



RECURSO DE APELACIÓN – Contra auto que decretó suspensión provisional del acto de elección de Personero Municipal de Ibagué / SUSPENSIÓN PROVISIONAL – La calidad de entidad especializada en procesos de selección de personal debe estar contenida en el objeto social / RECURSO DE APELACIÓN – Confirma decisión

La fuerza ejecutiva y ejecutoria de los actos administrativos, entendidas como prerrogativas y pilares fundamentales de la actuación pública, determinan su imposterizable cumplimiento, incluso cuando han sido sometidos al escrutinio jurisdiccional. Por lo anterior, los administrados cuentan con una garantía que les permite solicitar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos en los trámites contencioso-administrativos en los que se cuestiona su legalidad. (...). [L]a providencia recurrida fundó su determinación de acceder a la petición cautelar de suspender de manera provisional los efectos jurídicos del Acta No. 057 de 27 de febrero de 2020, dictada por el Concejo Municipal de Ibagué, en lo concerniente con la declaratoria del acto de elección del demandado, como personero de esa municipalidad, para el periodo 2020-2024, apoyado en el entendimiento que este juez electoral le dio al contenido del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015. (...). [E]n asuntos, como el presente en los que se cuestiona que la entidad que, por decisión del concejo municipal, participó en el proceso adelantado para elegir personero municipal, carece de la calidad de "...entidad especializada en procesos de selección de personal", es lo procedente entrar a revisar su objeto social, el cual claramente debe estar consignado en sus estatutos y en el certificado de existencia de representación legal. (...). [E]n 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. (...). Así las cosas, se tiene que la decisión apelada se dictó con fundamento en la tesis que fijó esta Sección, por lo que no se advierte la escasa argumentación a la que alude el recurrente como tampoco que se haya incurrido en la omisión de tener en consideración los documentos allegados por el demandado, lo que impone concluir que no existen argumentos para revocar la medida cautelar declarada en la providencia recurrida. Por último, se precisa que el recurrente señaló que el cargo de violación formulado por la parte actora, no incide en el acto de elección que se pide anular, para lo cual basta con señalar que su argumento carece de vocación de prosperidad pues en oportunidad anterior ya se anuló la elección de otro personero porque se demostró que, en efecto, el acto estaba viciado porque se probó que la entidad que adelantó el concurso no cumplió con la exigencia de "...entidad especializada en procesos de selección de personal", que exige el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015. Asimismo, resta manifestar que en lo referente a la sentencia a la que se alude en el recurso de apelación, basta con señalar que fue dictada por el Tribunal Administrativo de Boyacá y contradice la tesis vigente según la cual la calidad de "...entidad especializada en procesos de selección de personal", que exige el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, debe demostrarse a partir de su objeto social, lo que demuestra que dicho antecedente no resulta asimilable al presente asunto. En conclusión, se confirmará la decisión contenida en el auto de 31 de agosto de 2020, en cuanto decretó la medida de suspensión provisional del acto de elección del señor WILSON PRADA CASTRO, como Personero Municipal de Ibagué, pues como se demostró los reparos del recurrente carecen de vocación de prosperidad.





NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a la calidad de entidad especializada en procesos de selección de personal señalada en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de junio de 2017, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 76001-23-33-000-2016-00233-01. De los actos y actividades comprendidas en el objeto social de las sociedades, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 17001-23-31-000-2003-00896-01(37485).

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 229 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 277

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 73001-23-33-000-2020-00081-01

Actor: EDGARDO AUGUSTO SÁNCHEZ LEAL

Demandado: WILSON PRADA CASTRO - PERSONERO MUNICIPAL DE IBAGUÉ

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL - Confirma decretó de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto de elección acusado

AUTO RESUELVE APELACIÓN CONTRA MEDIDA CAUTELAR

Procede la Sala a pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandado contra el auto de 31 de agosto de 2020 que, además, de admitir la demanda, decretó la medida de suspensión provisional del acto de elección del señor **WILSON PRADA CASTRO**, como Personero Municipal de Ibagué, periodo 2020-2024.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

