



Demandantes: José Anyelo Naranjo Amaya y otro
Demandada: Personera de Sogamoso, período 2020 – 2024
Radicado: 15001-23-33-000-2020-01662-03 (ppal.)

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

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

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

Referencia: NULIDAD ELECTORAL.
Radicación 15001-23-33-000-2020-01662-03 (ppal.)
Acumulado: 15001-23-33-000-2020-01934.
Demandantes: José Anyelo Naranjo Amaya y Leónidas Laverde Hurtado.
Demandada: Edhy Alexandra Cardona Corredor - personera de Sogamoso, período 2020 – 2024.
Temas: Concurso de méritos para elección de personeros municipales, entidades idóneas para su realización. Tribunal debe resolver todos los cargos de nulidad que hagan parte de la fijación del litigio¹.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por Leónidas Laverde Hurtado (demandante – Rad. 1934) contra la sentencia de 7 de diciembre de 2021, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá declaró la nulidad de la elección de Edhy Alexandra Cardona Corredor, como personera del municipio de Sogamoso, período 2020 – 2024.

I. ANTECEDENTES

1. Al ser comunes los hechos y fundamentos de las demandas, la Sala los resume de la siguiente manera:

1. Las demandas²

2. El 14 de julio de 2020, José Anyelo Naranjo Amaya (Rad. 1662) y, el 31 de ese mismo mes y año, Leónidas Laverde Hurtado (Rad. 1934), solicitaron la nulidad de la Resolución 24 del 10 de febrero de 2020, por medio de la cual, el Concejo de Sogamoso eligió y designó a Edhy Alexandra Cardona Corredor, como personera de esa municipalidad, para el período 2020 a 2024.

¹ Sentencia de unificación del 26 de septiembre de 2017, radicado No. 25000-23-41-000-2015-02491-01. Actor: SINTRAEMSDES, Juan Diego Arturo Cañizales Hernández y Any Katherine Álvarez Castillo, Demandada: Nelson Castro Rodríguez – concejal de Bogotá, periodo 2016 - 2019. M. P. Rocío Araújo Oñate.

² El 26 de mayo de 2021, el Tribunal Administrativo de Boyacá las acumuló.



3. Expusieron que el acto acusado desconoció las normas en que debía fundarse, pues la Federación Nacional de Concejos (en adelante FENACON) y CREAMOS TALENTOS, entidades que apoyaron el concurso de méritos en el que resultó elegida la demandada, no eran idóneas ni especializadas en selección de personal; adicionalmente, afirmaron que durante el proceso se presentaron irregularidades que afectaron el trámite.

2. Fundamentos fácticos

4. En síntesis, son los siguientes:

5. El 25 de junio de 2019, entre el Concejo de Sogamoso y FENACON, junto a CREAMOS TALENTOS, suscribieron el contrato No. 19 cuyo objeto fue prestar «servicios profesionales de asesoría y apoyo a la gestión en el proceso del concurso público y abierto de méritos, para la elección de personero municipal de Sogamoso, de conformidad con el Decreto 2485 de 2014 y 1083 de 2015» y el 19 de julio siguiente se firmó el acta de inicio.

6. El 10 de octubre de 2019, el Concejo profirió la Resolución 62, por medio de la cual «se convoca y reglamenta el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Sogamoso»³.

7. El 30 de octubre de 2019, con la Resolución 66 se publicó la lista inicial de admitidos y no admitidos al concurso. El 7 de noviembre de ese mismo año, se dictó la Resolución 68, lista definitiva de admitidos, luego de resolver las impugnaciones.

8. El 13 de noviembre de 2019, la дума municipal publicó, mediante la Resolución 70, los resultados de la prueba de conocimiento académicos y a través de la Resolución 71, el producto del examen de las competencias laborales. El 29 de noviembre de ese año, la Resolución 74, suspendió la publicación de estos resultados⁴.

9. El 19 de diciembre de 2019, el Concejo de Sogamoso publicó la lista definitiva de las pruebas, la Resolución 84, la de competencias laborales y mediante la Resolución 85, la de conocimientos académicos.

³ El cronograma del concurso, anexo a dicho acto, fue modificado por el Concejo de Sogamoso, mediante los siguientes actos administrativos: Resolución 73 de 25 de noviembre de 2019; Resolución 83 de 20 de diciembre de 2019; Resolución 87 del 27 de diciembre de 2019; Resolución 2 del 3 de enero de 2020; Resolución 18 de 5 de febrero de 2020.

⁴ «En vista de la persistencia de las dificultades generadas por el paro nacional, las dificultades de algunos aspirantes para trasladarse y movilizarse en la ciudad de Bogotá D.C. para ejercer su derecho de defensa y contradicción, especialmente a solicitud de los señores JAIME DARÍO ALFONSO SIABATTO, PEDRO JAVIER BARRERA VARELA Y CÉSAR OLMEDO HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, se hace necesario suspender la publicación de la lista definitiva de resultados de la prueba de conocimientos académicos y de competencias comportamentales para el concurso de méritos de personero municipal 2020-2024 y las demás etapas del concurso hasta nueva fecha».



10. El 20 de diciembre de 2019, se emitió la Resolución 83, por medio de la cual, se levantó la suspensión establecida con la Resolución 74.
11. El 27 de diciembre de 2019, con la Resolución 88, se publicaron los resultados de la valoración de antecedentes de los aspirantes y el 30 de diciembre de ese año, se difundió la lista definitiva de esta prueba, mediante la Resolución 90.
12. El 31 de diciembre de 2019, con la Resolución 91, se publicó el consolidado de los resultados de las pruebas hechas hasta el momento.
13. El 3 de enero de 2020, con la Resolución 3, el Concejo fijó las directrices para realizar la entrevista.
14. El 7 de enero de 2020, con la Resolución 6, se publicaron los resultados de la entrevista.
15. El 9 de enero de 2020, emitió la Resolución 9, por medio de la cual, suspendió el concurso, por recomendación de la Procuraduría General de la Nación, quien solicitó la revisión integral de la legalidad del concurso adelantado, por el acompañamiento de FENACON y CREAMOS TALENTOS, ante su falta de idoneidad.
16. El 27 de enero de 2020, el Concejo de Sogamoso mediante Resolución 16, suspendió el contrato 19, que suscribió con las mencionadas entidades para el apoyo del concurso, en cumplimiento de una medida cautelar, dictada el 24 de ese mes y año, por el Juzgado Primero Administrativo de Sogamoso, dentro de la acción popular, con radicado No. 15759-33-33-001-2019-00173-00.
17. El 5 de febrero de 2020, la Resolución 20, reanudó el concurso, en cumplimiento del fallo de tutela del 3 de febrero de 2020, por medio del cual el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo amparó los derechos fundamentales de la aspirante Edhy Alexandra Cardona Corredor, dejó sin efecto la Resolución 9 y ordenó continuar con el trámite electoral.
18. El 6 de febrero de 2020, con la Resolución 6, se publicó la lista de elegibles del proceso de elección de personero.
19. El 10 de febrero de 2020, el Concejo de Sogamoso, mediante Resolución 24, eligió y designó a Edhy Alexandra Cardona Corredor, como personera de dicha municipalidad, para el periodo 2020 a 2024.
20. El 19 de febrero de 2020, la mencionada ciudadana tomó posesión del cargo ante el Juez Primero Civil Municipal de Sogamoso, por la negativa del Concejo.



21. El 28 de febrero de 2020, la дума municipal, con Resolución 29, en cumplimiento de una orden judicial⁵, suspendió los efectos del acto de apertura del concurso y todos los derivados de él, entre ellos, el que eligió y designó a Edhy Alexandra Cardona Corredor (Resolución 24 de 2020)⁶.

