



Demandante: Laura Vanessa Acuña Aldana  
Rad.: 25000-23-41-000-2022-00004-01  
Demandada: Sonia Avendaño Chaparro, secretaria  
general del Concejo Municipal de Zipaquirá

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

**Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá D.C., primero (1°) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2022-00004-01  
**Demandante:** LAURA VANESSA ACUÑA ALDANA  
**Demandada:** ACTO ELECTORAL DE SONIA AVENDAÑO CHAPARRO,  
COMO SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO  
MUNICIPAL DE ZIPAQUIRÁ, PERIODO 2022

**Temas:** Convocatoria pública para la elección y reelección de  
secretarios generales de concejos municipales.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la demandante, contra la sentencia del 1° de septiembre de 2022, por medio de la cual la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, negó las pretensiones de la demanda contra la designación de la señora Sonia Avendaño Chaparro, como secretaria general del Concejo Municipal de Zipaquirá, periodo 2022.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 Demanda**

1. La señora Laura Vanessa Acuña Aldana presentó, en nombre propio, demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, contra el acto de designación de la señora Sonia Avendaño Chaparro, como secretaria general del Concejo de Zipaquirá, periodo 2022, contenido en el Acta de sesión ordinaria del 30 de noviembre de 2021 de la mencionada duma municipal.

**1.2. Hechos**

2. La accionante los narró, en síntesis, así:

3. El 18 de noviembre de 2021, la Mesa Directiva del Concejo municipal de Zipaquirá, expidió la Resolución N°. MD-107<sup>3</sup>, con la que efectuó la convocatoria pública para la elección del secretario general de la corporación, periodo 2022, orientándose por las previsiones contempladas en la Ley 1904 de 2018.

4. El 23 de noviembre siguiente, se publicaron los resultados de las personas admitidas al proceso luego de la valoración presentada por el Comité de Documentación de la Corporación, el cual admitió a 5 de las 6 personas que se

<sup>1</sup> "Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas."

<sup>2</sup> "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

<sup>3</sup> "POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA CONVOCATORIA DE ELECCIÓN DEL CARGO DE SECRETARIO(A) DEL CONCEJO MUNICIPAL DE ZIPAQUIRÁ, PARA LA VIGENCIA 2022, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"



Demandante: Laura Vanessa Acuña Aldana  
Rad.: 25000-23-41-000-2022-00004-01  
Demandada: Sonia Avendaño Chaparro, secretaria  
general del Concejo Municipal de Zipaquirá

postularon, pues el candidato eliminado no adjuntó todos los documentos que permitieran acreditar que cumplía con los requisitos mínimos exigidos.

5. El 26 de noviembre de 2021, se envió al correo electrónico registrado en la convocatoria por cada uno de los 5 aspirantes admitidos, el enlace de un formulario de Google para que se efectuara la prueba de conocimientos.

6. Luego, mediante comunicado de prensa publicado el mismo día, la Mesa Directiva y el Comité de Documentación del Concejo municipal de Zipaquirá, modificaron el cronograma del proceso ante las fallas técnicas presentadas para exhibir los resultados de dicha prueba en la página web del órgano elector, <http://www.concejozipaquira.gov.co/>.

7. El 27 de noviembre del 2021, se profirió la Resolución No. MD –108 de 2021<sup>4</sup> y fueron publicados los resultados de la prueba de conocimientos y la valoración de estudios y experiencia de cada uno de los aspirantes, así:

Prueba de conocimientos	Estudios y experiencia
CÉSAR AUGUSTO FONSECA: 10/10 JHON JAIRO BARBERI 09/10 SONIA AVENDAÑO CHAPARRO 10/10 VICTOR MANUEL HERNANDO 10/10 CAMILO ANDRES FRANCO 08/10	SONIA AVENDAÑO CHAPARRO 70 CÉSAR AUGUSTO FONSECA 70 CAMILO ANDRES FRANCO 60 VICTOR MANUEL HERNANDO 85 JHON JAIRO BARBERI FORERO 80

8. El 30 de noviembre de 2021, durante sesión ordinaria<sup>5</sup>, el Concejo de Zipaquirá escuchó a los 5 aspirantes y procedió a la votación, de la cual la accionada fue escogida como secretaria general para el periodo 2022, con 13 sufragios a favor de los 17 posibles.

### 1.3. Normas violadas y concepto de la violación

9. La demandante solicitó la anulación del acto de elección de la señora Sonia Avendaño Chaparro, como secretaria general del Concejo municipal de Zipaquirá, periodo 2022, al considerar que había incurrido en el motivo de nulidad referido a la infracción de normas superiores, establecido en el artículo 137<sup>6</sup> de la Ley 1437 de 2011.

10. A su juicio, la designación de la demandada transgredió los postulados de los artículos 6<sup>7</sup> y 12<sup>8</sup> en su párrafo transitorio de la Ley 1904 de 2018, que ordenan que en la elección de servidores atribuida a corporaciones públicas, las autoridades deben aplicar, por analogía, el trámite de convocatoria establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política.

<sup>4</sup> "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA RESOLUCIÓN No MD – 107 DE 2021, POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA LA CONVOCATORIA DE ELECCIÓN DEL CARGO DE SECRETARIO(A) DEL CONCEJO MUNICIPAL DE ZIQAQUIRÁ, PARA LA VIGENCIA 2022, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

<sup>5</sup> La demandante señaló en su escrito inicial que el acta de sesión del 30 de noviembre del 2021 no había sido publicada, no obstante, puede ser vista en el link: <https://fb.watch/amV4Cl2y03/>

<sup>6</sup> "Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió."

<sup>7</sup> *Etapas del Proceso de Selección:* El proceso para la elección del Contralor General de la República tendrá obligatoriamente las siguientes etapas: 1. La convocatoria, 2. La inscripción, 3. Lista de elegidos, 4. Pruebas, 5. Criterios de selección, 6. Entrevista, 7. La conformación de la lista de seleccionados y, 8. Elección (...)

<sup>8</sup> Mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía."



11. Para sustentar el concepto de la violación, adujo que el Concejo municipal de Zipaquirá escogió a la demandada como secretaria general de la duma, periodo 2022, sin cumplir varias de las etapas de la convocatoria, pues los criterios de ponderación utilizados no aseguraron el acceso en condiciones de igualdad de oportunidades a los aspirantes.

12. Adujo que la valoración realizada a las hojas de vida fue insuficiente, pues no se tuvieron en cuenta aspectos como la producción de obras y actividad docente, como tampoco se estableció un parámetro de calificación a la entrevista.

13. Refirió que la entrevista no se llevó a cabo conforme lo dispuso el acto de convocatoria –Resolución MD-107 del 18 de noviembre de 2021–, comoquiera que los cabildantes no formularon preguntas a los aspirantes, con las que se corroboraran “...las habilidades para resolver situaciones laborales, de conflicto o gestión del tiempo y desempeño; así como comportamientos éticos y compromiso con los principios, valores, misión y visión del Concejo Municipal.”

14. Por el contrario, consistió en la simple presentación de los candidatos, que no fueron interrogados por los concejales asistentes a la actuación.

15. Explicó que 5 candidatos fueron sometidos a entrevista, pero que, una vez efectuada, no se conformó una lista definitiva de elegibles, de la que debía resultar el secretario electo, tal y como lo prescribe el artículo 6 de la Ley 1904 de 2018.

16. Expuso que el nombre de los 5 aspirantes entrevistados no fue sometido al control social que trata el parágrafo del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018, lo que impidió que mediara un procedimiento público en el que se hubieren respetado los principios plasmados en el artículo 126<sup>9</sup> de la Constitución Política de 1991.

17. Sostuvo que el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 1904<sup>10</sup> prescribe que las pruebas de conocimiento deben ser objetivas, y eso no se agota solo con disponer de un formulario de Google y unas preguntas, sino que debe garantizar la identidad de quienes la presentan, la imposibilidad que los evaluados cometan fraude y, en general, una cadena de custodia que avale la transparencia.

18. Afirmó que el numeral 5<sup>11</sup> del mismo compendio normativo, señaló que el mérito es el criterio que debe prevalecer para la selección de los secretarios generales, por lo que si la demandada ocupó el tercer puesto en empate con otro de los participantes, a 15 puntos del primero, no podía ser seleccionada.

<sup>9</sup> “Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.”

<sup>10</sup> 4. Pruebas. Las pruebas de conocimiento se dirigen a establecer la capacidad, idoneidad y aptitud del aspirante frente al cargo. La valoración de los factores anteriores se realizará a través de pruebas de conocimiento objetivas, elaboradas por un establecimiento de educación superior público o privado debidamente acreditado y con enfoque en temáticas que giren en torno a Gerencia Pública, control fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y las relaciones del ente de control y la administración pública. Los parámetros de ponderación estarán previamente establecidos en la convocatoria y la prueba es de carácter eliminatorio.

<sup>11</sup> 5. Criterios de selección. En todo caso, el criterio de mérito prevalecerá para la selección del Contralor General de la República, en virtud de lo previsto en el artículo 126 de la Constitución Política y el mayor merecimiento de los aspirantes estará dado por la ponderación en las pruebas de conocimiento, la formación profesional, la experiencia, la competencia, la actividad docente, la producción de obras en el ámbito fiscal y la aptitud específica para el ejercicio del cargo y el desempeño de la función.

La valoración de los estudios y experiencia que sobrepasen los requisitos del empleo, tendrán el valor que se fije en la convocatoria.



19. Por último, precisó que existió una vulneración al artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto no existe facultad discrecional en la selección del secretario. Por el contrario, dicho proceso es reglado y en él deben garantizarse principios como el de participación ciudadana e igualdad.

