



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

---

Bogotá, D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación interna: 2471**

**Número único: 11001-03-06-000-2021-00137-00**

**Referencia:** Finalización del periodo del actual contralor distrital de Bogotá. Momento en que deben efectuarse las siguientes convocatorias y elecciones de contralores territoriales, una vez finalizado el tránsito legislativo previsto en el Acto Legislativo 4 de 2019

#### I. LA CONSULTA

El Gobierno Nacional, por intermedio del ministro de Justicia y del Derecho, solicita a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la emisión de un concepto sobre el periodo del actual contralor distrital de Bogotá, D.C., y sobre el momento en que debe efectuarse la elección de los futuros contralores territoriales.

Las inquietudes formuladas son las siguientes:

1. Teniendo en cuenta los preceptos constitucionales vigentes y [la] jurisprudencia, así como las normas aplicables, ¿cuál es la fecha de terminación del periodo del Contralor Distrital de Bogotá D.C., elegido por el Concejo de Bogotá el 18 de noviembre de 2020 quien tomó posesión el mismo día?
2. ¿Con posterioridad al periodo transitorio de los actuales contralores territoriales, en qué periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal y/o Distrital se debe llevar a cabo la convocatoria y elección de los contralores territoriales?

El Ministerio recuerda que, conforme a lo previsto en el artículo 272 de la Constitución Política, «[l]a vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde hay contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República».

Agrega que, con la modificación realizada al citado artículo, mediante el artículo 4º del Acto Legislativo 4 de 2019:

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales [sic], de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

Pone de presente, además, que, para el Distrito Capital de Bogotá, el artículo 106 del Decreto Ley 1421 de 1993 prevé que «[e]l contralor será elegido por el Concejo Distrital para periodo igual al del alcalde mayor, de terna integrada con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá y uno por el Tribunal Administrativo con jurisdicción en la ciudad».

Manifiesta que, con fundamento en las citadas disposiciones normativas, el 28 de febrero de 2020 culminó el periodo del señor Juan Carlos Granados Becerra, como contralor de Bogotá, por lo que el Concejo Distrital designó, el 1 de marzo de 2021, a la señora María Anayme Barón Durán, como contralora en encargo, hasta tanto se realizaran las elecciones de la persona que debía ocupar el cargo en propiedad.

Precisa que, con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, a causa de la pandemia de COVID-19, el proceso de elección del contralor distrital de Bogotá solo se realizó hasta el mes de noviembre de 2020. La designación recayó sobre el señor Andrés Castro Franco, quien tomó posesión el 18 de noviembre de 2020.

Señala, el Ministerio, que «existe un vacío en el acto de elección de 18 de noviembre de 2020 y el acta de la sesión del Concejo, pues ningún documento determinó ni señaló la fecha hasta la cual se desarrollará el periodo del actual Contralor de Bogotá D.C.».

Resalta, como antecedentes, el Concepto 2443 del 28 de febrero de 2020, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el que se resolvió la pregunta de «¿[h]asta cuándo va el periodo del actual Contralor Distrital?».

## II. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a los interrogantes formulados por el ministro, la Sala analizará los siguientes puntos: *i)* La normativa constitucional vigente sobre el periodo de los contralores territoriales, aplicable al caso concreto; *ii)* el periodo fijo, como forma de vinculación al empleo público; diferencia entre el periodo institucional y el individual; *iii)* los lineamientos de la Sala sobre el periodo institucional del cargo de los contralores territoriales y, en particular, del periodo del contralor distrital de Bogotá; *iv)* los antecedentes del Acto Legislativo 4 de 2019; *v)* la aplicación del periodo de transición, en el caso del contralor distrital de Bogotá y el impacto de la pandemia de COVID-19 en su elección; *vi)* el derecho fundamental de acceso a cargos públicos y la prevalencia, en este caso particular y concreto, del interés general, resguardado con la autonomía del control fiscal y el equilibrio institucional, y *vii)* la convocatoria y las sesiones ordinarias de las asambleas departamentales y de los concejos municipales y distritales para la elección del contralor distrital.

### **A. La normativa constitucional vigente sobre el periodo de los contralores territoriales, aplicable al caso concreto**

Para el 18 de noviembre de 2020, fecha de elección y posesión del actual Contralor Distrital de Bogotá, la disposición constitucional vigente sobre la elección de estos servidores públicos era el artículo 272 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019.