El señor **EDGARDO AUGUSTO SÁNCHEZ LEAL**, por intermedio de apoderada judicial, ejerció medio de control de nulidad electoral, en la cual solicitó:

“Se **DECLARE** la nulidad del acto de elección del señor **WILSON PRADA CASTRO** como Personero Municipal de Ibagué para el periodo 2020-2024, llevada a cabo por





el **CONCEJO MUNICIPAL DE IBAGUÉ**, en la sesión plenaria del veintisiete (27) de febrero de dos mil veinte (2020) y **contenida en el Acta nro. 057 de la misma fecha**, así como de todos los actos de contenido electoral proferidos previo a la elección...”.

De igual manera, pidió que se decretara la suspensión provisional de los efectos jurídicos **del Acta No. 057 de 27 de febrero de 2020, dictada por el Concejo Municipal de Ibagué**, en lo concerniente con la declaratoria del acto de elección del demandado, como personero de esa municipalidad, para el periodo 2020-2024.

Como fundamento de su petición cautelar expuso que:

El **Concejo Municipal de Ibagué** y la **Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económico** suscribieron contrato de prestación de servicios No. 93 de 10 de octubre de 2019, cuyo objeto era “...elaborar, practicar, evaluar y entregar los resultados obtenidos en la aplicación de las pruebas de conocimiento y competencias laborales para proveer el cargo de Personero Municipal de Ibagué para el periodo 2020-2024”.

En criterio de la parte actora, la contratación de dicha corporación contradice lo dispuesto por el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015¹, según el cual:

“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.
(...)”.

Señaló que, de la revisión de los estatutos, del certificado de existencia y representación legal y de algunas comunicaciones del Ministerio de Educación Nacional², se concluye que la Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económico, carece de la calidad de Universidad o de institución de educación superior pública o privada.

Así las cosas, en su criterio, solo queda la posibilidad de que la Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económico, de cuenta que tiene la calidad de entidad especializada en procesos de selección de personal.

Al respecto, precisó que el Consejo de Estado, Sección Quinta, en fallo de 8 de junio de 2017³, determinó que de la “...interpretación con efecto útil del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 la Sección entiende que una ‘entidad especializada en procesos de selección de personal’ es aquella persona jurídica privada o pública, que

¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública

² Que no precisó.

³ Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. 76001-23-33-000-2016-00233-01.





tenga **dentro de su objeto social** la realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal...".

De acuerdo con lo anterior, señaló que de la revisión de los estatutos y del certificado de representación legal de la Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económico, resulta "...evidente que las actividades de realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal, no se encuentran incluidas dentro del objeto social...".

En conclusión, para el demandante la Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económico, no cumple con las exigencias establecidas en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, y no podía participar en el proceso de elección de personero municipal de Ibagué, "...lo que de paso conlleva a que la persona elegida en dicho proceso no cumple con los parámetros correspondientes a un proceso meritocrático, vulnerando indudablemente la carta política, en especial el principio constitucional del mérito, lo cual da lugar a que el Honorable Tribunal decrete la medida cautelar solicitada".

1.2. Trámite en primera instancia

Por auto de 11 de marzo de 2020, corrió traslado de la petición cautelar al demandado, al Concejo Municipal de Ibagué, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público.

1.2.1 Del demandado

El demandado, mediante apoderado judicial, afirmó que la parte actora fundamenta su petición cautelar en la presunta infracción del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, porque considera que la **Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económico**, carece "...de idoneidad y capacidad para ejecutar el contrato y por tanto para llevar a cabo el concurso público".

Al respecto, señaló que "resulta insuficiente la carga argumentativa y probatoria realizada por la solicitante para sostener su tesis..." y expuso que las pruebas que allegó con este escrito, dan cuenta de la necesidad de "...agotar un profundo y consensado debate probatorio", refiriéndose al Registro Único de Proponentes y a 21 contratos celebrados por la citada corporación con "...concejos municipales cuyos objetos tuvieron relación directa con la elección de personeros...", que relacionó discriminando el contrato, la entidad y su objeto.