20. Destacó que la facultad discrecional solo podía ser empleada por el Concejo, tras la constitución de la lista de elegibles; no obstante, esa etapa fue pretermitida, desconociéndose el carácter preponderantemente reglado del trámite.

#### 1.4. Actuaciones procesales

21. El 16 de febrero de 2022, la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y negó la petición cautelar elevada por la accionante.

22. Efectuadas las notificaciones pertinentes, se recibieron las siguientes:

#### 1.5. Contestaciones

##### 1.5.1. Sonia Avendaño Chaparro<sup>12</sup>

23. Mediante memorial del 17 de junio de 2022, la demandada solicitó negar las súplicas de la demanda al considerar que el Concejo municipal de Zipaquirá realizó una convocatoria pública y en ella erigió los elementos, requisitos y procedimientos a seguir, de conformidad con los postulados de la Ley 1904 de 2018.

24. De igual manera, expuso que el Consejo de Estado ha definido que la convocatoria pública es un *“acto a través del cual se inicia un proceso selectivo abierto a la población en general, en el cual, desde el principio y de manera expresa, se especifican ciertas reglas y condiciones de participación”*, por lo que los concejos municipales tienen discrecionalidad para efectuar la designación de su secretario general, lo que no implica arbitrariedad, pues dicha selección debe estar precedida de una convocatoria pública, que no se asimila a un concurso de méritos.

25. Señaló que la entrevista se llevó a cabo el 30 de noviembre de 2021, en sesión plenaria, donde el presidente de la Corporación solicitó a cada aspirante hacer una exposición de su hoja de vida, empezando en orden alfabético, según lo estableció la convocatoria pública, fijada en la Resolución MD-107-2021, modificada parcialmente por la Resolución MD-108-2021.

26. En ese sentido, los candidatos manifestaron cuáles eran sus estudios, experiencia e idoneidad para desempeñar el cargo, de cara a los requisitos para el acceso al empleo erigidos en la Ley 136 de 1994.

27. Una vez escuchados todos los participantes, el presidente de la Corporación interrogó a los concejales si tenían preguntas por formular, pero no respondió ninguno.

<sup>12</sup> Actuación 2. Sistema SAMAI.

28. Afirmó que los principios alegados por la parte actora como presuntamente desconocidos, se acataron a través de la convocatoria pública y que, además, su elección fue transparente y conocida por la comunidad en general, por cuanto fue efectuada en sesión pública<sup>13</sup> transmitida en vivo a través de la cuenta de la red social Facebook del Concejo municipal de Zipaquirá, donde se dieron a conocer los resultados de la elección, luego de haberse desarrollado todo el proceso de selección por mérito, cumpliéndose así con la convocatoria<sup>14</sup>.

#### 1.6. Fijación del litigio y orden de dictar sentencia anticipada

29. Por medio de auto del 1° de julio de 2022, la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dio aplicación a la figura de sentencia anticipada en los términos del artículo 182A de la Ley 2080 de 2021.

30. En esa providencia, el litigio fue fijado en los siguientes términos:

*“En efecto, manifiesta el Despacho que el propósito de la acción electoral corresponderá a determinar si conforme a las causales de nulidad expuestas en la demanda, el acto de elección por el cual se nombró a la señora Sonia Avendaño Chaparro como Secretaria General del Concejo Municipal de Zipaquirá, contenido en el Acta de Sesión Ordinaria del 30 de noviembre de 2021, expedida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Zipaquirá, incurrió en el vicio de infracción de las normas en que debería fundarse, porque según la demandante, la convocatoria no cumplió con los criterios objetivos que le correspondían al proceso de elección.”*

#### 1.7. Alegatos de conclusión en primera instancia

31. Mediante memorial del 25 de julio de 2022, el apoderado judicial del **Concejo** solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, por cuanto el proceso de elección se llevó a cabo a través de una convocatoria pública que cumplió con los principios constitucionales determinados para tal fin.

32. Así mismo, mencionó que las etapas del proceso de selección se surtieron conforme a la Ley 1904 de 2018, y que teniendo en cuenta las condiciones y el contexto del municipio, se buscó poner en marcha el procedimiento de la manera más ágil, dando cumplimiento a las disposiciones normativas reseñadas, como son el artículo 6 y 12 del anterior compendio normativo y el artículo 126 de la Carta.

33. En ese orden, resaltó que la demandante se limitaba a hacer apreciaciones de carácter subjetivo, pero nunca demostró que existiera alguna irregularidad que implicara decretar la nulidad de la elección realizada el 30 de noviembre de 2021.

#### 1.8. Sentencia de primera instancia

34. En el fallo del 1° de septiembre de 2022, la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, negó las pretensiones de la

<sup>13</sup> Según el literal a) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo de carácter electoral, la demanda deberá ser presentada dentro del término máximo de treinta (30) días contados a partir de su publicación, salvo el caso que la elección se haya declarado en audiencia pública, evento en el cual dicho término empezará a contarse a partir del día siguiente a tal diligencia.

<sup>14</sup> <https://www.facebook.com/concejodezipaquiravideos/2579057495560274/>. Link de elección.



demanda, al considerar que la elección de la señora Avendaño Chaparro como secretaria general del Concejo municipal de Zipaquirá, periodo 2022, se surtió a través de una convocatoria pública, como lo ordena el artículo 12 de la Ley 1904 de 2018.

35. Refirió que la Ley 1904 del 2018, se aplica por analogía a la elección de los secretarios generales de los concejos municipales y que la convocatoria que se adelanta debe adecuarse a los principios que se desarrollan en el inciso 4º del artículo 126 de la Carta Política.

36. No obstante, argumentó que la aplicación de la Ley 1904 de 2018 se limitó en el tiempo hasta el 8 de febrero de 2022, fecha en la que entró en vigencia la Ley 2200 de hogaño, reguladora de la designación de secretarios de los concejos de los municipios de categoría especial, primera y segunda.

37. La autoridad judicial explicó la diferencia entre la elección por razones de mérito como regla para la provisión de empleos, que impone el nombramiento del ganador del concurso, con el proceso de selección que se lleva a cabo a través de una convocatoria pública, como ocurrió en el presente caso.

38. Del mismo modo, el Tribunal señaló que, por las razones anteriormente expuestas, la demandante no demostró la transgresión de la Ley 1904 de 2018, ni del inciso 4º del artículo 126 Constitucional, por el contrario, la convocatoria dio lugar a la postulación de varios candidatos, sometidos a un proceso de selección, que permitió conformar una lista de elegibles, de la que resultó elegida la demandada.

### **1.9. Recurso de apelación**

39. El 16 de septiembre de 2022, la demandante interpuso y sustentó el recurso de apelación. Para ello, empleó los siguientes argumentos:

40. Sostuvo que las referencias hechas por el Tribunal a los términos de la Ley 2220 del 8 de febrero de 2022, no aportan nada al debate jurídico propuesto, al tratarse de un cuerpo normativo que entró en vigencia con posterioridad al desarrollo del procedimiento de elección cuestionado.

41. Señaló que lo discutido no se centra en determinar si para la elección de la demandada se adelantó o no una convocatoria, pues era claro que se había desarrollado. En ese orden, precisó que sus reclamaciones se circunscribían a demostrar que las etapas del trámite llevado a cabo estuvieron permeadas de irregularidades, que implicaban la anulación del acto de elección.

42. En consonancia, la parte actora señaló como anomalías del procedimiento objetado las siguientes:

- La convocatoria para la designación de la secretaria acusada incluyó una prueba de conocimientos a los candidatos admitidos al proceso. Este examen fue aplicado el 26 de noviembre de 2021, mediante el envío de un cuestionario, a través de la plataforma Google, a los correos de cada uno de los aspirantes habilitados.



Así, explicó que la prueba de conocimientos se puso en marcha sin que existiera algún control de objetividad, pues se hizo con un formulario de Google, sin límite de tiempo, tampoco se restringió la consulta a la web, ni se realizó una verificación de identidad de los aspirantes y, en general, no hubo cadena de custodia que garantizara la transparencia.

Afirmó que, ante la baja cantidad de inscritos al proceso, el examen de conocimientos bien pudo haberse realizado en cualquier salón con supervisión y manejo de medidas de bioseguridad.

- En la convocatoria inicial se había establecido que los resultados de las pruebas de conocimientos serían dados a conocer el 26 de noviembre de 2021, día de presentación del examen.

No obstante, ello no fue posible por fallas técnicas del sistema. Lo anterior, motivó la elaboración de un comunicado de prensa y la expedición de la Resolución No. MD-108 del 27 de noviembre de 2021, con la que se modificó el cronograma de la convocatoria.

Pero, además de la alteración al cronograma, la Resolución No. MD-108 del 2022 introdujo una nueva regla al procedimiento, relativa a que la fase de entrevista sería presentada por los 5 mejores puntajes, pretendiendo dotar de objetividad el proceso.

Esta medida persiguió que la demandada pudiera ser entrevistada, pues aseguraba que los 5 candidatos que hacían parte del proceso –de los 6 que se habían postulado–, fueran escogidos para seguir al siguiente estadio.

- El 30 de noviembre de 2021, fue adelantada la entrevista. En la convocatoria no se establecieron criterios objetivos para su realización y calificación. Por otro lado, lo que se vivió en la sesión ordinaria de ese día no fue, a decir verdad, una entrevista, pues los candidatos no fueron sometidos a preguntas por parte de los miembros del Concejo.
- Tras la realización de la entrevista, no fue conformada una lista de elegibles, a la manera como lo prescribe el artículo 6 de la Ley 1904 de 2018, pues el Concejo de Zipaquirá eligió seguidamente a la demandada, a pesar de que se trataba de una etapa fundamental dentro del trámite.
- Tampoco existió la publicación de los resultados y hojas de vida de los 5 aspirantes entrevistados, lo que impidió el control social que propugna el párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018.