22. El 29 de febrero de 2020, mediante Resolución 30, el Concejo designó a un personero encargado⁷, por un término de 3 meses. El que fue prorrogado por igual plazo, con la Resolución 43 del 25 de mayo de ese mismo año.

23. Ante la decisión del 28 de octubre de 2020 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá⁸ revocó la suspensión ordenada por el Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso, el Concejo mediante Resolución 80 del 4 de noviembre de 2020, dejó sin efectos los actos administrativos relacionados con aquella y ordenó comunicar a Edhy Alexandra Cardona Corredor, «con la indicación de ejercer el empleo de Personera Municipal de Sogamoso».

3. Normas violadas

24. Para los demandantes las causales de nulidad que se invocan contra el acto administrativo acusado son «*infracción de las normas en que debería fundarse*» y «*expedición irregular*», por el desconocimiento del artículo 170⁹ de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 y el Decreto 1083 de 2015, libro 2, parte 2, título 27, sobre los estándares mínimos para elección de personeros municipales, y los artículos 137 y 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

⁵ Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso, dentro del medio de control de nulidad con radicado No. 15759-33-33-002-2019-00200-00, dictó una medida cautelar.

⁶ «Que, pese a lo anterior, la Doctora EDHY ALEXANDRA CARDONA CORREDOR, tomó posesión de su cargo en el Juzgado Primero Civil de esta municipalidad el diecinueve (19) de Febrero de 2020, previo requerimiento por el despacho judicial acerca de la ejecutoria del acto administrativo de nombramiento. // Que la providencia de fecha doce (12) de febrero de 2020, notificada en estado del trece (13) de febrero del mismo año, fue recurrida por el apoderado judicial del municipio el día dieciocho (18) de la misma calendatura {sic}, la cual fue concedida en efecto devolutivo ante el Tribunal Administrativo de Boyacá. // Que en vista de lo anterior, el Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso, mediante auto de fecha veintisiete (27) de febrero de 2020, notificado en estado del veintiocho (28) de febrero del mismo año, pone de presente el alcance de la medida cautelar a la corporación en la que se manifiesta: "que la suspensión de sus efectos decretada por este despacho judicial, debía ser considerada inclusive para disponer lo concerniente a la posesión de la señora Cardona Corredor quien fuera elegida como Personera Municipal de Sogamoso mediante Resolución No. 024 del 10 de febrero de 2020", motivo por el cual, este concejo municipal en observancia a la referida orden judicial suspenderá de inmediato la resolución 062 de 2019 y las subsiguientes, inclusive la 024 del 10 de febrero de 2020, en los efectos establecidos en el artículo 236 del CPACA y 323 del CGP.».

⁷ A Fabián Camilo Morantes Higuera.

⁸ Medio de control de nulidad con radicado No. 15759-33-33-002-2019-00200-01.

⁹ «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, 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...».



4. Concepto de la violación

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

25. Las mencionadas normas fueron violadas con la expedición del acto demandado y está viciado de nulidad, por cuanto FENACON y CREAMOS TALENTOS no poseen la idoneidad para acompañar el concurso de méritos para la elección del personero de Sogamoso, pues no son entidades especializadas en procesos de selección, en los términos del artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015.

4.2. Segundo cargo: Irregularidades en el trámite del concurso

26. Sostuvieron que se presentaron: 1) Falta de comunicación de la convocatoria, por cuanto esta no se hizo como lo establece el artículo 2.2.6.5 del Decreto 1083 de 2015; 2) el limitado plazo de inscripción de solo dos días (24 y 25 de octubre de 2019), la que debía hacerse de forma personal en la secretaría general del Concejo de Sogamoso y no por correo electrónico; 3) la indebida comunicación de la guía de orientación para la presentación de las pruebas escritas; 4) la inexistencia de cadena de custodia y seguridad alguna para los pliegos que contenían las pruebas y, finalmente, 5) la falta de individualización e identificación de los aspirantes, ya que nunca solicitaron cédulas de ciudadanía para realizar la verificación para la presentación de las pruebas.

27. Irregularidades que para los accionantes afectaron el trámite del concurso de méritos y, por lo mismo, se debe declarar la nulidad de la elección demandada.

5. Trámite en primera instancia

5.1. Admisión y medida cautelar

28. El 14 de octubre de 2020, el Tribunal Administrativo de Boyacá admitió la demanda presentada por Leónidas Laverde Hurtado (Rad. 2020-01934)¹⁰ y dispuso notificar a Edhy Alexandra Cardona Corredor (demandada), al presidente del Concejo, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y ordenó avisar a la comunidad de la existencia del proceso, además, negó la medida de suspensión provisional requerida por cuanto el acto

¹⁰ Inicialmente fue inadmitida con auto del 1º de septiembre de 2020, para que se allegara la constancia de publicación del acto y se aclarara lo pretendido. Se subsanó en término, donde explicó que el acto demandado se publicó en la página web del concejo el 27 de febrero de 2020 y su pretensión es que declare la nulidad de la resolución 024 de 10 de febrero de 2020 «Por medio del cual se elige o designa Personero Municipal de Sogamoso- Boyacá para el periodo institucional 2020-2024».



administrativo demandado no estaba produciendo efectos, en atención a la decisión que tomó el Concejo de Sogamoso, a través de la Resolución 29 de 28 de febrero de 2020¹¹.

29. La anterior decisión fue apelada y la Sección Quinta del Consejo de Estado, en providencia del 20 de mayo de 2021¹², revocó el numeral octavo y, en su lugar, decretó la suspensión provisional de los efectos de la elección de Edhy Alexandra Cardona Corredor como personera municipal de Sogamoso.

30. El 4 de febrero de 2021, admitió la presentada por José Anyelo Naranjo Amaya (Rad. 2020-01662)¹³, por lo que ordenó las mismas notificaciones que la anterior. Finalmente, en este proceso no se elevó solicitud de suspensión provisional.

6. Contestaciones

6.1. Demandada

31. Para Edhy Alexandra Cardona Corredor contrario a lo afirmado por los demandantes, sí se encuentra acreditada la experiencia de FENACON y CREAMOS TALENTOS, por cuanto han adelantado más de 170 concursos de personeros en el país.

32. Respecto a las presuntas irregularidades afirmó que el Concejo realizó la respectiva publicación y divulgación de la Resolución 62 del 10 de octubre de

¹¹ «Por medio de la cual se da cumplimiento a una orden judicial y en consecuencia se suspenden los efectos de la Resolución No 062 del 10 de octubre de 2019 por medio de la cual se convoca y reglamenta el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Sogamoso».

¹² Radicado No. 15001-23-33-000-2020-01934-01.

¹³ Con auto del 21 de julio de 2020, el Tribunal Administrativo de Boyacá inadmitió la demanda para que se subsanara: 1) como el Concejo de Sogamoso está habilitado para intervenir directamente en este medio de control, el actor deberá suprimir del extremo pasivo de la litis al municipio de Sogamoso; 2) comoquiera que el acto administrativo por el cual se publicó la lista de elegibles no tiene la naturaleza definitiva, no es pasible de control judicial y, por tanto, deberá ser excluido de las pretensiones; 3) en la demanda se elaboró un concepto de la violación, que no cumplió con el requisito formal de indicar, con precisión, la causal de nulidad en que se fundamenta la demanda electoral, conforme lo establecen los artículos 137 y 275 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, esto deberá ser complementado en el escrito de corrección; 4) con el escrito de subsanación en formato PDF y en forma separada, deberá allegar las pruebas anunciadas y que no se aportaron; 5) se deben precisar los hechos de la demanda conforma a lo indicado en esta providencia; 6) se deben suministrar los correos electrónicos de los sujetos procesales y de los testigos que indicó en la demanda y 7) finalmente, dentro del término de subsanación, el demandante deberá enviar por medio electrónico la copia de la demanda y de sus anexos a los demandados, así como del escrito de corrección. En caso de desconocer la dirección electrónica, el requisito deberá ser acreditado mediante el envío físico de los mismos (demanda y anexos). El 27 de julio de 2020 se aportó el escrito de subsanación. El 30 de julio siguiente, el tribunal rechazó la demanda, por cuanto no se acreditó el cumplimiento del artículo 6º del Decreto Legislativo 806 de 2020. Apelada la decisión, el 2 de octubre de 2020, la Sección Quinta del Consejo de Estado la revocó y ordenó proveer sobre la admisión de la demanda, por encontrar acreditado que dentro del término para subsanar el actor cumplió con dicha exigencia del mencionado decreto legislativo.