Sumado a lo anterior, señaló que el Tribunal Administrativo de Boyacá, en fallo de segunda instancia⁴, avaló la capacidad de la Corporación Centro de Consultoría Investigación y Edición Socio-Económica para celebrar y ejecutar contratos cuyo objeto sea adelantar procesos de elección de personeros municipales, para lo cual acudió al RUP.

⁴ Tribunal Administrativo de Boyacá, fallo de 7 de febrero de 2017, Rad. 1523833332016005501, M.P. José Ascensión Fernández Osorio.





Así las cosas, concluyó que “...no se evidencia la violación de la norma invocada por la parte actora, razón por la cual se concluye que no están dados los presupuestos para declarar la medida cautelar” y solicitó negar la petición cautelar deprecada por la parte actora.

1.2.2. El Concejo Municipal de Ibagué allegó pronunciamiento que no fue tenido en consideración por su extemporánea presentación.

1.2.3. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Ministerio Público no se pronunciaron.

1.3. Decisión recurrida

Mediante auto de 31 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo del Tolima admitió la demanda y decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto de elección del demandado como Personero de Ibagué. Para adoptar la decisión cautelar señaló que:

En la demanda electoral se afirma que el acto de elección está viciado de infracción de norma en que debía fundarse y falsa motivación, por desconocimiento del contenido del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015.

Refirió que de conformidad con la conclusión a la que arribó el Consejo de Estado, Sección Quinta, en sentencia de 8 de junio de 2017⁵, en un caso similar al presente y de la revisión del certificado de existencia y representación legal concluyó que la Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económico, es una entidad sin ánimo de lucro.

Luego, transcribió el objeto social y determinó que de “...la simple lectura del citado certificado y de los estatutos, no se advierte de forma expresa que la Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio – Económica – CCIES **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, norma citada como violada” (Negrilla fuera de texto original).

Precisó que el apoderado del demandado, allegó al expediente el Certificado de Inscripción y Clasificación en el Registro de Proponentes de la Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio – Económica – CCIES, y que el mismo da cuenta de su inscripción en el código 80111700 – que refiere al “Reclutamiento de personal”.

No obstante, concluyó que “...dentro del acápite de experiencia reportada solamente aparecen dos contratos suscritos con el Consorcio Servicios de Tránsito de Villavicencio y que no guardan relación con el reclutamiento de personal”.

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. 76001-23-33-000-2016-00233-01.



Finalmente, expuso que “...los elementos materiales probatorios que obran hasta este momento procesal” daban cuenta que era lo procedente decretar la medida cautelar requerida por el demandante.

1.4. Recurso de apelación

El demandado apeló el decreto de la suspensión provisional declarada por el Tribunal, para lo cual expuso que:

La decisión de “...suspensión del acto de elección se fundamentó única y exclusivamente en la confrontación del objeto social y los estatutos de la Corporación Centro de Consultoría Investigación y Edición Socio Económica. De esta manera estableció una tarifa legal para determinar la capacidad contractual de la persona jurídica”.

Empero, en su criterio, el Tribunal omitió valorar y realizar un juicio de ponderación con los documentos que allegó cuando descorrió traslado de la medida cautelar y los obrantes en el expediente.

Destacó que la Corporación Centro de Consultoría Investigación y Edición Socio-Económica, previo a suscribir el contrato con el Concejo Municipal de Ibagué, ya había celebrado en el 2015 “...alrededor de 21 contratos (...) con el mismo objeto en otros Municipios...”, además, insistió que en el Registro Único de Proponentes reportó la actividad de reclutamiento personal bajo el código 80111700.

Afirmó que de la valoración de los contratos y del RUP, demuestran la idoneidad y la experiencia que el Tribunal no encontró demostrados.

Resaltó que la medida cautelar se declaró “...con fundamento en un argumento tan frágil como lo es, que dentro del objeto social y los estatutos no se observa la actividad de `la realización, apoyo o gestión a proceso de selección personal´” y agregó, que “resulta prematuro en esta etapa preliminar definir certeramente, si la Corporación Centro de Consultoría Investigación y Edición Socio Económica ostenta la calidad especializada que exige la norma”.

