



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

**Problemáticas normativas de la elección de secretarios generales de los Concejos
Municipales en Colombia: una aproximación desde el principio de proporcionalidad**

Maria Clara Giraldo Betancur

Trabajo de grado presentado para optar al título de Abogado

Asesor

Hernán Dario Vergara Mesa, Doctor (PhD) en Derecho

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Derecho

Medellín, Antioquia, Colombia

2026



UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Cita

(Giraldo Betancur, 2026)

Referencia

Estilo APA 7 (2020)

Giraldo Betancur, M. C. (2026). *Problemáticas Normativas de la Elección de Secretarios Generales de los Concejos Municipales en Colombia: una Aproximación desde el Principio de Proporcionalidad*. [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.



Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Dedicatoria

A mis padres, a quienes agradezco profundamente su inmenso amor y compañía.

A mis abuelos, por su ejemplo de tenacidad y fortaleza.

A mi pareja, quien me sostuvo con amor y cuidado.

Contenido

Introducción	5
El Secretario General del Concejo Municipal: Funciones y Naturaleza	9
Naturaleza del Cargo: Nivel Asistencial y Funciones Administrativas	9
Marco Normativo y Problemas de la Aplicación Analógica de la Ley 1904 de 2018	10
Fundamento Constitucional de la Provisión del Cargo y de la Convocatoria Pública	10
Desarrollo Legal y Demás Normas Relevantes para la Provisión y Elección del Cargo	11
Desproporcionalidad de la Aplicación Analógica de la Ley 1904 de 2018 al Proceso de Elección del Secretario General de los Concejos Municipales	15
Naturaleza y Diferencias entre los Cargos de Contralor General de la República y Secretario General de los Concejos Municipales	15
Periodos de Elección	17
Categorías Municipales y su Incidencia en el Proceso de Elección	17
La Ley 136 de 1994 y la Reelección Discrecional del Secretario General de los Concejos Municipales	19
Trato Diferenciado entre Municipios - Juicio Integrado de Igualdad	21
Aplicación del Principio de Proporcionalidad a la Normatividad Actual	25
Idoneidad	28
Necesidad	29
Proporcionalidad en Sentido Estricto	30
Conclusiones	33
Referencias	36

Resumen

Este artículo tiene como objetivo examinar la normatividad vigente sobre la elección de los secretarios generales de los concejos municipales en Colombia, cuya creación se encuentra prevista en el artículo 37 de la Ley 136 de 1994. No obstante, dicha elección enfrenta actualmente ausencia de una regulación específica del procedimiento para efectuar la convocatoria pública, aun cuando existe un mandato sobre su regulación contenido en el artículo 126 de la Constitución Política de Colombia (1991). Actualmente se encuentra vigente la Ley 1904 de 2018, orientada a la elección del Contralor General de la República, la cual establece, a través de un párrafo transitorio modificado por la Ley 2200 de 2022, que esta norma se aplicará por analogía, situación que genera ciertas tensiones, dada la naturaleza, funciones, duración y, en todo caso, la evidente diferencia de ambos cargos. Conforme lo anterior, se pretende dar cuenta de algunos inconvenientes encontrados en la aplicación de la citada norma, mediante un análisis crítico sobre su aplicabilidad a partir del juicio de proporcionalidad, que permita proponer criterios que armonicen la selección conforme a los principios constitucionales de mérito, igualdad, transparencia, eficacia, eficiencia y economía.

Palabras clave: secretario general, Concejo Municipal, convocatoria pública, principio de proporcionalidad, principios constitucionales.

Regulatory Issues in the Selection of General Secretaries of Municipal Councils in Colombia: An Approach Based on the Principle of Proportionality

Abstract

This article aims to examine the current regulations governing the selection of the general secretaries of municipal councils in Colombia, whose creation is provided for in Article 37 of Law 136 of 1994. Nonetheless, there is currently no specific regulation detailing the procedure for carrying out the public call for applications, despite the existence of a constitutional mandate to regulate this matter under Article 126 of the Political Constitution of Colombia. At present, Law 1904 of 2018—designed for the selection of the Comptroller General of the Republic—remains in force; through a transitional paragraph amended by Law 2200 of 2022, this statute indicates that it shall be applied by analogy. This generates certain tensions due to the nature, functions and term length of the positions involved, as well as the clear differences between them. In light of the foregoing, this article seeks to identify some of the challenges arising from the application of the aforementioned statute, offering a critical analysis of its applicability through the proportionality test, with the aim of proposing criteria that harmonize the selection process in accordance with the constitutional principles of merit, equality, transparency, efficacy, efficiency and economy

Keywords: secretary general, Municipal Council, public call, principle of proportionality, constitutional principles.

Introducción

El presente artículo examina la normatividad vigente relacionada con la elección de los secretarios generales de los concejos municipales en Colombia, identificando algunas problemáticas normativas que surgen en torno a su designación. En ese sentido, adquiere especial relevancia al evidenciar que, pese al mandato constitucional contenido en el artículo 126 de la Constitución Política, el Congreso de la República aún no ha expedido una reglamentación correspondiente y específica que unifique los procedimientos de elección de estos funcionarios públicos, lo cual genera aplicaciones disímiles.

Los concejos municipales, establecidos por el artículo 312 de la Constitución Política de 1991, son corporaciones públicas integradas por miembros elegidos mediante voto popular para periodos de cuatro (4) años. La cantidad de concejales que conforma cada corporación se determina en función de la categoría del respectivo municipio, la cual se define a partir de criterios como los recursos fiscales, la población, la situación geográfica y la importancia económica, conforme a lo señalado en el artículo 320 de la Carta Política. Dentro de sus atribuciones, el numeral 8 del artículo 313 de la Constitución Política confiere a los concejos la función de elegir personero y los demás funcionarios que se determinen. De ese modo, en virtud de ello, corresponde a cada Concejo Municipal proveer el cargo de secretario general, siguiendo lo dispuesto en los artículos 36 y 37 de la Ley 136 de 1994.

En este contexto, el artículo 126 constitucional señala que, excepto los concursos que se encuentran regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas, entre ellos los secretarios generales de los concejos municipales, se realiza mediante una convocatoria pública. Este mecanismo pretende garantizar que el proceso de selección se

oriente bajo criterios de transparencia y de mérito, de modo que se asegure la idoneidad y la legitimidad del funcionario frente a la corporación y la ciudadanía.

No obstante, la falta de desarrollo legislativo en esta materia ha dado lugar a una dispersión normativa y a la adopción de interpretaciones y aplicaciones analógicas que no siempre coinciden con la naturaleza del cargo ni con los fines constitucionales que se persiguen. En particular, el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 dispuso la aplicación analógica del procedimiento previsto para la elección del Contralor General de la República por parte del Congreso a los procesos de elección de secretarios generales de concejos municipales, mientras el legislador no expida una regulación especial. Esta remisión normativa traslada un procedimiento diseñado para un cargo de control fiscal, con una naturaleza distinta, funciones técnicas y un periodo de cuatro (4) años, a un cargo de carácter administrativo y de apoyo, con un periodo de un (1) año y un ámbito territorial limitado.