#### **1.10. Actuaciones de segunda instancia**

43. Remitido el expediente a esta Corporación, a través de auto del 31 de octubre de 2022, se admitió el recurso de apelación y se dispuso por Secretaría poner a disposición de los sujetos procesales dicho memorial para que



presentaran sus alegatos y al Ministerio Público con el fin de que rindiera su concepto, quienes intervinieron en el siguiente orden:

44. En escrito del 8 de noviembre de 2022, la **demandada** solicitó que se confirme la decisión de primera instancia. Reiteró los argumentos expuestos durante el trámite y recordó que la demandante, refiere que no se llevaron a cabo las entrevistas a los aspirantes, sin embargo, se puede verificar en la sesión plenaria transmitida en vivo por la red social Facebook, que dichas intervenciones se realizaron el 30 de noviembre de 2021.

45. De igual manera, agregó que los concejos municipales, como órganos de elección, tienen la competencia exclusiva y excluyente para la determinación de los lineamientos generales de la forma en cómo se adelantarán las etapas y parámetros mínimos de la convocatoria pública, que en dicho procedimiento se aplicó por analogía de la Ley 1904 de 2018 y que teniendo en cuenta las condiciones y el contexto del municipio se buscó realizar el procedimiento de la manera más ágil dando cumplimiento a las disposiciones normativas.

46. En escrito del 10 de noviembre de 2022, el **Concejo municipal de Zipaquirá**, por medio de su apoderado, solicitó confirmar la sentencia denegatoria, bajo el entendido que la demandante no probó las causales de nulidad invocadas, pues sí se llevó a cabo la convocatoria pública que exige la ley para este tipo de elecciones, y en la Resolución MD-107 de 2021 se dio alcance al artículo 126 de la Constitución y al párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018.

47. Con memorial presentado por correo electrónico el 23 de noviembre de 2022, el **Ministerio Público** solicitó confirmar la sentencia proferida por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, toda vez que no se encuentran acreditadas las presuntas irregularidades alegadas por la demandante, teniendo en cuenta que la presentación de la prueba de conocimientos se realizó en la fecha establecida y bajo los parámetros dispuestos en la Resolución MD-107 de 2021, se abrió un espacio para que los concejales pudieran realizar la entrevista a los aspirantes al cargo de secretario general, no se requería una lista de elegibles al no tratarse de un concurso de méritos, sino de una convocatoria pública y finalmente, tampoco existieron modificaciones a la misma.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

48. En los términos de los artículos 150, 152.7 literal c)<sup>15</sup> y 292 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sección decidir el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia del 1º de septiembre de 2022, a través de la cual la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de

<sup>15</sup> ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: /.../ 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: /.../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.



Cundinamarca, negó las pretensiones de la demanda contra la designación de la señora Sonia Avendaño Chaparro como secretaria general del Concejo Municipal de Zipaquirá para el periodo 2022.

## 2.2. Problemas jurídicos

49. Se centran en determinar, de conformidad con la apelación propuesta si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la decisión de la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda contra la designación de la señora Sonia Avendaño Chaparro como secretaria general del Concejo Municipal de Zipaquirá para el periodo 2022.

50. Para tal efecto, corresponde establecer:

- Si la falta de una cadena de custodia en la realización de la prueba de conocimientos efectuada en el marco del procedimiento de elección de la demandada dispone, en el presente caso, de fuerza anulatoria para decretar la ilegalidad del acto de elección de la demandada.
- Si la Resolución No. MD-108 del 27 de noviembre 2021 conllevó alteración de las reglas iniciales de la convocatoria, al incluir una disposición con la que se buscó beneficiar a la demandada, con el propósito que accediera a la etapa de entrevistas.
- Si, en la sesión del 30 de noviembre de 2021, fue efectuada la entrevista señalada en la convocatoria del proceso o si, por el contrario, esta fase fue pretermitida por el órgano elector.
- Si, en el presente caso, se hacía necesario conformar una lista de elegibles, tras la realización de la entrevista, a la luz de las disposiciones del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018, debiendo, por consiguiente, ser publicada en aras del control social.

51. Previo a resolver los problemas jurídicos que subyacen al caso concreto, se procederá a efectuar un análisis preliminar en relación con **(A)** el cargo de secretario general de los concejos municipales, **(B)** el procedimiento para la designación del secretario general de los concejos municipales, para luego, **(C)** estudiar el caso en concreto.

### 2.3.1. Secretario general<sup>16</sup> de los concejos municipales<sup>16</sup>

52. Tras la aparición de la Constitución Política de 1991<sup>17</sup>, la figura de los secretarios generales de los concejos municipales tiene como fundamento jurídico las disposiciones contenidas en el artículo 37 de la Ley 136 1994<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta, auto de 10 de febrero de 2022. Rad. 05001-23-33-000-2021-02010-01. M.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>17</sup> Antes de la promulgación de la Carta Política de 1991, algunas disposiciones del Decreto-Ley 1333 de 1986 contemplaron mandatos relacionados con el secretario de estos cabildos. Ver, en ese sentido, el artículo 294 del referido decreto.

<sup>18</sup> "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."

53. En su literalidad, la norma en comento consagra:

*“El Concejo Municipal elegirá un secretario para un período de un año, reelegible a criterio de la corporación y su primera elección se realizará en el primer período legal respectivo. En los municipios de las categorías especial deberán acreditar título profesional. En la categoría primera deberán haber terminado estudios universitarios o tener título de nivel tecnológico. En las demás categorías deberán acreditar título de bachiller o acreditar experiencia administrativa mínima de dos años. En casos de falta absoluta habrá nueva elección para el resto del período y las ausencias temporales las reglamentará el Concejo.”*

54. De la disposición transcrita se desprende un importante cúmulo de reglas electorales que merecen ser destacadas, así:

**a. Potestad de nominación o escogencia:** la elección del secretario general es atribuida directamente a los concejos municipales, a través de sus plenarios,

**b. Período:** es de 1 año;

**c. Calidades y requisitos:** Siguiendo la categorización de municipios en el país<sup>19</sup>, el artículo 37 *ejusdem* establece diferentes requisitos para los ciudadanos que pretenden acceder al empleo de secretario. De la exigencia de títulos profesionales –para los municipios de categoría especial–, la norma reclama acreditar la finalización de estudios universitarios o la obtención de títulos tecnológicos en relación con los municipios de primera categoría.

Las calidades se reducen aún más en tratándose de los municipios de 2°, 3°, 4°, 5° y 6° nivel, en los que el secretario deberá simplemente demostrar la consecución del título de bachiller o la adquisición de experiencia administrativa mínima de dos años.

**d. Faltas absolutas y temporales:** dará lugar a una nueva designación por el tiempo que faltare –rasgo característico de los periodos institucionales<sup>20</sup>–; y las temporales serán reglamentadas por el propio concejo municipal.

55. En efecto, la lectura detenida de la norma en cita permite entrever que, no delinea las particularidades de un trámite eleccionario, como fuera reconocido por esta Sección en sentencia del 25 de septiembre de 2019<sup>21</sup>, en el que confirmó la decisión anulatoria proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Córdoba en punto de la designación de la secretaria del Concejo de Montería, periodo 2019:

*“2.5. La elección de los secretarios de los concejos municipales.*

*De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 136 de 1994, “El Concejo Municipal elegirá un secretario para un período de un año, reelegible a criterio de la*

<sup>19</sup> 4 Las categorías de municipios se encuentran plasmadas en el artículo 6° de la Ley 136 de 1994.

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2020-00058-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 18 de febrero de 2021.

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 23001-23-33-000-2019-00010-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 25 de septiembre de 2019. Secretaria del Concejo de Montería.



*corporación y su primera elección se realizará en el primer período legal respectivo.”*

*Esta disposición establece que corresponde al concejo realizar la elección de su secretario. **Sin embargo, la norma no previó ningún trámite o procedimiento para el efecto,** razón por la que se entendía que la corporación pública tenía discrecionalidad y autonomía para fijar la forma en la que realizaría la designación. Sin embargo, a raíz de la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015 las funciones electorales asignadas a las corporaciones públicas deben ejecutarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 126 Superior. (...)*

*[ahora]...por disposición legal, las corporaciones públicas deberán aplicar, por analogía, lo dispuesto en la Ley 1904 de 2018 a la elección del secretario del concejo municipal, la cual **debe estar precedida por una convocatoria pública la cual deberá ceñirse, en lo que sea compatible, por lo reglado en la Ley 1904 de 2018<sup>22</sup>.*** (Negrilla y subrayas fuera de texto)

56. A la luz del aparte reproducido, se tiene que el artículo 37 de la Ley 136 de 1994 no dispuso un procedimiento particular y concreto para la escogencia del secretario de los concejos municipales, situación que, en un primer momento, abrió la posibilidad para que los cabildos lo regularan directamente –sin límite aparente alguno–.

57. Sin embargo, la amplitud de esta facultad se vio atenuada –como lo indican los párrafos transcritos– por los postulados erigidos en el artículo 2° del Acto Legislativo N°. 02 de 2015, en el que las potestades electorales de las corporaciones públicas –lo que incluye a los concejos– se supeditaron al cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y mérito, que son retomados por el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, norma que se estima violada por la demandante.

