



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

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

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 15-001-23-33-000-2022-00600-02
Demandante: ÁNGELA LORENA SÁNCHEZ PÉREZ
Demandados: CONCEJO MUNICIPAL DE SOGAMOSO – CÉSAR
OLMEDO HERNÁNDEZ SÁNCHEZ – PERSONERO

Temas: Irregularidades en el procedimiento administrativo para la elección del cargo de personero – incidencia del vicio en la decisión de fondo

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por el Concejo Municipal de Sogamoso y César Olmedo Hernández Sánchez, en calidad de demandados, en contra de la sentencia proferida el 9 de marzo de 2023 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, por la cual se declaró la nulidad de la elección del último de los mencionados como personero del municipio de Sogamoso para lo que resta del periodo 2020-2024, contenida conjuntamente en la Resolución 054 del 23 de agosto de 2022, y en el acta de sesión extraordinaria de esa misma fecha, proferida por dicha corporación.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La señora Ángela Lorena Sánchez Pérez, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones:



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

«Primera: Se declare la nulidad del acto de elección contenido en la Resolución 54 de 23 de agosto de 2022, emitida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Sogamoso, por medio de la cual se declaró electo como personero de Sogamoso para lo que resta del periodo 2020-2024 al señor CÉSAR OLMEDO HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, identificado con la cédula de ciudadanía 80.119.583, en el marco de la convocatoria para la selección de personero (a) municipal de Sogamoso, regida por la Resolución 40 de 2022.

Segunda: Se declare la nulidad del Acta de la sesión extraordinaria de 23 de agosto de 2022, realizada por el Concejo Municipal de Sogamoso, en el marco de la cual se efectuó la votación por parte de los miembros de la corporación para elegir al señor CÉSAR OLMEDO HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, identificado con la cédula de ciudadanía 80.119.583, como personero de Sogamoso para lo que resta del periodo 2020-2024.

Tercera: Como consecuencia de lo anterior, se ordene al Concejo municipal de Sogamoso retrotraer el concurso de méritos para la selección de personero (a) municipal de Sogamoso, regido por la Resolución 40 de 2022, hasta la fase de realización de la prueba de entrevista, inclusive, y proceder a realizar nuevamente la prueba de entrevista dispuesta en el marco de la convocatoria, atendiendo de manera rigurosa los preceptos de los artículos 125 de la Constitución Política, 170 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012), inciso tercero del artículo 1º y literal c) del artículo 2 del Decreto 2485 de 2014 (compilado en el Decreto 1083 de 2015) y la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa que gobierna la realización de la prueba de entrevista en los procesos abiertos de selección para proveer cargos públicos»¹.

1.2. Hechos

Como fundamentos fácticos de las pretensiones la demandante narró, en síntesis, los siguientes:

Sostuvo que mediante la Resolución 040 del 24 de junio de 2022, la Mesa Directiva del Concejo de Sogamoso convocó y reglamentó el concurso público de méritos para proveer el cargo de personero municipal para lo que resta del periodo 2020-2024.

¹ Se transcribe con posibles errores.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Indicó que la entrevista debía realizarse en sesión plenaria del concejo, según lo establecido en el artículo 44 de la Resolución 40 de 2022, para lo cual «[s]e calificará en una escala de cero (0) a cien (100) puntos, con una parte entera y dos decimales, y su resultado será ponderado con base en el cinco (10%) (sic) asignado a esta prueba».

Afirmó que en sesión extraordinaria del concejo municipal realizada el 16 de agosto de 2022, se llevó a cabo la prueba de entrevista a los aspirantes al cargo de personero de Sogamoso, cuyos resultados se consignaron en el acta del 19 de ese mismo mes y año, suscrita por la mesa directiva.

Manifestó que en dicha acta se registró el «total promedio del 10%» de la calificación de cada aspirante, sin discriminar el puntaje asignado a cada competencia desplegada, tal como lo prevén el artículo 44 de la Resolución 40 de 2022² y la guía para la presentación de la entrevista.

Señaló que cada uno de los concejales calificó la prueba de la entrevista con único puntaje de 1 a 100, sin que se precisaran las competencias de los aspirantes, lo que implicó la asignación arbitraria de un puntaje único, no ponderado, a cada concursante.

Lo anterior produjo que en la calificación de la entrevista de muchos de los participantes se plasmaran, por ejemplo, puntajes de 1 sobre 100 posibles.

Adujo que la sumatoria del puntaje asignado al aspirante por cada concejal en un margen de 1 a 100 puntos fue ponderado en una equivalencia del 10% del total de las pruebas, según las reglas de la convocatoria, por lo cual, si un participante obtenía un resultado ponderado de 9,61 puntos, los concejales en promedio debieron asignarle 96 puntos sobre 100.

Precisó que se dejó al arbitrio de cada concejal la determinación del puntaje de la entrevista y se suprimió la valoración del mérito en el peso equivalente al 10% del concurso, lo que abrió paso a que los concejales tuvieran la posibilidad de asignar un puntaje desproporcionadamente elevado a uno de los concursantes, sin que esta decisión tuviera sustento alguno, en la medida en que no se encontraba motivada en la calificación separada de competencias.

² Mediante la cual se convocó y reglamentó “EL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS PARA PROVEER EL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DE SOGAMOSO BOYACÁ PARA LO QUE RESTA DEL PERIODO 2020 – 2024”.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Expresó que los concejales calificaron la prueba de entrevista del concursante César Olmedo Hernández Sánchez con un promedio de 96 puntos sobre 100, como se registró en el acta del 19 de agosto de 2022, firmada por la mesa directiva.

Afirmó que los demás concursantes no vieron reflejado en el puntaje de su entrevista la especificación de la calificación de cada competencia, lo cual lesiona el principio del mérito y el deber de motivación de la prueba de dicha prueba.

Mencionó que el Concejo Municipal de Sogamoso se «reservó» un margen arbitrario de decisión con respecto al puntaje del concurso de méritos para la elección del personero, por cuanto tenía un porcentaje de discrecionalidad equivalente al 10% del total del puntaje de las pruebas, que se vio reflejado en las intervenciones de los concejales en la sesión extraordinaria del 23 de agosto de 2022 -en donde se designó al personero-, pues, varios de los cabildantes, entre ellos Carlos Andrés Bello Páez y Julio César González Orjuela, adujeron que el 80% del concurso se había cumplido bajo el principio del mérito.

Con ello, lo que se quiso significar es que un porcentaje de la decisión no provino de la valoración objetiva de aptitudes, sino de la discrecionalidad de algunos concejales.

Añadió que, mediante acta del 19 de agosto de 2022, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Sogamoso expidió los «[r]esultados definitivos ponderados del proceso de selección para proveer el cargo de personero municipal para lo que resta del periodo 2020-2024».

Mencionó que, en sesión extraordinaria del 23 de agosto de 2022, la plenaria del concejo se reunió para designar al personero municipal de Sogamoso, en la que se leyeron los «[r]esultados definitivos ponderados del proceso de selección para proveer el cargo de personero municipal para lo que resta del periodo 2020-2024», y se procedió a la votación por cada uno de los concejales.

Refirió que en dicha sesión se leyó la lista de elegibles surgida de la convocatoria del concurso de méritos, en la que ocupó el primer lugar César Olmedo Hernández Sánchez, con un puntaje total de 79.87, incluidos los 9.61 puntos de la prueba de la entrevista, razón por la cual fue designado como personero, por medio de la Resolución 54 del 23 de agosto de 2022, emitida por la Mesa Directiva del Concejo de Sogamoso.



1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Adujo que el acto de elección cuya nulidad solicita vulnera los artículos 125 de la Constitución Política; 170 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012; inciso tercero del artículo 1º y literal c) del artículo 2 del Decreto 2485 de 2014, compilado en el Decreto 1083 de 2015, y la jurisprudencia constitucional y de la jurisdicción de lo contencioso administrativa sobre el tema objeto de debate.

Expresó que el Concejo Municipal de Sogamoso quebrantó el marco normativo en el que debía fundarse para la expedición del acto de elección acusado, para lo cual se refirió, en primer lugar, al desconocimiento del principio del mérito para acceder a cargos públicos, regulado en el artículo 125 de la Constitución, por cuanto dicha corporación dejó un margen de determinación arbitraria a los cabildantes, que fue empleado para inclinar la puntuación en favor de uno de los aspirantes.

Según lo consignado en el acta del 19 de agosto de 2022, la prueba de la entrevista se vio afectada por tres vicios, a saber: i) los concejales se abstuvieron de calificar las competencias de los aspirantes, como lo prevé el reglamento del concurso; ii) el puntaje asignado no siguió ningún criterio objetivo de valoración, y iii) a algunos concursantes se les calificó con un puntaje muy bajo, en tanto que, a uno de ellos, César Olmedo Hernández Sánchez, le fue otorgado uno casi perfecto.

Afirmó que los integrantes del concejo determinaron, previamente, cuál sería el aspirante al que le asignarían un puntaje muy superior a los demás en la prueba de entrevista, lo cual se derivó del hecho de que las calificaciones individuales realizadas por cada concejal desatendieron lo dispuesto en el artículo 44 de la Resolución 40 de 2022 y en la guía de la prueba.

Lo anterior demuestra que la calificación de la entrevista no fue ponderada y, por el contrario, carente de motivación, pues en esa etapa se estableció quién superaría a los demás en puntaje para ocupar el primer lugar de la lista de elegibles.

Esgrimió que en la sesión en la que se designó el personero, llevada a cabo el 23 de agosto de 2022, algunos concejales aceptaron que se reservaron un margen de discrecionalidad en la designación del personero.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Sostuvo que se incumplieron los artículos 35 de la Ley 1551 de 2012 y del Decreto 2485 de 2014, que impusieron el concurso de méritos para la elección del personero municipal, pues es de público conocimiento que todos los procesos de selección desde el año 2015 se han visto afectados por la tendencia de conservar la potestad discrecional y por la existencia de irregularidades, tal como se constató en el proceso de nulidad electoral 15001-23-33-000-2017-00209-03.

En dicho trámite, el Tribunal Administrativo de Boyacá comprobó que quien resultó elegido como personero municipal de Sogamoso tuvo acceso previo a la prueba de conocimientos, por lo cual se declaró la nulidad de la elección en sentencia del 23 de febrero de 2018, confirmada por el Consejo de Estado en providencia del 7 de junio siguiente³.

Indicó que, recientemente, en sentencia del 17 de marzo de 2022⁴, el Consejo de Estado confirmó el fallo del 7 de diciembre de 2021, proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en el cual se declaró la nulidad de la elección de la personera de Sogamoso, en razón a que el concejo municipal contrató a una entidad sin la capacidad para adelantar el concurso de méritos.

Señaló que la imposición a los concejos municipales de un trámite reglado, cimentado en criterios objetivos, conduce a que si se desconocen los parámetros que deben seguirse en cada una de sus etapas, vicien el proceso de elección del personero municipal⁵.

Refirió que en un proceso de nulidad contra un acto administrativo expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Consejo de Estado⁶ concluyó que la realización de la entrevista no puede implicar la consideración subjetiva de las calidades de los entrevistados para inclinar la balanza del concurso en favor o en contra, según la simpatía o animadversión personal que generen los aspirantes, razón por la cual dicha prueba no puede tener carácter eliminatorio, sino clasificatorio, lo que significa que sus resultados nunca pueden implicar la exclusión de un concursante.

³ Radicación 15001-23-33-000-2017-00209-03, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁴ Radicación: 15001-23-33-000-2020-01662-03 (Acumulado) 15001-23-33-000-2020-01934; MP Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁵ Se refirió al criterio definido en la sentencia del 10 de junio de 2021, radicación 6001-23-33-000-2020-00243-01, MP Luis Alberto Álvarez Parra.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda; providencia del 25 de abril 2019; radicación 11001-03-25-000-2015-01053-00(4603-15), MP Sandra Lisset Ibarra Vélez.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Acotó que sobre las calificaciones desproporcionadamente bajas en la entrevista de un aspirante a personero, el Consejo de Estado en sentencia del 10 de junio de 2021⁷, adujo que constituyen un exceso en el ejercicio de la subjetividad de cada cabildante, que, en caso de incidir en el resultado final del concurso pueden conducir a su anulación.