En efecto, la Constitución Política consagra, en el Título X (*De los organismos de control*), Capítulo I, el régimen constitucional del control fiscal, encargado de velar por la defensa y protección del patrimonio público. El control fiscal, según el artículo

267 de la Constitución Política, es una función pública en cabeza de la Contraloría General de la República, mediante la cual se vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todos los recursos públicos<sup>1</sup>.

Entre otros aspectos, el artículo 272 constitucional regula la creación, organización y funcionamiento de las contralorías territoriales, incluyendo el periodo de los respectivos contralores, aspecto sobre el cual ha habido importantes modificaciones a nivel constitucional. En efecto, esta norma constitucional, desde su creación, había determinado que los contralores territoriales eran electos para un periodo *igual* al de los alcaldes y gobernadores, de la siguiente manera:

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Igualmente les corresponde elegir contralor para período **igual** al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo [se destaca].

Este parámetro se mantuvo igual con la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 2 de 2015, en el cual se determinó:

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso [énfasis añadido].

Sin embargo, el Acto Legislativo 4 de 2019 incorporó uno de los principales cambios en el diseño institucional constitucional de los contralores territoriales, debido a que buscó escindir el periodo de estos servidores públicos del correspondiente a los alcaldes y gobernadores. Para lograr este objetivo, la norma previó, como mecanismo de transición, que el siguiente contralor territorial, elegido después de la promulgación del acto legislativo, estaría en el cargo por un periodo de solo dos años (la mitad del término anterior), a diferencia de los subsiguientes servidores públicos que fueren designados en dichos cargos, quienes serán elegidos para un periodo constitucional de cuatro años, que no podrá coincidir con el de los respectivos gobernadores o alcaldes.

---

<sup>1</sup> En esa línea, la vigilancia fiscal comprende un control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno. Tales controles, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8º de la citada ley, se efectúan con base en criterios de "eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. Ver los artículos 267 constitucional y 9º de la Ley 42 de 1993. Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2015.

Según la reforma constitucional (vigente en la actualidad):

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de **cuatro años** que **no** podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde [énfasis propio].

Ahora bien, como se anunció, para lograr el tránsito entre la disposición anterior y la nueva, el constituyente derivado estableció un régimen transitorio, conforme al cual:

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o.** La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período de dos años. (énfasis propio).

Es decir, el Legislador procuró que hubiera un intervalo entre las elecciones de los alcaldes y gobernadores, y las de los respectivos contralores territoriales. Por consiguiente, los periodos de estos servidores públicos no deben ser concomitantes, sino intercalados, de tal manera que solo coincidan parcialmente, en procura de fortalecer la autonomía de los órganos de control fiscal territoriales, mediante la consecución de un adecuado equilibrio o balance institucional.

En efecto, no debe perderse de vista que, según el mismo artículo 272 de la Carta Política, a las contralorías departamentales, distritales y municipales les corresponde vigilar el buen uso de los recursos públicos de los departamentos, los distritos y los municipios, respectivamente, sin perjuicio de las atribuciones otorgadas a la Contraloría General de la República. Tampoco debe olvidarse que los principales administradores y ejecutores de tales sumas de dinero son, precisamente, los gobernadores y los alcaldes, como jefes de las correspondientes entidades territoriales.

En esa medida, la Sala entiende que el Congreso de la República, al momento de discutir y aprobar el Acto Legislativo 4 de 2019, consideró que, entre menor interferencia política pudiera existir en la designación de los contralores territoriales y el ejercicio de sus cargos, frente a la elección de los mandatarios locales y el cumplimiento de sus funciones, mayor podría ser la autonomía de los respectivos órganos de control fiscal territorial.

Para asegurar este propósito, la norma transitoria estableció que el siguiente contralor elegido tendría un periodo de solo dos años, teniendo en cuenta que el término de los contralores elegidos, hasta ese momento, **debía coincidir** con el periodo de los respectivos gobernadores y alcaldes.

En relación con la reforma que implicó el Acto Legislativo 4 de 2019, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 12 de noviembre de 2019<sup>2</sup>, explicó:

En lo que atañe al periodo de los contralores departamentales, municipales y distritales, el Acto Legislativo 4 de 2019 introdujo el cambio más importante, pues mientras que el texto anterior del artículo 272 de la Carta Política decía que dichos servidores eran elegidos «para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso», la norma actual estatuye que la elección debe hacerse

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2436 del 12 de noviembre de 2019.

«para un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde».