58. Bajo el contexto descrito, esta judicatura establece las siguientes premisas preliminares:

–En primer lugar, el artículo 37 de la Ley 136 de 1994 no contempla en su descripción gramatical un procedimiento para la elección de los secretarios de los concejos municipales.

–En segundo lugar, en la actualidad, el procedimiento eleccionario se encuentra sometido a los postulados del inciso 4° del artículo 126 constitucional, que se constituyen en parámetros normativos replicados en el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, como se verá enseguida.

### **2.3.2. El procedimiento para la designación del secretario general de los concejos municipales<sup>23</sup>**

<sup>22</sup> Derogado por el artículo 336 de la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022.

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta, auto de 10 de febrero de 2022. Rad. 05001-23-33-000-2021-02010-01. M.P. Roció Araujo Oñate.

59. El análisis del párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 se adelantará en este apartado de acuerdo con 5 tipos de recursos hermenéuticos: literalidad, contexto, vigencia, aplicabilidad y alcance.

60. **Literalidad:** En su cuerpo, la norma presuntamente transgredida por el acto declarativo de la elección de la señora Sonia Avendaño Chaparro prevé:

*“Artículo 12. Vigencia y derogaciones: La presente ley [1904 de 2018] rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 23 de la Ley 5 de 1992.*

*Parágrafo transitorio: Mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía.”*

61. **Contexto:** La Ley 1904 de 2018 establece las reglas de la convocatoria pública que antecede a la designación del contralor general de la República por parte del Congreso en pleno. Se trata de un estatuto adjetivo que desarrolla los mandatos normativos del inciso 4° del artículo 126 constitucional que prescribe que, salvo los concursos regulados por la ley, *“la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de **una convocatoria pública reglada por la ley**, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.”* (Negrilla fuera de texto)

62. En cumplimiento de este precepto, y teniendo claro que la elección del contralor general es asignada a una corporación de esa naturaleza, el legislador de 2018, a través de la Ley 1904, prescribió los parámetros a observar para su escogencia. En ese sentido, estableció un procedimiento público, caracterizado por el desarrollo de 8 etapas, a saber: (i) convocatoria; (ii) inscripción; (iii) lista de elegidos; (iv) pruebas; (v) criterios de selección; (vi) entrevista; (vii) lista definitiva de aspirantes y; (viii) elección<sup>24</sup>.

63. Sin embargo, y aunque la regulación se dirige en principio a la designación del contralor general de la República, el párrafo transitorio del artículo 12 consagró que sus preceptos se aplicarían por analogía a otras elecciones asignadas a las corporaciones públicas, mientras el Congreso expedía la normatividad especial para ellas.

64. De esta manera, el párrafo transitorio examinado cobijó la designación del secretario general de los cabildos municipales, al tratarse de un servidor elegido por los concejos, como corporación político-administrativa, a la luz de los postulados del artículo 312 Constitucional<sup>25</sup>.

65. **Vigencia:** La Ley 1904 de 2018 entró en vigor el 27 de junio de esa anualidad con su publicación en el Diario Oficial N°. 50.637. Ello llevó a que los concejos municipales efectuaran las convocatorias respectivas para la escogencia

<sup>24</sup> Artículo 6° de la Ley 1904 de 2018.

<sup>25</sup> Artículo 312 C.P. : “En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.” (Negrilla fuera de texto).



de su secretario general, como da cuenta la sentencia del 25 de septiembre de 2019<sup>26</sup>, en la que esta Sección juzgó la legalidad de la elección de la secretaria del Concejo de Montería para el periodo 2019.

66. No obstante, el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 fue derogado expresamente en el año 2019 por la Ley 1955, “Por [la] cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, en cuyo artículo 336 se estableció:

*“Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. (...)”*

*Se derogan expresamente el artículo 4o de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; (...) **el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018...**”* (Negrilla y subrayas fuera de texto)

67. Posteriormente, el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 fue demandado ante la Corte Constitucional. Para la parte actora, la derogatoria del párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 vulneraba los principios de consecutividad e identidad flexible, comoquiera que su integración dentro de este no fue discutida en el primer debate surtido conjuntamente por las comisiones económicas de Senado y Cámara.

68. El alto tribunal constitucional dio la razón al accionante, declarando la inexecutable parcial del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, en punto de la derogatoria del párrafo transitorio de la Ley 1904 de 2018. Para ello, explicó en sentencia C-133 del 13 de mayo de 2021, lo siguiente:

*“108. El demandante propuso la inconstitucionalidad de la expresión “el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018” contenida en el inciso segundo del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, por vulnerar los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia (Artículos 157.2, 158 y 160 de la Constitución Política).*

*109. La Sala concluyó que el aparte censurado del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 desconoce los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible previstos en los artículos 157.2 y 160 de la Constitución, toda vez que si bien es posible que las plenarias introduzcan contenidos normativos novedosos durante el trámite de la Ley del plan nacional de desarrollo, deben tener relación con las temáticas y materias aprobadas y discutidas en primer debate conjunto de las comisiones Tercera y Cuarta de ambas cámaras. En el texto examinado se constató que los congresistas no debatieron durante el trámite legislativo de la Ley 1955 de 2019, temáticas relacionadas con el artículo 126 de la Constitución Política, y específicamente, con la aplicación de la Ley 1904 de 2018, de forma análoga, a la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas. En consecuencia, se evidenció la inconstitucionalidad del aparte demandado.*

*110. Adicionalmente, la Sala Plena señaló que como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la expresión demandada, ha operado **la reviviscencia o reincorporación al ordenamiento jurídico del párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018.**”* (Negrilla y subrayas fuera de texto)

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 23001-23-33-000-2019-00010-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 25 de septiembre de 2019. Secretaria del Concejo de Montería.



69. La inconstitucionalidad supuso entonces la reviviscencia del párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 –norma fundadora de la demanda y la solicitud de suspensión provisional–, por lo que para el 30 de noviembre de 2021, fecha en la que se adelantó la elección de la demandada, el precepto disponía de plena vigencia, como incluso lo aceptan los extremos procesales de este trámite judicial.

70. **Aplicabilidad:** Ahora bien, y zanjados los anteriores asuntos, esta judicatura destaca que la aplicabilidad que ordena el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 a procesos electorarios como el del secretario general de los concejos municipales no es directa, sino por analogía.

71. En relación con este punto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado enseñó en concepto del 11 de diciembre de 2018:

*“D. La aplicación de la Ley 1904 de 2018 por analogía, a la elección de los Secretarios de los Concejos Municipales (...) Así las cosas, ante la pregunta de la consulta, la Sala encuentra que en el caso específico de la elección de los Secretarios de los Concejos Municipales por parte de estos, se deben aplicar por analogía, las disposiciones de la Ley 1904 de 2018, conforme a lo establecido por el párrafo transitorio del artículo 12 de esta, por cuanto dichos Secretarios son servidores públicos y los Concejos Municipales constituyen corporaciones públicas, lo cual significa que se dan los supuestos de la norma contenida en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución, al cual remite el citado párrafo transitorio. (...)*

*Ahora bien, en la elección de los Secretarios de los Concejos Municipales se debe aplicar, de manera analógica, la Ley 1904 de 2018, de modo que en las disposiciones referentes al procedimiento de selección en las cuales se menciona al Congreso de la República, se debe entender que se alude al Concejo Municipal, y en donde se habla de la Mesa Directiva del Congreso se debe hacer la equivalencia con la Mesa Directiva del Concejo Municipal.*

*En otras palabras, en la aplicación de la Ley 1904 de 2018 por analogía, en el caso analizado, se deben aplicar las disposiciones de dicha ley que resultan pertinentes a la elección del Secretario del Concejo Municipal.*

*En este orden de ideas, la Sala considera necesario anotar que en la aplicación analógica de la Ley 1904 de 2018, los Concejos Municipales deben tener en cuenta la categoría y la complejidad de los municipios, para efectuar la elección del Secretario de la corporación, de forma que, con observancia de los plazos fijados por dicha ley, adapten el procedimiento establecido en la misma, a las condiciones sociales y económicas del municipio, con la finalidad de que su aplicación sea eficaz, ágil y oportuna. (...)<sup>27</sup>*

72. Se desprende de lo anterior que la aplicación analógica de la Ley 1904 de 2018 para la designación del secretario del concejo municipal pasa por 3 tipos de criterios: (i) la adecuación de las autoridades que desarrollan el trámite, cambiando siempre las referencias al Congreso de la República por la mención de los órganos locales; (ii) la adaptación de los procedimientos contenidos allí a las circunstancias sociales y económicas de cada entidad territorial y; (iii) la aplicación de las normas que resulten pertinentes, desechando las que no.

73. En otros términos, la analogía que erige la norma ofrece un importante margen de maniobra a los concejos municipales, con el propósito que los

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad. N°. 2018-00234-00. C.P. Édgar González López. Concepto de 11 de diciembre de 2018.



procedimientos electorarios de sus secretarios atiendan las particularidades administrativas que rodean a estos trámites, respetando siempre en el modelaje del proceso, los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y mérito, como referentes que deben nutrirlo.

74. **Alcance:** El párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, contiene: la convocatoria que cubre la totalidad de los certámenes en los que las corporaciones disponen de facultad electoral<sup>28</sup>, hasta tanto no exista ley singular para éstas. Lo anterior, supone, como se ha dicho, que los mandatos concebidos abriguen también la elección del secretario general del cabildo.