Consideró que las pruebas que aportó cuando se pronunció respecto de la petición cautelar generan “dudas” que deberán ser resueltas en la sentencia y no en esta etapa inicial del trámite judicial.

Reiteró que la idoneidad y la experiencia de las personas jurídicas que contratan con el Estado, no se acreditan de manera exclusiva con el certificado de existencia y representación legal y con sus estatutos, pues también es dable acudir a “...las actividades registradas en el Registro Único de Proponentes y con los contratos celebrados”.

Acto seguido enlistó los 21 contratos o convenios que la Corporación Centro de Consultoría Investigación y Edición Socio-Económica, celebró antes de suscribir el que ahora se cuestiona con el Concejo Municipal de Ibagué.





Lo anterior, para determinar que “...cotejado el objeto del contrato suscrito entre la Corporación Centro de Consultoría Investigación y Edición Socio Económica y el Concejo municipal de Ibagué con los celebrados con otros Concejos municipales, **se concluye que guardaban relación directa entre sí**” (negrilla fuera de texto original).

Sumado a lo anterior, informó que el Tribunal Administrativo de Boyacá, en fallo de segunda instancia⁶, concluyó que la Corporación Centro de Consultoría Investigación y Edición Socio Económica “...puede considerarse como una entidad especializada en procesos de selección de personal, debido a que tiene registrado ese servicio específico en el RUP y además, en gracia de discusión, acreditó la realización de procesos similares con anterioridad a la suscripción del contrato con el Concejo Municipal de Santa Rosa de Viterbo”.

De igual manera, acudió a la sentencia C-105 de 2013 de la Corte Constitucional, para señalar “...que la participación de la Corporación en el concurso de méritos obedeció a un apoyo técnico, sin que éste pueda ser considerado como determinante en el acto de elección. Toda vez, que como bien lo señaló la Corte el responsable directo del proceso son los concejos municipales, quienes incluso pueden adelantar el proceso de manera directa sin la colaboración de estas”.

Para finalizar, afirmó que “...al no estar evidenciada la violación de la norma señalada como desconocida la medida decretada no cumple su finalidad”.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia y oportunidad del recurso

En los términos del inciso final del artículo 277 del CPACA, norma de carácter especial para aquellos trámites que se adelantan bajo el procedimiento del medio de control de nulidad electoral, contra el auto que resuelve la suspensión provisional de los efectos del acto acusado, atendiendo la instancia en que se profiera, procede el recurso de **apelación**, cuando es de doble instancia y, el de reposición, en tratándose de única instancia. Así las cosas, teniendo que cuenta que el presente proceso se tramita en doble instancia el recurso de apelación interpuesto resulta procedente.

En lo que refiere a la oportunidad de la presentación del recurso, la Sala expone que, mediante auto de 15 de septiembre de 2020, el Tribunal Administrativo del Tolima señaló “...que por error atribuible a la plataforma de correo electrónico no se tuvo en cuenta el recurso de apelación de 03 de septiembre del año en curso presentado por el apoderado del demandado **WILSON PRADA CASTRO**...”.

Por lo anterior, en la misma providencia, se concluyó que “...en razón a que el recurrente como obra a folios 192 a 202, interpuso y sustentó dentro del término legal el recurso de apelación contra el auto de 31 de agosto de 2020, mediante el cual se decretó la medida de suspensión provisional del acto de elección del señor WILSON PRADA CASTRO como Personero Municipal de Ibagué, en los términos del párrafo final del

⁶ Tribunal Administrativo de Boyacá, fallo de 7 de febrero de 2017, Rad. 1523833332016005501, M.P. José Ascensión Fernández Osorio



artículo 277 del C.P.A.C.A, para ante el Honorable Consejo de Estado — Sección Quinta, CONCÉDASE, en el efecto DEVOLUTIVO, el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del citado demandado”, providencia que no fue recurrida por las partes.

Así las cosas, se tiene que el auto recurrido data del 31 de agosto de 2020 y que el recurso de apelación se presentó el 3 de septiembre de 2020, durante el término de ejecutoria, según lo certificó la Secretaría del Tribunal Administrativo del Tolima⁷, lo que demuestra que se interpuso en debida oportunidad.