2019¹⁴, a través de medios que garantizaron su amplia divulgación, como el periódico Boyacá Siete Días, la emisora Sol Estéreo de Sogamoso, la página del Concejo, el SECOP y la cartelera de la duma municipal.

33. En cuanto al corto plazo de inscripción para participar en el concurso y que este debía realizarse de manera personal en la Secretaría General del Concejo, sostuvo que así se fijó en la Resolución 62 de 2019, la que se comunicó en debida forma, lo que permitía a los interesados sugerir, recomendar o alegar que el tiempo establecido era muy limitado, situación que no se presentó por ninguno de los interesados. Afirmó que, dos días hábiles eran suficientes para que los candidatos radicarán su hoja de vida, bajo la premisa de la autonomía administrativa con la cual están dotados para el desarrollo de sus funciones y que el término previsto en el artículo 2.2.6.7 del Decreto 1083 de 2015, no es aplicable al caso concreto, sino a los concursos que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil.

34. Respecto de la presunta indebida comunicación de la guía de orientación para la presentación de las pruebas, sostuvo que fue publicada con la debida antelación y en los términos del cronograma del concurso que establecía que los documentos serían cargados en la página web de la corporación, en la cartelera del Concejo y/o en el SECOP.

35. Frente a la supuesta indebida cadena de custodia y seguridad de los pliegos, indicó que las pruebas fueron allegadas a las instalaciones del Colegio Nacional de Sugamuxi, lugar donde se practicarían las mismas, en vehículos propios de FENACON, debidamente sellados y embalados. Luego las pruebas fueron abiertas por cada uno de los aspirantes y selladas por ellos mismos al terminarla, firmando con su puño y letra cada uno de los cuadernillos de respuesta, lo que desvirtúa cualquier tipo de suspicacia o ilegalidad en cuanto a la vigilancia de las pruebas de conocimientos y de competencias comportamentales.

36. Finalmente, en lo relacionado con la falta de individualización de los aspirantes, sostuvo que la identidad de estos fue debidamente verificada por el entonces asesor jurídico externo del Concejo de Sogamoso, quien a cada uno de estos les solicitó su documento de identidad y plasmó su huella en la lista de asistencia.

6.2. Concejo de Sogamoso

37. Manifestó que comparten las motivaciones expuestas en la sentencia de 9 de octubre 2018, expedida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro del medio de control de nulidad electoral radicado con el No. 2018-00136-01, M. P. Fabio Iván Afanador García, donde se consideró que no se puede predicar

¹⁴ «Por medio de la cual se convoca y reglamenta el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Sogamoso».



la falta de idoneidad de dichas entidades, por cuanto quien adelantó el concurso fue directamente el Concejo, a través de un contrato de asesoría, motivo por el cual, no se configura el vicio de nulidad alegado.

38. Sostuvieron que su actuar en el trámite y expedición del acto demandado estuvo enmarcado en la ley y en las órdenes judiciales emitidas con ocasión al proceso de elección.

7. Audiencia inicial

39. El 1º de octubre de 2021, en esta diligencia, se fijó como problema jurídico a resolver:

«Debe este Tribunal establecer si la **Resolución 024 de 10 de febrero de 2020**, por medio de la cual se elige como personera de Sogamoso a la señora Edhy Alexandra Cardona Corredor, para el periodo institucional 2020- 2024, debe declararse nula por supuestamente configurarse las causales {sic} nulidad denominadas “*infracción de las normas en que debía fundarse*” y “*expedición irregular*” previstas en el artículo 137 del CPACA, por supuestamente adelantarse el concurso de méritos para la elección de la personera de Sogamoso por entidades que no poseen la idoneidad ni la especialidad para adelantar procesos de selección de personal; y por presentarse supuestamente diferentes irregularidades que se presentaron en el desarrollo de concurso, tales como la falta de comunicación de la convocatoria; el limitado plazo de inscripción y la manera de hacerse; la indebida comunicación de la guía de orientación para la presentación de las pruebas; la inexistencia de cadena de custodia y seguridad para los pliegos; la falta de individuación {sic} e identificación de los aspirantes, entre otros.

-Se advierte que el pronunciamiento de nulidad se circunscribirá al siguiente acto administrativo:

La Resolución 024 de 10 de febrero de 2020, por medio de la cual se elige personera de Sogamoso a la señora Edhy Alexandra Cardona Corredor, para el periodo institucional 2020- 2024, emitida por el Concejo Municipal de Sogamoso».

8. Alegatos de conclusión

8.1. Demandante

40. José Anyelo Naranjo Amaya reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

8.2. Concejo de Sogamoso

41. Insistió que su actuar en el trámite y expedición del acto demandado estuvo enmarcado en la ley y en las órdenes judiciales emitidas con ocasión al proceso de elección.



9. Fallo de primera instancia

42. El 7 de diciembre de 2021, el Tribunal Administrativo de Boyacá declaró la nulidad de la elección y nombramiento de Edhy Alexandra Cardona Corredor, como personera del municipio de Sogamoso, período 2020 – 2024, al concluir que:

«...*FENACON* y *CREAMOS TALENTOS* no se encontraban facultados para llevar a cabo las labores de acompañamiento, asesoría y apoyo al Concejo Municipal de Sogamoso dentro del concurso de méritos para la elección del Personero de dicha entidad territorial, por cuanto no cumplen con los lineamientos fijados tanto en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 como en la jurisprudencia, para ser categorizadas como entidades especializadas en procesos de selección de personal, encontrando así vocación de prosperidad el cargo de nulidad por infracción de las normas en que debía fundarse, situación que conlleva a que se declare la nulidad del acto de elección, en este caso, de la Resolución No. 024 del 10 de febrero de 2020 “*Por medio de la cual se elige y/o designa personero municipal de Sogamoso- Boyacá, para el periodo institucional 2020- 2024*”. En consecuencia, el Concejo Municipal de Sogamoso deberá realizar nuevamente, en su totalidad, el concurso de méritos para la elección del personero de la entidad territorial, para lo que resta del periodo 2020 - 2024».

43. Explicó que, la Sección Quinta del Consejo de Estado desde la sentencia proferida el 8 de junio de 2017, radicado. No. 76001- 23-33-000-2016-00233-01, M. P. Alberto Yepes Barrios y en auto del 8 de octubre de 2020, expediente. No. 73001-23-33-000-2020-00081-01, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, en consonancia con lo preceptuado en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, dejó entrever la importancia de la acreditación de unos requisitos específicos tratándose de una «*entidad especializada en procesos de selección de personal*» que apoye al Concejo municipal en el concurso público de méritos para elegir al personero, a saber: (i) que sea una persona jurídica privada o pública y; (ii) que tenga dentro de su objeto social la realización, apoyo o gestión a procesos de selección de personal, lo que en el presente caso no se cumplió y conllevó a la anulación del acto demandado.