Con este fin (hacer que el periodo de tales contralores no coincida con el de los gobernadores y alcaldes), el parágrafo transitorio 1º de la norma que se comenta dispone: «La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un periodo de dos años». De esta manera, dentro de dos años, las asambleas y los concejos tendrán que hacer una nueva elección de contralores territoriales, quienes sí tendrán un periodo de cuatro años, así como todos los que sean elegidos de forma subsiguiente. [Se resalta, en esta ocasión].

Ahora bien, por disposición expresa del artículo 7 del Acto Legislativo 4 de 2019, la reforma constitucional entró en vigencia «a partir de la fecha de su promulgación», lo que ocurrió el 18 de septiembre 2019, mediante su publicación en el Diario Oficial n.º 51.080.

En efecto, como norma jurídica que es, el artículo 272 superior, modificado por la reforma constitucional, «tiene carácter vinculante<sup>3</sup>, efecto general inmediato<sup>4</sup> y poder reformativo de las disposiciones constitucionales anteriores»<sup>5</sup>. Lo anterior, en armonía con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 153 de 1887, según el cual: «La Constitución es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior á [sic] la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente».

Por consiguiente, al no haberse previsto una disposición que postergara su vigencia, sino que esta fue supeditada a la promulgación, ocurrida el 18 de septiembre 2019, esta norma se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico, y es aplicable al caso concreto, debido a que el actual contralor de Bogotá fue el «siguiente» contralor elegido en el distrito capital, después de la reforma.

Por consiguiente, a dicho contralor le resulta aplicable la norma de transición, conforme a la cual su periodo es de dos (2) años.

Ahora bien, para definir cuándo finaliza el periodo de transición del contralor distrital de Bogotá, la Sala pasa a explicar por qué el periodo de este servidor público continúa siendo institucional, y no personal, por lo cual se contabiliza desde la fecha prevista, directa o indirectamente, en la Constitución Política, y no a partir de la fecha de su posesión.

## **B. El periodo fijo, como forma de vinculación al empleo público. Diferencia entre el periodo institucional y el individual**

La regla general de vinculación al servicio público en Colombia es la carrera administrativa, por disposición del artículo 125 superior. Sin embargo, existen también empleos públicos de periodo fijo, de libre nombramiento y remoción y empleos públicos temporales<sup>6</sup>.

Los empleos de periodo fijo se diferencian de los otros en que están delimitados temporalmente (tienen una duración determinada). Por tal razón, en estos casos, «el funcionario ejerce sus funciones durante un lapso delimitado en la Constitución,

<sup>3</sup> «[3] Sentencia C-652 de 2003».

<sup>4</sup> «[4] Sentencia C-957 de 2007».

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2436 de 2019.

<sup>6</sup> Ley 909 de 2004.

la Ley o el reglamento, por lo que puede ser retirado del mismo en el momento en el que se cumpla el plazo establecido para tal efecto»<sup>7</sup>.

Esta clase de empleos tiene como fundamento, entre otros, los principios de participación y el principio democrático, en el sentido de que facilitan el acceso a un cargo público, porque permiten el cambio continuo de servidores públicos, y, a la vez, velan porque las funciones se ejerzan de manera autónoma e independiente, «al margen de los vaivenes políticos»<sup>8</sup>.

Los empleos de periodo fijo, por regla general, son institucionales, es decir, que la persona debe permanecer en el cargo durante un tiempo objetivo, que atiende a una fecha genérica establecida para todos los servidores públicos que se vinculen al mismo cargo. El tiempo está delimitado de forma específica por la Constitución o la ley, o es deducible de este marco jurídico. Sin embargo, existen excepciones, que son los empleos de periodo fijo, pero personal o subjetivo, caso en el cual el tiempo de ejercicio del cargo se contabiliza a partir de la posesión.

En efecto, según el párrafo del artículo 125 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2003:

Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de **elección** tienen el carácter de **institucionales**. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán **por el resto del período para el cual este fue elegido** [negritas fuera de texto].

En el debate del proyecto de acto legislativo, inicialmente, el párrafo propuesto, en relación con el artículo 125, fue el siguiente:

[l]os periodos establecidos en la Constitución Política o la ley para cargos de elección de la rama ejecutiva, los organismos de control y la Fiscalía General de la Nación, tiene el carácter de institucionales. Quienes sean designados para ocupar tales cargos, en remplazo por falta absoluta del titular, lo harán por el resto del periodo para el cual este fue elegido.