En la referida providencia se anuló la elección de un personero porque se acreditó que el puntaje de la entrevista fue manipulado por los concejales para generar una diferencia entre los aspirantes, que, sin evidentes diferencias surgidas de la calificación de la prueba, estarían en condiciones de paridad dadas las demás fases del concurso.

Adujo que si la calificación de la entrevista se permitía sin ningún tipo de criterio de razonabilidad y motivación, los cabildantes podían inclinar la balanza a favor de uno de los aspirantes adjudicando un puntaje desproporcionadamente elevado a uno de ellos con respecto a los demás, tal como sucedió en este asunto.

Concluyó con la afirmación de que la calificación sin motivación que benefició a César Olmedo Hernández Sánchez vulneró el principio del mérito que debía regir el concurso.

1.3.1 Actuaciones procesales relevantes del trámite en primera instancia

Se debe señalar que, mediante auto del 1º de noviembre de 2022, el Tribunal Administrativo de Boyacá admitió la reforma de la demanda, escrito en el que se incluyó como cargo de nulidad el referente a la vulneración del artículo 23 de la Ley 136 de 1994, porque en la sesión del 16 de agosto de 2022, el Concejo Municipal de Sogamoso no se encontraba en sesión ordinaria para llevar a cabo la prueba de entrevista y no existe constancia de que se hubiera efectuado la convocatoria a sesión extraordinaria por parte del alcalde de ese ente territorial.

⁷ Radicación 6001-23-33-000-2020-00243-01, MP Luis Alberto Álvarez Parra.



1.4. Contestación de la demanda

1.4.1. Concejo Municipal de Sogamoso

Por intermedio de apoderada se opuso a la prosperidad de las pretensiones, bajo el argumento de que todas las etapas del concurso de méritos para la designación del personero de Sogamoso se desarrollaron con sujeción al ordenamiento jurídico que rige la materia.

La fase de la entrevista cumplió todos los criterios normativos y atendió únicamente el mérito, aunado a que estuvo debidamente motivada.

Expuso que, de una lectura integral y armónica de la Resolución 040 de 2022 y de la guía de orientación del aspirante, es claro que se estableció en forma taxativa un procedimiento para realizar la evaluación de la entrevista, pero no existe ninguna disposición que indique que debía evaluar competencia por competencia y, menos aún, que se le hubiera asignado un porcentaje a cada una de ellas.

Sostuvo que el procedimiento fijado en la referida resolución fue acatado por los concejales, quienes, de acuerdo con la observación realizada a cada aspirante y en atención a su buen entender, otorgaron la calificación a cada uno de ellos con sujeción a los criterios orientadores señalados para la prueba de entrevista.

Advirtió que es imposible fácticamente que los cabildantes favorecieran a alguno de los participantes, toda vez que a la fecha de la práctica de la entrevista solo conocían los resultados definitivos de la prueba de conocimientos (60%) y competencias laborales (10%), y que una vez se publicaron los resultados de la entrevista, se procedió a la publicación de la prueba de valoración de antecedentes con un peso porcentual de (20%) dentro del concurso.

Puso de presente que los concejales tuvieron conocimiento de cada resultado de las pruebas efectuadas, al igual que toda la ciudadanía, a través de la página web de la entidad y en las fechas dispuestas en el cronograma.

Acotó que una vez efectuada la prueba de conocimientos académicos y competencias laborales y surtidas todas las etapas de reclamaciones frente a estas, el aspirante César Olmedo Hernández Sánchez ocupó el primer lugar con un porcentaje de 89.00, en conocimientos académicos, y de 83.33, en competencias laborales, que representó el 70% dentro del proceso.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Por lo anterior, antes de la prueba de la entrevista y del resultado de la valoración de antecedentes, el entonces aspirante ya ocupaba el primer puesto, hecho que, lejos de afectar el mérito, lo resalta y ratifica. Añadió que con la calificación otorgada no se modificó ni se alteró la posición con la cual ya venían los aspirantes.

Precisó que no fue la calificación de la entrevista lo que definió la primera posición en la lista, sino el resultado de haber superado con el mejor puntaje cada una de las etapas previstas dentro del concurso de méritos, esto es, la valoración de conocimientos académicos, competencias laborales, entrevista y valoración de antecedentes.

Indicó que no se acreditó la falta de competencia de la corporación, por lo cual no es constitutiva de causal de nulidad, ni tampoco se plantearon argumentos tendientes a demostrar que el acto de elección está viciado de expedición irregular.

Finalmente, propuso como excepciones la legalidad del acto de elección acusado, la inexistencia de la nulidad electoral alegada y la genérica o innominada.

1.4.2. César Olmedo Hernández Sánchez

A través de apoderada planteó la excepción de caducidad del medio de control de nulidad electoral y se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, bajo la premisa de que el acto demandado se expidió según las disposiciones constitucionales y legales en que debía fundarse, específicamente, el numeral 8 del artículo 313 de la Constitución Política, los artículos 170 y 172 de la Ley 136 de 1994, el título 27 del Decreto 1083 de 2015 y la Resolución 040 de 2022.

Indicó que el numeral 8 del artículo 313 de la Constitución Política faculta a los concejos municipales para elegir al personero, disposición que se encuentra desarrollada en los artículos 170 y 172 de la Ley 136 de 1994, y reglamentada por el título 27 del Decreto 1083 de 2015, que establecen el procedimiento para la realización de la elección.

Expresó que, en cumplimiento de las normas referidas, el Concejo Municipal de Sogamoso expidió la Resolución 040 de 2022, por la cual reglamentó el concurso de méritos para elegir al personero municipal para el resto del periodo 2020-2024.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Aseveró que la parte actora no aportó prueba alguna ni presentó argumentos suficientes referentes a que hubo una manipulación de los cabildantes a la prueba de entrevista, toda vez que no explicó en forma clara, puntual y concreta de qué manera se desconocieron todas o algunas de las normas jurídicas que regulan el proceso de selección.

La calificación otorgada por los concejales es el resultado de la observación personal y directa de la intervención de cada uno de los aspirantes. Refirió que no es cierto que se exigiera dar un puntaje específico respecto de cada aspecto a calificar.

Mencionó que, si la demandante no estaba de acuerdo con las reglas de calificación de la prueba de entrevista, debió solicitar la nulidad de la Resolución 40 de 2022, que reglamentó el concurso, y en la cual se establecieron los parámetros claros para el desarrollo y calificación de la prueba.

Indicó que el concejo municipal es una corporación conformada por distintos partidos y grupos políticos que tienen posturas e intereses disímiles, por lo que es prácticamente imposible que haya un consenso unánime para apoyar a un determinado aspirante, máxime si se tiene en cuenta que, previamente, se desarrollaron etapas por una institución especializada y certificada para adelantar concursos de méritos.

Aclaró que no fue la puntuación otorgada en la prueba de entrevista la que definió el resultado final del proceso ni tampoco alteró la posición en la que venían los aspirantes como resultado de las demás fases, pues como se evidencia de la publicación del 11 de agosto de 2022, el concejo dio a conocer los resultados definitivos de las pruebas de conocimientos académicos y de competencias laborales en el proceso de selección.

En dicha publicación se advierte que César Olmedo Hernández Sánchez obtuvo la mejor puntuación en la prueba de conocimientos (60%), contra la cual no se presentó ningún cuestionamiento, por lo que queda claro que antes de realizarse la entrevista, el referido concursante ya tenía el primer lugar en el proceso de designación.

Acotó que, a pesar de que la actora destacó que a César Olmedo Hernández Sánchez se le asignó un puntaje alto (9.61), y a otros aspirantes únicamente se les dio un (1) punto, no tuvo en cuenta que existieron otras calificaciones promedio a otros aspirantes (4.12, 4.73, 4.71, 4.31, 4.39, 6.00, 4.70, 4.33, 5.29,



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

6.76, 4.85, 5.49, 5,18, 7.03, 4.57, 6.06, 5,43, 4.18), lo cual descarta la teoría de que hubo una calificación arbitraria o que se hubiera favorecido irrazonablemente a determinado participante.

Manifestó que el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 no establece como obligación para los concejos municipales realizar la elección del personero municipal en sesión ordinaria ni tampoco que se deba convocar por el alcalde a sesión extraordinaria para ese fin.

Señaló que el Concejo Municipal de Sogamoso, el día 16 de agosto de 2022, no sesionó en ejercicio de las facultades que le correspondía para estudiar, debatir y aprobar proyectos de acuerdo o ejercer el control político sobre la administración, sino de manera especial y específica para adelantar la prueba de entrevista a los aspirantes al cargo de personero municipal, en cumplimiento de un cronograma previamente establecido dentro de la convocatoria que fijó las reglas del proceso, tal como se dejó constancia en el Acta 116 – 2022, de sesión especial, suscrita por la Mesa Directiva y el secretario general.

La competencia para llevar a cabo la prueba de entrevista está a cargo del concejo municipal, sin que se requiera autorización o convocatoria previa por parte del alcalde, teniendo en cuenta, además, que el personero es un funcionario que ejerce control y vigilancia respecto de la administración municipal, por lo tanto, su elección no está supeditada a la voluntad del mandatario local.

Adujo que, con todo, mediante comunicación CMS-012-2022 del 2 de agosto de 2022, el presidente del Concejo Municipal de Sogamoso le solicitó al alcalde que convocara a dicha corporación a sesiones extraordinarias para el día 16 de agosto de 2022, con el propósito de realizar la prueba de entrevista dentro del concurso de méritos que se encontraba en desarrollo, y en cumplimiento del cronograma establecido en el acto que reglamentaba dicho proceso.

Narró que ante la falta de respuesta del alcalde municipal, a través de oficio CMS-018-2022 de fecha 12 de agosto de 2022, el presidente del concejo reiteró a la alcaldesa encargada la solicitud de que convocara a sesiones extraordinarias, con fundamento en que ya existía una solicitud anterior que no había sido respondida, en la que, adicionalmente, expresó la preocupación referente a que el 16 de agosto de 2022, en cumplimiento del cronograma y la reglamentación del concurso para elegir personero municipal, se debía realizar la prueba de entrevista.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Mencionó que, comoquiera que no hubo respuesta por parte de la Alcaldía Municipal de Sogamoso, la misma comunicación CMS-018-2022 del 12 de agosto de 2022, fue radicada ante la Procuraduría General de la Nación, sin que se recibiera respuesta a la petición de convocatoria a sesiones extraordinarias para lograr cumplir con el cronograma establecido en la reglamentación del concurso de méritos para elegir personero municipal.

Lo anterior no solo consta en las comunicaciones relacionadas, sino en la comunicación CMS-770-2022 del 15 de noviembre de 2022, suscrita por el secretario general del Concejo de Sogamoso, en la que se certifica que la alcaldía nunca respondió las solicitudes realizadas por la corporación.

Señaló que en el acta 116-2022, donde se describe el desarrollo de la prueba de entrevista realizada el día 16 de agosto de 2022, se dejó constancia de lo descrito, y se precisó que se trató de una sesión especial, en cumplimiento de la convocatoria.

Advirtió que aunque el concejo estaba facultado por la Constitución y la ley para elegir al personero municipal, adelantó las gestiones pertinentes para tratar que el alcalde lo convocara a sesiones extraordinarias para cumplir con un cronograma que ya estaba previamente establecido dentro del proceso de méritos, cuyo incumplimiento le podía generar consecuencias legales y afectar el servicio esencial que presta la personería en garantía de los derechos fundamentales, y el control y vigilancia sobre los recursos públicos y la administración municipal.

Resaltó que teniendo en cuenta las circunstancias particulares que rodearon el proceso de selección, es claro que el hecho de que la entrevista a los aspirantes para el cargo se haya realizado sin que el concejo estuviera en sesiones ordinarias o extraordinarias, no desconoció las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias que rigen dicho proceso.

2. Fijación del litigio

En la audiencia inicial llevada a cabo el 17 de enero de 2023, entre otras decisiones, se declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control de nulidad electoral, toda vez que la demanda fue presentada en tiempo, teniendo en cuenta que el acto demandado fue publicado en la página web del



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

concejo municipal de Sogamoso el 12 de octubre de 2022, en tanto que la demanda fue radicada el 6 de ese mismo mes y año⁸.

Por otro lado, el problema jurídico a resolver consistió en determinar las circunstancias fácticas que rodearon la ejecución de la etapa de la entrevista al interior del proceso de selección convocado y reglamentado a través de la Resolución 40 del 24 de junio de 2022, teniendo en cuenta la normativa aplicable al caso.