Bajo dicha perspectiva, la aplicación de la Ley 1904 de 2018 en los procesos de elección de los secretarios generales de los concejos municipales ha suscitado relevantes tensiones en torno a su alcance y la razonabilidad de trasladar dicho procedimiento a un cargo de naturaleza distinta. En particular, se cuestiona si la adopción de un esquema diseñado para la elección del Contralor General de la República responde efectivamente a criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad orientados a garantizar la legitimidad institucional y el adecuado funcionamiento administrativo de los concejos.

En efecto, mientras que para un cargo de control fiscal de alcance nacional podría resultar justificada una convocatoria pública amplia, altamente reglada y con exigencias técnicas, económicas y logísticas elevadas, la reproducción de idéntico procedimiento para la elección de

un secretario general de concejos municipales aparece, a primera vista, desproporcionada, máxime si se tiene en cuenta que su aplicación no es uniforme para todos los municipios del país.

Asimismo, conforme a la disposición normativa actualmente vigente, el problema no resulta meramente teórico, sino que se manifiesta de manera concreta en la práctica administrativa, puesto que, en la actualidad y según la norma, los concejos municipales de categorías especial, primera, segunda y tercera están obligados a adelantar convocatorias públicas bajo los parámetros de la Ley 1904 de 2018, lo que implica el desarrollo y cumplimiento de etapas de inscripción, verificación de requisitos, pruebas de conocimiento, audiencias públicas, elaboración de listas de elegibles y, finalmente, la elección; todo ello supone costos significativos en logística, personal y recursos.

En contraste, los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta realizan la elección con fundamento en la Ley 136 de 1994, la cual carece de un procedimiento detallado, dado que no fija criterios de selección objetivos que deban seguirse. Si bien con ello se busca preservar los recursos, al mismo tiempo se generan mayores riesgos de discrecionalidad y politización en la designación, al amparo del argumento de preservar sus finanzas territoriales.

Esta dualidad normativa produce efectos diferenciados relevantes frente a la provisión de un mismo cargo público, con idénticas funciones y periodo, según la categoría del municipio. En ese sentido, mientras unos concejos asumen cargas económicas, administrativas y jurídicas intensas, otros operan bajo esquemas mínimos de regulación, lo que configura una tensión estructural entre, de un lado, los principios constitucionales de mérito, igualdad, publicidad y el mandato del artículo 126 de la Carta Política y, de otro, los principios de economía y preservación de las finanzas territoriales. Esta tensión es precisamente la que justifica la

aplicación de un juicio de proporcionalidad riguroso para evaluar la razonabilidad de la solución normativa adoptada por el legislador.

En ese orden de ideas, surge entonces la necesidad de determinar si existe una justificación constitucionalmente suficiente, razonable y proporcionada que legitime el trato normativo diferenciado en la elección o designación de los cargos públicos, con el fin de establecer la legitimidad de este tratamiento diferenciado según la categoría municipal, o si, por el contrario, dicho diseño normativo comporta una afectación injustificada del principio de igualdad de los participantes y de las comunidades frente al acceso a cargos públicos, tratándose de un cargo que se encuentra creado para los mismos fines, cualquiera sea el tipo de municipio objeto de análisis.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo busca analizar las problemáticas normativas derivadas de la aplicación conjunta y diferenciada de las leyes y decretos que regulan la materia, a partir del principio de proporcionalidad y del juicio integrado de igualdad. En este sentido, se plantea como objetivo realizar un repaso normativo y evaluar la aplicación de las disposiciones vigentes a la luz del principio de proporcionalidad. Se propone, además, identificar y formular criterios que armonicen la selección de secretarios generales con los principios constitucionales de mérito, igualdad, transparencia y economía, contribuyendo así a superar la dispersión normativa y a fortalecer la legitimidad de estos procesos en el ámbito municipal.

Para los fines de esta investigación, se planteó la siguiente pregunta: ¿Cómo incide la regulación actualmente aplicable en la elección de secretarios generales de los concejos municipales y en qué medida sus diferencias y cargas pueden considerarse constitucionalmente proporcionadas?

El Secretario General del Concejo Municipal: Funciones y Naturaleza

Naturaleza del Cargo: Nivel Asistencial y Funciones Administrativas

En cuanto a la provisión de los cargos en las entidades del Estado, se disponen las formas en que los ciudadanos pueden vincularse laboralmente. Para ello, debe tenerse en cuenta que la regla general es el ingreso a través de la carrera administrativa; no obstante, existen algunas excepciones, como los cargos de libre nombramiento y remoción, elección popular, trabajadores oficiales, entre otros que determine la ley¹.

Ahora bien, en el artículo 1, la Ley 909 de 2004 define los empleos públicos objeto de aplicación de la norma, dentro de los cuales se encuentran los empleos de periodo fijo. De conformidad con el artículo 37 de la Ley 136 de 1994, el cargo de secretario general de los concejos municipales ostenta la condición de empleado público con periodo determinado. Asimismo, conforme la clasificación prevista en el artículo 20 del Decreto Ley 785 de 2005, dicho cargo se ubica en el nivel asistencial², por lo cual se le asignan atribuciones y funciones de carácter administrativo, las cuales se entienden descritas en los reglamentos internos de cada corporación y de acuerdo con sus necesidades funcionales.

En este sentido, la importancia del secretario general dentro de la estructura orgánica de los concejos municipales es relevante, aunque con un rol operativo. Su ubicación dentro de la estructura administrativa del concejo supone tareas de coordinación documental, manejo de información, certificaciones, apoyo logístico y funcionamiento general de la corporación.

¹ El artículo 125 de la Constitución Política de Colombia dispone lo pertinente.

² Decreto Ley 785 de 2005, art. 20. Asimismo, en el concepto: Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública. *Concepto 120031 de 2024* (Radicado No. 20246000120031), emitido el 1 de marzo de 2024, 12:17:39 a. m, se señala que el secretario general se ubica dentro del nivel asistencial, con funciones administrativas.

Marco Normativo y Problemas de la Aplicación Analógica de la Ley 1904 de 2018

Como ya se ha esbozado, convergen normas de distintos rangos que regulan la convocatoria pública para la elección de secretarios generales de los concejos municipales, en aplicación del párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, así como del mandato constitucional contenido en el artículo 126 de la Constitución Política. Sin embargo, se evidencia que no existe una norma legal que unifique el procedimiento para los concejos municipales de todos los municipios del país. De esta manera, y en atención al propósito de este artículo, resulta necesario realizar un recuento normativo que permita contextualizar la aplicación práctica de la normatividad actual.

Fundamento Constitucional de la Provisión del Cargo y de la Convocatoria Pública

Inicialmente, el artículo 312 de la Carta Política establece la creación del Concejo Municipal como una Corporación Político-Administrativa, conformada por un número de miembros que oscila entre 7 y 21, según la población del respectivo municipio, los cuales son elegidos mediante voto popular para periodos de 4 años. A esta corporación la Constitución le asigna, entre otras, la facultad de ejercer control político; adicionalmente, en el artículo 313, se enumeran las demás competencias del concejo y, en su numeral 8, le atribuye expresamente la facultad de elegir al personero municipal y a los otros funcionarios que determine la ley. Es en este marco constitucional donde se inscribe la atribución legal conferida a los concejos municipales para la elección del secretario general de la corporación.

Por su parte, el inciso 4 del artículo 126 determina que la elección de los servidores públicos por parte de corporaciones públicas estará precedida de una convocatoria pública, la cual deberá estar reglada por ley y contener los requisitos y procedimientos correspondientes,

garantizando los principios de transparencia, publicidad, equidad de género, participación ciudadana y mérito para su selección. A pesar del mandato constitucional de expedir una regulación en esta materia, a la fecha no existe una ley específica orientada a darle cumplimiento, lo cual da lugar a interpretaciones diferentes.