44. Finalmente, manifestó que dada la «...*prosperidad del primer cargo, esta Sala se releva de hacer el estudio del segundo cargo elevado por los demandantes, relativo a las demás irregularidades que se presentaron en el desarrollo de concurso, por las razones expuestas*».

45. El 13 de diciembre de 2021, se notificó por correo electrónico a las partes.

10. Apelación de Leónidas Laverde Hurtado

46. El 12 de enero de 2022, cuestionó del fallo la circunstancia que solamente se pronunció respecto del cargo primero y el Tribunal no estudió el



segundo planteado en la demanda, referido a las presuntas irregularidades acaecidas en el trámite del concurso, por lo que solicitó:

«... sea modificado parcialmente el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá y se proceda a ordenar compulsar copias por las presuntas irregularidades desplegadas por la Mesa directiva del Concejo Municipal de Sogamoso, que desarrollo {sic} el concurso y nombramiento de Personero Municipal de Sogamoso para el año 2020, ante la Contraloría General de Boyacá, Procuraduría Regional de Boyacá y ante la Fiscalía General de la Nación».

11. Negación de la solicitud de adición de sentencia y concesión del recurso

47. El 28 de enero de 2021, el Tribunal Administrativo de Boyacá negó la solicitud de adición de la sentencia elevada por Leónidas Laverde Hurtado¹⁵, por cuanto, como se indicó en la misma providencia no era necesario analizar el segundo cargo, precisamente porque con el primero fue suficiente para declarar la nulidad de la elección de la personera de Sogamoso y, finalmente, concedió la apelación presentada.

12. Trámite en segunda instancia

48. El 11 de febrero de 2022¹⁶, se admitió la apelación de Leónidas Laverde Hurtado y ordenó los traslados de ley.

13. Alegatos de conclusión del Concejo de Sogamoso¹⁷

49. Luego de poner de presente lo decidido por el Tribunal Administrativo de Boyacá y las razones para no estudiar el segundo cargo, manifestó que el acto demandado se profirió cumpliendo lo establecido en el reglamento y el cronograma (Resolución 62 de 2019) y las órdenes judiciales que se emitieron durante el trámite del concurso.

50. Expuso, que se comparte el estudio realizado por el Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro del medio de control de nulidad con radicado No. 15759-33-33-002-2019-00200-01, al resolver un recurso de apelación contra la suspensión del concurso, proferida por el Juzgado Segundo

¹⁵ «Al respecto, manifiesta que la Sala omitió pronunciarse respecto de todos los reparos que se formularon en la demanda inicial. Que comparte la decisión de la Corporación de declarar la nulidad del acto de elección dentro del proceso de la referencia, salvo el aparte donde se indica que la Sala se relevaba de estudiar el segundo cargo expuesto por los demandantes, relativo a las demás irregularidades que se presentaron en el desarrollo del concurso de elección del personero municipal, al considerar que si bien era aceptable, eficaz y válido no estudiar los demás cargos por economía procesal, estima que dicho proceder no tiene cabida en una decisión de primera instancia, por cuanto, se puso en una condición favorable a la demandada quien solamente deberá desplegar su ejercicio argumentativo frente al único cargo analizado».

¹⁶ Índice 6 Samai.

¹⁷ Índice 13 Samai.



Administrativo de Sogamoso, en donde el *ad quem* estudió las presuntas irregularidades y al no encontrarlas probadas revocó la medida cautelar.

51. Finalmente, puso de presente que Edhy Alexandra Cardona Corredor renunció¹⁸ al cargo de personera municipal, el 1º de febrero de 2022.

14. El Ministerio Público¹⁹

52. La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó confirmar la sentencia apelada porque de la revisión del expediente se advierte que FENACON y CREAMOS TALENTOS no se encontraban facultadas para adelantar labores de asesoría, acompañamiento y apoyo al Concejo de Sogamoso, dentro del concurso de méritos para la elección de la personera municipal, en consecuencia, no cumplen con los lineamientos fijados en el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015, ni en la jurisprudencia de la Sala Electoral²⁰, que exige que las entidades que apoyen estén categorizadas como especializadas en procesos de selección de personal.

53. Ahora, en relación a las presuntas irregularidades en el trámite del concurso, como fueron: 1) No publicación de la convocatoria en el diario del Concejo Municipal de Sogamoso y en la página web de dicho Concejo, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 2.2.6.5 del Decreto 1083 de 2015; 2) límite de tiempo de 2 días para la inscripción y la formalidad de realizarse de manera presencial y no por medios virtuales; 3) indebida comunicación de la guía de orientación para la presentación de las pruebas escritas y su indebida publicación. Puso de presente que contrario a lo afirmado por el demandante se allegaron elementos probatorios que permiten concluir que el Concejo de Sogamoso dio cumplimiento a los términos y parámetros establecidos en el acto de convocatoria (Resolución 62 de 2019), sin desconocer lo dispuesto en el mencionado decreto.

54. En cuanto a la falta de cadena de custodia y seguridad de las pruebas efectuadas, indicó el Ministerio Público que el actor no alegó un evento concreto con el fin de demostrar que las medidas de seguridad implementadas para la aplicación de estas, hubiesen sido vulneradas por cuenta de algún incidente.

55. Respecto de la falta de individualización de los aspirantes en la prueba de conocimientos precisó que en el escenario de un presunto sabotaje "...*debe*

¹⁸ Índice 9 Samai. El 14 de febrero de 2022, la Veeduría de Sogamoso allegó correo electrónico informando sobre la renuncia de la personera municipal.

¹⁹ Índice 16 Samai.

²⁰ « Ver -Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 25000-23-41-000- 2020-00409-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 4 de marzo de 2021. - Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 52001-23-33-000-2020- 00982-03. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia de 27 de enero de 2022».



hacerse referencia a lo determinado por el Consejo de Estado²¹ que indica que el sabotaje es el daño, deterioro, obstrucción u oposición que, de manera sutil, engañosa o disimulada se hace sobre las cosas con el objetivo de materializarse en alteraciones del proceso electoral, que no involucra el uso de la fuerza sino que obedece a maniobras subrepticias que buscan destruir u obstruir el proceso eleccionario”.

56. Así las cosas, afirmó que ninguna de las irregularidades fueron probadas, por lo tanto, el segundo cargo planteado no está llamado a prosperar. Finalmente, solicitó exhortar al Tribunal Administrativo de Boyacá, para que cumpla lo dispuesto en la sentencia de unificación del 26 de septiembre de 2017, radicado No. «25000-23-4100-000-2015-02491-0135» {sic}, de la Sala Electoral del Consejo de Estado y, en consecuencia, en los medios de control de nulidad electoral se pronuncie sobre todos los fundamentos de nulidad expuestos en la demanda y que hayan integrado la fijación del litigio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

57. De conformidad con los artículos 150 y 152 numeral 8²² del CPACA, así como también el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia, dado que se trata de una apelación interpuesta contra el fallo proferido por un Tribunal Administrativo y es la Sección Quinta, en este caso, quien debe conocer del asunto en segunda instancia, porque se refiere a la sentencia que accedió a las pretensiones de una demanda de nulidad electoral contra la elección de la personera municipal de Sogamoso, especialidad de la Sala Electoral (art. 13 del Reglamento).

2. Acto demandado

58. Corresponde al contenido en la Resolución 24 del 10 de febrero de 2020, por medio de la cual el Concejo Municipal de Sogamoso eligió y designó a Edhy Alexandra Cardona Corredor, como personera de ese municipio.

²¹ «Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 05001-23-33-000-2015- 02546-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 29 de septiembre de 2016».