3. Sentencia de primera instancia

Mediante providencia del 9 de marzo de 2023, el Tribunal Administrativo de Boyacá declaró la nulidad de la elección de César Olmedo Hernández Sánchez, como personero municipal de Sogamoso, para lo que resta del periodo 2020-2024, contenida en la Resolución 054 del 23 de agosto de 2022 y en el acta de sesión extraordinaria de esa misma fecha, expedidas por la mesa directiva del concejo municipal.

Como fundamento de dicha decisión expuso, en resumen, lo siguiente:

Explicó el marco normativo para la elección del personero, para luego referirse a la etapa de la entrevista.

Indicó que mediante la Resolución 40 del 24 de junio de 2022, se convocó y reglamentó el concurso público de méritos para proveer el cargo de personero para lo que resta del periodo 2020-2024, en cuyo artículo 31 se señaló que las pruebas a aplicar tenían como finalidad evaluar la capacidad, adecuación, competencia, idoneidad y potencialidad del aspirante, y establecer una clasificación de este respecto de la competencia y calidades requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades del cargo.

⁸ Al respecto, se explicó que para la publicación del acto acusado existen reglas precisas, de conformidad con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011. Adicionalmente, se expuso que el artículo segundo de la Resolución 054 de 23 de agosto de 2022 ordenó: “publicar el presente Acto Administrativo en la cartelera y en la página web del Concejo Municipal de Sogamoso, para efectos de dar cumplimiento al artículo 65 del CPACA”. El despacho sustanciador de primera instancia ordenó oficiar al concejo municipal para determinar la fecha de publicación de dicha decisión, y según lo certificó el secretario de esa corporación, la publicación se realizó en la cartelera de las instalaciones de esta el 23 de agosto de 2022 y en la página web el 12 de octubre de 2022. Así, comoquiera que la demanda se radicó el 6 de octubre de 2022, se concluyó que el medio de control de nulidad electoral fue ejercido en tiempo.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

El artículo 44 *ibidem* dispuso que la entrevista tendría como propósito analizar y valorar los conocimientos, habilidades y actitudes específicas relacionadas con el cargo de personero municipal y la coincidencia de los principios y valores organizacionales, las habilidades frente a la misión y la visión organizacional, el compromiso institucional y laboral, trabajo en equipo, relaciones interpersonales, si era adecuado o idóneo el candidato, y si podía, sabía y quería ocupar el empleo en atención a las condiciones socioeconómicas del municipio.

Expuso que, según esa última disposición, la entrevista tenía un carácter clasificatorio y sería calificada en una escala de cero (0) a cien (100) puntos, con una parte entera y dos decimales, y su resultado sería ponderado con base en el 10% asignado a esta prueba.

Señaló que la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Sogamoso expidió la Resolución 052 del 12 de agosto de 2022 «[P]or medio de la cual se reglamenta la presentación de la prueba de entrevista dentro del concurso público de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Sogamoso para lo que resta del periodo 2020-2024».

En dicho acto administrativo se definió la prueba de entrevista, al igual que su objeto, y en el artículo segundo se ordenó que cada concejal en esa etapa debía evaluar a cada uno de los candidatos respecto de las competencias de: liderazgo, toma de decisiones, relaciones interpersonales, planeación, y pensamiento estratégico.

En los párrafos primero y segundo del artículo segundo de la Resolución 052 de 2022 se dispuso que la evaluación de la entrevista tendría un puntaje de 0 a 100 puntos, que equivaldrían al 10% del total del concurso, y que a cada candidato se le calificaría después de que respondiera la pregunta respectiva, atendiendo a las competencias ya citadas.

Señaló que el artículo tercero *ibidem* reguló la metodología de la entrevista, en el sentido de establecer que esta prueba se aplicaría a los aspirantes admitidos y los que superaron la prueba de conocimientos académicos.

Asimismo, el concejo municipal elaboró la «[G]uía de orientación para la presentación de la entrevista a personero de Sogamoso concurso público de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Sogamoso Boyacá, para lo que resta del periodo 2020-2024», en la cual se incluyeron los aspectos abordados en la Resolución 052 de 2022, así: concepto y finalidad de la



entrevista, la información general de esta y su metodología, así como las competencias generales objeto de evaluación.

Consideró que el Concejo Municipal de Sogamoso estableció, de forma previa a la entrevista, reglas objetivas y claras sobre todos los aspectos de la prueba, relativos a su objeto, criterios de evaluación, formas en que se llevaría a cabo, la metodología de la calificación, entre otros asuntos dirigidos a garantizar el principio del mérito e integridad de esa etapa. Igualmente, el día anterior a la entrevista se llevó a cabo una sesión informativa dirigida a los concejales sobre las reglas de esa prueba.

Aseguró que, según el acta de sesión plenaria informal 116-22, la entrevista se desarrolló en los términos en los que fue reglamentada, por cuanto se llamaron a grupos de seis aspirantes en orden alfabético y cada uno contó con un minuto para presentarse; los candidatos tomaron una balota que contenía un número asignado al concejal encargado de formular la pregunta; se realizaron dos rondas de cuestionamientos y los concursantes contaron con dos minutos para responderlos. Por su parte, los concejales durante cada entrevista diligenciaron el formato de calificación, el cual se entregó al equipo tabulador.

Anotó que, si bien los formatos no contienen una calificación discriminada por cada aspecto objeto de la evaluación, infirió que esta fue el resultado del análisis de las competencias relativas al liderazgo, toma de decisiones, relaciones interpersonales, planeación, pensamiento estratégico, entre otros, teniendo en cuenta que las reglas del concurso les exigían a los concejales sustentar la calificación en estos factores. Adicionalmente, la parte actora no demostró que los cabildantes hubieran calificado en forma caprichosa o para favorecer o desfavorecer a un candidato.

También adujo que aunque en el acta de sesión plenaria extraordinaria 117-2022 del 23 de agosto de 2022, algunos concejales intervinieron para manifestar que el mérito había regido el 90% del concurso, tales acotaciones no hicieron referencia a una manifestación de poder o a que en la prueba de la entrevista no se atendieron las competencias relacionadas con el ejercicio de la función pública a cargo de los personeros municipales, sino que advirtieron que el 10% de la calificación total fue determinada por la intervención directa de los concejales por disposición legal y reglamentaria.

Recalcó que la prueba de entrevista es un instrumento que los concejales tienen para conocer directamente a los aspirantes y aprecien sus características



personales, profesionales y de aptitud, respecto de las cuales tienen un margen de ponderación razonable. Por consiguiente, no se observó que los miembros del concejo hubieran ejercido su atribución por fuera de los estándares normativos y reglamentarios.

Mencionó que la falta de exposición expresa de los motivos que fundamentaron las calificaciones de la prueba de entrevista que asignaron los concejales a cada candidato conlleva a una irregularidad, toda vez que aquellas atendieron a criterios de razonabilidad y ponderación, lo cual se infiere del hecho de que los puntajes no fueron desproporcionados, pues mientras César Olmedo Hernández Sánchez obtuvo en la entrevista un promedio total de 9.61, otros concursantes fueron calificados con 7.03, 6.76, 6.06, 6.00, 5.49, 5.43, 5.29, 5.18, 4.85, entre otros.

Esgrimió que el demandado obtuvo el puntaje más alto en la prueba de entrevista, el cual no fue desequilibrado en relación con los asignados a otros participantes.

Además, las pruebas en las que los concejales no asignaron directamente las calificaciones y que tenían una dinámica diferente a la entrevista, el señor César Olmedo Hernández Sánchez obtuvo resultados superiores respecto de los demás concursantes, si se tiene en cuenta que en la prueba de conocimientos, que tenía el valor porcentual del 60% sobre 100%, logró 89 puntos, el cual fue el mejor puntaje; en las competencias laborales obtuvo 83,33 puntos, resultado sobresaliente, pues el mejor en esas competencias fue de 93,3243; y en la valoración de la experiencia y estudios logró 36,00 puntos, lo cual lo ubicó en la media frente a los otros concursantes por concepto de este último criterio.

A partir de lo anterior, determinó que la suma de estos resultados le permitió al demandado obtener el primer puesto en los resultados definitivos ponderados del proceso de selección, así:

| ASPIRANTE | CÉDULA | PUNTAJE TOTAL PRUEBA ACADÉMICA | PUNTAJE TOTAL PRUEBA LABORAL | PUNTAJE TOTAL VALORACIÓN DE EXPERIENCIA Y ESTUDIO | PUNTAJE TOTAL ENTREVISTAS | TOTAL ACUMULADO |
|-----------------------------------|------------|--------------------------------|------------------------------|---|---------------------------|-----------------|
| CESAR OLMEDO HERNÁNDEZ SÁNCHEZ | 80119583 | 53,40 | 8,33 | 8,53 | 9,61 | 79,87 |
| LEOPOLDO JUAN MIGUEL PAVA MONTOYA | 1053586417 | 50,40 | 8,33 | 11,03 | 7,03 | 76,79 |



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

En los resultados del concurso, consignados en la lista de elegibles, el señor César Olmedo Hernández Sánchez ocupó el primer lugar, como se puede observar en la siguiente tabla:

| Aspirante | Puntaje definitivo |
|-----------------------------------|--------------------|
| César Olmedo Hernández Sánchez | 79.87 |
| Leopoldo Juan Miguel Pava Montoya | 76.79 |
| Carlos David Fonseca Perico | 73.10 |
| Luz Mila Acevedo Galán | 71.28 |
| Pedro José Díaz Caro | 70.09 |
| Andrés Ricardo Acero Chacón | 70.01 |
| Javier Lizardo Figueroa Jiménez | 69.33 |
| Fredy Alexander Moreno Guio | 68.98 |
| Martha Liliana Manrique Ruiz | 68.69 |
| Luis Guillermo Patiño Zea | 67.48 |
| Herner Evelio Carreño Sánchez | 66.86 |
| Álvaro Alexander Araque | 66.70 |
| Edwin Alfonso Pérez Beltrán | 65.26 |
| Cristian Andrés Soto Moreno | 65.12 |
| Juan Carlos Pinilla Camargo | 63.93 |
| Manuel Fernando Albarraçín Correa | 63.62 |
| Soraida Daza Guezcuan | 63.40 |
| Johana Carolina Gutiérrez | 63.27 |
| Javier Adolfo Coronado Lesmes | 63.20 |
| Diego Fernando Herrera Duitama | 62.77 |

Resaltó que el puntaje de 79.87 no atendió exclusivamente a la calificación de la entrevista, sino a la sumatoria de la prueba de conocimientos, la laboral, la valoración de antecedentes y la entrevista.

En consecuencia, no se probó que los concejales hubieran llegado a un acuerdo para favorecer al señor Hernández Sánchez o para manipular los resultados de la entrevista.

De otra parte, hizo referencia al marco normativo del periodo de sesiones de los concejos municipales, contenido en el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, para luego señalar que, de acuerdo con el artículo 24 *ibidem* toda reunión de los miembros del concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación se efectúe por fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y a los actos que realicen no podrán dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme con las leyes.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Sostuvo que las sesiones extraordinarias deben ocuparse exclusivamente de los temas y las materias que estén incluidas en la convocatoria que realice el alcalde. Así, para que el concejo pueda llevar a cabo sesiones extraordinarias, debe haber mediado la iniciativa del alcalde, so pena de que aquellas no cumplan los requisitos legales y los actos que se expidan en su desarrollo carezcan de validez.

En ese sentido, la elección de funcionarios por parte de los concejos municipales debe efectuarse en el marco de las sesiones ordinarias o extraordinarias, según el caso.

Precisó que, según el artículo 35 de la Ley 136 de 1994, en casos de faltas absolutas del funcionario, la elección podrá hacerse en cualquier periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias que para el efecto convoque el alcalde. Por consiguiente, en caso de vacancia absoluta, es necesario que la corporación se encuentre reunida en sesiones ordinarias, por derecho propio, o extraordinarias en las que se requiere la convocatoria del alcalde.