Ahora bien, el artículo 320 de la Carta Política introduce la posibilidad de establecer categorías de municipios. Como se explicará más adelante, en Colombia existen múltiples categorías municipales y esta clasificación ha sido utilizada para justificar tratamientos diferenciados respecto de los requisitos exigidos para la elección de algunos funcionarios. Tales variaciones se sustentan en la idea de que los requisitos deben ser coherentes con la categoría del municipio, diferenciándose unos de otros conforme a lo señalado en el artículo 2 de la Ley 617 de 2000.

Desarrollo Legal y Demás Normas Relevantes para la Provisión y Elección del Cargo

En el capítulo tercero, a partir del artículo 21, la Ley 136 de 1994 desarrolla lo relativo a los concejos municipales. En este contexto, el artículo 37 dispone que el Concejo Municipal elegirá un secretario para un periodo de un 1 año y prevé, en principio, su reelección a criterio de la corporación. La misma disposición establece requisitos diferenciados según la categoría municipal: para los municipios de categoría especial se deberá acreditar título profesional; para municipios de categoría primera, se deberán haber terminado estudios universitarios o contar con un título de nivel tecnológico; y para las demás categorías se exige únicamente contar con título de bachiller o, en su defecto, experiencia administrativa mínima de dos años. Sin embargo, la ley no desarrolla el procedimiento de elección ni define los criterios de evaluación o las etapas de la

convocatoria, lo que genera un vacío normativo que ha debido suplirse mediante interpretación y aplicación analógica de otras normas.

Ahora bien, la Ley 1904 de 2018 regula el procedimiento para la elección del Contralor General de la República, incorporando reglas, requisitos, etapas y demás, con el objetivo de que se desarrolle el proceso a partir de los criterios de mérito y transparencia. De esta norma cobra especial relevancia el párrafo transitorio del artículo 12, en el cual se dispone que, hasta tanto el Congreso expida regulación específica, esta se aplicará por analogía para la elección de los secretarios generales de los concejos municipales. En este sentido, se evidencia que la norma fue diseñada para un cargo que tiene naturaleza distinta, con un periodo superior (esto es, de 4 años) y con un alcance logístico y económicamente mayor.

Aun así, cabe resaltar que el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, derogó expresamente el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; en consecuencia, a partir de este momento, la convocatoria habría vuelto a regirse por lo dispuesto en la Ley 136 de 1994 para todos los municipios, con independencia de su categoría. No obstante, la Sentencia C-133 de 2021 declaró inexecutable la expresión “el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018”³, al considerar que vulneraba los principios de consecutividad e identidad flexible consagrados en la Constitución Política, lo que dio lugar al

³ La Sentencia C-133 de 2021 declara inexecutable la expresión indicada, puesto que la Corte considera que se incluye de manera tardía, por lo que no fue discutida y posteriormente aprobada. Además, señala que rompe el principio de unidad de materia, dado que no existía un vínculo temático lógico entre la derogatoria en sí misma y la disposición del PND.

fenómeno de la reviviscencia normativa (Sentencia C-286 de 2014)⁴, es decir, el restablecimiento de la vigencia de la norma derogada.

Posteriormente, y teniendo en cuenta la vigente aplicación de la norma en su redacción original, la Ley 2200 de 2022, por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos, modificó el citado párrafo, en el cual incluyó el último apartado sobre la aplicación de la Ley 136 de 1994 para los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, estableciendo así un trato diferenciado para el acceso al mismo cargo dependiendo del municipio en cuestión.

Debe tenerse en cuenta, para estos efectos, que la Ley 617 de 2000 regula la clasificación de los municipios por categorías, así como los criterios asociados a su funcionamiento, capacidad fiscal, organización a nivel administrativo y gasto público. Este marco normativo resulta particularmente relevante para analizar los condicionamientos y exigencias que inciden en la provisión del cargo de secretario general de los concejos municipales, en la medida que introduce diferenciaciones basadas en la capacidad financiera y administrativa de los entes territoriales.

Por otro lado, la Ley 909 de 2004, que regula el empleo público y la carrera administrativa, si bien no resulta directamente aplicable al caso concreto, en la medida en que la elección del secretario general se surte mediante convocatoria pública y no a través de un concurso de méritos propiamente dicho, sí aporta elementos relevantes para el análisis. En efecto, refuerza la intención del legislador de que el acceso a los empleos y vacantes dentro de la

⁴ La Sentencia C-286 de 2014, en el numeral 5.5, señala ciertas reglas sobre la reincorporación de normas derogadas. En el apartado i), precisa que la reincorporación o reviviscencia de disposiciones previamente derogadas por normas que luego fueron declaradas inexequibles ha hecho parte del ordenamiento jurídico colombiano desde antes de la Constitución de 1991, en el marco del debate sobre los efectos jurídicos de las sentencias en el tiempo, ya sea con efectos retroactivos (*ex tunc*) o hacia el futuro (*ex nunc*), y la protección de principio de seguridad jurídica.

administración pública corresponda, por regla general, a criterios de mérito y transparencia, asemejándose, en ese sentido, a la convocatoria pública para empleos de período fijo (Concepto 226151 de 2022).

Con posteridad al recuento normativo realizado, se reitera que el inciso 4 del artículo 126 de la Carta Política dispone el deber de expedir una reglamentación para la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas, la cual deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley. Dicha regulación debe fijar los requisitos y las demás etapas y procedimientos, en aras de garantizar los principios de transparencia, publicidad, participación ciudadana, criterios de mérito para su elección y equidad de género.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con ponencia del magistrado Edgar González López, en el concepto 2406, se ha pronunciado al respecto, indicando que el trámite del proceso de la convocatoria pública en cuestión, previsto en el presupuesto constitucional del artículo 126, inciso 4, debe situarse conforme a la aplicación analógica ordenada por la Ley 1904 de 2018.

Ahora bien, el cargo de secretario general de un Concejo Municipal, como se mencionó anteriormente, fue creado por el artículo 37 de la Ley 136 de 1994. En dicha disposición se establecen algunos requisitos que deben acreditarse para ocupar el cargo por un periodo de un año. Es fundamental señalar que esta norma prevé que la reelección se realice a criterio de la corporación y que la primera elección tenga lugar en el primer periodo legal respectivo. De lo anterior se desprenden tres aspectos claves, a saber: i) la exigencia de requisitos dependerá de la categoría del municipio; ii) el periodo de un año en el cargo; y, iii) el funcionario es reelegible a criterio de la corporación.

Pese a que el citado artículo 37 establece algunos requisitos específicos, la Ley 1904 de 2018, expedida hace más de 26 años después del mandato constitucional que ordenó reglamentar la convocatoria pública para la elección del secretario general, introduce, mediante un párrafo transitorio, la aplicación analógica del proceso de elección del Contralor General por parte del Congreso de la República. Con ello, se termina equiparando, en alguna medida, la naturaleza de ambos cargos

Desproporcionalidad de la Aplicación Analógica de la Ley 1904 de 2018 al Proceso de Elección del Secretario General de los Concejos Municipales

A partir de lo anterior, se evidencia que la aplicación de la Ley 1904 de 2018, en la forma en que actualmente se exige para la elección del secretario general, presenta dificultades tanto prácticas como conceptuales. Ello obedece a que su aplicación analógica no considera particularidades del cargo ni las diferencias que lo separan del empleo para el cual dicha norma fue originalmente diseñada. En este sentido, surgen tres aspectos que permiten problematizar esta aplicación: i) la naturaleza de los cargos y sus diferencias; ii) la duración del periodo para el cual se realiza la elección; y iii) las categorías municipales.