75. Al respecto, la jurisprudencia de la Sección Quinta<sup>29</sup> ha afirmado:

*“Sin embargo, por disposición legal, las corporaciones públicas deberán aplicar, por analogía, lo dispuesto en la Ley 1904 de 2018 a la elección del secretario del concejo municipal, la cual **debe estar precedida por una convocatoria pública la cual deberá ceñirse, en lo que sea compatible, por lo reglado en la Ley 1904 de 2018.**”*

76. La convocatoria es entonces uno de los presupuestos de validez del procedimiento de elección del secretario por lo que debe efectuarse en todos los casos.

#### 2.3.4. Caso concreto

77. Siguiendo los problemas jurídicos plasmados en acápites precedentes, la Sala aborda el estudio del caso concreto, anticipando que la sentencia del 1° de septiembre de 2022 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca será **confirmada**.

78. Sin embargo, de manera previa, se presentará en una tabla las diferentes actuaciones del trámite electoral atacado, debidamente refrendadas en el expediente, con el propósito de contextualizar la discusión.

##### 2.3.4.1. Actuaciones acreditadas en el plenario

79. El análisis de los medios de convicción allegados a este trámite, permite a esta Judicatura tener las siguientes fases del proceso de selección como debidamente acreditadas:

FECHA	FASE
18 de noviembre de 2021	Se profiere la Resolución N° MD-107 de 2021 <i>“Por medio de la cual se reglamenta la convocatoria de elección del cargo de secretario(a) del Concejo Municipal de Zipaquirá para la vigencia 2022 y se dictan otras disposiciones”</i>
	La convocatoria fue publicada en la página web del Concejo Municipal de Zipaquirá y en su cartelera.
22 de noviembre de 2021	Según la certificación aportada de la secretaria ejecutiva de la Mesa Directiva de la duma, se inscribieron por correo electrónico 6 aspirantes al cargo de secretario general del

<sup>28</sup> Ello exceptuando claro está la elección del contralor general de la República.

<sup>29</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 23001-23-33-000-2019-00010-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 25 de septiembre de 2019. Secretaria del Concejo de Montería.



	Concejo municipal de Zipaquirá.
23 de noviembre de 2021	<ul style="list-style-type: none"><li>- La Comisión de Acreditación Documental envió a los integrantes de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Zipaquirá, el informe de admitidos y no admitidos en la convocatoria para la elección del secretario general, periodo 2022, en el mismo concluyó que 5 fueron admitidos, pues la señora Gina Katherine Moreno Delgado no cumplió con los requisitos mínimos exigidos por cuanto le hicieron falta documentos.</li><li>- Conforme al Acta 001-2021, a las 7:30 pm se reunieron los concejales designados para integrar la Comisión de Acreditación Documental para presentar el mencionado informe a la Mesa Directiva.</li><li>- A las 9:19 pm se publicó el informe por la página web de la Corporación<sup>30</sup>.</li></ul>
24 de noviembre de 2021	Según el cronograma, esta fecha se dispuso para la recepción de reclamaciones frente al listado de admitidos y no admitidos a la convocatoria, la cual se debía realizar a través de correo electrónico, conforme a las pruebas que reposan en el expediente.
25 de noviembre de 2021	En esta fecha se debía dar respuesta a las reclamaciones, sin embargo, no se presentó petición alguna.
<b>FECHA</b>	<b>FASE</b>
26 de noviembre de 2021	Se llevó a cabo la prueba de conocimientos a los 5 aspirantes admitidos para el cargo de secretario(a) general del Concejo municipal de Zipaquirá. Se realizó en modalidad virtual, por lo que se remitió a las direcciones de correo electrónico de los candidatos el enlace respectivo para su presentación.
	La Mesa Directiva y la Comisión de acreditación documental profirieron comunicado de prensa en el cual informaban que ante las fallas que presentó la plataforma en la aplicación de la prueba de conocimientos en el proceso de evaluación y consolidación de los puntajes de los aspirantes, el 27 de noviembre de 2022, se publicaban los puntajes consolidados y el domingo 28 de noviembre se podían presentar las reclamaciones.
27 de noviembre de 2021	El aspirante Víctor Manuel Hernando Vélez Abello presentó solicitud de "Aclaración respuesta 1 prueba de conocimiento"
	Ante las fallas del sistema para la publicación de los resultados de la prueba de conocimientos, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Zipaquirá profiere la Resolución N° MD -108 de 2021, por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución No MD - 107 de 2021 y se ajusta el cronograma.
29 de noviembre de	Dando cumplimiento a lo establecido en la Resolución MD-107 de 2021 modificada parcialmente mediante Resolución MD-108 de 2021 y cumpliéndose las etapas establecidas para la prueba de conocimiento y evaluación y valoración, se emiten los resultados de dicho examen y calificación de estudios y experiencia.
	Se da respuesta a la reclamación presentada por el señor Víctor Manuel Hernando Vélez Abello con relación a la prueba de conocimientos en cuanto al puntaje obtenido, la cual una vez analizada se resolvió la corrección de su calificación de 9/10 a 10/10.

<sup>30</sup> <http://www.concejozipaquirá.gov.co/convocatorias/informe-admitidos-y-no-admitidos-convocatoria-para-eleccion>



2021	Se publicó el listado definitivo de admitidos para la fase de la entrevista, en el cual se encontraban los 5 aspirantes que presentaron la prueba de conocimiento.
30 de noviembre de 2021	Conforme a la grabación de la transmisión en vivo descargada de la red social Facebook, se acreditó que la entrevista se realizó a cada uno de los aspirantes de manera virtual ante la plenaria del Concejo Municipal de Zipaquirá, cada uno de los candidatos presentó su respectiva intervención resaltando aspectos importantes de su formación académica y experiencia profesional. El presidente de la duma dio espacio para que los concejales pudieran formular preguntas ante cualquier inquietud, sin embargo, ninguno de los cabildantes vio necesario formularlas.
	En el mismo recinto, luego de la fase de entrevistas se surtió la elección por voto secreto, en la cual resultó elegida la señora Sonia Avendaño Chaparro con 13 votos a favor de 17 posibles.
	Se profiere el Acta No. 150 correspondiente a la sesión ordinaria del 30 de noviembre de 2021.

#### 2.3.4.2. Prueba de conocimientos

80. La demandante arguye que, en el desarrollo de la convocatoria, no se presentaron controles en la prueba de conocimientos, ya que se surtió de forma virtual a través de un formulario de Google, sin límite de tiempo, sin restricciones de consultas en la web, ni la verificación de la identidad de quienes la presentaban, aduciendo una ausencia total de cadena de custodia.

81. En punto del examen de conocimientos, el acto de convocatoria pública para la elección del secretario general del Concejo de Zipaquirá –contenido en la Resolución N° MD-107 de 18 de noviembre de 2022– dispuso:

*“ARTÍCULO 20. PRUEBA DE CONOCIMIENTO. La prueba de conocimiento se dirige a establecer la capacidad, idoneidad y aptitud del aspirante frente al cargo de secretario(a) general del Concejo Municipal de Zipaquirá. Es de carácter eliminatorio. Su elaboración y estructura se encontrará a cargo de la Mesa Directiva de esta Corporación.*

*La presentación de la prueba de conocimiento, la publicación de los resultados, el término para interponer recursos y resolverlos, estarán sujetos a las fechas establecidas en el cronograma.”*

82. Conforme a lo establecido en dicha convocatoria, el cronograma dado a conocer por la Mesa Directiva del Concejo previó:

*“Prueba de conocimiento*

*(...) Esta será realizada con fundamento en el listado de admitidos a la convocatoria.*

*Se llevará a cabo en modalidad virtual. Para ello, se remitirá a las direcciones de correo electrónico de los admitidos el enlace respectivo para su presentación.*

*(...)*

*FECHA*

*Viernes 26 de noviembre de 2021.”*

83. De lo anterior, se colige que la prueba de conocimientos tendría como principal propósito determinar la capacidad, idoneidad y aptitud del aspirante



frente al cargo de secretario del Concejo municipal de Zipaquirá. Su carácter era eliminatorio y sería aplicada mediante una plataforma virtual, enviando al correo de los candidatos admitidos el enlace para su diligenciamiento.

84. Igualmente, y como fuera visto en el capítulo de contextualización del trámite eleccionario objetado, los medios probatorios allegados al plenario permiten ver que el examen fue realizado en la fecha establecida en el cronograma y que, para su desarrollo, se utilizó la plataforma Google, remitiendo al correo de los aspirantes el link dispuesto para ello, diligenciando previamente sus nombres y números de celulares.

85. Las preguntas a resolver fueron 10, por lo que el examen para evaluar el conocimiento de cada uno de los candidatos en el proceso de selección para elegir al secretario general, se llevó a cabo conforme lo dispuso la convocatoria.

86. Los candidatos sometidos a esta prueba fueron 5, obteniendo el siguiente puntaje:

ASPIRANTE	CALIFICACIÓN
César Augusto Fonseca	10 de 10
Jhon Jairo Barberi	9 de 10
Sonia Avendaño Chaparro	10 de 10
Víctor Manuel Hernando	10 de 10
Camilo Andrés Franco	09 de 10

87. Ahora bien, tanto en su demanda como en el recurso de apelación, la demandante sostiene que en el desarrollo de la prueba no se brindaron controles, ni las medidas de seguridad necesarias para su práctica, conculcando de esta manera el principio de transparencia, por la falta de una cadena de custodia que asegurara la probidad de esta etapa de la convocatoria.