Resaltó que el requisito de convocatoria a sesiones extraordinarias no opera únicamente para la designación del personero, sino también para todas las etapas del concurso de méritos, de modo que, si el concejo no se encuentra en sesiones ordinarias y requiere reunirse para evacuar una etapa del concurso, como sucede con la entrevista, no está habilitado legalmente para hacerlo por derecho propio, por cuanto la ley exige como requisito previo que el alcalde lo convoque a las sesiones extraordinarias con ese propósito específico.

Hizo referencia a las dos peticiones realizadas por el presidente del Concejo Municipal de Sogamoso al alcalde, los días 2 y 12 de agosto de 2022, respectivamente, con el fin de que convocara a la corporación a sesionar en forma extraordinaria para llevar a cabo la entrevista a los candidatos para la elección del personero. La última solicitud también fue radicada ante la Procuraduría Provincial de Sogamoso.

Con todo, el presidente del concejo municipal no obtuvo respuesta acerca de lo pretendido.

Expuso que el despacho sustanciador del proceso decretó como prueba requerir al alcalde del municipio de Sogamoso para que informara si, en virtud de las peticiones que presentó el presidente del concejo municipal, convocó a sesiones extraordinarias a esa corporación para el 16 de agosto de 2022, con el objeto de



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

que se realizara la entrevista a los candidatos al cargo de personero municipal para lo que resta del periodo 2020-2024; en caso negativo, debía explicar las razones por las cuales no respondió las referidas peticiones, contenidas en los oficios CMS-012-2022 de 2 de agosto de 2022 y CMS-018-2022 de 12 de agosto de 2022.

Sostuvo que mediante oficio del 1º de febrero de 2023, el alcalde señaló lo siguiente:

En efecto, mediante el Decreto Municipal Nro. 343 de fecha veintidós (22) de Agosto de dos mil veintidós (2022), el suscrito Alcalde, convocó a sesiones extraordinarias al Honorable Concejo Municipal de Sogamoso, en consideración a lo manifestado mediante Oficios Nro. CMS-012-2022 y JD-CMS 021-2022 signados por dicha Corporación Edilicia. Para tales efectos, adjuntamos cuatro (4) folios útiles.

Lo anterior, en aras de coadyuvar a dar total y cabal cumplimiento al cronograma previsto en la Resolución Nro.040 del 24 de junio de 2022 – CONVOCATORIA N° 001 de 2022 “POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCA Y REGLAMENTA EL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS PARA PROVEER EL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DE SOGAMOSO BOYACÁ PARA LO QUE RESTA DEL PERIODO 2020-2024”. Así las cosas, el suscrito Alcalde Municipal, el veintidós (22) de Agosto del dos mil veintidós (2022), comunicó al Honorable Concejo Municipal sobre el contenido del mentado acto administrativo mediante correo electrónico, así como también fijó aviso en la cartelera municipal para conocimiento de los interesados. Adjuntamos documentos referenciados en respuesta a la solicitud elevada por su despacho.

Por último, indicamos que la Administración estará atenta a suministrar la información adicional que se requiera sobre el particular”.

Con fundamento en lo anterior, advirtió que el alcalde no respondió el requerimiento probatorio efectuado por el magistrado sustanciador, ya que aludió únicamente a la convocatoria a sesiones extraordinarias para la elección del cargo de personero y guardó silencio respecto de la citación para llevar a cabo la prueba de entrevista el 16 de agosto de 2022.

Puntualizó que el alcalde municipal de Sogamoso no convocó al concejo municipal a sesiones extraordinarias para que esa corporación entrevistara a los candidatos, sobre la base de que la citación a los miembros de la corporación edilicia para evacuar esta etapa del concurso la realizó su presidente.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

En esa medida, para el 16 de agosto de 2022, el concejo municipal no se encontraba en periodo de sesiones ordinarias, por ende, no podía reunirse por derecho propio y era necesario que el alcalde lo convocara a sesiones extraordinarias con el objeto de que cumpliera con una de sus funciones, consistente en llevar a cabo la prueba de la entrevista en el marco del concurso de méritos para designar al personero municipal para lo que resta del periodo 2020-2024.

Resaltó que el alcalde se abstuvo de convocar a las sesiones extraordinarias y el concejo decidió reunirse de «manera informal» mediante la convocatoria realizada por el presidente de la corporación, por lo que concluyó el incumplimiento del requisito previsto en el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, sobre la forma en la que debía ejercer sus funciones por fuera del periodo de sesiones ordinarias.

Acotó que en atención a que la corporación edilicia al realizar la entrevista no atendió el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, es claro que esta carece de validez y los actos que se profirieron en esta relativos a las calificaciones no pueden tener ningún efecto, en los términos del artículo 24 *ejusdem*.

Precisó que la entrevista tiene una incidencia directa en los resultados finales, así como en la conformación de la lista de elegibles, toda vez que representó el 10% de la calificación total y no es posible suprimir esta etapa, en la medida en que el artículo 2.2.27.2 del Decreto 1083 de 2015 estableció como requisito mínimo que el concurso público de méritos para la elección de personero comprendiera la aplicación, entre otras, de la prueba de entrevista.

En consecuencia, el acto de elección acusado fue expedido en forma irregular, por desconocer la formalidad antes señalada, lo que de suyo afectó el elemento de validez de la decisión por la falta de adecuación de las formas.

4. Las apelaciones

4.1. Concejo Municipal de Sogamoso

Acotó que el Tribunal Administrativo de Boyacá actuó en cumplimiento de la orden impartida por el Consejo de Estado, Sección Quinta en la sentencia de segunda instancia que confirmó la declaratoria de nulidad de la elección de la personera del municipio de Sogamoso, periodo 2020-2024, en el sentido de



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

realizar nuevamente, en su totalidad, el concurso de méritos para la elección de personero para lo que resta del periodo 2020-2024.

Por lo anterior, el concejo municipal profirió la Resolución 040 de 2022 – Convocatoria 001, la cual constituye la norma reguladora de todo el proceso para la designación del personero y obliga tanto a la administración como a los aspirantes.

Mencionó que si bien el artículo 35 de la Ley 136 de 1994 establece que para realizar la elección el concejo debe estar sesionando ordinariamente o ser convocado a extraordinarias por el alcalde, lo cierto es que en este asunto la corporación se reunió en cumplimiento de un deber impuesto por la Constitución y la ley, con el fin de acatar una orden judicial y de lo normado en la Resolución 040 de 2022, en la que se estableció un cronograma detallado con las fechas de las pruebas que se iban a desarrollar.

En esa medida, estaba habilitado legalmente para efectuar la prueba de entrevista reglada dentro de la convocatoria, por lo que desatender el cronograma y dilatar la elección del cargo de personero implicaba una grave violación de las normas señaladas.

Indicó que en la reunión realizada el 16 de agosto de 2022, el concejo no sesionó en ejercicio de las facultades para estudiar, debatir y aprobar proyectos de acuerdo o ejercer control político sobre la administración, sino de manera especial y específica para adelantar la prueba de entrevista a los aspirantes, tal como se dejó constancia en el acta 116-2022, suscrita por la Mesa Directiva y el secretario general del Concejo de Sogamoso.

Afirmó que el argumento del tribunal referente a que «el requisito de convocatoria a sesiones extraordinarias no opera únicamente para la designación del personero, sino también para todas las etapas del concurso de méritos», constituye una trasgresión de las normas que rigen la elección de personero e implica que los concejos deben sesionar de manera ordinaria o extraordinaria para todas las etapas del concurso, es decir, en la inscripción de los aspirantes, la aplicación de la prueba de conocimientos, la evaluación de las hojas de vida y la expedición de los resultados, lo que carece completamente de sentido, además de ser arbitrario y lesivo para la administración.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la realización de un concurso de méritos conlleva una inversión recursos, máxime si se tiene en cuenta que a un concejo



de un municipio de segunda categoría le afecta directamente, dado que los ingresos son limitados.

Por otro lado, expresó que la decisión de llevar a cabo la prueba de entrevista no fue arbitraria, pues la corporación realizó todas las actuaciones tendientes a que el alcalde lo convocara a sesiones extraordinarias, a pesar de no estar obligados a ello por la Ley 136 de 1994 y el Decreto 1083 de 2015.

Refirió que no es de recibo que el tribunal decretara la nulidad de la elección solo por el hecho de que el alcalde no quiso «colaborarle» al concejo, sin importarse las consecuencias de dicha omisión; adicionalmente, la parte actora no solicitó la nulidad de todas las etapas concurso de méritos, por lo que incurrió en una decisión *extra petita*.

Expuso que para cumplir la orden impartida en la sentencia de primera instancia se requiere realizar todos los actos preparatorios para el desarrollo del concurso de méritos, lo que presupone una gran dificultad, pues no cuenta con los recursos para adelantar un proceso de selección de esa magnitud.

4.2. César Olmedo Hernández Sánchez

Como primer argumento de la apelación manifestó que el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Boyacá quebrantó el régimen de impedimentos y recusaciones, toda vez que existe un vínculo de consanguinidad dentro del segundo grado, entre aquel y un ciudadano que fue candidato al concejo municipal, además de haber sido contratista del ente territorial y desempeñó los siguientes cargos: i) secretario de gobierno, jefe de la Oficina Jurídica, alcalde encargado, asesor de la actual administración municipal, y ha expresado su intención de ser candidato a la alcaldía de Sogamoso para las elecciones que se llevarán a cabo en el año 2023.

Por lo anterior, se podría configurar la causal de impedimento de interés directo o indirecto en el resultado del proceso, razón por la cual se presentó recusación ante el despacho sustanciador, sin que hasta la fecha de interposición de la alzada se conociera la decisión de fondo.

Adujo que se omitió la vinculación del municipio de Sogamoso como tercero con interés, por cuanto se alegó que el alcalde no convocó al concejo a sesiones extraordinarias para llevar a cabo la elección.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Indicó que en la actuación de primera instancia propuso la excepción de caducidad del medio de control de nulidad electoral, por cuanto el acto de elección acusado fue proferido el 23 de agosto de 2022, notificado en forma personal al elegido en esa misma oportunidad y, según constancia del secretario general del concejo, la Resolución 054 de 2022 se publicó en las instalaciones de la corporación el 23 de agosto de ese año, y en la misma fecha se leyó en la sesión transmitida a través de la página de *Facebook* del Concejo Municipal de Sogamoso.

Sostuvo que, aunque el concejo certificó que el acto de elección fue publicado en la página web de la corporación el 12 de octubre de 2022, lo cierto es que tal actuación puede generar confusión porque de no haberse conocido el acto, la posesión del demandado no hubiera podido materializarse el 1º de septiembre de 2022.

Por consiguiente, comoquiera que el acto de elección se publicó en la sesión del 23 de agosto de 2022, es claro que el medio de control fue presentado en forma extemporánea, toda vez que ya había vencido el término de 30 días de que trata el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, por lo que el tribunal cometió un yerro al no declarar probada la excepción de caducidad.

De otro lado, señaló que en la sentencia de primera instancia no se hizo referencia a cuál fue la trascendencia del supuesto vicio que recayó sobre el acto de elección acusado, en la medida en que la decisión adoptada en la sesión del 16 de agosto de 2022 «no impactó el resultado final de la elección».

Precisó que alcalde puede citar a sesiones extraordinarias, es decir, constituye una potestad porque depende de la voluntad del mandatario convocar o no tales sesiones, mientras que el concejo sí tenía la obligación constitucional y legal de elegir al personero.

Estimó que la corporación edilicia no podía esperar a que el alcalde la convocara a sesiones extraordinarias, pues debía cumplir con la función de elección y el cronograma fijado en la convocatoria.

Aseveró que en la sentencia de primera instancia no se señalaron los fundamentos constitucionales y legales para sostener que el requisito de la convocatoria a sesiones extraordinarias no opera únicamente para la designación del personero, sino para todas las etapas del concurso de méritos.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

En la referida providencia se indicó que no fue en la prueba de entrevista donde se definió el resultado del proceso, aunado a que el demandado obtuvo los mejores resultados en las demás pruebas, por lo que fue elegido personero; por consiguiente, una eventual irregularidad en la etapa de entrevista no afectó sustancialmente el resultado final del proceso.

Advirtió que si bien el artículo 35 de la Ley 136 de 1994 establece que en los casos de faltas absolutas, la elección podrá hacerse en cualquier período de sesiones ordinarias o extraordinarias que para el efecto convoque el alcalde, el artículo 170 de la misma norma regula de manera particular y concreta la elección de personeros, según el cual los concejos municipales o distritales, según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, sin que en esta disposición especial se exija que debe ser en sesiones ordinarias o extraordinarias.