2.2. Generalidades sobre la suspensión de los efectos de los actos de elección

La fuerza ejecutiva y ejecutoria de los actos administrativos, entendidas como prerrogativas y pilares fundamentales de la actuación pública, determinan su imposterable cumplimiento, incluso cuando han sido sometidos al escrutinio jurisdiccional.

Por lo anterior, los administrados cuentan con una garantía que les permite solicitar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos en los trámites contencioso–administrativos en los que se cuestiona su legalidad.

Un breve barrido normativo en lo que concierne su génesis, lleva a establecer que la figura de la suspensión provisional de los efectos del acto fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico con la Ley 130 de 1913, replicada, posteriormente, en la Ley 80 de 1935.

Sin embargo, su consagración, a nivel constitucional, se produjo solo hasta 1945 con el Acto Legislativo 01 en su artículo 193, disposición que fue desarrollada por las disposiciones normativas contenidas en el Decreto–ley 01 de 1984.

El cambio de paradigma constitucional no significó su desaparición. Por el contrario, su existencia fue ratificada en el texto de la Constitución de 1991 al establecerse, en el artículo 238, la facultad de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para suspender provisionalmente los efectos de los actos demandados “por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.”

En la actualidad, las exigencias para su formulación y prosperidad se encuentran establecidas en el Título XVII, Libro cuarto de la Ley 1437 de 2011, que en sus artículos 229 y siguientes determina los rasgos característicos de esta institución cautelar, los cuales se explican de la siguiente manera:

- La suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado podrá ser solicitada “en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción” –art. 229 CPACA–.

⁷ Informe secretarial que data del 14 de septiembre de 2020.





- El decreto de esta medida cautelar requerirá de “...petición de parte debidamente sustentada” –art. 229 *ejusdem*– para lo cual el solicitante podrá fundarse en el concepto de violación efectuado en la demanda o en escrito separado –art. 231 *ejusdem*–.
- La suspensión provisional de los efectos del acto administrativo persigue la protección y garantía “del objeto del proceso y la efectividad de la sentencia” – art. 229 *ejusdem*–.
- La decisión que se emita respecto de su procedencia no comporta prejuzgamiento, en la medida en que no se define allí la legalidad del acto demandado –que se reserva a la sentencia–, sino la suspensión de los efectos que, **hacia futuro**, puede producir el mismo –art. 229 *ejusdem*–.
- La prosperidad del decreto de la suspensión de los efectos del acto administrativo censurado estará sujeta a la violación de las disposiciones invocadas por el petente, que podrá surgir **(i)** de la confrontación del acto demandado con las normas superiores traídas a colación en la demanda o en el escrito separado; **(ii)** del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud –art. 231 CPACA–.
- La solicitud de suspensión provisional no requerirá prestar caución –art. 232 CPACA–.

2.3. Pruebas que se aducen con la solicitud de medida cautelar

- “ESTUDIOS PREVIOS: PARA CELEBRAR UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS”, que data de 1º de octubre de 2019, suscrito por el Presidente del Concejo Municipal de Ibagué.
- Resolución No. 254 de 1º de octubre de 2019, “Por medio de la cual se justifica la contratación directa”, dictada por la Presidencia del Concejo Municipal de Ibagué.
- Contrato de Prestación de Servicios No. 93 de 10 de octubre de 2019, suscrito por el Presidente del Concejo Municipal de Ibagué y el Representante Legal de la **Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económica, “CCIES”**.
- Estatutos de la **Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económica, “CCIES”**.
- Certificado de Existencia y Representación Legal o de Inscripción de documentos de la **Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económica, “CCIES”**, que data del 11 de enero de 2020 expedido por la Cámara de Comercio de Villavicencio.