²²**Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.** «Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 8. **De la nulidad del acto de elección** de contralor departamental, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, **personeros**, contralores **municipales** y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales **con setenta mil (70.000) o más habitantes**, o que sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. La competencia por razón del territorio corresponde al Tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento». Énfasis de la Sala. Ahora conforme a la proyección del DANE al 2020, Sogamoso - Boyacá contaba con **110.885** personas (https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Municipal_area_1985-2020.xls).



3. Problema jurídico

59. A partir de los fundamentos de la apelación expuestos para controvertir parcialmente el fallo del *a quo*, se debe resolver sí el Tribunal Administrativo de Boyacá tenía que estudiar todos los cargos planteados en la demanda que están integrados en el problema jurídico del proceso, de acuerdo con la fijación del litigio.

60. Para solucionar la anterior cuestión, la Sala revisará inicialmente: i) La jurisprudencia sobre el deber de resolver todos los cargos planteados en la demanda y que hayan integrado el problema jurídico del proceso, de acuerdo con la fijación del litigio y ii) el caso concreto.

4. Jurisprudencia sobre el deber de resolver todos los cargos planteados en la demanda y que hayan integrado el problema jurídico del proceso

61. La Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 26 de septiembre de 2017²³, dejó claro que es deber de los jueces y tribunales de resolver todos los cargos de anulación planteados en el líbello introductorio y que hayan integrado el problema jurídico del proceso, al considerar:

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

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

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

En cuanto al Consejo de Estado, es necesario precisar que actúa como corporación de cierre de las acciones de nulidad electoral y en esa medida no existe un superior funcional que quede limitado en los términos previstos en el artículo 328 del Código General del Proceso, siendo esta la razón por la cual la

²³ Radicado No. 25000-23-41-000-2015-02491-01. Actor: SINTRAEMSDES, Juan Diego Arturo Cañizales Hernández y Any Katherine Álvarez Castillo, Demandada: Nelson Castro Rodríguez – concejal de Bogotá, período 2016 -2019. M. P. Rocío Araújo Oñate.



regla de decisión se dirige a quienes tienen a su cargo la resolución de las primeras instancias en sede del medio de control referido»²⁴.

5. Caso concreto

62. Procede la Sala a resolver el problema jurídico establecido en esta instancia, a partir de los argumentos del apelante, pero antes de abordar el asunto se deja claro que la sentencia apelada será confirmada, ya que la conclusión del Tribunal Administrativo de Boyacá que FENACON y CREAMOS TALENTOS no son entidades especializadas en la selección de personal, conforme el artículo 2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015²⁵, al no poder acompañar ni apoyar el concurso de méritos para elegir a la personera municipal de Sogamoso, para el periodo 2020 a 2024, no fue cuestionada en la apelación, por lo que se mantendrá la anulación del acto demandado en esta instancia, sin embargo, con fundamento en la sentencia de unificación citada en precedencia y en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia, se procede a estudiar el segundo cargo de nulidad que no analizó el *a quo*.

63. Ahora bien, previo a analizar los argumentos del recurso de alzada, se harán unas consideraciones sobre: i) La competencia de los concejos municipales frente a este tipo de concursos; ii) la estructura de estos establecida en el Decreto 1083 de 2015 y, finalmente, iii) el carácter vinculante del acto que convoca y reglamenta el concurso de méritos para elegir personero.

5.1. Competencia de los concejos municipales en los concursos de méritos para elegir personero

64. La Constitución Política dispone que compete a los concejos municipales elegir al personero para el periodo que fije la ley, según lo indicado por el numeral 8²⁶ del artículo 313.

65. La anterior disposición constitucional fue desarrollada por la Ley 136 de 1994²⁷, estableciendo en su artículo 170 que la elección de personero se llevará a cabo en los 10 días del mes de enero del año respectivo, para períodos de 4 años, con la modificación realizada por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.

²⁴ Énfasis de la Sala.

²⁵ Sobre el tema se pueden consultar las siguientes providencias de esta Sección: 17 de febrero de 2022, radicado No. 25000-23-41-000-2020-00377-01, M. P. Pedro Pablo Vanegas Gil. 27 de enero de 2022, radicado No. 52001-23-33-000-2020-00982-03, M. P. Luis Alberto Álvarez Parra. 27 de octubre de 2021, radicado No. 76001-23-33-000-2020-00895-03 (76001-23-33-000-2020-00835-00), M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio. 26 de noviembre de 2020, radicado No. 44001-23-33-000-2020-00022-01, M. P. Rocío Araújo Oñate.

²⁶ «Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine».

²⁷ «Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios».



66. Dicha normativa, fue demandada ante la Corte Constitucional, quien con sentencia C-105 de 2013, declaró la exequibilidad de la expresión «*previo concurso de méritos*» contenida en el inciso primero del mencionado artículo, como la inexecutable del siguiente enunciado: «*que realizará la Procuraduría General de la Nación*».

67. Como se evidencia los concejos municipales tienen la competencia para adelantar los concursos de méritos para elegir a sus personeros.

5.2. Estándares mínimos para elección de personeros municipales

68. Actualmente, el título 27 del Decreto 1083 de 2015²⁸, fija dichos estándares para la realización de los concursos para la elección de los personeros, los que se deben guiar bajo criterios de objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad. Por tanto, la ley ha reiterado la atribución constitucional de los concejos municipales y distritales para la elección de los personeros, incorporando un aspecto discrecional al reglamentar el concurso por parte de los concejos, con la ejecución de un proceso de selección donde prevalezcan el mérito y la idoneidad, en consonancia con los principios constitucionales que orientan el acceso a la función pública. En consecuencia, aquellos tienen a su cargo la responsabilidad de dirigir estos concursos y de trazar sus lineamientos generales, sin perjuicio de contar con la asistencia de terceros especializados en la materia.

5.3. Acto de convocatoria del concurso, norma reguladora con efectos vinculantes y obligatorios para la administración, los participantes y las entidades que apoyan el concurso

69. Respecto del obligatorio cumplimiento de los términos y condiciones de las convocatorias del concurso, esta Sección²⁹ ha manifestado:

«Además, debe destacarse que la Sala³⁰ ha sostenido que la convocatoria pública es una herramienta eficaz para lograr una mayor participación ciudadana

²⁸ Artículo 2.2.27.1. Concurso público de méritos para la elección personeros, artículo 2.2.27.2. Etapas del concurso público de méritos para la elección de personeros, artículo 2.2.27.3. Mecanismos de publicidad, artículo 2.2.27.3. Mecanismos de publicidad, Artículo 2.2.27.3. Mecanismos de publicidad y Artículo 2.2.27.3. Mecanismos de publicidad.

²⁹ Sentencia del 10 de junio de 2021, radicación No. 05001-23-33-000-2020-02462-02, actor: Álvaro Baena Gil, demandada: William Yeffer Vivas Lloreda – personero municipal de Medellín, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sobre el tema también se puede consultar las providencias: 23 de marzo de 2017, radicación No. 25000-23-41-000-2016-00219-01, actor: María Esther Pinto Escobar, Demandada: Ricardo Antonio Rodríguez Cárdenas – personero municipal de Soacha, M. P. Rocío Araújo Oñate. 3 de noviembre de 2016, radicación No. 170001-23-33-000-2016-00025-02, actor: Luis Efrén Leyton Cruz, demandado: Tulia Elena Hernández Burbano – personera municipal de Manizales, M. P. Alberto Yepes Barreiro.