Anotó que en gracia de discusión si se aplicara el artículo 35 de la Ley 136, dicha norma se refiere a que la elección puede hacerse en sesiones ordinarias o extraordinarias, lo cual efectivamente se cumplió, ya que el acto de designación se expidió, formalizó y publicó en la sesión extraordinaria del 23 de agosto de 2022; es decir, en la reunión del 16 de agosto de 2022 no se llevó a cabo la elección, sino que únicamente se evacuó la prueba de entrevista en desarrollo del concurso, actuación para la cual la corporación no requería estar en sesiones ordinarias o extraordinarias.

Advirtió que en el fallo de primer grado se trasgredieron los principios de justicia rogada y de congruencia, en la medida en que la parte actora no cuestionó la legalidad de la Resolución 040 del 24 de junio de 2022, proferida por el Concejo de Sogamoso ni tampoco las etapas anteriores a la prueba de entrevista; no obstante, en la providencia se declaró la nulidad de la elección bajo la premisa de que todo el concurso de méritos estaba viciado de nulidad desde la convocatoria, inclusive, decisión que vulnera el derecho al debido proceso del demandado, del concejo municipal y de los demás concursantes para el cargo de personero.

Para el efecto, narró que el señor Hernández Sánchez no tuvo oportunidad de controvertir el nuevo argumento planteado por el magistrado sustanciador de la sentencia de primera instancia respecto de la nulidad de todo el proceso eleccionario, aspecto que tampoco formó parte de la fijación del litigio.



5. Actuación procesal en esta instancia

Mediante auto del 28 de abril de 2023, el Tribunal Administrativo de Boyacá concedió los recursos de apelación interpuestos por el demandado y el Concejo Municipal de Sogamoso y, a través de providencia del 12 mayo del mismo año, fueron admitidos.

6. Alegatos de conclusión

Las partes no presentaron escritos de alegaciones finales.

7. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto en los siguientes términos:

Advirtió que el primer reparo del demandado relacionado con la presunta violación del *a quo* del régimen de impedimentos y recusaciones, no fue objeto de estudio en la sentencia de primera instancia ni tampoco fue invocado en la demanda ni en la contestación, por lo que desborda los límites previstos para el recurso de apelación e imposibilita su estudio en la segunda instancia.

Indicó que el cuestionamiento del señor César Olmedo Hernández Sánchez referente a la caducidad del medio de control deprecado, fue propuesto como una excepción en la contestación de la demanda, la cual se declaró no probada por el juez de primera instancia en el desarrollo de la audiencia inicial celebrada el 17 de enero de 2023.

Dicha decisión fue objeto del recurso de reposición, el cual fue resuelto en el sentido de no reponerla y, posteriormente, del recurso de apelación, que se rechazó por improcedente.

Arguyó que, en virtud del principio de preclusión, por haber sido resuelta la excepción en esa etapa, no es posible ser alegado nuevamente en el trámite de la segunda instancia.

En cuanto a los otros argumentos de los recursos de apelación del concejo municipal como del señor Hernández Sánchez, sostuvo que, en relación con la competencia para convocar al concejo a sesiones extraordinarias, en una interpretación literal de la norma, se entiende la postura adoptada por el juez de



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

primera instancia, en el sentido de que el concejo para sesionar de manera extraordinaria depende de la convocatoria que realice el alcalde, toda vez que aquel no puede autoconvocarse.

Señaló que en el plenario obra prueba de las solicitudes efectuadas por el presidente del concejo al alcalde para que procediera en tal sentido, sin que obtuviera respuesta, razón por la cual el primero de los funcionarios citó a los miembros de la corporación con el objetivo de realizar la prueba de entrevista y de esta forma poder cumplir con el cronograma establecido en la Resolución 040 de 2022, que reglamenta la elección.

Aclaró que sí existió la irregularidad procesal evidenciada por el *a quo*, en el entendido que no se atendió de manera literal la competencia legal; sin embargo, el incumplimiento de dicho precepto no tiene la incidencia suficiente para anular la designación del personero, pues, a pesar de la falta de competencia del concejo para efectuar la convocatoria a sesiones extraordinarias, el resultado hubiera sido el mismo de haber sido efectuada por el alcalde, comoquiera que son los mismos concejales los que entrevistan a los candidatos y designan al ganador, de modo que la elección en sí misma fue realizada por el competente.

En ese sentido, aunque existió un vicio en el procedimiento previo a la expedición del acto acusado, no logró materializar su incidencia en el resultado de la elección, es decir, la irregularidad presentada no es sustancial, trascendental ni tuvo incidencia directa en el contenido del acto definitivo, requisitos necesarios para que se proceda la declaratoria de nulidad del acto demandado⁹.

Manifestó que no cualquier irregularidad tiene la potestad de despojar al acto electoral de la presunción de legalidad de la que goza, sino que aquella debe ser determinante en su formación.

Concluyó con la afirmación atinente a que el procedimiento adoptado por el concejo municipal si bien no atendió el parámetro de competencia frente a la titularidad para efectuar la convocatoria a las sesiones extraordinarias, buscó de manera diligente cumplir el cronograma fijado para la elección del personero del municipio de Sogamoso para lo que resta del periodo 2020 – 2024, en lo que concernía a la realización de la prueba de entrevista en el marco del concurso público de méritos, razón por la cual pidió revocar la sentencia recurrida.

⁹ Citó como referencia la sentencia del 11 de agosto de 2016, de la Sección Quinta del Consejo de Estado, rad. 11001 03 28 000 2016 00042 00, MP Alberto Yepes Barreiro.



II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para resolver los recursos de apelación presentados por el Concejo Municipal de Sogamoso y por el señor César Olmedo Hernández Sánchez, en calidad de demandados, en contra de la sentencia del 9 de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150¹⁰ y 152¹¹, numeral 7, literal c) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 13 del acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación¹².

2. Cuestiones previas

2.1. Recusación contra el magistrado sustanciador del proceso de primera instancia

En el recurso de apelación, el apoderado del demandado se refirió a la posibilidad de que el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Boyacá quebrantara el régimen de impedimentos y recusaciones, toda vez que existe un vínculo de consanguinidad dentro el segundo grado entre aquel y un ciudadano que fue candidato al concejo municipal, quien, además, fue contratista del ente

¹⁰ “El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

¹¹ “c) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital, así como de los municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más, o que sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores, siempre y cuando la competencia no esté atribuida expresamente al Consejo de Estado”.

¹² Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo de Estado. (modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003).

Artículo 13.- “DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

Sección Quinta:

(...)

3-. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos”.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

territorial y desempeñó los siguientes cargos: secretario de gobierno, jefe de la Oficina Jurídica, alcalde encargado, asesor de la actual administración municipal, y ha expresado su intención de ser candidato a la alcaldía de Sogamoso para las elecciones que se llevarán a cabo en el año 2023.

En su criterio, se podría configurar la causal de impedimento de interés directo o indirecto en el resultado del proceso, razón por la cual presentó recusación ante el despacho sustanciador, sin que hasta la fecha de interposición de la alzada se conociera la decisión de fondo.

Sobre el particular, la Sala advierte que en el expediente digital registrado en el sistema SAMAI obra el auto del 24 de marzo de 2023, dictado por los magistrados José Ascensión Fernández Osorio y Beatriz Teresa Galvis Bustos, a través del cual se rechazó por extemporánea¹³ la recusación formulada por el señor César Olmedo Hernández Sánchez, además de considerarse que estaba basada en situaciones hipotéticas, decisión contra la cual no proceden recursos, de conformidad con los artículos 132 numeral 7 y 243A numeral 6 de la Ley 1437 de 2011.

2.2. Caducidad del medio de control de nulidad electoral

El señor César Olmedo Hernández Sánchez indicó que propuso la excepción de caducidad del medio de control de nulidad electoral, por cuanto el acto de elección acusado fue proferido el 23 de agosto de 2022, notificado en forma personal al elegido en esa misma oportunidad y, según constancia del secretario general del concejo, la Resolución 054 de 2022 se publicó en las instalaciones de la corporación el 23 de agosto de ese año, y en la misma fecha se leyó en la sesión transmitida a través de la página de Facebook del Concejo Municipal de Sogamoso, luego el término de caducidad no puede iniciarse a partir del 12 de octubre de 2022, como erróneamente lo sostuvo el magistrado sustanciador al declarar no probada la excepción.

Sobre el punto, se advierte que la excepción propuesta se declaró no probada en la audiencia inicial de que trata el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011, decisión contra la cual se interpuso el recurso de apelación, el cual fue rechazado por improcedente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 243 *ibidem*.

¹³ La recusación fue presentada por la apoderada del demandado el 22 de marzo de 2023, mientras que la sentencia de primera instancia fue proferida el 9 de ese mismo mes y año.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Por consiguiente, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 318 del Código General del Proceso el recurso de apelación fue adecuado al trámite de reposición, y se decidió no reponer la decisión inicialmente adoptada, toda vez que se verificó que la publicación del acto de elección acusado se llevó a cabo el 12 de octubre de 2022.

En ese orden, se tiene que el punto relacionado con la excepción de caducidad fue resuelto en la oportunidad procesal correspondiente, decisión que quedó debidamente ejecutoriada, de modo que no es viable jurídicamente en esta etapa procesal volver a pronunciarse al respecto, en virtud del principio de preclusión de las actuaciones procesales, que se traduce en la culminación o fenecimiento de la respectiva etapa y la consecuente imposibilidad de retrotraerla.

2.3. Ausencia de vinculación como tercero del municipio de Sogamoso

También se indicó que en el trámite de la primera instancia se omitió la vinculación del municipio de Sogamoso como tercero con interés, por cuanto la parte actora alegó que el alcalde no convocó al concejo a sesiones extraordinarias para llevar a cabo la elección.

Sobre este aspecto, se tiene que el numeral 2 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, prevé que el auto admisorio de la demanda se notificará personalmente a la autoridad que expidió el acto y a la que intervino en su adopción.

En ese contexto, comoquiera que el acto de elección acusado no fue expedido por el municipio de Sogamoso ni intervino en su adopción, no era necesaria su participación en este asunto.

Finalmente, tampoco se advierte que la ausencia de vinculación del municipio sea constitutiva de una causal de nulidad procesal, en tanto no se trata de un litisconsorte necesario.

3. Problema jurídico

De lo planteado en los recursos de apelación, le corresponde a esta Corporación resolver si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia del 9 de marzo de 2023 emitida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de la cual declaró la nulidad de la Resolución 054 del 23 de agosto de 2022, expedida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Sogamoso, por la cual se eligió a César Olmedo Hernández Sánchez como personero para lo que resta del periodo



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

2020-2024.

Para el efecto, habrá de establecerse si está acreditado o no que el acto de elección de César Olmedo Hernández Sánchez como personero de Sogamoso, fue expedido en forma irregular, en razón a que la prueba de entrevista se realizó en una reunión del concejo municipal sin que fuera convocado a sesiones extraordinarias por parte del alcalde, como lo exige el artículo 23 de la Ley 136 de 1994. Para ese propósito, se determinará la incidencia del vicio alegado en la decisión demandada.

Así mismo, deberá determinarse si como lo establece el artículo 24 *eiusdem* todas las reuniones que se realicen por parte del concejo municipal sin estar en sesiones ordinarias o extraordinarias carecen de validez, y, por tanto, si los actos que se expidan en su desarrollo tampoco tienen efecto alguno, bajo la premisa de que constituyó un vicio grave que afectó el resultado final de la elección. Igualmente, se resolverá si el fallo de primera instancia, al ordenar rehacer todas las etapas del concurso no se ajustó a las pretensiones de la demanda en relación con ese aspecto.

4. Análisis de los argumentos de la apelación

El Tribunal Administrativo de Boyacá declaró la nulidad del acto de elección demandado con fundamento en la causal de expedición irregular, por cuanto el Concejo Municipal de Sogamoso, para la realización de la prueba de entrevista a los aspirantes al cargo de personero, desconoció lo previsto en el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, por el hecho de no encontrarse en sesiones ordinarias ni extraordinarias para ese fin.