88. Respecto de este punto –ausencia de controles en la puesta en marcha de los exámenes de conocimientos–, esta Sección expresó en sentencia del 6 de mayo de 2021<sup>31</sup>, lo siguiente:

*Con este influjo procedimental, la Sala de Sección ha admitido que la cadena de custodia debe irradiar la puesta en marcha de los procedimientos de elección de personeros, a pesar de que no responda a una exigencia derivada de la propia literalidad de las prescripciones normativas que regulan los referidos trámites, como garantía de la transparencia:*

*“En lo referente a los concursos adelantados para elegir Personero Municipal, el artículo 170 de la Ley 1551 de 2012 y de su Decreto Reglamentario 2485 de 2014, compilado en el Decreto 1083 de 2015, es lo cierto que no refieren a la cadena de custodia a la que tantas veces aluden las partes.*

*Sin embargo, ello no es óbice para que los operadores de estos concursos cuenten con el procedimiento que se debe dejar demostrado cuando se busca proteger la “identidad, estado original, condiciones de recolección, preservación, embalaje y envío; lugares y fechas de permanencia y los cambios que cada custodia”, en estos casos de las pruebas y sus resultados. (...)*

<sup>31</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 08001-23-33-000-2020-00139-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 6 de mayo de 2021.



*Así las cosas, es claro que en procura del debido desarrollo y la garantía del **principio de la transparencia**, entre otros, es perfectamente exigible el procedimiento de cadena de custodia en los términos expuestos en esta providencia.”<sup>32</sup> (Negrilla y subrayas fuera de texto)*

*En ese orden, la cadena de custodia deberá acompañar el desarrollo de las pruebas que se practican en estos procedimientos –que de acuerdo con el artículo 2.2.27.2 del Decreto N°. 1083 de 2015 corresponden a la de conocimientos académicos y competencias laborales–, sin perjuicio de que se extienda a la totalidad de documentos que conforman el procedimiento<sup>33</sup>.”*

89. De lo anterior, se decanta que, en el marco de los procedimientos de elección, en los que se ponen en marcha pruebas de conocimientos, las autoridades electorales deberán adoptar medidas de seguridad que garanticen a los participantes y comunidad en general la transparencia de sus resultados.

90. Se trata, como se ha visto, de una obligación que se impone a los órganos públicos, sin importar si el régimen regulador del procedimiento contempla este tipo de cargas, comoquiera que ellas se implantan de forma directa.

91. Sin embargo, se ha sostenido también que la inexistencia de este tipo de instrumentos de índole asegurador no conlleva, necesariamente, la declaratoria de nulidad del acto de elección escrutado, comoquiera que ello sucederá, tan solo en las ocasiones en las que la pretermisión de una cadena de custodia respecto de las pruebas, comporte graves anomalías dentro del proceso, que incidan en los resultados propios del certamen electoral.

92. Al respecto, en el citado fallo del 6 de mayo de 2021, esta Sección sostuvo frente a esta materia:

*“Establecido lo anterior, se tiene que en el caso del que conoce la Sala, si bien la ausencia de la cadena de custodia de las pruebas aplicadas a los aspirantes al cargo de Personero de Malambo, periodo institucional 2020-2024, implicó una **afrenta formal** a la transparencia que rige estos trámites, ello no supuso, por el contrario, una **afrenta material** que lleve a la declaratoria de ilegalidad del acto demandado, pues la omisión del protocolo de seguridad, de acuerdo con las pruebas obrantes en el plenario, no se materializó en comportamientos atentatorios o vulneratorios de este precepto.”*

93. Es decir, la nulidad se impone –en estos eventos, pretermisión de la cadena de custodia en los exámenes de conocimientos–, luego de que ella comporta en el procedimiento una **afrenta material** al propio desarrollo del trámite, lo que puede acreditarse cuando en él, se presentan, entre otras, las siguientes conductas:

- Conocimiento anticipado de las preguntas y respuestas de los exámenes.
- Suplantación en su presentación.
- Actos de fraude en la puesta en marcha de las pruebas.
- Ingreso de aparatos prohibidos al aula en el que se aplican.

<sup>32</sup> Ibídem.

<sup>33</sup> Ibídem.



- Presentación extemporánea o en lugares no fijados por el concurso.
- Evaluación amañada de las pruebas o sobre la base de criterios subjetivos.

94. Bajo estos presupuestos, la Sala encuentra que, a pesar de la ausencia de un protocolo de seguridad que secundara las pruebas de conocimiento en el procedimiento electoral del secretario general del Concejo Municipal de Zipaquirá, dicha circunstancia no conlleva, a la nulidad del acto de elección.

95. En efecto, la omisión de la cadena de custodia respecto de la realización de este examen, no se encuentra aparejada a circunstancias extrañas que impongan la ilegalidad del procedimiento.

96. En el plenario, no fue demostrado que la pretermisión comentada se tradujera en suplantaciones en la presentación de los candidatos, en una evaluación parcializada de las pruebas, en el conocimiento anticipado de las preguntas y, en general, en comportamientos que hubieren impulsado la candidatura de la demandada.

97. Por el contrario, los antecedentes administrativos de la elección acusada demuestran que:

- La evaluación de las pruebas presentadas por cada uno de los candidatos no presenta diferencias groseras que hicieran pensar a esta Sala de Sección en el favorecimiento de algunos de los aspirantes al cargo, en desmedro del principio meritocrático.
- Los resultados del examen de conocimiento fueron sometidos al escrutinio de los participantes. Así, la convocatoria fijó un periodo de reclamaciones – 27 de noviembre de 2021–, oportunidad en la que ninguno de los intervinientes hizo énfasis en la ocurrencia de actos indebidos que hubieren tenido como causa la ausencia de medidas de seguridad, a la hora de aplicar la prueba.
- En el plenario, tan solo existe reclamación del señor Víctor Manuel Hernando Vélez Abello contra la calificación de una de las preguntas formuladas, que fue debidamente atendida por el Concejo Municipal, conforme al certificado expedido el 29 de noviembre de 2022, el cual dispuso lo siguiente:

*“CON RELACIÓN A LA PRUEBA DE CONOCIMIENTOS SE RECIBIÓ UNA (1) RECLAMACIÓN, VÍA CORREO ELECTRÓNICO POR PARTE DEL SEÑOR VÍCTOR MANUEL HERNANDO VÉLEZ ABELLO, ASPIRANTE AL CARGO, IDENTIFICADO CON LA CÉDULA DE CIUDADANÍA NUMERO 11.342.873 DE ZIPAQUIRÁ, EN CUANTO AL PUNTAJE OBTENIDO, LO CUAL UNA VEZ ANALIZADO SE REALIZÓ LA CORRECCIÓN PERTINENTE EN UNA VARIACION DE 9/10 A UN PUNTAJE DE 10/10”*

- No obstante, se analizó lo reclamado por el señor Vélez Abello y subió un punto en su calificación, sin que esto afectara de manera notable a los demás candidatos.



- En lo demás, se itera, no existieron reclamaciones relacionadas con irregularidades o fraudes, lo que permite inferir –razonablemente y habida cuenta de los candidatos inscritos dentro del procedimiento, que ascendieron a 5 ciudadanos<sup>34</sup>– que el curso del proceso se desarrolló en circunstancias de normalidad, atendiendo a las normas establecidas en la convocatoria de lugar y hora de presentación de los exámenes.

98. En conclusión, conforme a las pruebas que reposan en el proceso, la falta de protocolos de seguridad no implicó la ejecución de conductas nocivas que determinaran la elección de la señora Avendaño Chaparro, y que hubiese sido favorecida por este hecho. De esta manera, la Sala encuentra que con base en el principio de preservación de las actuaciones administrativas<sup>35</sup>, dará prevalencia a la presunción de legalidad del acto sobre la irregularidad identificada por la demandante, motivo por el cual el cargo se desestima.

99. Lo anterior, sin embargo, no impide a esta Sala de Sección exhortar al Concejo municipal de Zipaquirá para que en elecciones futuras –y, especialmente, en la del secretario general de la corporación–, implemente medidas de seguridad para la realización de las pruebas de conocimientos que, como se ha sostenido, son el medio idóneo y eficaz para asegurar la transparencia, claridad y probidad del procedimiento, por lo que, en lo sucesivo, no puede faltar la adopción de una cadena de custodia rigurosa.

### 2.3.3.2. Modificación de la convocatoria

100. La parte actora reiteró en su escrito de apelación que mediante la adopción de la Resolución N° MD-108 del 27 de noviembre de 2021, el Concejo de Zipaquirá modificó los términos de la convocatoria inicial, establecidos en la Resolución N° MD-107.

101. En particular, aseveró que, en el acto administrativo del 27 de noviembre de 2021, la Mesa Directiva de la Corporación incluyó una nueva regla de acuerdo con la cual, los 5 mejores puntajes de la prueba de conocimientos y el estudio de antecedentes, serían los candidatos habilitados para acceder a la entrevista ante la plenaria del cabildo.

102. Desde la perspectiva de la demandante, esta medida produjo que se incluyeran a todos los aspirantes que habían sido inicialmente habilitados para intervenir –pues solo 5 habían sido admitidos al proceso por cumplir con los requisitos mínimos–, asegurando que la demandada no quedara por fuera del proceso de selección.

103. Para resolver el anterior punto, se confrontará lo dispuesto en la convocatoria inicial, con la modificación para establecer si se benefició de alguna manera a la demandada dentro del certamen electoral.

<b>RESOLUCIÓN MD-107 DE 2021 – Convocatoria inicial</b>	<b>RESOLUCIÓN MD-108 DE 2021- Modificación</b>
---	--

<sup>34</sup> César Augusto Fonseca; Jhon Jairo Barberi; Sonia Avendaño Chaparro; Víctor Manuel Hernando; Camilo Andrés Franco.

