrente, por las razones señaladas en esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme la presente providencia, se dispone por Secretaría la remisión del expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta: 023

  
**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**



**NELCY VARGAS TOVAR**

*Aclara voto*



**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, treinta (30) de septiembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL  
DEMANDANTE: PROCURADORA 94 JUDICIAL I PARA ASUNTOS  
ADMINISTRATIVOS DE VILLAVICENCIO  
DEMANDADO: CONCEJO MUNICIPAL DE PUERTO GAITÁN  
(META) y MARISOL DURÁN DEVIA  
EXPEDIENTE: 50001-33-33-003-2020-0033-01

## ACLARACIÓN DE VOTO MAGISTRADA NELCY VARGAS TOVAR

Con el acostumbrado respeto, me permito aclarar el voto frente a la decisión mayoritaria adoptada en la providencia del 17 de septiembre hogañó, mediante la cual se confirmó el auto proferido el 12 de agosto de 2020, proferido por el cual el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual se negó la excepción previa de ineptitud de la demanda propuesta por la demandada.

Lo anterior, en atención a que, si bien comparto la decisión de confirmar la providencia recurrida, considero que en este caso se dejó a un lado el análisis respecto al acto que la recurrente alude debió demandarse, esto es, el Acta No. 100.10.10.06 del 10 de enero de 2020.

En efecto, la demandante solicitó se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución N° 100.10.01.03 de enero 10 de 2020, de la Mesa directiva del Concejo Municipal de Puerto Gaitán - Meta. Acto por medio del cual, el Concejo de Puerto Gaitán conforma la lista de elegibles y ordena que se tome posesión a MARISOL DURAN DEVIA, como Personera de ese Municipio para el período 2020 a 2024, sin embargo, la recurrente alude a un acto disímil, esto es, el Acta No. 100.10.10.06 del 10 de enero de 2020, que según lo expresado en el recurso, contiene la decisión de elección de la Dra. DURÁN DEVIA como Personera Municipal, razón por la cual, lo procedente en este caso, sería determinar cuál es el acto definitivo a demandar.

Sobre los actos pasibles de control electoral en el que se demande la elección o nombramiento de un personero, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

#### “4.2 Los actos pasibles de control electoral

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

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

“(…) los actos trámite o preparatorios<sup>1</sup> no son pasibles de control judicial, puesto que desde la perspectiva de la nulidad electoral solo lo son aquellos a través de los cuales se hace la elección, el nombramiento o el llamamiento a proveer vacantes, respectivamente.

(…)

Por supuesto, ello no implica que si se presentan vicios en los actos de trámite o preparatorios que dieron origen al acto de designación, aquellos queden sustraídos del control judicial, pues lo que sucede es que dichas anomalías se estudiarán por el juez electoral cuando analice la legalidad del acto definitivo.”<sup>2</sup>

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

(…)

En suma, la Sección examinará, únicamente, la legalidad del acto de elección del Personero de Jamundí contenido en el Acta N° 005 de 9 de enero de 2016,

<sup>1</sup> Los actos de trámite son aquellos que dan impulso a la actuación y por eso se conocen como meros actos de trámite, en tanto los actos preparatorios, según la academia, son aquellos previos, pero necesarios para adoptar una decisión de fondo.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 18 de febrero de 2016, radicación 25000-23- 41-000-2015-00101-02 CP. Alberto Yepes Barreiro.

y en ese estudio determinará la legalidad de los actos preparatorios y de trámite que precedieron a la designación.<sup>3</sup>”

Conforme lo anterior y una vez verificados los fundamentos fácticos y las pretensiones de la demanda que analizó el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la sentencia en cita, se evidencia que en el trámite de elección de los personeros municipales, se expide un acto que contiene la conformación de la lista de elegibles y otro, a través del cual se realiza la elección o nombramiento del personero, de tal forma que resulta necesario contrastar el contenido del acto demandando- Resolución N° 100.10.01.03 de enero 10 de 2020, con el acto aludido por la recurrente, esto es, el Acta No. 100.10.10.06 del 10 de enero de 2020, para efectos de determinar cuál de los dos contiene la elección del personero en Puerto Gaitán.

Sin embargo, una vez revisados los documentos obrantes en el plenario, se evidencia que no obra el Acta No. 100.10.10.06 del 10 de enero de 2020, situación que imposibilita determinar en este estadio, su existencia, así como su contenido y de contera, el acto definitivo pasible de demanda.

De manera que, se imponen dos alternativas. Una, decretar en este estadio del proceso, prueba de oficio tendiente a solicitar el acto administrativo al que alude la recurrente, pues a juicio de la suscrita, la excepción propuesta si tiene la connotación de previa. Y dos, ante la duda, darse trámite al proceso, siendo esta la opción que, a mi juicio, debe adoptarse en este caso, dejando para el momento de emitirse la sentencia y una vez decretadas las pruebas pertinentes, el análisis de si el acto demandado, es el que finalmente declaró la elección y, por ende, susceptible de control judicial. Lo anterior, en aras de garantizar el acceso material a la administración de justicia en este asunto, en el que se encuentra en discusión los principios de objetividad y transparencia en el proceso de selección del Personero municipal de Puerto Gaitán.

En los anteriores términos, dejo plasmada la aclaración de voto.

  
**NELCY VARGAS TOVAR**  
**Magistrada**

<sup>3</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 08 de Junio de 2017, Radicación Número: 76001-23-33-000-2016-00233-01, Actor: Cesar Hernando Rodríguez Ramos Demandado: Juan Carlos Echeverri Rodríguez– Personero de Jamundí (Valle) – Período 2016-2019 Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro Bogotá.