³⁰ «Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2014-000128-00 y 11001-03-28-000-2014-000125-00 (acumulados). Sentencia de 03 de agosto de 2015. Demandado: Jorge Eliécer Laverde Vargas (Secretario de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República). C.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro».



y materializar de forma efectiva el acceso igualitario a los cargos públicos. Sin embargo, su carácter participativo no puede ser óbice para desconocer que los términos que en ella se estipulan se **constituyen como normas reguladoras del procedimiento administrativo que desarrollan y en esa medida son vinculantes y de obligatorio cumplimiento, tanto para la administración como para los participantes del proceso de selección.**

La convocatoria pública es un acto a través del cual se inicia un proceso selectivo abierto a la población en general, en el cual desde el principio y de manera expresa se especifican ciertas reglas y condiciones de participación.

En efecto, los términos en los que se convoca a la ciudadanía a participar en el proceso de selección generan deberes y derechos recíprocos tanto para los interesados, como para la entidad pública que está llevando a cabo el respectivo procedimiento, razón por la cual dichas condiciones no solo permean y son transversales a toda la actuación administrativa, sino que además vinculan a la administración.

Así las cosas, **es evidente que los términos y condiciones en los que se expida una convocatoria pública se erigen como un marco jurídico de obligatorio acatamiento para las partes que en ella intervienen**, razón por la cual los lapsos, requisitos, formas de calificación, entre otros aspectos, que en ella se consagren son de estricta observancia, y en consecuencia, su modificación o variación solo se permite en casos excepcionalísimos, que no se configuraron en el presente caso, pues de lo contrario los principios de buena fe y confianza legítima se verían resquebrajados»³¹. Negrilla de la Sala.

6. Cargo segundo: El problema jurídico de instancia no estudiado

70. Ahora bien, le asiste razón al apelante al afirmar que el Tribunal Administrativo de Boyacá no resolvió todos los cargos propuestos en la demanda y que fueron integrados en la fijación del litigio, por lo que se revisará en esta instancia el segundo planteamiento, relacionado con las presuntas irregularidades en el trámite del concurso, y se exhortará a dicha autoridad judicial el cumplimiento de lo ordenado en la citada sentencia de unificación.

71. En este caso, el segundo cargo y que integró el problema jurídico del proceso, consistió en las presuntas irregularidades³² en el trámite del concurso, como fueron: 1) Falta de comunicación de la convocatoria, por cuanto esta no se hizo como lo establece el artículo 2.2.6.5 del Decreto 1083 de 2015; 2) el limitado plazo de inscripción de solo dos días (24 y 25 de octubre de 2019), la que debía hacerse de forma personal en la secretaría general del Concejo de Sogamoso y no por correo electrónico; 3) la indebida comunicación de la guía de orientación para la presentación de las pruebas escritas; 4) la inexistencia de cadena de custodia y seguridad alguna para los pliegos que contenían las

³¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 3 de agosto de 2015. M. P. Alberto Yepes Barreiro, con radicado No. 11001-03-28-000-2014-00128-00.

³² Sobre este tema se pueden consultar las siguientes sentencias de esta Sección: 15 de diciembre de 2021, radicado No. 440012-34-0000-2020-00029-01, M. P. Rocío Araújo Oñate. 6 de mayo de 2021, radicado No. 08001-23-33-000-2020-00139-01, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. 18 de mayo de 2017, radicado No. 15001-23-33-000-2016-00119-03, M. P. Alberto Yepes Barreiro.



pruebas y, finalmente, 5) la falta de individualización e identificación de los aspirantes, ya que nunca solicitaron cédulas de ciudadanía para realizar la verificación, para la presentación de las pruebas.

72. Procede la Sala al análisis de cada uno de ellos a la luz de las probanzas aportadas al proceso:

6.1. Falta de comunicación de la convocatoria, por cuanto esta no se hizo como lo establece el artículo 2.2.6.5 del Decreto 1083 de 2015

73. El artículo 2.2.6.5³³ del Decreto 1083 de 2015³⁴, regula los medios de divulgación de los **procesos de selección o concurso que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil** y se encuentra ubicado en el capítulo 6³⁵ de dicha normativa.

74. El mencionado artículo no es aplicable al presente caso, pues como ya se explicó, dicho decreto, posee una regulación específica en el título 27 para los concursos de personeros municipales y distritales.

75. Ahora, en cuanto a los concursos de personeros, los mecanismos de publicación los regula el artículo 2.2.27.3 *idem*, en los siguientes términos:

«La publicidad de las convocatorias deberá hacerse a través de los medios que garanticen su conocimiento y permitan la libre concurrencia, de acuerdo con lo establecido en el reglamento que para el efecto expida el concejo municipal o distrital y a lo señalado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo referente a la publicación de avisos, distribución de volantes, inserción en otros medios, la publicación en la página web, por bando y a través de un medio masivo de comunicación de la entidad territorial.

Parágrafo. Con el fin de garantizar la libre concurrencia, la publicación de la convocatoria deberá efectuarse con no menos de diez (10) días calendario antes del inicio de la fecha de inscripciones».

³³ «La divulgación de las convocatorias será efectuada por la entidad a la cual pertenece el empleo a proveer utilizando como mínimo uno de los siguientes medios: // 1. Prensa de amplia circulación nacional o regional, a través de dos avisos en días diferentes. // 2. Radio, en emisoras oficialmente autorizadas y con cubrimiento nacional o regional en la respectiva circunscripción territorial, al menos tres veces diarias en horas hábiles durante dos días. // 3. Televisión, a través de canales oficialmente autorizados, al menos dos veces en días distintos en horas hábiles. 4. En los municipios con menos de veinte mil (20.000) habitantes podrán utilizarse los bandos o edictos, sin perjuicio de que la divulgación se pueda efectuar por los medios antes señalados. 5. Por bando se entenderá la publicación efectuada por medio de altoparlantes ubicados en sitios de concurrencia pública, como iglesias, centros comunales u organizaciones sociales o sindicales, entre otros, por lo menos tres veces al día con intervalos, como mínimo, de dos horas, durante dos días distintos, uno de los cuales deberá ser de mercado. De lo anterior se dejará constancia escrita, con inclusión del texto del anuncio, firmada por quien lo transmitió y por dos testigos. // Parágrafo. En los avisos de prensa, radio y televisión se dará la información básica del concurso y se informará a los aspirantes los sitios en donde se fijarán o publicarán las convocatorias y quién adelantará el proceso de selección».

³⁴ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública».

³⁵ «DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN O CONCURSOS».



76. En cumplimiento de lo anterior, el Concejo de Sogamoso, mediante la Resolución 62 del 10 de octubre de 2019, convocó y reglamentó el concurso de méritos para proveer el cargo de personero de dicho municipio, para el período 2020 a 2024 y anexo a este acto, se fijó el cronograma, comunicando la convocatoria en los términos allí indicados.

77. Ahora bien, el artículo 16 de dicho reglamento, estableció que la «Convocatoria se divulgará en los tiempos establecidos en el cronograma, se hará principalmente y por preferencia en la cartelera del Concejo Municipal, en la página web de la corporación <http://www.concejo-sogamoso-boyaca.gov.co/>, medios de comunicación, SECOP y en los demás medios establecidos en el reglamento para dicho efecto». La convocatoria se publicó en la web de la Corporación³⁶, se aportaron capturas de pantallas que así lo confirman y un vídeo con la pauta radial de la apertura del concurso, pruebas que deben ser valoradas porque no fueron tachadas de falsas.

78. Así las cosas, para la Sala el presente cargo no está llamado a prosperar, por cuanto la divulgación de la convocatoria no estaba sujeta al artículo 2.2.6.5 como lo afirmó el apelante, sino que debía hacerse conforme al párrafo³⁷ del artículo 2.2.27.3 del Decreto 1083 de 2015, garantizándose la libre concurrencia al concurso, lo que se cumplió, ya que aquella se publicó el 10 de octubre de 2019 y al concurso se inscribieron, entre los días 24 y 25 de ese mes y año, 102 ciudadanos, como se desprende de la Resolución 68 del 7 de noviembre de 2019, por medio de la cual, el Concejo de Sogamoso publicó la lista definitiva de admitidos (86 personas) e inadmitidos (16).