Para el efecto, enfatizó en que el requisito de la existencia de convocatoria previa a sesiones extraordinarias por parte del alcalde no opera únicamente para la designación del personero, sino para todas las etapas del concurso de méritos, como sucede para el caso de la prueba de entrevista. En ese sentido, no estaba habilitado legalmente para realizar dicha fase por derecho propio, en tanto la norma exige como requisito que el alcalde lo convocara con ese objeto específico.

Asimismo, sostuvo que en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 136 de 1994, la reunión efectuada por el concejo el 16 de agosto de 2023, en la que se evacuó la prueba de entrevista, carece de validez y, como consecuencia de ello, los actos proferidos en desarrollo de la sesión no tienen efectos.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

En criterio del Concejo Municipal de Sogamoso, si bien el artículo 35 de la Ley 136 de 1994 establece que para realizar la elección debe estar sesionando ordinariamente o ser convocado a extraordinarias por el alcalde, lo cierto es que en este asunto la corporación se reunió en cumplimiento de un deber impuesto por la Constitución y la ley, y para acatar una orden judicial.

Asimismo, debía estar sujeto a lo consagrado en la Resolución 040 de 2022, en la que se estableció un cronograma detallado con las fechas de las pruebas que se iban a desarrollar, por manera que se encontraba habilitado para efectuar la prueba de entrevista, aunado al hecho de que debía cumplir con las fechas fijadas para ese fin.

Sostuvo que el argumento referente a que el requisito de convocatoria a sesiones extraordinarias no opera únicamente para la designación del personero, sino también para todas las etapas del concurso de méritos, constituye una trasgresión de las normas que rigen la elección de personero e implica que los concejos deben sesionar de manera ordinaria o extraordinaria para todas las etapas del concurso, es decir, en la inscripción de los aspirantes, la aplicación de la prueba de conocimientos, la evaluación de las hojas de vida y la expedición de los resultados, lo que carece completamente de sentido, además de ser arbitrario y lesivo para la administración.

Por su parte, el señor César Olmedo Hernández Sánchez planteó como uno de los argumentos de la alzada que en la sentencia de primera instancia no se especificó cuál fue la trascendencia de la irregularidad que generó la nulidad del acto acusado, en la medida en que la decisión adoptada en la sesión del 16 de agosto de 2022 «no impactó el resultado final de la elección».

Agregó que, a pesar de que el presidente del Concejo Municipal de Sogamoso requirió en dos ocasiones al alcalde para que lo convocara a sesiones extraordinarias para poder realizar la prueba de la entrevista, no obtuvo respuesta alguna, por lo que es claro que la corporación edilicia no podía esperar a que el alcalde tomara una decisión al respecto, pues debía cumplir con la función de elección y el cronograma fijado en la convocatoria.

Echó de menos en la sentencia de primera instancia los fundamentos constitucionales y legales para sostener que el requisito de la convocatoria a sesiones extraordinarias no opera únicamente para la designación del personero, sino para todas las etapas del concurso de méritos.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

En la referida providencia se indicó que no fue en la prueba de entrevista donde se definió el resultado del proceso, porque el demandado obtuvo los mejores resultados en las demás pruebas, razón por la que fue elegido personero; por consiguiente, una eventual irregularidad en la etapa de entrevista no afectó sustancialmente el resultado final del proceso.

Advirtió que si en gracia de discusión se aplicara el artículo 35 de la Ley 136, dicha norma se refiere a que la elección puede hacerse en sesiones ordinarias o extraordinarias, lo cual efectivamente se cumplió, ya que el acto de elección se expidió, formalizó y publicitó en la sesión extraordinaria del 23 de agosto de 2022; es decir, en la sesión del 16 de agosto de 2022 no se llevó a cabo la elección, sino que únicamente se evacuó la prueba de entrevista en desarrollo del concurso, actuación para la cual la corporación no requería estar en sesiones ordinarias o extraordinarias.

También hizo referencia al quebranto de los principios de justicia rogada y de congruencia, en la medida en que la parte actora no cuestionó la legalidad de la Resolución 040 del 24 de junio de 2022, proferida por el Concejo de Sogamoso ni tampoco las etapas anteriores a la prueba de entrevista; no obstante, en la providencia se declaró la nulidad de la elección bajo la premisa de que todo el concurso de méritos estaba viciado de nulidad desde la convocatoria, inclusive, decisión que vulnera el derecho al debido proceso del demandado, del concejo municipal y de los demás concursantes para el cargo de personero.

Para el análisis de las censuras, la Sala de manera preliminar establecerá el marco legal aplicable para la provisión del cargo de personero ante la configuración de faltas absolutas, al igual que el concepto del vicio de nulidad de expedición irregular del acto administrativo, para con ello determinar la incidencia en la elección acusada.

5. Marco legal para la provisión del cargo de personero

El artículo 313, numeral 8 de la Constitución Política consagra la competencia de los Concejos Municipales para la elección del personero para el período que fije la ley.

Con la modificación introducida por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012¹⁴ al

¹⁴ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

artículo 170 de la Ley 136 de 1994, la elección de los personeros por parte de los Concejos Municipales se realizará dentro de los primeros diez días del mes de enero del año en que inicia su periodo constitucional, previa realización de un concurso de méritos, para un periodo institucional de cuatro años, dentro de los diez primeros días del mes de enero del año en que inicia su periodo constitucional, previa realización de un concurso público de méritos.

El texto del artículo 170 de la Ley 136 de 1994, es el siguiente:

“Los Concejos Municipales o distritales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su periodo constitucional, previo concurso público de méritos ~~que realizará la Procuraduría General de la Nación~~¹⁵, 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. (...)”.

La realización del concurso público de méritos responde a fines constitucionales como la transparencia, la publicidad, la participación ciudadana y la regla del mérito para acceder a cargos públicos, todo ello con el propósito de que se garantice la imparcialidad y la objetividad de la designación.

Ahora bien, tratándose de la forma de proveer las faltas absolutas del cargo de personero, el artículo 172 de la Ley 136 de 1994, establece que el Concejo deberá realizar una nueva elección para el periodo restante, cuya regulación se encuentra en los artículos 2.2.27.1 y 2.2.27.2 del Decreto 1083 de 2015¹⁶.

¹⁵ El aparte tachado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-105 de 2013.

¹⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. (...)

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.

ARTÍCULO 2.2.27.2 Etapas del concurso público de méritos para la elección de personeros. El concurso público de méritos para la elección de personeros tendrá como mínimo las siguientes etapas: a) Convocatoria. 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



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Debe recordarse que la función de las personerías es la defensa de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes ejercen funciones públicas, de manera que las normas sobre vacancias y reemplazos deben ser interpretadas en el sentido de que no generen discontinuidad, interrupción o retrasos en el ejercicio de la función pública.

Por su parte, el artículo 35 de la Ley 136 de 1994 prevé que, en los casos de faltas absolutas, la elección podrá hacerse en cualquier periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias que para el efecto convoque el alcalde. Estas últimas se ocuparán exclusivamente de los asuntos que se sometan a consideración del alcalde¹⁷.

El artículo 24 de la misma disposición establece que «[t]oda reunión de miembros del concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación se efectúe fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y los actos que realicen no podrá dársele efecto alguno (...)».

En ese contexto, para el ejercicio de la función constitucional y legal de elegir al personero, el concejo se debe encontrar en sesiones ordinarias, que le corresponden por derecho propio, o solicitar al alcalde que lo convoque a sesiones extraordinarias, lo cual pone de manifiesto que debe estar acreditado el requisito formal de la habilitación legal para desplegar esa competencia.

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 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. b) Reclutamiento. Esta etapa tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúna los requisitos para el desempeño del empleo objeto del concurso. c) Pruebas. Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes, así como establecer una clasificación de los candidatos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones del empleo. El proceso público de méritos para la elección del personero deberá comprender la aplicación de las siguientes pruebas: 1. Prueba de conocimientos académicos, la cual tendrá el valor que se fije en la convocatoria, que no podrá ser inferior al 60% respecto del total del concurso. 2. Prueba que evalúe las competencias laborales. 3. Valoración de los estudios y experiencias que sobrepasen los requisitos del empleo, la cual tendrá el valor que se fije en la convocatoria. 4. Entrevista, la cual tendrá un valor no superior del 10%, sobre un total de valoración del concurso.

¹⁷ Parágrafo 2 del artículo 23 de la Ley 136 de 1994.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

6. Expedición irregular del acto administrativo como vicio de nulidad

Esta Sala de Decisión ha precisado¹⁸ que la expedición irregular como vicio de nulidad de los actos administrativos se estructura cuando en el proceso de formación de la decisión se desconocen las formalidades establecidas por la ley, o cuando el respectivo acto se presenta sin considerar la manera dispuesta por el legislador, por lo que el vicio afecta el elemento de la validez denominado adecuación de las formas.

Cuando se alega que un acto administrativo fue expedido en forma irregular debe plantearse una confrontación entre el procedimiento que la ley impone y el que se cumplió para su formación; en cuanto se aduzcan defectos en el trámite habrá de precisarse, además, que fueron de tal entidad que afectaron el sentido de la decisión¹⁹.

En ese sentido, la referida causal de nulidad no se circunscribe únicamente a establecer si hubo inconsistencias en su expedición, sino que se debe probar que estas tuvieron incidencia en el resultado.

Por ello, no cualquier irregularidad puede afectar la validez del acto administrativo, pues las formas no son un fin en sí mismo, sino un medio para materializar el derecho objetivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 228 de la Constitución Política, que consagra la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal u objetivo²⁰.

En consecuencia, el vicio de expedición irregular se estructura cuando las irregularidades en el proceso de formación del acto tengan carácter sustancial que puedan afectar el sentido de la decisión o que generen una lesión a los derechos fundamentales de los intervinientes en la respectiva actuación.

¹⁸ Respecto de la causal de nulidad de expedición irregular, pueden consultarse: sentencia del 23 de marzo del 2017, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 25000-23-41-000-2016-00219-01; sentencia del 27 de octubre de 2016, rad. 25000-23-41-000-2016-00219-01, MP Rocío Araújo Oñate; sentencia del 3 de agosto de 2015, rad. 11001-03-28-000-2014-00128-00, MP Alberto Yepes Barreiro.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 3 de noviembre de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2016-00023-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta; sentencia del 4 de noviembre de 2021, exp. 11001-03-28-000-2019-00059-00, MP Luis Alberto Álvarez Parra.



6. Caso concreto

El Concejo Municipal de Sogamoso, mediante la Resolución 040 del 24 de junio de 2022, convocó y reglamentó el concurso público de méritos para proveer el cargo de personero municipal para lo que resta del periodo 2020-2024, con definición de las fases a desarrollar y el cronograma para el cumplimiento de cada una de estas.

Así, la etapa de la entrevista a los candidatos elegibles se llevaría a cabo el 16 de agosto de 2022, a partir de las 9:00 am, en las instalaciones del Concejo Municipal de Sogamoso. En esa misma fecha se debían publicar los resultados de las entrevistas y los preliminares de la valoración de experiencia y estudios. Los días 17 y 18 estaban programados para recibir las reclamaciones sobre los resultados de valoración de experiencia y estudios, y el 19 se respondieron las reclamaciones, se publicaron los resultados definitivos y los ponderados.

Finalmente, el 23 de agosto era la fecha para la elección del cargo de personero municipal, en tanto que la posesión quedó por definir.

Según lo establecido en el artículo 44 del citado acto, la prueba de entrevista tiene carácter clasificatorio, se califica en una escala de cero (0) a cien (100) puntos, con una parte entera y dos decimales, y su resultado es ponderado con base en el cinco por ciento (10%) (sic) asignado a esta prueba.

El Concejo Municipal de Sogamoso profirió la Resolución 052 del 12 de agosto de 2022, «[P]or medio de la cual se reglamenta la presentación de la prueba de entrevista dentro del concurso público de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Sogamoso Boyacá para lo que resta del periodo 2020 – 2024».

En el artículo tercero se reguló la metodología para llevar a cabo la prueba y se estableció la citación como primer paso del procedimiento. Al respecto, se indicó que «el presidente del concejo municipal citará a los honorables concejales a la sesión plenaria extraordinaria, con el fin de realizar la entrevista a los candidatos que participan en el concurso de méritos para la elección de personero municipal». Los aspirantes admitidos debían acudir de manera presencial a las instalaciones del concejo el 16 de agosto de 2022, a las 9:00 am, para la práctica de la prueba y, una vez culminada, debían publicarse los resultados en la página web del concejo municipal.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Ahora bien, el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, que regula el periodo de sesiones de los concejos²¹, prevé lo siguiente:

«ARTÍCULO 23. PERIODO DE SESIONES. Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:

a) El primer periodo será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.

El Segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

b) El Segundo período será del primero de junio al último día de julio;

c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.

Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.

PARÁGRAFO 1o. Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo Concejo.

PARÁGRAFO 2o. **Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración»** (Resalta la Sala).

El artículo 24 de la misma norma prevé que «[t]oda reunión de miembros del Concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, se

²¹ El municipio de Sogamoso está clasificado en la segunda categoría, según el Decreto 247 de 2021, expedido por el alcalde.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

efectúe fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y los actos que realicen no podrá dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes».

El referido postulado es claro al establecer las consecuencias de la realización de reuniones del concejo municipal sin el cumplimiento de los parámetros ya anotados, en el sentido de quitarle validez a las decisiones que se adopten en el marco de dichas deliberaciones, razón por la cual al juez no le es dable asignarle a esa irregularidad un efecto distinto al impuesto por el propio legislador.

Como quedó consignado en el marco jurídico para la elección de personeros, el concejo municipal es la corporación que detenta la competencia para la designación de dichos funcionarios, para lo cual debe adelantar el respectivo concurso meritocrático.

Según el artículo 35 de la Ley 136 de 1994, en caso de faltas absolutas de los funcionarios cuya competencia les corresponda elegir a los concejos, la designación podrá realizarse en cualquier periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias que para el efecto convoque el alcalde.

En este asunto, se debe señalar que la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante sentencia del 17 de marzo de 2022²², declaró la nulidad de la elección de Edhy Alexandra Cardona Corredor, como personera del municipio de Sogamoso, periodo 2020-2024, contenida en la Resolución 24 del 10 de febrero de 2020.

La declaratoria de nulidad de la elección constituye una de las causales que genera la falta absoluta del alcalde, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 136 de 1994, las cuales son aplicables al cargo de personero, según lo previsto en el artículo 176 *ibidem*.

A partir de tales lineamientos, se tiene que la configuración de la falta absoluta del cargo de personero generó la obligación para el concejo de realizar una nueva elección para el periodo restante, lo que implicó el desarrollo y culminación en todas sus etapas de otro proceso meritocrático.

²² Expediente 15001-23-33-000-2020-01662-03 (ppal.) 15001-23-33-000-2020-01934, MP Pedro Pablo Vanegas Gil. En la providencia se concluyó que la empresa FENACON y CREAMOS TALENTOS no era una entidad especializada en procesos de selección de personal.



Ahora bien, en la sentencia de primera instancia se concluyó que el Concejo Municipal de Sogamoso, al realizar la prueba de entrevista el 16 de agosto de 2022, no se encontraba en sesiones ordinarias ni había sido convocado por el alcalde a sesiones extraordinarias, como expresamente lo consagra el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, razón por la cual la prueba y las calificaciones carecían de validez, lo que de suyo afectó la legalidad del acto de elección en el proceso de formación.

En criterio del *a quo* el requisito de la convocatoria previa a sesiones extraordinarias debía observarse no solo para el momento de la elección, sino frente a todas las etapas del concurso de méritos, por lo que, para el momento en que el concejo municipal efectuó la prueba de entrevista, debía cumplir con el requisito de estar habilitado legalmente mediante la convocatoria del alcalde.

En esa medida, comoquiera que el alcalde del municipio de Sogamoso no convocó al concejo a sesiones extraordinarias con el propósito de que efectuara la prueba de entrevista a los aspirantes al cargo de personero, la consecuencia de dicha omisión implicó la expedición irregular del acto porque la corporación edilicia no podía reunirse informalmente y evacuar la prueba.

Al respecto, la Sala establecerá cuáles fueron las actuaciones que precedieron la citación para la prueba de entrevista que se llevó a cabo el 16 de agosto de 2023, para de esta forma determinar la trascendencia de la irregularidad advertida en la decisión de fondo.

En primer lugar, se tiene que mediante oficio CMS-012-2022 de 2 de agosto de 2022, radicada en esa misma fecha, el presidente del Concejo Municipal de Sogamoso le solicitó al alcalde, Rigoberto Alfonso Pérez, que convocara a la corporación a sesionar en forma extraordinaria, con el fin de realizar la prueba de entrevista, en los términos que se exponen a continuación:

«El Concejo Municipal de Sogamoso Boyacá en uso de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en el Artículo 313 de la Constitución Política; los artículos 35 y 170 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 y el Artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el Artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, en cumplimiento de lo establecido en el Título 27 del Decreto 1083 de 2015, artículo 128 Acuerdo N° 006 de 2020 (Reglamento Interno del Concejo), dio apertura y reglamentó la convocatoria del proceso de selección para proveer el cargo de Personero Municipal para lo que resta del periodo 2020-2024.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Que con ocasión a la Resolución N° 040 del 24 de junio de 2022- CONVOCATORIA N° 001 de 2022 “POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCA Y REGLAMENTA EL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS PARA PROVEER EL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DE SOGAMOSO BOYACÁ PARA LO QUE RESTA DEL PERIODO 2020-2024” y en desarrollo del precitado concurso de méritos, se dispuso que, para el día dieciséis (16) de agosto de 2022 se tiene contemplada la realización de la Entrevista a los aspirantes al mismo.

En orden a lo anterior, y en concordancia con el artículo 37 del Reglamento Interno del Concejo Municipal, dispuso:

“Artículo 37.-SESIONES EXTRAORDINARIAS. El Concejo Municipal sesionará de manera extraordinaria por convocatoria efectuada por el Alcalde Municipal, por el término que éste fije. Durante el periodo de sesiones extraordinarias el concejo solo puede ocuparse de los asuntos que el Alcalde someta a su consideración”.

Por consiguiente, se le solicita respetuosamente, convocar al Concejo Municipal de Sogamoso a sesionar extraordinariamente, si así lo considera, incluyendo el tema de referencia, siendo este proceso de gran relevancia para el bienestar de la comunidad Sogamoseña»²³.

En razón a que la petición no fue respondida, se reiteró el 12 de agosto de 2022, en esa ocasión, a la alcaldesa encargada Nubia Lizeth Fernández Neita, en los siguientes términos:

«Como Alcaldesa Encargada, según Decreto 328 de fecha 4 de agosto de 2022, le expresa que: Mediante oficio CMS-012-2022 del 02 de agosto del año en curso y radicado ante su despacho el mismo 02 de agosto cuyo radicado interno es N° 20221700085082, se le manifestó y solicitó lo siguiente: (...).

Que, a la presente fecha no ha sido radicado por parte de la Administración Municipal el Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias, situación altamente preocupante, toda vez que el día martes 16 de agosto de 2022, se debe realizar la entrevista a los aspirantes candidatos a Personero de Sogamoso.

Por consiguiente, reiteramos la solicitud efectuada el 02 de agosto de 2022, con [e]l fin de que el precitado Concurso, no se vea afectado en su legalidad,

²³ La transcripción puede tener errores ortográficos.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
 Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
 Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

toda vez que esto sería gravemente perjudicial para la sociedad Sogamoseña y para los aspirantes a este concurso».

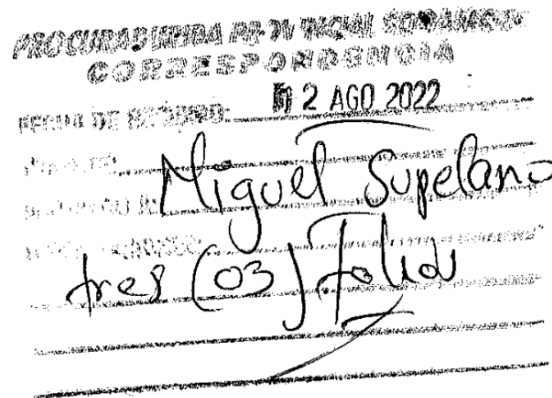
Esta última solicitud también se radicó ante la Procuraduría Provincial de Sogamoso el 12 de agosto de 2022, según constancia cuya imagen se adjunta:

| | | | |
|---------------|---|----------|------------------|
| | CONCEJO MUNICIPAL DE SOGAMOSO NIT. 826.000.252-6 | | |
| | GESTION DOCUMENTAL | REGISTRO | RA-GD-05-08- 224 |
| | GESTION JURIDICA | APROBADO | 01/12/2016 |
| | COMUNICACIONES | VERSION | 0.0 |
| Página 1 de 3 | | | |

CMS-018-2022

Sogamoso, 12 de agosto de 2022

Doctora:
NUBIA LIZETH FERNANDEZ NEITA
 Alcaldesa (E) Municipal de Sogamoso
alcalde@sogamoso-boyaca.gov.co
 E. S. D.



CC. Procuraduría Provincial de Sogamoso

Con todo, el presidente del Concejo de Sogamoso no obtuvo respuesta por parte del alcalde.

El despacho sustanciador del trámite de primera instancia decretó como prueba requerir al alcalde del municipio de Sogamoso para que informara si, en virtud de las peticiones que presentó el presidente del Concejo Municipal de Sogamoso, convocó a sesiones extraordinarias a esa corporación para el 16 de agosto de 2022, con el objeto de que se llevara a cabo la entrevista a los candidatos al cargo de personero municipal por lo que resta del periodo 2020-2024; en caso negativo, debía explicar las razones por las cuales no respondió las referidas peticiones, contenidas en los oficios CMS-012-2022 de 2 de agosto de 2022 y CMS-018-2022 de 12 de agosto de 2022.

Mediante oficio del 1º de febrero de 2023, el alcalde respondió lo siguiente:

En efecto, mediante el Decreto Municipal Nro. 343 de fecha veintidós (22) de Agosto de dos mil veintidós (2022), el suscrito alcalde convocó a sesiones





Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

extraordinarias al Honorable Concejo Municipal de Sogamoso, en consideración a lo manifestado mediante Oficios Nro. CMS-012-2022 y JD-CMS 021-2022 signados por dicha Corporación Edilicia. Para tales efectos, adjuntamos cuatro (4) folios útiles.

Lo anterior, en aras de coadyuvar a dar total y cabal cumplimiento al cronograma previsto en la Resolución Nro. 040 del 24 de junio de 2022 – CONVOCATORIA N° 001 de 2022 “POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCA Y REGLAMENTA EL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS PARA PROVEER EL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DE SOGAMOSO BOYACÁ PARA LO QUE RESTA DEL PERIODO 2020-2024”.

Así las cosas, el suscrito alcalde municipal, el veintidós (22) de Agosto del dos mil veintidós (2022), comunicó al Honorable Concejo Municipal sobre el contenido del mentado acto administrativo mediante correo electrónico, así como también fijó aviso en la cartelera municipal para conocimiento de los interesados. Adjuntamos documentos referenciados en respuesta a la solicitud elevada por su despacho.

Por último, indicamos que la Administración estará atenta a suministrar la información adicional que se requiera sobre el particular²⁴.

Según lo consignado en el fallo apelado, el alcalde del municipio de Sogamoso no respondió concretamente lo solicitado, toda vez que hizo alusión exclusivamente a la convocatoria a sesiones extraordinarias al concejo para la elección de personero municipal y guardó silencio respecto de la citación para llevar a cabo la prueba de la entrevista el 16 de agosto de 2022.

Ahora bien, ante la falta de respuesta del alcalde y la proximidad de la fecha para la realización de la prueba, el secretario del concejo municipal, por disposición del presidente, convocó a los miembros de la corporación a la fase de entrevista reglamentada en la Resolución 040 de 2022, para el 16 de agosto de 2022, a partir de las 8:00 am.