Naturaleza y Diferencias entre los Cargos de Contralor General de la República y Secretario General de los Concejos Municipales

El cargo de secretario general es un empleo público de periodo fijo y de nivel asistencial, cuyas funciones se circunscriben a la gestión administrativa interna de la corporación. Esta naturaleza funcional limitada constituye un punto de partida adecuado para contrastarlo con otro

tipo de empleos públicos en los cuales sí puede resultar justificado el desarrollo de procedimientos más complejos.

En este contexto, la Contraloría General de la República (CGR) es un organismo creado por la Constitución Política de Colombia como un órgano de control⁵, encargado de la vigilancia de la gestión fiscal y del control de los resultados de la administración⁶. El Contralor General de la República es elegido por el Congreso en pleno⁷ y no tiene asignadas funciones administrativas, salvo aquellas que le correspondan para el manejo, la organización y el control interno de la entidad. De lo anterior se concluye que el impacto político e institucional entre ambos difiere, en tanto el secretario general se ocupa de asuntos locales y operativos, mientras que el Contralor General de la República vigila la gestión fiscal y de recursos públicos.

Con todo, resulta válido justificar la convocatoria para la elección del Contralor General de la República prevista en la Ley 1904 de 2018, puesto que el cargo implica un nivel de responsabilidad y capacidad que responde no solo a la magnitud de los recursos públicos sometidos a vigilancia, sino también a la necesidad de preservar la autonomía e independencia de la Contraloría frente a eventuales presiones políticas o intereses particulares.

En contraste, trasladar el mismo procedimiento para la elección del secretario general de un municipio resulta excesivo, pues impone cargas procedimentales y exigencias propias de cargos de alta jerarquía a un empleo de naturaleza asistencial y con funciones administrativas internas dentro de una corporación pública.

⁵ El artículo 117 de la Carta Política le asigna el rol de órgano de control.

⁶ Los artículos 119 y 267 y siguientes de la Constitución le otorgan a la CGR, de forma taxativa, funciones de vigilancia de la gestión fiscal, así como de control de resultado de la administración.

⁷ El Congreso se unirá en pleno, entre otras cosas, para la elección del Contralor General de la República.

Periodos de Elección

Un aspecto que permite evidenciar la posible desproporción en la aplicación de la Ley 1904 de 2018 es la duración del periodo para el cual son elegidos los cargos comparados. Mientras el Contralor General de la República ejerce funciones por un periodo de 4 años, lo que otorga cierta estabilidad institucional y garantiza, en alguna medida, la continuidad en la vigilancia de los recursos públicos, el secretario general del Concejo Municipal es elegido únicamente para un periodo de un año.

Esta diferencia implica que, en el caso del secretario general, la permanencia en el cargo es particularmente limitada, lo que genera escenarios de inestabilidad administrativa y afecta la posibilidad de consolidar conocimiento institucional y comprender las dinámicas políticas internas, elementos que difícilmente podrían consolidarse en un año de ejercicio. Lo anterior refuerza la idea de que un proceso de selección complejo y riguroso, como el previsto en la Ley 1904 de 2018, resulta desproporcionado frente al tiempo real para su ejercicio.

Categorías Municipales y su Incidencia en el Proceso de Elección

El artículo 6 de la Ley 136 de 1994, modificado posteriormente por el artículo 2 de la Ley 617 de 2000, define la clasificación de los municipios según su número de habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación. A partir de esta regulación, la Ley 2200 de 2022 introdujo una modificación al párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, estableciendo una excepción para los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, en los siguientes términos: en lo relativo a la elección de los secretarios de los concejos municipales de las entidades territoriales clasificadas en las categorías cuarta, quinta y sexta, y con el propósito de proteger sus finanzas territoriales, no será aplicable lo previsto en dicho párrafo transitorio.

De este modo, se identifican dos grupos de municipios: i) aquellos ubicados en categoría especial, primera, segunda y tercera, quienes deben adelantar una convocatoria pública estructurada por etapas, con el acompañamiento de una institución de educación superior (IES) acreditada en alta calidad, resultando aplicable por analogía la Ley 1904 de 2018 hasta tanto no exista reglamentación específica conforme el artículo 126 constitucional; ii) los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, para quienes rige la Ley 136 de 1994 por exclusión del párrafo.

Esta diferenciación implica que, pese a tratarse del mismo tipo de cargo, los procedimientos de elección del secretario general sean distintos. La justificación normativa de esta diferenciación descansa en la intención de preservar los recursos públicos de las corporaciones pertenecientes a municipios de categorías inferiores, las cuales cuentan con menores capacidades presupuestales y logísticas. No obstante, ello no impide advertir que este esquema genera problemas relevantes, puesto que, de una parte, impone a los municipios de categorías superiores cargas económicas y logísticas elevadas, derivadas de la adopción del procedimiento establecido para la elección del Contralor General de la República y, de otra, en los municipios de categorías inferiores abre un amplio margen de discrecionalidad, en la medida en que el artículo 37 de la Ley 136 de 1994 se limita a señalar que el secretario puede ser reelegido a criterio de la corporación y que su elección inicial se efectuará en el respectivo primer periodo legal, sin establecer reglas claras, objetivas y previamente definidas para dicho proceso, lo cual impacta directamente los principios de transparencia, mérito e igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos.

Con lo anterior, se evidencia la ausencia de un procedimiento uniforme para todos los municipios y la existencia de dos regímenes disímiles que no responden a criterios claros de

consistencia normativa. En consecuencia, se generan cargas excesivas para los municipios de mayor categoría, al tiempo que se deja un amplio espacio de discrecionalidad en los municipios de categorías inferiores, lo cual no resulta razonable tratándose de un mismo cargo público creado con fines homogéneos en el ordenamiento jurídico.

La Ley 136 de 1994 y la Reelección Discrecional del Secretario General de los Concejos Municipales

El artículo 126 de la Constitución Política establece que la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública, y los requisitos y procedimientos deben fijarse mediante la norma que la reglamente; además, consagra principios clave para su desarrollo, tales como la publicidad, la transparencia, la participación ciudadana, la equidad de género y los criterios de mérito para su selección⁸.

Ahora bien, la Ley 136 de 1994 contiene la normatividad sobre la estructura y organización básica de los concejos municipales y, a su vez, crea el cargo de secretario general. Esta ley, que para estos efectos resulta aplicable a municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, no contempla ni desarrolla un procedimiento para dicha elección en los términos previstos en el artículo 126 superior. Por el contrario, introduce un esquema que resulta abiertamente incompatible con la Constitución, en la medida en que, como se ha expuesto, es indispensable que la elección atribuida a los concejos municipales para el cargo de secretario general, en su calidad de servidor público, esté precedida de una convocatoria pública.