2.4. Pruebas que se aducen con la contestación a la solicitud de la medida cautelar





- Certificado de Existencia y Representación Legal o de Inscripción de documentos de la **Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económica**, “CCIES”, que data del 10 de marzo de 2020 expedido por la Cámara de Comercio de Villavicencio.
- Convenio de Cooperación de la Corporación y el Concejo Municipal de Barranca de Upia – Meta.
- Certificado de Inscripción y clasificación en el Registro de Proponentes de CCIES de la que se advierte su inscripción en el código 80111700, Reclutamiento de Personal y su experiencia reportada.
- Convenio de Cooperación suscrito entre la CCIES con el Concejo Municipal de Calamar, Guaviare.
- Contrato de Prestación de Servicios No. 006 de 2015 suscrito con el Concejo Municipal de Castilla la Nueva, Meta.
- Convenio de Cooperación suscrito el Concejo Municipal de Cumaribo, Vichada.
- Convenio de Asociación y Cooperación No. 1, suscrito con el Concejo Municipal de Durania.
- Convenio de Cooperación suscrito con el Concejo Municipal de El Calvario, Meta.
- Convenio de Cooperación suscrito con el Concejo Municipal de El Castillo, Meta.
- Convenio de Cooperación suscrito con el Concejo Municipal de El Dorado, Meta.
- Convenio de Cooperación suscrito con el Concejo Municipal de Lejanías, Meta.
- Contrato de Prestación de Servicios MC-CONCEJO-03-2016, suscrito con el Concejo de Maní, Casanare
- Convenio de Cooperación suscrito con el Concejo de Mapiripan, Meta.
- Convenio de Cooperación suscrito con el Concejo Municipal de Mesetas, Meta.
- Contrato No. 003 de Consultoría suscrito con el Concejo Municipal de Paratebueno, Cundinamarca.
- Convenio de Cooperación suscrito con el Concejo Municipal de Puerto Concordia, Meta.
- Acta de liquidación del contrato de prestación de servicios profesionales No. 035 de 2015 suscrito con el Concejo Municipal de Puerto Gaitán, Meta.
- Contrato de Prestación de Servicios No. 015 de 2015, suscrito con el Concejo Municipal de Puerto Lleras, Meta.
- Convenio de Cooperación suscrito con el Concejo Municipal de Restrepo, Meta.
- Convenio de Cooperación suscrito con el Concejo Municipal de El Retorno, Guaviare.
- Aceptación de Propuesta del Contrato de Consultoría con el Concejo Municipal de San Juan de Arama, Meta.
- Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 005-2015 celebrado con el Concejo Municipal de Villa Rosario, Norte de Santander.
- Contrato de consultoría No. 19 de 2015 celebrado con el Concejo Municipal de Villavicencio.





- Copia de la sentencia de 07 de febrero de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, radicado Nro. 15238333300120160005501.

2.5. Del tratamiento jurisprudencial del cargo en que se funda la petición cautelar.

La parte demandante y el Tribunal en la providencia recurrida, señalaron que esta Sala Electoral, resolvió un caso similar al presente mediante fallo de 8 de junio de 2017⁸.

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

Para resolver el anterior cargo, se analizó el contenido del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 y concluyó 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”.

Luego se destacó que en el Decreto 1083 de 2015, no definió el concepto de institución especializada en los procesos de selección y determinó que:

“...una **interpretación con efecto útil del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015** la Sección entiende que una `entidad especializada en procesos de selección de personal` **es aquella persona jurídica privada o pública, que tenga dentro de su objeto social la realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal**” (Negrilla y subraya fuera de texto original”.

Valga anotar que acto seguido se arribó al caso concreto, al analizar de los estatutos de la fundación contratada para establecer su objeto social y concluyó que “...la empresa CECCOT no es de aquéllas que el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 faculta al concejo municipal para delegar la realización del concurso de méritos que precede la elección de los personeros, debido a que no es una entidad especializada en procesos de selección de personal, motivo suficiente para declarar la nulidad de la elección acusada”.

2.6. Caso concreto

De conformidad con la petición cautelar y el auto recurrido, la Sala encuentra que el debate consiste en establecer si el acto de elección del demandado debe ser o no suspendido de manera provisional en la medida que la **Corporación Centro de**

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de junio de 2017, Rad. 76001-23-33-000-2016-00233-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro, actor: César Hernando Rodríguez Ramos.



Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económica, “CCIES”, incumple las condiciones impuestas por el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, que dispone:

“ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA ELECCIÓN DE PERSONEROS MUNICIPALES

ARTÍCULO 2.2.27.1 Concurso público de méritos para la elección personeros. El personero municipal o distrital será elegido de la lista que resulte del proceso de selección público y abierto adelantado por el concejo municipal o distrital.

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

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

El Tribunal concluyó que era lo procedente decretar la medida cautelar porque del análisis de los estatutos y el certificado de existencia y representación legal de la Corporación CCIES, no se advierte que “...tenga dentro de su objeto social la realización, apoyo o gestión a proceso de selección personal”.

Por su parte, el demandado con su recurso señala que aportó elementos que dan cuenta del cumplimiento de los requisitos establecidos por el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, refiriendo a otros contratos celebrados con anterioridad y al Registro Único de Proponentes de la CCIES.

Así las cosas, se destaca que con la apelación realmente lo que se cuestiona es que el Tribunal solamente haya acudido a la valoración de los estatutos y del certificado de existencia y representación legal de la **Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económica, para determinar si cumple o no las exigencias contenidas en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015**, pues considera que aportó otros documentos -contratos, convenios y RUP- que generan “dudas” que deben ser resueltas en la sentencia y no en la admisión de la demanda.

En este orden de ideas, debe destacarse que la providencia recurrida fundó su determinación de acceder a la petición cautelar de suspender de manera provisional los efectos jurídicos **del Acta No. 057 de 27 de febrero de 2020, dictada por el Concejo Municipal de Ibagué**, en lo concerniente con la declaratoria del acto de elección del demandado, como personero de esa municipalidad, para el periodo 2020-2024, apoyado en el entendimiento que este juez electoral le dio al contenido del **artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015**.

Como antes se expuso, mediante sentencia de 8 de junio de 2017⁹, se concluyó que la expresión contenida en el **artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015**,

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de junio de 2017, Rad. 76001-23-33-000-2016-00233-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro, actor: Cesar Hernando Rodríguez Ramos.



según la cual la “...entidad especializada en procesos de selección de personal”, carece de definición en su reglamentación, pero debe ser entendida como “...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 las cosas, en asuntos, como el presente en los que se cuestiona que la entidad que, por decisión del concejo municipal, participó en el proceso adelantado para elegir personero municipal, carece de la calidad de “...entidad especializada en procesos de selección de personal”, es lo procedente entrar a revisar su objeto social, el cual claramente debe estar consignado en sus estatutos y en el certificado de existencia de representación legal.

En este aspecto manifiesta el recurrente que el Tribunal omitió valorar las pruebas que allegó, con el escrito por medio del cual descorrió traslado de la suspensión provisional, refiriéndose a otros contratos y convenios suscritos con diferentes entes municipales que afirma tienen objeto similar al que celebró con el Concejo Municipal de Ibagué y al Registro Único de Proponentes de CCIES del que se advierte su inscripción en el código 80111700, Reclutamiento de Personal.

Valga señalar que en la misma sentencia de 8 de junio de 2017, este aspecto también fue expuesto por la defensa del demandado y concluyó:

“Es de anotar que el hecho de que dicha entidad haya adelantado otros concursos de méritos¹⁰, 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”.

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.

Al respecto, resulta oportuno manifestar que de conformidad con el Decreto Ley 2150 de 1995¹¹, artículos 40, 143 y 144, dispone que las entidades sin ánimo de lucro, como lo es la **Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económica**, se constituirán por escritura pública o documento privado contentivo de “cuando menos: “1. El nombre, identificación y domicilio de las personas que intervengan como otorgantes. 2. El nombre. 3. La clase de persona jurídica. 4. El objeto.(...)” y registrarse ante la Cámara de Comercio.

¹⁰ 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.

¹¹ Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.



Es procedente señalar, que al respecto la Sección Tercera, Subsección “B” de esta Corporación en sentencia de 14 de febrero de 2018¹², 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 precisado¹³:

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 4º 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 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, precisó¹⁴:

- **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”**.