En el acta de «sesión plenaria informal» 116-2022, contentiva de la práctica de las entrevistas a los concursantes, se dejó la siguiente constancia en cuanto a la convocatoria a la sesión:

«Acto seguido la Jurídica del Concejo expuso que la convocatoria del día de hoy atañe únicamente a lo señalado por el Concejo Municipal en la Resolución

²⁴ Transcripción con posibles errores.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

No. 040 del 24 de junio de 2022, que indica que sea el día de hoy (sic) que se llevará a cabo la fase de entrevista para estos efectos el Concejo Municipal está abocado legalmente a la Constitución Política en su artículo 313, a la Ley 136 de 1994, en su artículo 32, 35, 72, aunado se tiene que existió un fallo de nulidad en donde se decretó la misma nulidad de la resolución No. 024 por medio de la cual se había elegido Personero Municipal de Sogamoso ante esa nulidad el Tribunal Administrativo en su Resolución Segundo estableció, “**COMO CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR EL CONCEJO MUNICIPAL DE SOGAMOSO BOYACÁ, DEBERÁ REALIZAR NUEVAMENTE Y EN SU TOTALIDAD EL CONCURSO DE MÉRITO PARA LA ELECCIÓN DE PERSONERO DE LA ENTIDAD TERRITORIAL PARA LO QUE RESTA DEL PERIODO 2020-2024**” y este fallo fue confirmado por el Consejo de Estado sección 5 y en orden a ello está una imposición otorgada por este órgano que convoca a la elección de Personero, aunado a lo anterior pidió recordar que el Concejo está regido por el Decreto 1083. En donde dice que las etapas del concurso sea la convocatoria, y que esta convocatoria que se suscribió con ocasión a la resolución No. 040 de 2022 indica que sea obligación tanto para la Administración como para la universidad contratada, **así como para los aspirantes, y es un deber legal que el Concejo Municipal lleve a cabo la fase de entrevista establecida dentro de la convocatoria ya mencionada y por lo cual se hace la invitación el día de hoy, por otro lado cabe mencionar que se le solicitó al ejecutivo Municipal mediante radicado No. 012 de 2022 con fecha 2 de agosto, donde se solicitó la convocatoria a Sesiones Extraordinarias sin obtener respuesta alguna, así mismo el día 12 de agosto de 2022, se reiteró esa solicitud al ejecutivo Municipal, señaló que teniendo estas precisiones de orden legal es deber del Concejo realizar la fase de entrevista contemplada dentro de la Resolución No. De 24 de junio de 2022**» (Negrillas fuera del texto original).

Del recuento efectuado, la Sala encuentra que hubo una irregularidad en cuanto se incumplió un requisito para la formalización de la competencia del Concejo Municipal de Sogamoso para realizar la fase de la entrevista, en razón a la ausencia de convocatoria a sesiones extraordinarias por parte del alcalde, a pesar de que fue requerido en dos oportunidades por el presidente de la corporación edilicia para ese propósito.

La exigencia de formalidades en la adopción de una decisión de fondo obedece a la necesidad de dotar de seguridad jurídica tanto al administrado como a la propia administración, en la medida en que se garantiza al primero que la autoridad estatal actúa con sujeción a un trámite objetivamente reglado, que, a su vez, impedirá la existencia de arbitrariedades.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

Así mismo, la administración cuenta con unos parámetros claros y concretos a seguir que le permitirán actuar de manera eficaz y eficiente, evitando dudas, demoras, contradicciones y dilaciones provenientes de la incertidumbre respecto de su actuación y la forma como esta debe ser adelantada²⁵.

Se debe poner de presente que, además de la exigencia de convocatoria a sesiones extraordinarias contemplada en el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, en el artículo 3 de la Resolución 052 del 12 de agosto de 2022, por la cual se reglamentó la presentación de la prueba de entrevista, quedó consignado que el presidente del concejo municipal debía citar a los concejales a la sesión plenaria extraordinaria con el fin de realizar la entrevista a los candidatos.

De acuerdo con lo narrado, esta Sección evidencia que el incumplimiento de ese formalismo constituyó una anomalía trascendental que impactó en forma directa en el resultado del concurso de méritos para la elección del cargo de personero.

Al respecto, se debe partir de la premisa que los concejos municipales son las corporaciones que tienen la atribución legal de elegir a los personeros, en atención a su reconocimiento expreso por el ordenamiento jurídico superior, por manera que tales corporaciones son las que legítimamente detentan la titularidad de proferir el acto de elección, para lo cual deberá observar las condiciones o presupuestos necesarios tendientes a que dicha atribución pueda ser ejercida a cabalidad.

Como quedó explicado con antelación, el vicio de expedición irregular como causal de nulidad del acto administrativo se configura cuando la decisión de la administración vulnera las normas de orden adjetivo que establecen el procedimiento para su formación, y dicha anomalía es trascendental para la decisión final.

En este asunto, se reitera que es el propio artículo 24 de la Ley 136 de 1994, el que consagra la consecuencia de falta de validez de las decisiones que se adopten en el marco de las reuniones cuando no se hagan bajo los parámetros legales establecidos, como en este caso, la citación previa del alcalde a sesiones extraordinarias para la práctica de la etapa de entrevista, instancia que deviene necesaria y fundamental en el trámite de elección del personero.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; sentencia del 13 de mayo de 2009, rad. 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832), MP Ramiro Saavedra Becerra.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

A partir de lo anterior, para la Sala es claro que la irregularidad que precedió el desarrollo de la prueba de entrevista reviste una connotación de gravedad que definitivamente perturbó la legalidad del acto, en consideración a que es la propia legislación la que prevé la consecuencia jurídica del incumplimiento de la exigencia de contar con la habilitación legal previamente al ejercicio de la competencia para elegir al personero.

Sobre el particular, se debe tener en cuenta que la elección del personero es una función propia de la corporación, cuyo ejercicio no se circunscribe exclusivamente a la expedición del acto de elección, sino que comprende el desarrollo de cada una de las fases del concurso de méritos, de modo que si para el cumplimiento de dicha competencia los miembros del concejo requieren reunirse para deliberar y no se encuentran en sesiones ordinarias, por expreso mandato legal, el presidente de la corporación debe pedir al alcalde que la convoque a sesiones extraordinarias con el propósito de agotar el respectivo trámite, so pena de que la reunión que se efectúe en ausencia de dicho formalismo carezca de validez y los actos que se realicen en ella no tengan efecto alguno, tal como lo prevé el artículo 24 de la Ley 136 de 1994.

De acuerdo con dicha norma, el hecho de que la sesión no tuviera validez por realizarse sin previa convocatoria por el alcalde implica que las decisiones que se profirieron en ella, con inclusión de las calificaciones otorgadas a los candidatos como resultado de la entrevista, tampoco tengan efectos, omisión que se traduce en la pretermisión de una etapa que, por expresa disposición legal, es fundamental y forma parte del proceso de elección de personeros.

En el caso objeto de debate, la Sala no desconoce las gestiones que adelantó el presidente del Concejo Municipal de Sogamoso ante el alcalde para que citara a la corporación a sesiones extraordinarias con el fin de realizar la prueba de entrevista, sin que obtuviera respuesta oportuna del mandatario, pero dicha omisión no podía constituir una habilitación tácita para el ejercicio de su competencia, toda vez que se requería la acreditación previa de un formalismo impuesto por el legislador, cuya inobservancia también se encuentra expresamente consagrada.

En las anotadas circunstancias, se advierte que, ante la existencia de un cronograma establecido por el propio concejo municipal para el desarrollo del concurso de méritos, en acatamiento de los principios de celeridad, eficacia y eficiencia, se debieron adoptar las medidas necesarias con la debida antelación a efectos de que el alcalde de Sogamoso realizara el trámite pertinente para



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

convocar a la corporación a sesiones extraordinarias, para que de esta forma se cumplieran las fechas establecidas para la práctica de las fases del concurso que requerían reunión de los concejales.

En línea con lo anterior, no es de recibo el argumento referente a que para llevar a cabo la fase final de expedición del acto de elección del personero, el Concejo Municipal de Sogamoso fue convocado por el alcalde a sesionar en forma extraordinaria mediante Decreto 343 del 22 de agosto de 2022, y que por esa razón se cumplió con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, por cuanto, como se explicó en líneas anteriores, la habilitación legal para el ejercicio de las funciones que le correspondían al concejo en el marco del concurso de méritos no solo se predica respecto de la decisión definitiva, sino frente a cada fase que requería deliberación de sus miembros.

En relación con el argumento de la apelación consistente en que el concejo podía hacer la entrevista sin que estuviera en sesiones ordinarias, porque el propósito de la reunión no era debatir proyectos de acuerdo, sino la expedición de un acto electoral, se tiene que, como fue explicado con suficiencia, la elección de personeros corresponde a una función propia de la corporación, cuyo ejercicio debe enmarcarse en los parámetros de los artículos 23 y 35 de Ley 136 de 1994, y su inobservancia tendrá como consecuencia la carencia de validez de las decisiones que se profieran.

Tampoco tiene sustento alguno el reproche que apunta a señalar que el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 no reguló que la designación del personero debía ser en sesiones ordinarias, pues dicha norma establece la competencia del concejo para elegir el cargo de personero, la cual debe necesariamente debe entenderse ejercida en el periodo de sesiones ordinarias de la corporación, o ser convocada por el alcalde a sesiones extraordinarias para que se ocupe de esa precisa función, como lo consagra el párrafo segundo del artículo 23 y el artículo 35 *ibidem*.

Por todo lo anterior, la censura atinente a que la actuación del Concejo de Sogamoso fue en cumplimiento del deber constitucional y legal para elegir el cargo de personero, estaba sujeta a la observancia de las condiciones impuestas en la Ley 136 de 1994 para el ejercicio de dicha competencia.

Para la Sala es claro que la falencia advertida en el trámite administrativo incidió directamente en la decisión de fondo, en tanto afectó el elemento de validez por ausencia de adecuación de las formas, si se tiene en cuenta que para desplegar



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

la competencia para elegir al personero se exige como presupuesto la previa convocatoria del alcalde sesiones extraordinarias, cuya omisión implicó que las decisiones emitidas en dicha reunión no tengan efectos legales.

Finalmente, los apoderados del Concejo Municipal de Sogamoso y del demandado coincidieron en afirmar en los recursos de apelación que la nulidad del acto demandado no debe implicar la realización de un nuevo proceso electoral para la escogencia del personero, sino el desarrollo de la etapa en la que se haya comprobado la irregularidad sustancial.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la jurisprudencia unificada de esta Sección²⁶, los fallos anulatorios pueden ser modulados por este juez de lo electoral cuando no existe una norma que indique los parámetros a seguir²⁷, se ordenará que, en atención a la irregularidad comprobada en este proceso, el trámite electoral sea retomado desde la citación a los concejales para la práctica de la prueba de entrevista a los aspirantes que superaron todas las etapas del concurso de méritos para el cargo de personero, por lo que conservan validez cada una de las fases anteriores.

En otras palabras, no se dispone la realización de todas las etapas del concurso de méritos desde la convocatoria, como se indicó en la sentencia de primera instancia, sino la práctica de la prueba de entrevista, pues fue en esa última fase donde se evidenció la irregularidad sustancial ya anotada.

Por esa razón, el Concejo Municipal de Sogamoso deberá solicitar al alcalde de ese ente territorial, a la mayor brevedad posible, que convoque a la corporación edilicia a sesiones extraordinarias con el fin de que lleve a cabo la prueba de entrevista a los candidatos al cargo de personero que superaron las fases anteriores del concurso de méritos y, una vez concluida la etapa de la entrevista, expida el acto de elección con sustento en lo dispuesto en la Resolución 040 del 24 de junio de 2022.

En ese orden, la Sala confirmará la sentencia apelada del 9 de marzo de 2023, en cuanto declaró la nulidad del acto de elección acusado, pero modificará los efectos de la decisión, en el sentido de que la fase del concurso que se debe

²⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 2015-00029-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de unificación de 26 de mayo de 2016.

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2019-00059-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 4 de noviembre de 2021.



Demandante: Ángela Lorena Sánchez Pérez
Demandados: Concejo de Sogamoso - César Olmedo Hernández Sánchez
Rad: 15001-23-33-000-2022-00600-02

rehacer por parte del Concejo Municipal de Sogamoso es únicamente la de entrevista, previa convocatoria del alcalde a sesiones extraordinarias.

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

FALLA

PRIMERO: Confírmase la sentencia apelada del 9 de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en cuanto a la declaratoria de nulidad del acto de elección demandado, y modifícanse los efectos de la decisión en el sentido de que la etapa que se debe rehacer es únicamente la de entrevista, y no las fases anteriores del concurso público de méritos para elegir al personero de Sogamoso, las cuales conservan su validez, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

SEGUNDO: En firme esta providencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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