<sup>35</sup> Que se nutre del principio de conservación de la ley que aplica frecuentemente la Corte Constitucional en sus sentencias de inexequibilidad. Ver: Corte Constitucional. Sentencia C-633 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



<p>ARTÍCULO 24. ADMISIBILIDAD A ENTREVISTA. Luego de resueltas las reclamaciones, si las hubiere, o vencido el término para reclamar sin que se hubieren presentado reclamaciones, la Mesa Directiva elaborará en función de los resultados definitivos la lista de aspirantes admitidos a entrevista. <b>Esta lista será conformada por los cinco (5) aspirantes que obtengan los valores más altos en la valoración de estudios y experiencia adicionales a los requisitos mínimos.</b> Esta lista se publicará en orden alfabético en la página web de la Corporación <a href="http://www.concejozipaquira.gov.co/">http://www.concejozipaquira.gov.co/</a>, sin indicar los valores obtenidos, por el término de un (1) día calendario. En la publicación de la lista en mención deberá advertirse que el resultado únicamente habilita a los aspirantes para presentarse a la entrevista, sin embargo, no se aplica un orden específico de elegibilidad.</p> <p><b>PARÁGRAFO. En caso de que resulte necesario dirimir un empate para determinar los cinco (5) aspirantes admitidos a entrevista,</b> constituirán criterios de desempate la concurrencia de los siguientes: medidas afirmativas en favor de mujeres; de la promoción de mayor diversidad de género, étnica o cultural; de las madres cabeza de familia; de personas en situación de discapacidad que puedan ejercer el cargo; de las víctimas de la violencia o de antiguos actores del conflicto armado que hubieren normalizado su regreso a la vida civil y no tengan procesos pendientes con la justicia ni reparaciones administrativas o judiciales por pagar; así como de personas con domicilio principal y residencia en el municipio de Zipaquirá.</p>	<p>ARTÍCULO 2. Modificar parcialmente el artículo 24 de la RESOLUCIÓN No MD – 107 DE 2021, (...) el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 24. ADMISIBILIDAD A ENTREVISTA. Luego de resueltas las reclamaciones, si las hubiere, o vencido el término para reclamar sin que se hubieren presentado reclamaciones, la Mesa Directiva elaborará en función de los resultados definitivos la lista de aspirantes admitidos a entrevista. <b>Esta lista será conformada por los cinco (5) aspirantes que obtengan los valores más altos en la valoración de estudios y experiencia adicionales a los requisitos mínimos.</b> Esta lista se publicará en orden alfabético en la página web de la Corporación <a href="http://www.concejozipaquira.gov.co/">http://www.concejozipaquira.gov.co/</a>, sin indicar los valores obtenidos, según el cronograma establecido para el efecto. En la publicación de la lista en mención deberá advertirse que el resultado únicamente habilita a los aspirantes para presentarse a la entrevista, sin embargo, no se aplica un orden específico de elegibilidad.</p> <p><b>PARÁGRAFO. En caso de que resulte necesario dirimir un empate para determinar los cinco (5) aspirantes admitidos a entrevista,</b> constituirán criterios de desempate la concurrencia de los siguientes: medidas afirmativas en favor de mujeres; de la promoción de mayor diversidad de género, étnica o cultural; de las madres cabeza de familia; de personas en situación de discapacidad que puedan ejercer el cargo; de las víctimas de la violencia o de antiguos actores del conflicto armado que hubieren normalizado su regreso a la vida civil y no tengan procesos pendientes con la justicia ni reparaciones administrativas o judiciales por pagar; así como de personas con domicilio principal y residencia en el municipio de Zipaquirá</p>
--	--

104. Se colige de lo transcrito que la regla identificada como novedosa por la demandante, existía incluso en el acto de convocatoria inicial, por lo que la única modificación que existió fueron las fechas en las que se publicaron los resultados y en la que se podían presentar reclamaciones frente a los mismos, no en que fueron 5 los admitidos para la entrevista, como lo alegó la demandante.

105. Así, teniendo en cuenta el cuadro comparativo, y tal como lo señaló en su momento el Ministerio Público en su concepto, la presunta variación entre los candidatos que conformarían la lista para presentar la entrevista no ocurrió, toda



vez que en ambos casos aquella estaría integrada por los 5 aspirantes que obtuvieran los valores más altos en la valoración de estudios y experiencia adicionales a los requisitos mínimos.

106. De esta manera, teniendo en cuenta lo anterior, el cargo frente a la modificación de la convocatoria será desestimado.

#### 2.3.3.4. Realización de la entrevista a los aspirantes

107. La apelante advirtió que la decisión del fallador de primera instancia no tuvo en cuenta que el Concejo municipal de Zipaquirá omitió la realización de la entrevista a los aspirantes en la sesión ordinaria del 30 de noviembre del 2021, pues, en el audio se puede constatar que el presidente de la Corporación solicitó a los demás concejales formular preguntas a los aspirantes, lo que no se desarrolló, por lo que tan solo les permitió presentarse.

108. La Sala observa que según el Acta No. 150 de 2021, en la sesión del 30 de noviembre de 2021, se llevó a cabo la "ENTREVISTA Y ELECCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO MUNICIPAL DE ZIPAQUIRÁ, PARA LA VIGENCIA 2022", tal como se muestra en las siguientes imágenes:

**VI**  
**ENTREVISTA Y ELECCIÓN SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO MUNICIPAL DE ZIPAQUIRÁ, PARA LA VIGENCIA 2022.**

*EL PRESIDENTE SALUDÓ A LOS ASPIRANTES AL CARGO DE SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO MUNICIPAL VIGENCIA 2022; QUIENES SE ENCONTRABAN VINCULADOS A LA SESIÓN EN LA PLATAFORMA VIRTUAL.*

*LUEGO SE LE CONCEDIÓ EL USO DE LA PALABRA AL DR. SAUL ORLANDO LEÓN CAGUA, EN SU CALIDAD DE ASESOR JURÍDICO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE ZIPAQUIRÁ, REALIZÓ UNA ACLARACIÓN RESPECTO DEL PROCESO DE ELECCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DE LA CORPORACIÓN, MANIFESTANDO QUE SE DIO CUMPLIMIENTO A LO ESTIPULADO EN LA LEY 136 DEL AÑO 1994 EN SU ARTÍCULO 37, LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1991 EN SU MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 126, LA LEY 1904 DEL 2018 EN SU PARÁGRAFO TRANSITORIO 12°, LA LEY 153 DE 1987 EN SU ARTÍCULO 8° Y LA RESOLUCIÓN MD 107 DEL AÑO 2021 EMITIDA POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE ZIPAQUIRÁ.*

*SE LE CONCEDIÓ EL USO DE LA PALABRA AL CONCEJAL WILSON ALFONSO FORERO HERAQUE, QUIEN MANIFESTÓ QUE SE DEBIÓ REALIZAR ESTA SOCIALIZACIÓN ANTES DE LA ELECCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL PARA CONOCIMIENTO DE TODOS, SUGIRIÓ QUE SE DEBIÓ ANEXAR AL REGLAMENTO INTERNO, EL CONCEPTO DE LA ANALOGÍA Y SU REGLAMENTACIÓN.*

*POSTERIORMENTE SE REALIZÓ LA ENTREVISTA VIRTUAL A LOS SIGUIENTES POSTULADOS:*

- 1. SONIA AVENDAÑO CHAPARRO.*
- 2. JHON JAIRO BARBERI FORERO*
- 3. CÉSAR AUGUSTO FONSECA VERGARA*
- 4. CAMILO ANDRÉS FRANCO CASTILLO*
- 5. VÍCTOR MANUEL VÉLEZ ABELLO*

*FINALIZADO EL ANTERIOR PROCESO DE ENTREVISTAS INTERVINO EL CONCEJAL RIGOBERTO CAÑÓN PARRA, QUIEN MANIFESTÓ QUE NO LE FUE CLARO EL RESULTADO PRESENTADO POR LA MESA DIRECTIVA Y LA COMISIÓN DOCUMENTAL EN CUANTO A LA CALIFICACIÓN DE CADA UNO DE LOS POSTULADOS POR LO CUAL PREGUNTÓ ¿SI EL TRABAJO QUE SE REALIZÓ CON LA VERIFICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS POR PARTE DE LA MESA DIRECTIVA NO SE TUVO EN CUENTA?*

*SE LE CONCEDIÓ EL USO DE LA PALABRA AL CONCEJAL ANDRÉS OLIVER QUINTANA CÁRDENAS, QUIEN REALIZÓ UN ANÁLISIS A LA PUNTUACIÓN OTORGADA POR PARTE DE LA MESA DIRECTIVA A CADA UNO DE LOS POSTULADOS.*



109. Así mismo, de la transmisión en vivo de la cuenta de la red social Facebook, la cual se puede visualizar por medio de este enlace: <https://fb.watch/amV4Cl2y03/>, en el minuto 2:44:43 de dicha grabación se obtiene:

*“Presidente del Concejo Municipal de Zipaquirá: Encaminados ya a hacer la elección de nuestro secretario (...) Le damos la bienvenida a los aspirantes, aspiraron 6 personas a esta cargo, se evidenció que una de las personas no subió completa su información (...) se organizarán para la entrevista en orden alfabético, le damos la bienvenida hoy a Avendaño Chaparro Sonia, a Barberi Forero Jhon Jairo, Fonseca César Augusto Fonseca; Vélez Abello Víctor Manuel; Franco Camilo Andrés, ellos se encuentran de manera virtual pues así se dispuso por la Mesa Directiva para que se pueda hacer la entrevista por parte de los concejales, las preguntas que a bien tengan cada uno, y les vamos a pedir a cada uno que prendan la cámara de sus computadores para poder hacer las intervenciones y los invitamos una breve reseña de su hoja de vida, una breve presentación y se les puedan hacer unas preguntas. (...)*

*Terminadas las intervenciones la presentación de los 5 aspirantes, conforme a la Resolución MD-107 por bancadas y en uso de la palabra se originarán las preguntas que tengan, máximo 5 preguntas por bancada si alguien lo tiene, entonces no sé quién quiera hacer preguntas sobre estas intervenciones y las hojas de vida enviadas a sus correos... no existiendo preguntas sobre las intervenciones y hojas de vida, le damos trámite a la elección ...”.*

110. De la lectura de los apartes anteriores y de la cita de la grabación de la sesión del 30 de noviembre de 2021, se advierte que la entrevista establecida en el acto de convocatoria fue adelantada el 30 de noviembre de 2021, fecha en la que el Concejo de Zipaquirá escuchó a cada uno de los aspirantes al cargo de secretario general de esa corporación.