Sin embargo, en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes (segunda vuelta), se acogió una propuesta en el sentido de que la regla del periodo institucional operaría para todos los cargos de elección (popular o por parte de cuerpos colegiados). Y, por ende, se aprobó el texto transcrito inicialmente<sup>9</sup>.

De lo anterior se desprende que los periodos de los cargos de *elección*, cuando se encuentran definidos en la Constitución o en la ley, son, en principio, institucionales u objetivos, a menos que una norma de ese mismo nivel los califique expresamente como personales, subjetivos o individuales (sin contrariar, desde luego, la Carta Política, cuando se trate de disposiciones legales).

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-014 de 2019.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-014 de 2019.

<sup>9</sup> Congreso de la República, Gaceta 271 de 2003, página 14. Sobre ese particular, el informe de ponencia expresó que "El Representante Zamir Silva dejó una constancia en el sentido de que (sic) la redacción del artículo se refiera simplemente a cargos de elección. || La Comisión aprobó el artículo como fue presentado en la ponencia, sin que se presentaran proposiciones. Por efecto de la supresión del artículo anterior, este artículo pasa a convertirse en el 6°. Cita en la Sentencia C-166 de 2014.

Sin embargo, dicha regla general tiene excepciones, como sucede con los magistrados de las altas cortes, respecto de quienes la Constitución<sup>10</sup>, de manera específica, determina que tienen un periodo individual. En consecuencia, para definir si el periodo de cada cargo es institucional o personal, se debe analizar, en concreto, y verificar el marco constitucional y legal de manera sistemática, procurando lograr el efecto útil de la norma:

[...] la fijación constitucional de los periodos de los cargos debe interpretarse a partir de la necesidad de otorgar efecto útil a las disposiciones superiores, de manera que al armonizarlas con otras no se llegue a vaciar su contenido<sup>11</sup>.

Sobre la diferencia entre periodos fijos institucionales y personales, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el Concepto 2180 de 27 de enero de 2014, reiterado en el Concepto 2449 del 8 de octubre de 2020, sistematizó sus lineamientos, lo cual se cita *in extenso*, por su relevancia para el caso concreto:

En relación con los cargos de periodo o, como los llama la ley, “de período fijo”, la jurisprudencia y la doctrina de esta Sala han distinguido, de vieja data, entre “periodo personal, individual o subjetivo” y “periodo institucional u objetivo”, de lo cual se derivan algunas consecuencias importantes, no sólo en la manera de contabilizar el respectivo término, especialmente cuando el titular del cargo falte en forma absoluta (por muerte, incapacidad, renuncia o destitución, entre otras) y haya lugar a reemplazarlo, sino también para determinar la forma y el momento de empezar a ejercer el cargo y de retirarse del mismo.

A este respecto se ha entendido que periodo “institucional u objetivo” es aquel que, además de tener una duración fija (en meses, años o en cualquier otra unidad de tiempo), tiene establecidas sus fechas de inicio y finalización, ya sea porque tales fechas estén indicadas de manera determinada y expresa en una norma constitucional o legal, **o bien porque sean determinables, a partir de lo previsto en disposiciones de la misma índole.**

En cambio se considera como periodo “personal o subjetivo” aquel cuyas fechas de inicio y terminación no han sido definidas en la Constitución o en la ley, **y tampoco resultan determinables**, de tal manera que la fecha de finalización del periodo de cada servidor público que ocupa uno de estos cargos está dada por la fecha en la que dicha persona toma posesión de su empleo. (negrillas fuera de texto)

[...]

*“Como señaló esta Sala en el Concepto 2085 de 2011..., existen casos en que el inicio del periodo institucional está fijado en una norma jurídica y hay casos en que no es así, **pero ello no impide su determinación para dar cumplimiento a la finalidad de dichos periodos**... Precisamente, en este último escenario, cuando la fecha de inicio no está determinada por la ley, la Sala ha utilizado referentes históricos y fácticos, como la fecha de posesión de quien dio inicio al periodo institucional”. [Se resalta].*

<sup>10</sup> Sobre los magistrados de altas Cortes, el artículo 233 Superior, específicamente determina que ejercen en «periodos individuales de ocho años». En ese sentido se pueden consultar las Sentencias C-037 de 1996 y C-166 de 2014.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-166 de 2014.