En este orden de ideas, se tiene que el objeto social de cada sociedad o entidad

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, Rad. 17001-23-31-000-2003-00896-01(37485), M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

¹³ Narváez García, José Ignacio, Teoría General de las Sociedades, Ediciones Doctrina y Ley, 7ª Edición, Bogotá, 1996, pp. 119 y 120.

¹⁴ 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.



fija el marco en el cual puede desarrollar sus actividades, razón de la cual que para determinar si, en este caso, la **Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económica**, tiene la calidad de "...entidad especializada en procesos de selección de personal", que exige el **artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015**, debe acudir a su objeto social y no al contenido de otros contratos o convenios ya celebrados con anterioridad.

Es necesario mencionar que el recurrente no cuestionó la decisión a la que arribó el Tribunal luego de analizar el objeto social de la **Corporación Centro de Consultoría, Investigación y Edición Socio-Económica**, en sus estatutos y en el certificado de existencia y representación legal, sino que **limitó su reproche a la presunta falta del análisis de los demás documentos allegados al expediente**; empero, debe destacarse que, contrario a su dicho el *a quo* sí se refirió a los documentos que allegó el demandado, en los siguientes términos:

"Ahora, si bien es cierto, el apoderado del demandado Wilson Prada Castro allegó el Certificado de Inscripción y clasificación en el Registro de Proponentes de la citada Corporación, del que se advierte su inscripción en el código 80111700 – `Reclutamiento de personal´ (folio digital 12 del archivo denominado b anexo I), **se observa dentro del acápite de experiencia reportada que solamente aparecen dos contratos suscritos con el Consorcio Servicios de Tránsito de Villavicencio y que no guardan relación con el reclutamiento de personal**" (Negrilla fuera de texto original).

Así las cosas, se tiene que la decisión apelada se dictó con fundamento en la tesis que fijó esta Sección, por lo que no se advierte la escasa argumentación a la que alude el recurrente como tampoco que se haya incurrido en la omisión de tener en consideración los documentos allegados por el demandado, lo que impone concluir que no existen argumentos para revocar la medida cautelar declarada en la providencia recurrida.

Por último, se precisa que el recurrente señaló que el cargo de violación formulado por la parte actora, no incide en el acto de elección que se pide anular, para lo cual basta con señalar que su argumento carece de vocación de prosperidad pues en oportunidad anterior¹⁵ ya se anuló la elección de otro personero porque se demostró que, en efecto, el acto estaba viciado porque se probó que la entidad que adelantó el concurso no cumplió con la exigencia de "...entidad especializada en procesos de selección de personal", que exige el **artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015**.

Asimismo, resta manifestar que en lo referente a la sentencia a la que se alude en el recurso de apelación, basta con señalar que fue dictada por el Tribunal Administrativo de Boyacá¹⁶ y contradice la tesis vigente según la cual la calidad de "...entidad especializada en procesos de selección de personal", que exige el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, debe demostrarse a partir de su

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de junio de 2017, Rad. 76001-23-33-000-2016-00233-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro, actor: Cesar Hernando Rodríguez Ramos.

¹⁶ Tribunal Administrativo de Boyacá, fallo de 7 de febrero de 2017, Rad. 1523833332016005501, M.P. José Ascensión Fernández Osorio.





objeto social, lo que demuestra que dicho antecedente no resulta asimilable al presente asunto.

En conclusión, se confirmará la decisión contenida en el auto de 31 de agosto de 2020, en cuanto decretó la medida de suspensión provisional del acto de elección del señor **WILSON PRADA CASTRO**, como Personero Municipal de Ibagué, pues como se demostró los reparos del recurrente carecen de vocación de prosperidad.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

III. RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión dictada el 31 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo del Tolima que decretó la medida de suspensión provisional del acto de elección del señor **WILSON PRADA CASTRO**, como Personero Municipal de Ibagué, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 224 del CPACA, contra lo resuelto no procede ningún recurso.

TERCERO: En firma esta providencia, **REMITIR** el proceso al Tribunal Administrativo del Tolima para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada





CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”