⁸ El inciso 4 del artículo 126 dispone que, con excepción de los concursos previstos en la ley, la designación de servidores públicos a cargo de corporaciones públicas debe estar antecedida de una convocatoria pública regulada legalmente, en la cual se establezcan los requisitos y el procedimiento necesarios para asegurar los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y mérito en el proceso de su selección.

Al respecto, es importante destacar dos puntos: i) en primer lugar, para los municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, la Ley 136 de 1994 se aplica de manera directa para la elección de los secretarios generales, esto es, sin que se adelanten las etapas ni se cumplan los requisitos previstos en la Ley 1904 de 2018. Ello implica que dichos procesos se realicen sin observar plenamente los principios constitucionales que están llamados a garantizar y aplicar las entidades públicas; y ii) la misma Ley 136 de 1994 habilita la reelección del secretario general, lo cual resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución Política, en tanto, como se ha señalado, la convocatoria pública opera como condición previa de la designación, incluida la reelección.

En esa medida, la interpretación de la norma debe entenderse en el sentido de que quien ocupa el cargo puede participar nuevamente para la vigencia siguiente, sin que su designación deba estar precedida de una convocatoria pública realizada conforme a los parámetros establecidos en la Ley 1904 de 2018 o en la reglamentación que eventualmente desarrolle el artículo 126 constitucional.

A partir de lo anterior, conviene mencionar que, en términos generales y prácticos, muchos concejos municipales adelantan la elección o reelección del secretario general sin un procedimiento reglado y a criterio de la corporación, lo cual suele estar previsto en los reglamentos internos, recurriendo simplemente a una votación nominal. De ese modo, es común que la corporación proceda a través del punto “Proposiciones y asuntos varios” del orden del día de la sesión respectiva⁹.

⁹ En la práctica, y a partir de la consulta de diversas actas de sesiones de distintos concejos municipales, como la contenida en el Acta n.º 053 de sesiones ordinarias del Concejo Municipal de Guatapé, del 4 de noviembre de 2020, así como la noticia titulada “Reelección de la Secretaria General del Concejo Municipal” del municipio de Venecia, Cundinamarca, del 3 de diciembre de 2020, es posible evidenciar que el procedimiento de reelección no va necesariamente acompañado de una convocatoria pública. Ello se debe a que se formula una proposición sobre la

A la luz de lo previamente señalado, resulta claro que la Ley 136 de 1994 es insuficiente e incompatible con el modelo constitucional vigente. La ausencia de un procedimiento reglado para la elección abre un amplio campo de discrecionalidad, tanto en la determinación de los requisitos como en las condiciones bajo las cuales se adelantan las convocatorias. A ello se suma que la habilitación para la reelección, tal como está formulada, desconoce de manera directa el mandato del artículo 126 de la Constitución, en cuanto omite la existencia ineludible de la convocatoria previa.

Trato Diferenciado entre Municipios - Juicio Integrado de Igualdad

Como se explicó previamente, el párrafo transitorio del artículo 12, modificado por el artículo 153 de la Ley 2200 de 2022, establece un trato diferenciado para los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría¹⁰, al excluirlos de la obligación de adelantar la convocatoria pública reglada en los términos de la Ley 1904 de 2018, la cual prevé un procedimiento con etapas y requisitos claros, conforme a lo exigido en el artículo 126 constitucional. En contraste, dicha exigencia sí se aplica de manera analógica a los municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera, los cuales deben asumir y ejecutar todo el procedimiento previsto.

Con todo, esta disposición genera un escenario dual: por un lado, se encuentran los municipios de mayor capacidad fiscal y administrativa obligados a implementar un procedimiento reglado, altamente costoso y exigente en términos logísticos; y, por otro lado, los

reelección de quien ejerce el cargo durante la vigencia correspondiente y, con base en ello, se adopta la decisión pertinente, ya sea positiva, negativa o con resultado de empate. En el primer caso, se establece la fecha que corresponda para la posesión; en el segundo, se procede a la convocatoria pública en los términos del reglamento interno; y, finalmente, en caso de empate, se posterga la decisión.

¹⁰ El párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, modificado por el artículo 153 de la Ley 2200 de 2022, establece en su parte final que, tratándose de la elección de los secretarios de los concejos municipales pertenecientes a entidades territoriales de cuarta, quinta y sexta categoría, y con el propósito de salvaguardar sus finanzas territoriales, no resultará aplicable lo previsto en dicho párrafo transitorio.

municipios de categorías inferiores sometidos a la regla de la Ley 136 de 1994, que no contempla etapas, mecanismos de publicidad y deja un margen amplio de discrecionalidad para la corporación. En este contexto, resulta relevante preguntarse sobre la constitucionalidad del trato diferenciado y por su compatibilidad con el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, para lo cual debe aplicarse el juicio integrado de igualdad.

En principio, en el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, el legislador justificó el trato diferenciado en la necesidad de preservar las finanzas de cada territorio, al considerar que el proceso de convocatoria pública implica cargas administrativas, económicas y logísticas que los municipios pequeños no se encuentran en la capacidad de asumir. No obstante, la finalidad perseguida por el legislador (esto es, la protección de la sostenibilidad fiscal de cada territorio) no se encuentra prohibida por la Constitución y, por lo tanto, podría entenderse inicialmente como una medida legítima.

Sin embargo, en cada caso concreto debe verificarse si el medio escogido es adecuado, conducente y necesario, así como proporcional a la finalidad perseguida, y si el nivel de escrutinio que corresponde aplicar permite sostener la validez de la medida. Así, conforme a la jurisprudencia constitucional, un juicio integrado de igualdad exige: i) identificar los términos de comparación; ii) establecer el nivel de escrutinio; y, finalmente, iii) evaluar la medida según los subprincipios de la prueba de proporcionalidad¹¹.

Sobre el primer aspecto, los sujetos comparables son los concejos municipales como órganos encargados de la elección del secretario general, quien en todos los casos es elegido para

¹¹ La Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia C-084 de 2020, 27 de febrero de 2020, aplica el test de igualdad y, de conformidad con la Sentencia C-345 de 2019, desarrolla los elementos y la intensidad con que este debe hacerse, con el fin de establecer la argumentación, razonabilidad, validez y constitucionalidad de algún criterio diferenciador que sea abordado por el legislador.

un periodo de un año y desempeña el mismo tipo de funciones. Se evidencia que la categoría de cada municipio no altera las competencias del concejo, su estructura orgánica ni los principios que permean la elección. Por tanto, los concejos municipales de todas las categorías se encuentran en una situación comparable, y cualquier trato desigual en relación con el procedimiento de elección debe superar la prueba de igualdad.

En relación con el segundo aspecto, la medida adoptada por el legislador, consistente en disponer la aplicación analógica de la norma para la elección del Contralor General de la República a un cargo de nivel asistencial, así como en excluir de dicho procedimiento a los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, incide directamente en el acceso a un cargo público e involucra, como se ha expuesto, la inaplicación del artículo 126 constitucional, comprometiendo así los principios de mérito, igualdad y transparencia.

En consecuencia, al configurarse un posible indicio de arbitrariedad, se determina que el nivel de intensidad del escrutinio aplicable es intermedio, el cual exige la verificación de tres elementos. En primer lugar, la medida debe perseguir una finalidad constitucional importante. En este sentido, el legislador justifica la exclusión de los municipios de categorías inferiores con el propósito de preservar sus finanzas territoriales, evitando que asuman costos altos asociados a una convocatoria pública compleja, finalidad que no está constitucionalmente prohibida y que puede considerarse relevante.