En el mismo concepto la Sala sintetizó los criterios de diferenciación entre los periodos institucionales y personales, así como las principales consecuencias jurídicas que se derivan de esta distinción, así:

***“D. LAS CONSECUENCIAS DE QUE UN PERIODO SEA INSTITUCIONAL Y NO PERSONAL***

***“Sea lo primero señalar que en el caso de los cargos que tienen fijado un periodo institucional, el tiempo de inicio y de terminación de los mismos, es un elemento objetivo del respectivo empleo, que no se ve afectado por los elementos subjetivos o personales relacionados con el servidor público, como el nombramiento, la posesión, la renuncia, etc. Estos últimos acompañan al servidor que ocupa dichos cargos, pero no modifican el periodo institucional como elemento objetivo que es.***

***“Por ello, la Sala ha reiterado que la denominación de un periodo como institucional significa que existe certeza del momento en que el mismo empieza y termina<sup>12</sup>; implica también que el periodo es estable y perentorio de forma que no se extiende mas (sic) allá del plazo fijado para su finalización<sup>13</sup>; y conlleva igualmente que a su vencimiento cesa la competencia del funcionario, por lo cual éste deberá dejar el cargo<sup>14</sup>.***

***“Igualmente se observa que el periodo institucional es fijo en el tiempo y que no se ve afectado por situaciones particulares del servidor público (renuncia, abandono, muerte, etc.); su inicio tampoco depende, se suspende o se desplaza en razón de situaciones coyunturales como la fecha de posesión, de designación, etc. Y tampoco vuelve a empezar por efectos de la declaratoria de nulidad de la elección de su titular<sup>15</sup>.***

***“En general, ninguna circunstancia tiene la entidad suficiente para desplazar los periodos institucionales y originar fechas distintas para el inicio y terminación de los mismos, pues ello, precisamente, acabaría con su carácter institucional y generaría multiplicidad de periodos atípicos en el tiempo, según las situaciones particulares de cada caso. Así, por ejemplo, si un congresista o un alcalde o un diputado o un concejal, toma posesión de su cargo después de iniciado su periodo, aún por fuerza mayor, en todo caso cesará en sus funciones cuando el periodo institucional termine. Del mismo modo si se produce su renuncia o se anula su elección, quien haya de reemplazarlo sólo ocupará el cargo hasta que el respectivo periodo finalice. Esa es una consecuencia del carácter institucional de sus periodos.***

***“La Sala tampoco encuentra que los periodos institucionales deban moverse en el tiempo para garantizar que su titular tenga el goce efectivo del tiempo fijado para el periodo, pues en tal caso simplemente se estaría frente a periodos personales (...)”.* [Negrillas en el original; subrayas añadidas].**

Igualmente, cabe mencionar que, en el concepto 2443 de 2020, la Sala precisó:

<sup>12</sup> «[20] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1743 del 08 de junio de 2006...».

<sup>13</sup> «[21] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1860 del 06 de diciembre de 2007...».

<sup>14</sup> «[22] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2032 del 29 de octubre de 2010...».

<sup>15</sup> «[23] Al respecto, la Sala indicó lo siguiente en su reciente Concepto 2085 de 2011(...)».

Además de lo dicho insistentemente en los conceptos parcialmente transcritos, la Sala se permite precisar que ni los períodos personales ni los institucionales pueden ser alterados por situaciones personales de quienes desempeñan el cargo, valga decir suspensiones, licencias, permisos, vacaciones, etc.<sup>16</sup> [Subrayas añadidas].

Así las cosas, del artículo 125 superior se desprende que en el ordenamiento jurídico colombiano una de las formas de acceso a los empleos públicos es la vinculación mediante cargos de «periodo fijo». Estos, a su vez, se clasifican en periodos *institucionales u objetivos* y periodos *individuales, personales o subjetivos*, los cuales presentan diferencias relevantes. Entre las más importantes, se encuentran aquellas relacionadas con la fecha en que debe empezar a ejercerse el cargo y la fecha de finalización del mismo, así como la posibilidad de suspensión o interrupción de los respectivos términos.

En el periodo fijo institucional, las situaciones personales del servidor público, como la fecha de posesión, no afectan el periodo durante el cual se debe ejercer el cargo, incluso si tales circunstancias, como se profundizará más adelante, obedecen a razones de caso fortuito o fuerza mayor. Una consecuencia de esto es que la persona que se designe en reemplazo es elegida o nombrada por el tiempo restante del periodo institucional que falte para completar el ciclo: «En general, ninguna circunstancia tiene la entidad suficiente para desplazar los periodos institucionales y originar fechas distintas para el inicio y terminación de los mismos»<sup>17</sup>.