6.2. El limitado plazo de inscripción de solo dos días (24 y 25 de octubre de 2019), la cual debía hacerse de forma personal en la secretaría general del Concejo de Sogamoso y no por correo electrónico

79. En vista que el título 27 del Decreto 1083 de 2015 no fija un término para la inscripción al concurso, queda dentro de la autonomía de la administración municipal indicarlo, lo que es concordante con el artículo 2.2.27.2, que al regular las etapas del concurso, en el literal a) establece los estándares mínimos de la convocatoria, en los siguientes términos:

«La convocatoria, deberá ser suscrita por la Mesa Directiva del Concejo Municipal o Distrital, previa autorización de la Plenaria de la corporación. La convocatoria es norma reguladora de todo el concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para su realización y a los participantes. Contendrá el reglamento del concurso, las etapas que deben surtir y el procedimiento administrativo orientado a garantizar los

³⁶ Enlace: <http://www.concejo-sogamoso-boyaca.gov.co/convocatorias/apertura-convocatoria-para-personero>.

³⁷ «Con el fin de garantizar la libre concurrencia, la publicación de la convocatoria deberá efectuarse **con no menos de diez (10) días calendario antes del inicio de la fecha de inscripciones**». Énfasis de la Sala.



principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en el proceso de elección.

La convocatoria **deberá contener**, por lo menos, la siguiente información: fecha de fijación; denominación, código y grado; salario; lugar de trabajo; **lugar, fecha y hora de inscripciones**; fecha de publicación de lista de admitidos y no admitidos; trámite de reclamaciones y recursos procedentes; fecha, hora y lugar de la prueba de conocimientos; pruebas que se aplicarán, indicando el carácter de la prueba, el puntaje mínimo aprobatorio y el valor dentro del concurso; fecha de publicación de los resultados del concurso; los requisitos para el desempeño del cargo, que en ningún caso podrán ser diferentes a los establecidos en la Ley 1551 de 2012; y funciones y condiciones adicionales que se consideren pertinentes para el proceso». Énfasis de la Sala.

80. Como se observa la mencionada norma establece que la convocatoria debe indicar el lugar, fecha y hora de la inscripción, pero no el término de este, aspecto que fue regulado por la Resolución 62 del 10 de octubre de 2019 (reglamento y convocatoria), en su artículo 19³⁸, así:

«1. La inscripción al concurso de méritos para la elección del Personero Municipal de Sogamoso, se deberá hacer personalmente en la Secretaría General del Concejo Municipal de Sogamoso, ubicado en la calle 11 N° 10-61 piso Recinto {sic} Honorable Concejo Municipal, no se recibirán postulaciones e inscripciones para el presente concurso por correo electrónico, correo certificado u otros medios, estas deberán hacerse en el horario comprendido entre las 08:00 a.m. a 12:00 m y las 14:00 y 16:00 p.m., para ello deberán diligenciar el formulario de Hoja de Vida Formato Único de Función Pública - www.dafp.gov.co {sic}; aportar toda la documentación en físico y medio magnético (cd o USB en un solo archivo formato PDF), en caso tal de que alguien desee radicar una hoja de vida en nombre de otra persona, esta podrá hacerlo solo mediante poder o autorización debidamente autenticado; además deberá allegar oficio dirigido al Concejo en el cual manifiesta que se aceptan todas y cada una de las condiciones y términos del concurso. Los aspirantes que remitan mal la información, o falte uno solo de los documentos solicitados en la presente convocatoria, o en un formulario diferente al mencionado, no se tendrán en cuenta o quedarán en lista de inadmitidos.

Los documentos radicados extemporáneamente, no serán objeto de análisis.

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

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

81. Ahora, en el cronograma anexo al acto de convocatoria se fijó que la inscripción se debía realizar entre los días 24 y 25 de octubre de 2019, en el horario de 8:00 a.m. a 12:00 m. y de 2:00 a 4:00 p.m., de forma presencial en la secretaría del Concejo de Sogamoso.

³⁸ «Proceso de inscripción y entrega de documentos».



82. En consonancia con lo anterior, conviene resaltar que el título 27 del Decreto 1083 de 2015, no ordena que la inscripción deba hacerse por correo electrónico, incluso de la revisión del contenido del artículo 53 del CPACA se concluye que tampoco impone que el inicio de trámites o de procedimientos administrativos deba hacerse mediante el uso de medios electrónicos, pues el legislador lo dejó potestativo al indicar que «**podrá**»³⁹ acudir a ellos.

83. En este orden de ideas, no encuentra la Sala yerro alguno en la forma en que el Concejo de Sogamoso reguló la inscripción al concurso y tampoco dejan en evidencia que el requisito de inscripción personal devenga en la incursión de la causal de anulación elevada con la demanda.

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

85. En conclusión, contrario al dicho del demandante no existía obligación legal que fijara un término especial para la inscripción o que fuera por medios electrónicos, la cual debe ser vista con la publicación de la convocatoria, que como mínimo tiene que ser 10 días calendarios⁴⁰ anteriores a esta, como se explicó en el problema anterior estudiado y, en el presente caso, el Concejo de Sogamoso lo cumplió, permitiendo la libre concurrencia al concurso y, en consecuencia, el cargo será denegado.

6.3. La indebida comunicación de la guía de orientación para la presentación de las pruebas escritas

86. Sostiene el recurrente que la guía solo se comunicó con 2 días de antelación y en un medio que no era de acceso a los participantes como lo fue el SECOP, obviándose la publicación en la página web del Concejo.

87. Para la Sala revisados el título 27 del Decreto 1083 de 2015, la Resolución 62 del 10 de octubre de 2019 (reglamento y convocatoria) y el cronograma del concurso, el Concejo de Sogamoso no dispuso la publicación de una guía de orientación para la presentación de las pruebas escritas.

88. En vista de lo anterior, al no estar dentro de las reglas del concurso dicha publicación, no se puede predicar su indebida comunicación como lo sostiene el apelante.

³⁹ Énfasis de la Sala.

⁴⁰ Parágrafo del artículo 2.2.27.3 del Decreto 1083 de 2015.



6.4. La inexistencia de cadena de custodia y seguridad para los pliegos que contenían las pruebas

89. Se afirmó en este punto, que no hubo cadena de custodia y seguridad de los pliegos de las pruebas, lo cual permite entrever la falta de idoneidad del operador que llevaba a cabo el concurso a diferencia del realizado por la ESAP en los municipios de quinta y sexta categoría, donde se informó con antelación por medio de un comunicado de prensa que dichas pruebas serían custodiadas por la empresa Thomas Greg & Sons y, por lo tanto, esta se pudo ver afectada.

90. Para la Sala y como lo puso de presente el Ministerio Público, Leónidas Laverde Hurtado no alegó un evento concreto con el fin de demostrar que las medidas de seguridad implementadas para la aplicación de las pruebas hubiesen sido vulneradas por cuenta de algún incidente que afectara su identidad o integridad y que desvirtuara su autenticidad.

91. Esta Sala ha explicado que la cadena de custodia debe irradiar la puesta en marcha de los procedimientos de elección de personeros, a pesar de que no existe una norma que así lo exija, figura frente a la que ha manifestado, lo siguiente⁴¹:

«...la Sala resalta que desprovista de una definición particular en el área del derecho contencioso–electoral, la noción de cadena de custodia ha sido construida por parte de esta Sección con fundamento en la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en los términos que se reproducen a continuación⁴²:

“Sea lo primero advertir que la Sala comparte y hace eco de las definiciones dadas por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal⁴³, a la cadena de custodia:

“...es concebida como un **conjunto de medidas que tienen como fin preservar la identidad o integridad de los elementos materiales probatorios** o evidencia física y asegurar el poder demostrativo de la prueba...”.