111. Finalizadas las presentaciones, el presidente del Cabildo ofreció la palabra a los concejales partícipes en aras que interrogaran a los candidatos. No obstante, como se revela de las citas e imágenes anteriores, ninguno de los cabildantes formuló preguntas, finiquitándose esta etapa con su silencio.

112. Ahora bien, la Sala resalta que, aunque el estadio comentado debió caracterizarse por la concepción de cuestionamientos que permitieran a los concejales conocer más profundamente el perfil de los candidatos, lo cierto es que la no proposición de preguntas no se traduce en una irregularidad que conlleva la anulación del acto electoral de la accionada.

113. En efecto, siguiendo los parámetros de la convocatoria, la fase de entrevista fue realizada y en ella fueron escuchados los aspirantes al empleo. La palabra fue concedida a los concejales; no obstante, estos decidieron guardar silencio, en un acto de libertad, que la Sección Quinta del Consejo de Estado no puede tener por irregular.

114. Igualmente, esta Sala destaca que el objetivo de la entrevista fue el de corroborar las habilidades y aptitudes de cada uno de los aspirantes y que, conforme al artículo 25 de la Resolución N° MD-107 de 2021, la misma no producía ningún resultado cuantitativo –numérico–, pues su análisis era tan solo cualitativo por parte de cada concejal, con el único fin de ayudarlo, en su fuero interno a decidir su voto, al momento de la elección, por lo que dependía de cada uno de los cabildantes esclarecer o no sus dudas antes de votar por su candidato.

115. Así las cosas, el cargo se desestima.

• **2.3.3.5. Falta de la conformación de la lista de elegibles y de publicación de los resultados y hojas de vida de los 5 aspirantes entrevistados.**

116. Ahora bien, la señora Acuña Aldana afirmó que el fallo de primera instancia no tuvo en cuenta que en la sesión del 30 de noviembre de 2021 se omitió conformar la lista de elegibles de acuerdo con los criterios de ponderación señalados en la convocatoria y conforme lo dispone el artículo 6 de la Ley 1904 de 2018.

117. Así mismo, adujo que no existió la publicación de los resultados y hojas de vida de los 5 aspirantes entrevistados, lo que impidió el control social que propugna el párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018.

118. En este punto, la Sección esgrime que, de acuerdo con las etapas establecidas en el artículo 6 de la Ley 1904 de 2018 –para el caso de la designación del contralor general de la República–, una vez practicadas la prueba de conocimientos y la valoración de la experiencia de los aspirantes, una comisión accidental del Congreso conformará la lista de 10 elegibles que, finalmente, deberá ser sometida a los congresistas para la elección.

119. En ese orden, el artículo 6 *ejusdem* consagra:

“El proceso para la elección del Contralor General de la República tendrá obligatoriamente las siguientes etapas:

1. La convocatoria.
2. La inscripción.
3. Lista de elegidos.
4. Pruebas.
5. Criterios de selección.
6. Entrevista.
- 7. La conformación de la lista de seleccionados, y**
8. Elección.” (Negrilla fuera de texto)

120. Si bien se destaca que, de acuerdo con las pruebas allegadas al proceso, tras la entrevista efectuada por el Concejo de Zipaquirá, no fue constituida una lista de elegibles, la Sala estima que no se trata de una omisión que lleva a declarar la anulación de la elección, bajo los siguientes argumentos:

121. Se recuerda que la aplicación de la Ley 1904 de 2018 al caso de los secretarios de los concejos en el país, es una aplicación de naturaleza analógica que, tal y como pudo destacarse en el capítulo de generalidades de esta providencia, supone:

- La adecuación de las autoridades que desarrollan el trámite, cambiando siempre las referencias al Congreso de la República por la mención de los órganos locales;
- La adaptación de los procedimientos contenidos allí a las circunstancias sociales y económicas de cada entidad territorial y;



- La aplicación de las normas que resulten pertinentes, desechando las que no.

122. Por lo anterior, la analogía que erige la norma ofrece un importante margen de maniobra a los concejos municipales, con el propósito que los procedimientos eleccionarios de sus secretarios atiendan las particularidades administrativas que rodean a estos trámites, respetando siempre en el modelaje del proceso, los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y mérito, como referentes que deben nutrirlo.

123. En ese orden, la ausencia de una lista de elegibles o la falta de publicación de los resultados y hojas de vida de los 5 aspirantes a la entrevista no se muestra como atentatoria de los referentes axiológicos que debieron guiar este trámite, por cuanto, se trató de un procedimiento que, abierto a la ciudadanía, permitió escoger a la secretaria del Concejo de Zipaquirá sobre la base de pruebas de conocimientos y estudio de hojas de vida, en el que se garantizó el mérito, como lo busca la Ley 1904 de 2018.

124. Se recuerda que la convocatoria fijó que los 5 mejores puntajes del proceso continuarían a la fase de entrevistas –que en el proceso habilitaba a los 5 aspirantes que buscaban ser escogidos, los cuales habían alcanzado puntajes destacados en el marco del examen de conocimientos y estudio de las hojas de vida–, dando prevalencia a criterios objetivos de selección.

125. En este punto, al ser escuchados los 5 candidatos, fueron estos los mismos que participaron del proceso y respecto de todos fue que se adoptó la decisión de escoger a uno, es decir, el criterio de selección se basó en todos los aspirantes participantes habilitados.

126. De esta manera, la pretermisión de una lista de elegibles, luego de la entrevista, no es un hecho vulnerador de las disposiciones jurídicas contenidas en la Ley 1904 de 2018, cuando se demuestra que la convocatoria para la elección del secretario del Concejo de Zipaquirá observó los valores supremos que pretende preservar la Constitución –artículo 126 superior– y el legislador para el acceso a los empleos públicos, provistos mediante la intervención de la facultad eleccionaria de las corporaciones públicas.

127. Finalmente, la Sala destaca que, la sesión del 30 de noviembre de 2021, mediante la cual se llevaron a cabo las entrevistas de forma virtual a los aspirantes para posteriormente surtir la elección del secretario general del Concejo municipal de Zipaquirá, se transmitió en vivo en redes sociales por lo que la ciudadanía pudo conocer a las personas que fueron seleccionadas y escucharlas en cada una de sus intervenciones.

128. Del mismo modo, esta Sección advierte que en el cronograma establecido por la convocatoria se dispuso dar espacio para que la comunidad se pronunciara frente al informe relacionado el listado de admitidos y el cumplimiento de los requisitos de experiencia y formación profesional de los aspirantes, presentado por el Comisión de Acreditación Documental de la Corporación, pues dicha etapa se surtió el 24 de noviembre de 2021, sin embargo, no se presentaron reclamaciones.



129. Así mismo, como ya se expuso, los candidatos expusieron sus hojas de vida ante la sesión plenaria del Concejo Municipal de Zipaquirá y ante toda la ciudadanía del 30 de noviembre de 2021, toda vez que dichas intervenciones fueron transmitidas en vivo por la red social Facebook, por lo que contrario a lo dicho por la demandante existieron espacios suficientes para que cualquier persona pudiese exponer sus inconformidades.

130. En ese sentido, la Sala resalta que, teniendo en cuenta que la comunidad podía ejercer de esa manera control sobre la elección, la supuesta falta de publicación del nombre de los 5 aspirantes autorizados para presentar entrevista, de sus resultados o de sus hojas de vida, no tiene la suficiente incidencia, pues se cumplió con el fin último de la norma que es que el desarrollo de las actuaciones administrativas se encuentre, por regla general, abierta al público en general en aras del control, por el que propende la Constitución, bajo el concepto de democracia participativa<sup>36</sup>.

131. Así, se debe confirmar la decisión de primera instancia de negar las pretensiones de la demanda contra la elección de la secretaria general del Concejo Municipal de Zipaquirá para el periodo 2022, al no evidenciarse las transgresiones ventiladas por la parte actora.

132. Por las anteriores consideraciones, la Sala Electoral del Consejo de Estado determina que no existe consideración alguna para revocar el fallo de primera instancia.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en uso de facultades constitucionales y legales,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 1 de septiembre de 2022, proferida por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda contra la designación de la señora Sonia Avendaño Chaparro como secretaria general del Concejo Municipal de Zipaquirá para el periodo 2022, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: EXHORTAR** al Concejo municipal de Zipaquirá para que en lo sucesivo dentro de los procesos de elección de su secretario general implemente medidas de seguridad para la realización de las pruebas de conocimientos.

**TERCERO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.



---

Demandante: Laura Vanessa Acuña Aldana  
Rad.: 25000-23-41-000-2022-00004-01  
Demandada: Sonia Avendaño Chaparro, secretaria  
general del Concejo Municipal de Zipaquirá

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
**Magistrado**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Magistrada**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
**Magistrado**

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