En segundo lugar, el criterio de conducencia indica que el medio utilizado debe ser efectivamente conducente y no meramente adecuado de manera hipotética o potencial; es decir, el nexo entre la diferencia del trato y el fin invocado debe ser verificable. Así, la medida objeto de análisis puede considerarse, en términos generales, conducente, en la medida en que la exclusión de ciertos municipios de la obligación de aplicar la convocatoria en los términos de la

Ley 1904 de 2018 evita efectivamente los costos que dicho procedimiento implica. No obstante, el análisis exige que se precise si el diseño elegido es, sin lugar a duda, conducente y no simplemente una medida posible.

Piénsese, por ejemplo, en la posibilidad de que la entidad encargada de adelantar la convocatoria no sea exclusivamente una IES acreditada en alta calidad, sino que también pueda contratarse con una institución educativa para el trabajo y el desarrollo humano, que cuente con la capacidad técnica y logística necesaria para llevarla a cabo. Ello permitiría reducir de manera significativa los costos económicos y operativos asociados, sin sacrificar la garantía de los principios constitucionales de mérito, igualdad, transparencia y publicidad.

Finalmente, en relación con la ausencia de desproporción evidente, surge el principal problema: dos grupos de municipios, dependiendo de su categoría, adelantan procedimientos completamente disímiles para un mismo cargo, aun cuando el artículo 126 de la Constitución exige que la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas esté precedida de una convocatoria pública, reglada por ley y que contenga los requisitos y el procedimiento aplicable. En ese sentido, dicha exigencia se ha pretendido suplir mediante la aplicación analógica que hasta la fecha ha dispuesto el legislador hasta tanto no se regule la materia en específico¹². Sin embargo, la ausencia de un procedimiento para los municipios de categorías inferiores abre espacios de arbitrariedad, discrecionalidad, incertidumbre e indeterminación normativa.

Esta consecuencia pone de manifiesto una desproporción clara, en la medida en que el sacrificio de los principios de mérito, igualdad y transparencia resulta elevado en comparación

¹² Como se indicó anteriormente, se recuerda que el Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de concepto, indica que la Ley 1904 de 2018 aplica por analogía a los municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera en lo correspondiente al procedimiento que debe adelantarse para la provisión del cargo.

con la finalidad de preservar las finanzas territoriales. En consecuencia, en el caso concreto no se supera el juicio integrado de igualdad: si bien la finalidad es importante, existen serias dudas sobre la conducencia del medio y el diseño institucional resulta manifiestamente desproporcionado frente al costo constitucional que impone, por lo que la medida carece de una justificación constitucional suficiente.

Aplicación del Principio de Proporcionalidad a la Normatividad Actual

Derivado del juicio integrado de igualdad, resulta pertinente examinar de manera autónoma el régimen actual a la luz del principio de proporcionalidad. Así, a modo de recapitulación, el conflicto normativo que se presenta parte del siguiente supuesto de hecho: el legislador, ante el vacío reglamentario del artículo 126 de la Constitución, dispone la aplicación analógica de la Ley 1904 de 2018 (la cual regula el procedimiento de convocatoria pública para la elección del Contralor General de la República) a la elección del secretario general de un concejo municipal, pero únicamente para los municipios de categorías especial, primera, segunda y tercera. En contraste, los concejos de municipios de categoría cuarta, quinta y sexta continúan rigiéndose por la Ley 136/1994, que atribuye la elección a la corporación sin un procedimiento reglado.

De ese modo, se crea un régimen dual para un mismo cargo, con funciones homogéneas, cuya justificación normativa se sustenta en la preservación de las finanzas territoriales. En este contexto, surge el siguiente interrogante: ¿Puede justificarse constitucionalmente la exclusión de los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, sacrificando la aplicación del artículo 126 de la Constitución Política y de los principios allí consagrados, como la participación ciudadana y la publicidad, con el fin de proteger las finanzas territoriales?

Lo anterior cobra especial relevancia al analizar la cantidad de municipios del país en relación con aquellos que efectivamente tienen el deber de aplicar, por analogía, el procedimiento dispuesto por la Ley 1904 de 2018. De acuerdo con el documento emitido por la Contraloría General de la República, en el que se establece la categorización de municipios en Colombia, incluyendo tanto las entidades categorizadas por el Ministerio del Interior como aquellas entidades categorizadas de manera subsidiaria por dicha Contraloría, publicado el 28 de noviembre de 2024¹³, de los 1102 municipios allí relacionados, solo 77 se encuentran categorizados entre especial, primera, segunda y tercera. Esto implica que únicamente el 6.99 % de los municipios del país deben aplicar el procedimiento previsto en la Ley 1904 de 2018, el cual desarrolla los principios del artículo 126.

Por su parte, el 93.01 % de los municipios del país continúa rigiéndose por la Ley 136 de 1994, norma que no establece un procedimiento específico para la designación del secretario general. En consecuencia, la posibilidad de reelección queda sujeta al criterio de cada corporación, la cual, además, puede adelantar el trámite conforme a sus propias reglas internas.

A partir de lo expuesto, se identifican dos principios en tensión: de un lado, la preservación de las finanzas territoriales y la autonomía de las entidades territoriales, con fines legítimos dispuestos por el legislador. El artículo 209 constitucional dispone que la función administrativa debe ceñirse a los principios de moralidad, igualdad, eficacia, celeridad, economía, publicidad e imparcialidad; a su vez, el artículo 287 reconoce la autonomía de las entidades territoriales, entre otros aspectos, para administrar sus recursos.

¹³ El archivo de Excel creado por la CGR, con fecha del 18 de noviembre de 2024 (Archivo CT01- Categorización de municipios), permite identificar los municipios de Colombia según su categoría municipal (consultado el 04 de diciembre de 2025).

De otro lado se encuentra el artículo 126 de la Constitución Política, que establece de manera expresa la obligación de que la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas esté precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se determinen los requisitos y procedimientos. Adicionalmente, el artículo 125 consagra el principio de mérito para el acceso a empleos públicos; el artículo 13 garantiza el principio de igualdad; y el artículo 40.7 reconoce el derecho a los ciudadanos a acceder a empleos públicos.

En consecuencia, la potestad legislativa orientada a proteger las finanzas territoriales se subsume en las competencias constitucionales de organización, dirección y control de la administración pública, particularmente en los artículos 209 y 287 de la Constitución Política, que habilitan al legislador para regular el funcionamiento administrativo y la gestión de los recursos de las entidades territoriales. Por su parte, la garantía de que toda elección atribuida a corporaciones públicas esté precedida de una convocatoria pública reglada se subsume directamente en el mandato expreso del artículo 126 superior, cuyo cumplimiento no es facultativo, sino imperativo.

En estos términos, se concluye que la medida persigue una finalidad constitucionalmente legítima, al orientarse a la protección del erario; no obstante, su legitimidad formal no excluye la necesidad de verificar su idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Idoneidad

Ahora bien, partiendo de la aplicación de un juicio estricto de proporcionalidad¹⁴ y superada la verificación preliminar de la existencia de principios en tensión, corresponde

¹⁴ En la Sentencia C-197 de 2005, la Corte Constitucional dispuso que el juicio estricto resulta procedente cuando la medida analiza afecta un derecho fundamental de aplicación inmediata reconocido por la Constitución, cuando involucra una categoría sospechosa conforme al artículo 13 superior, o cuando incide sobre personas en situación de

determinar si el medio regulatorio adoptado por el legislador resulta idóneo para alcanzar la finalidad perseguida. En esta etapa se ejerce un control de racionalidad inicial, que se orienta a descartar una medida que resulte manifiestamente ineficaz o arbitraria; y solo si se supera esta verificación preliminar resulta posible avanzar a las fases subsiguientes del análisis.