“...el **procedimiento a través del cual se aplica la cadena de custodia no es un fin en sí mismo, sino un medio a través del cual se busca asegurar la autenticidad del elemento probatorio** o la evidencia física en el proceso penal, lo cual en ningún momento descarta que existan otros mecanismos para lograr esa finalidad...”⁴⁴.

⁴¹ Sentencia del 6 de mayo de 2021, radicado No. 08001-23-33-000-2020-00139-01, actores: Procuradores judiciales para asuntos administrativos de Barranquilla, demandado: Ricardo Enrique Berdejo Insignares - personero de Malambo – Atlántico, período 2020-2024, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁴² «Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 85001-23-33-000-2017-00019-03. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 22 de marzo de 2018».

⁴³ «Sentencia del 19 de febrero de 2009, Radicación: 30598, M.P. María del Rosario González de Lemos».

⁴⁴ «Sentencia de 27 de junio de 2012, Radicación: 34867, M.P. José Leónidas Bustos Martínez; Sentencia de 18 de agosto de 2010, Radicación: 33559, M.P. Jorge Luis Quintero Milanés; Sentencia de 29 de abril de 2015, Radicación: 45469, .M.P. Eyder Patiño Cabrera».



Ahora si se quisiera buscar una definición legal, tendríamos que acudir al contenido del artículo 254 del Código de Procedimiento Penal:

“Artículo 254. Aplicación. Con el fin de **demostrar la autenticidad de los elementos materiales probatorios y evidencia física**, la cadena de custodia se aplicará teniendo en cuenta los siguientes factores: identidad, estado original, condiciones de recolección, preservación, embalaje y envío; lugares y fechas de permanencia y los cambios que cada custodio haya realizado. Igualmente se registrará el nombre y la identificación de todas las personas que hayan estado en contacto con esos elementos.

La cadena de custodia se iniciará en el lugar donde se descubran, recauden o encuentren los elementos materiales probatorios y evidencia física, y finaliza por orden de autoridad competente.

Parágrafo. El Fiscal General de la Nación reglamentará lo relacionado con el diseño, aplicación y control del sistema de cadena de custodia, de acuerdo con los avances científicos, técnicos y artísticos”.

Así las cosas, **de entrada se advierte que la cadena de custodia puede definirse como el procedimiento que se debe dejar demostrado cuando se busca proteger evidencia o materiales probatorios**; es decir, es el registro debidamente realizado o si se quiere la constancia que debe dejarse de todo acto, entiéndase *“identidad, estado original, condiciones de recolección, preservación, embalaje y envío; lugares y fechas de permanencia y los cambios que cada custodio”, realizado con la prueba que se quiere presentar o hacer valer.*⁴⁵ (Negrilla fuera de texto)

Así, se trata de una figura instrumental que busca garantizar la autenticidad, identidad e integridad de las actuaciones que se adelantan dentro de los procedimientos judiciales y administrativos, mediante el establecimiento de registros pormenorizados de las contingencias que se experimentan en aras de acreditar su probidad y, en definitiva, ofrecer la legitimidad que requiere el Estado para llevar a bien los cometidos que le han sido asignados⁴⁶». Énfasis del original.

92. Ahora, frente a este hecho, la accionada al contestar la demanda, explicó que las pruebas fueron allegadas a las instalaciones del Colegio Nacional de Sugamuxi, lugar donde se practicarían las mismas, en vehículos propios de FENACON (entidad que apoyaba el concurso), debidamente sellados y embalados. Luego, los exámenes fueron abiertos por cada uno de los aspirantes y sellados por ellos mismos al terminarlos, firmando con su puño y letra cada uno de los cuadernillos de respuesta, lo que desvirtúa cualquier tipo de sospecha o ilegalidad en cuanto a los análisis de conocimientos y competencias comportamentales.

93. Así las cosas, como lo que planteó el apelante en este punto fue que no se contrató a una empresa de seguridad para el manejo del material de las pruebas a realizar y no se alegó un evento que afectara la autenticidad de las mismas, que perturbaran el resultado de esta, el cargo no prospera, pues se

⁴⁵ «Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 85001-23-33-000-2017-00019-03. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 22 de marzo de 2018».

⁴⁶ De conformidad, con el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia.



insiste que la parte actora no demostró alguna circunstancia que permita advertir la indebida custodia de aquellas, que llevaran a su previo conocimiento.

6.5. La falta de individualización e identificación de los aspirantes, ya que nunca solicitaron cédulas de ciudadanía para realizar la verificación, para la presentación de las pruebas

94. De entrada debe advertirse que frente a esta irregularidad el apelante no allegó prueba alguna para su demostración y, respecto a este mismo hecho la demandada, al contestar el líbello, sostuvo que la identidad de los aspirantes sí fue debidamente verificada por el entonces asesor jurídico externo del Concejo de Sogamoso, quien a cada uno de los concursantes le solicitó su documento de identidad y plasmó su huella en la lista de asistencia, sin embargo, la misma tampoco fue allegada con los antecedentes del acto administrativo demandado, así las cosas, resulta evidente que la parte actora no cumplió con su carga de probar el cargo de nulidad que propuso y que conlleva a su negativa.

95. En consecuencia, para la Sala el segundo cargo de nulidad, relacionado con irregularidades ocurridas en el trámite del concurso no fueron demostradas y por ello debe denegarse.

7. Compulsa de copias

96. Finalmente, para la Sala en cuanto a esta solicitud elevada por el apelante, encuentra que no es procedente, porque no se probó ninguna irregularidad en el trámite del concurso, pero si Leónidas Laverde Hurtado considera que en el actuar de servidores o funcionarios públicos que adelantaron el procedimiento incurrieron en alguna situación con alcance fiscal, disciplinario o penal, podrá presentar directamente las respectivas quejas o denuncias, respectiva.

8. Conclusión

97. Por lo explicado en esta providencia, para la Sala en el presente caso, es lo procedente concluir que se debe confirmar la sentencia de 7 de diciembre de 2021, por medio de la cual, el Tribunal Administrativo de Boyacá declaró la nulidad de la elección demandada, ya que las irregularidades que fundaron el cargo segundo de violación, no fueron demostradas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. FALLA:

PRIMERO: Confirmar la sentencia del 7 de diciembre de 2021, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá declaró la nulidad de la elección y



Demandantes: José Anyelo Naranjo Amaya y otro
Demandada: Personera de Sogamoso, período 2020 – 2024
Radicado: 15001-23-33-000-2020-01662-03 (ppal.)

designación de Edhy Alexandra Cardona Corredor, como personera del municipio de Sogamoso, para el período 2020 – 2024, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: Exhortar al Tribunal Administrativo de Boyacá para que cumpla lo dispuesto en la sentencia de unificación del 26 de septiembre de 2017, radicado No. 25000-23-41-000-2015-02491-01⁴⁷, de esta Sección del Consejo de Estado y, en consecuencia, en los medios de control de nulidad electoral se pronuncie sobre todos los cargos planteados en la demanda y que hayan integrado el problema jurídico del proceso.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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

⁴⁷ Actor: SINTRAEMSDES, Juan Diego Arturo Cañizales Hernández y Any Katherine Álvarez Castillo, Demandada: Nelson Castro Rodríguez – concejal de Bogotá, periodo 2016 -2019. M. P. Rocío Araújo Oñate.