Desde un plano meramente abstracto es posible admitir que la supresión del procedimiento riguroso y exigente inicialmente previsto para municipios de mayor capacidad financiera puede disminuir ciertos costos asociados a su implementación. Por lo anterior, y de conformidad con el estándar relativamente flexible de esta primera fase, es posible concluir que la medida supera la idoneidad, toda vez que la reducción de las cargas logísticas, económicas y administrativas disminuye, de forma directamente proporcional, los costos asociados a la convocatoria para la elección del secretario general. Así, la medida resulta, en principio, acorde con la finalidad perseguida por el legislador, consistente en proteger las finanzas territoriales de estos municipios.

Necesidad

Resulta pertinente determinar si existen medidas menos lesivas que permitan alcanzar el mismo fin de protección presupuestal, sin sacrificar el núcleo esencial de los derechos comprometidos ni desconocer la necesidad de cumplir con el mandato constitucional del artículo 126, conforme al cual, en todos los casos, la elección debe estar precedida de una convocatoria pública reglada. Dicha convocatoria debe diseñarse de manera que no deje espacio a la discrecionalidad, pues ello comprometería directamente el principio axial del mérito.

debilidad manifiesta, así como sobre grupos históricamente marginados o discriminados. Por lo anterior, se considera que en el caso concreto se trata de un juicio estricto, máxime cuando se cuenta con un mandato constitucional perentorio de desarrollar una convocatoria pública reglada.

En el caso concreto, existen serias dudas sobre la razonabilidad de la exclusión de los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta del esquema previsto en la Ley 1904 de 2018, en la medida en que dicha exclusión no constituye el único medio posible para reducir el gasto público. Adicionalmente, no existe evidencia suficiente que permita afirmar que la realización de una convocatoria pública reglada implique, de manera necesaria e inevitable, costos insostenibles para todos los municipios de categorías inferiores.

En ese sentido, se observa que sí existen otras alternativas. En primer lugar, es claro que la reglamentación específica de la convocatoria puede diseñarse de manera más simple, garantizando el mérito como pilar fundamental del proceso, mediante reglas básicas mínimas esenciales y con observancia de todos los municipios de Colombia. No resulta indispensable exigir la contratación de una IES acreditada en alta calidad, lo cual incrementa significativamente los costos, siempre que se garanticen plenamente los principios de mérito, publicidad y objetividad. En esa línea, resulta razonable considerar que la contratación se realice con instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano, las cuales cuentan con capacidad técnica suficiente y se encuentran sujetas a la vigilancia del Estado.

En segundo lugar, y hasta tanto se expida la regulación correspondiente, la ley podría disponer la ampliación del periodo de duración del cargo, con el fin de salvaguardar la continuidad de la función administrativa en cada corporación. Esta medida, articulada con la aplicación analógica de la Ley 1904 de 2018 para todos los municipios y, de manera complementaria, con la posibilidad de contratar con una institución de educación para el trabajo y el desarrollo humano o de coadministrar el proceso con entidades como la Personería Municipal, permitiría reducir costos sin sacrificar los principios constitucionales que rigen el acceso a los cargos públicos.

En tal virtud, la medida no supera este subprincipio, pues existen, en manos del legislador, diversas alternativas constitucionalmente menos gravosas que permiten alcanzar el mismo fin sin menoscabar el principio de mérito ni la igualdad de oportunidades.

Proporcionalidad en Sentido Estricto

Es necesario determinar el peso de los principios, así:

Peso abstracto de los principios: en el análisis del peso abstracto, debe precisarse, en primer lugar, que no todos los principios comprometidos ostentan la naturaleza de derechos fundamentales en sentido estricto. Sin embargo, sí cuentan con jerarquía constitucional y cumplen una función estructural en el modelo de Estado Social de Derecho. De manera particular, los principios de mérito, igualdad, publicidad y transparencia no se erigen de forma autónoma como derechos fundamentales; no obstante, se trata de principios que tienen una función estructural para el Estado colombiano, tanto en el acceso a la función pública como en la organización de la administración, puesto que constituyen condiciones materiales que resultan indispensables para la realización efectiva del derecho fundamental a acceder a cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad, de conformidad con el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución Política. A su vez, dichos principios delimitan el ejercicio legítimo del poder público, al proscribir la arbitrariedad y la discrecionalidad. Por estas razones, al peso abstracto le corresponde un valor alto.

Por su parte, la protección de las finanzas territoriales constituye un principio constitucional relevante, vinculado a la autonomía territorial y a la sostenibilidad del gasto público. No obstante, se trata de un principio de naturaleza instrumental orientado a la viabilidad

administrativa y fiscal del Estado, sin una incidencia directa e inmediata sobre el núcleo de los derechos en disputa; en consecuencia, su peso abstracto es medio.

Peso concreto de los principios: en este punto, el análisis debe centrarse en el grado real de intervención sobre los principios de mérito, igualdad, publicidad y transparencia, frente al nivel efectivo de satisfacción de la finalidad de protección de las finanzas territoriales. En relación con los primeros, la intervención es alta, dado que el régimen normativo vigente configura dos modelos diferenciados de acceso a un mismo cargo público: uno altamente reglado, objetivo y externo, y otro sustancialmente abierto y autogestionado por la propia corporación. Esta diferenciación afecta el núcleo de las garantías que materializan el principio de mérito y el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, al permitir que aspirantes al mismo cargo estén sometidos a estándares radicalmente distintos de publicidad, objetividad y control. En consecuencia, el grado de intervención sobre estos principios es alto.

Por otra parte, la protección de las finanzas territoriales resulta limitada. El ahorro que se deriva de la exclusión del procedimiento previsto en la Ley 1904 de 2018, o de la obligación de contratar con una IES acreditada en alta calidad, es relativamente bajo, y tampoco puede afirmarse que dichos procedimientos generen costos insostenibles para todos los municipios de categorías inferiores. Adicionalmente, existen alternativas menos costosas y menos lesivas; por tanto, el grado de satisfacción del principio fiscal se puede calificar como bajo.

En ese sentido, la afectación a los derechos fundamentales de mérito, igualdad, publicidad y transparencia es intensa y estructural, y no parece compensarse por el beneficio financiero obtenido, puesto que la disminución de costos no justifica la eliminación de garantías constitucionales mínimas.

Tras la aplicación del juicio de proporcionalidad y la comparación del peso asignado a cada uno de los principios en tensión, se concluye que la diferenciación legislativa entre municipios para efectos de la convocatoria del secretario general del concejo no es proporcional. Si bien la finalidad perseguida es legítima y supera el subprincipio de idoneidad, no supera el subprincipio de necesidad, dada la existencia de alternativas menos gravosas; adicionalmente, el sacrificio impuesto a derechos fundamentales es sustancialmente mayor que el beneficio financiero que se obtiene.

Conclusiones

El estudio realizado a lo largo de este artículo permite sostener que el marco jurídico actualmente vigente para la elección de secretarios generales de los concejos municipales en Colombia evidencia vacíos e inconsistencias normativas. En la actualidad, no se cuenta con una reglamentación específica que regule el procedimiento para tal efecto, a lo cual se suman contradicciones internas, especialmente en relación con los principios de mérito, igualdad, publicidad, transparencia y el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.

En primer lugar, la Ley 136 de 1994 resulta insuficiente e incompatible con el modelo constitucional, puesto que otorga a las corporaciones la atribución de elegir el secretario general, pero no establece procedimiento alguno para ello. Esta omisión permite que cada concejo determine los requisitos, etapas y reglas de la convocatoria, lo cual abre un margen de discrecionalidad amplio que afecta directamente el mandato constitucional expreso que exige que toda elección atribuida a corporaciones públicas esté precedida de una convocatoria pública reglada.

En segundo lugar, ante la falta de reglamentación, los municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera, que representan apenas un 6.99 % de los municipios en Colombia, deben aplicar analógicamente de la Ley 1904 de 2018, originalmente diseñada para la elección del Contralor General de la República. Sin embargo, el análisis realizado demuestra que esta analogía es material y funcionalmente desproporcionada, toda vez que regula la elección para un cargo de naturaleza jurídica distinta, con funciones diferentes, exigencias técnicas elevadas y un periodo de duración mayor, circunstancias que no se corresponden con las características propias

del cargo de secretario general de una corporación político-administrativa. En consecuencia, dicha aplicación termina por imponer cargas económicas y logísticas complejas.

En tercer lugar, la Ley 2200 de 2022 introdujo un trato desigual al excluir a los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría del procedimiento técnico y reglado de la Ley 1904 de 2018. Aunque la finalidad es legítima, la medida no supera el juicio integrado de igualdad: se trata del mismo cargo en todos los municipios, pero algunos aspirantes acceden a un proceso dirigido por una IES acreditada en alta calidad, mientras que otros quedan sujetos a convocatorias adelantadas por el propio concejo, sin estándares uniformes ni garantías equivalentes de mérito y transparencia. Esta diferencia, basada solo en la capacidad fiscal municipal, genera una desigualdad estructural en el acceso al cargo y vulnera derechos fundamentales.

Adicionalmente, la posibilidad de reelección discrecional prevista en el artículo 37 de la Ley 136 de 1994 vulnera el artículo 126 de la Constitución, en la medida en que permite designar nuevamente al secretario general sin una convocatoria pública reglada, contrariando la exigencia de que toda elección efectuada por corporaciones se adelante mediante un procedimiento objetivo, transparente y competitivo.

Finalmente, a partir de todo lo expuesto, el análisis demuestra que existe una omisión legislativa, derivada de la falta de expedición, por parte del Congreso de la República, de una regulación completa y coherente para la elección de secretario general de los concejos municipales. Mientras esta normativa continúe ausente y no se adopte una solución legislativa integral, los concejos deberán seguir recurriendo a soluciones parciales: bien sea la aplicación de la Ley 1904 de 2018, que garantiza el mandato constitucional de contar con una convocatoria

pública reglada, o la permanencia en el esquema abierto de la Ley 136 de 1994, en detrimento de la transparencia, el mérito y la igualdad.

Ante este panorama, y mientras el Congreso no expida la norma que regule la materia, la aplicación analógica de la Ley 1904 de 2018 debe mantenerse, pues es la única herramienta que se encuentra disponible para garantizar un mínimo de objetividad. No obstante, si el legislador atiende la regulación de este procedimiento, como constitucionalmente está obligado a hacerlo, este trabajo propone adoptar una convocatoria pública que sea flexible, uniforme y menos gravosa, que permita definir estándares mínimos obligatorios para todos los municipios.

Dicha regulación debería contemplar procesos más simples, pero técnicamente adecuados, acordes con la capacidad fiscal de cada municipio; permitir la contratación de IES, no necesariamente acreditadas en alta calidad, o incluso instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano, siempre que cuenten con capacidad técnica y supervisión por parte del Estado. Con ello se garantizaría que el proceso sea transparente, competitivo y respetuoso del mérito, sin incurrir en la imposición de cargas excesivas.

En suma, el régimen vigente no resulta coherente con el modelo constitucional de acceso a cargos públicos y genera desigualdades injustificadas tanto entre municipios como entre aspirantes. En consecuencia, se hace necesario que el Congreso expida una regulación completa, razonable y proporcionada, y que, mientras ello ocurre, se adopten criterios interpretativos que minimicen los riesgos de discrecionalidad y garanticen el cumplimiento efectivo del artículo 126 de la Constitución.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Legis.
- Concejo Municipal de Guatapé. (2020). *Acta No. 053 de sesión ordinaria*. Guatapé, Antioquia.
- Concejo Municipal de Guatapé.
- Concejo Municipal de Venecia, Cundinamarca. (2020, 3 de diciembre). *Reelección de la secretaria general del Concejo Municipal*.
<https://concejovenecia.micolombiadigital.gov.co/noticias/reeleccion-secretaria-general-del-concejo-municipal>
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 136 del 2 de junio de 1994. Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994. [Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios]. Bogotá, D. C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 617 del 6 de octubre de 2000. Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000. [Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización...]. Bogotá, D. C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2004). Ley 909 del 23 de septiembre de 2004. Diario Oficial No. 45.680, de 23 de septiembre de 2004. [Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones]. Bogotá, D. C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1904 del 27 de junio de 2018. Diario Oficial No. 50.637 de 27 de junio de 2018. [Por la cual se establecen las reglas de la

convocatoria pública previa a la elección de Contralor General de la República por el Congreso de la República]. Bogotá, D. C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1955 del 25 de mayo de 2019. Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019. [Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”]. Bogotá, D. C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2200 del 8 de febrero de 2022. Diario Oficial No. 51.942 de 8 de febrero de 2022. [Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos]. Bogotá, D. C., Colombia.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2018). Concepto 2406. Radicación interna No. 2406. Número único No. 11001-03-06-000-2018-00234-00). Bogotá, D. C., Colombia.

Contraloría General de la República [CGR]. (2024). *Archivo CT01- Categorización de municipios* [Archivo de Excel]. CGR.

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-286 del 20 de mayo de 2014. *Sala Plena de la Corte Constitucional. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva*. Bogotá, D. C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2019). Sentencia C-345 del 31 de julio de 2019. *Sala Plena de la Corte Constitucional. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado*. Bogotá, D. C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2020). Sentencia C-084 del 27 de febrero de 2020. *Sala Plena de la Corte Constitucional. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado*. Bogotá, D. C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia C-133 del 13 de mayo de 2021. *Sala Plena de la Corte Constitucional*. M.P.: Diana Fajardo Rivera. Bogotá, D. C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2025). Sentencia C-197 del 22 de mayo de 2025. *Sala Plena de Corte Constitucional*. M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Bogotá, D. C., Colombia.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022). Concepto 226151 de 2022.

Radicado No. 20226000226151. Bogotá, D. C., Colombia.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2024). Concepto 120031 de 2024.

Radicado No. 20246000120031. Bogotá, D. C., Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2005). Decreto Ley 785 del 17 de marzo de 2005.

Diario Oficial No. 45.855 de 19 de marzo de 2005. [Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004].

Bogotá, D. C., Colombia.