Para distinguir si se trata de un periodo institucional, se debe verificar si la Constitución o la ley determinan expresamente, además del tiempo de duración del cargo (en años o meses), sus fechas de inicio y finalización, o si, al menos, tales fechas pueden ser establecidas claramente, a partir de la lectura de las disposiciones contenidas en el citado marco jurídico.

### **C. Lineamientos de la Sala sobre el periodo institucional del cargo de contralor distrital**

Los contralores departamentales, distritales y municipales, en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, tienen un periodo institucional u objetivo, que no personal o subjetivo. En efecto, el artículo 125 superior establece que son periodos institucionales los cargos de elección, como sucede en el presente caso, porque los contralores territoriales son servidores públicos elegidos por las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales. Adicionalmente, en criterio de la Sala, al tener los contralores territoriales, originalmente, el mismo periodo de alcaldes y gobernadores, la fecha de inicio y terminación de sus periodos eran las mismas de las de estos funcionarios.

Por esa razón, los citados contralores tenían un periodo institucional, premisa que no fue objeto de cambio con el Acto Legislativo 4 de 2019. Al contrario, de la reforma constitucional, se infiere que el constituyente derivado quiso mantener el carácter objetivo de dichos periodos, aunque invirtiendo la regla de coincidencia que las normas superiores establecían, entre estos periodos y los de los mandatarios locales.

<sup>16</sup> «[3] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2281 de 2016».

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2449 del 8 de octubre de 2020.

En ese sentido, en el Concepto del 12 de noviembre de 2019<sup>18</sup>, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado estudió el sistema de elección de los contralores territoriales, a la luz de las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 4 de 2019 al artículo 272 de la Constitución Política. En dicha oportunidad, la Sala sostuvo que, a pesar de la reforma, el periodo de esos servidores públicos:

**[S]igue siendo institucional, fijo u objetivo** (y no personal), a la luz de la finalidad perseguida por el Constituyente derivado, en el sentido de que el periodo de los contralores territoriales no debe coincidir, ahora, con el de los gobernadores o alcaldes respectivos, y de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 125 de la Carta Política, adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2003<sup>19</sup> [énfasis añadido].

Más recientemente, en concepto del 28 de febrero de 2020<sup>20</sup>, la Sala de Consulta y Servicio Civil precisó que el período **del contralor distrital de Bogotá**, elegido el 1 de junio de 2016, **culminó el 31 de diciembre de 2019**. Lo anterior con fundamento en que el periodo del contralor distrital tenía una duración de cuatro años, que se contabilizaban de una forma igual al periodo del alcalde mayor de Bogotá. Según este concepto:

En efecto, el artículo 323 C.P., vigente para el 1 de junio de 2016, en lo pertinente disponía: «La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día, por períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente». Por su parte, el artículo 314 C.P., establece que los alcaldes de los municipios serán elegidos popularmente «para períodos **institucionales** de cuatro (4) años (...)». No sobra recordar que el último inciso del artículo 7 del A.L. 02 de 2002 estableció el 1 de enero del período constitucional correspondiente como fecha de inicio del período institucional de 4 años<sup>21</sup>.

Igualmente, por disposición del artículo 16 del Decreto Ley 1421 de 1993, sobre la elección de funcionarios por parte del Concejo Distrital, «[s]iempre que se haga una elección después de haberse iniciado un período, se entiende efectuada para lo que falte del mismo».

Por consiguiente, tras realizar una interpretación sistemática, la Sala indicó que «es la misma Constitución la que establece que el período del Contralor Distrital de Bogotá, [al ser igual que el periodo del alcalde distrital], es institucional» [se destaca]. Bajo ese entendido, se concluyó lo siguiente:

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2436 de 2019.

<sup>19</sup> «Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones».

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2443 de 2020.

<sup>21</sup> A.L. 02 de 2002, «**artículo 7**. La Constitución Política tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

**Artículo transitorio.** Todos los Alcaldes y Gobernadores que inicien sus períodos entre la vigencia del presente Acto Legislativo y el 31 de diciembre del año 2003, ejercerán sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31 de diciembre del año 2007. Sus sucesores se elegirán para un período que terminará el mismo 31 de diciembre del año 2007. Todos los Gobernadores y Alcaldes elegidos con posterioridad al 29 de octubre del año 2000 y antes de la vigencia del presente acto legislativo, ejercerán sus funciones por un período de tres años. Sus sucesores se elegirán para un período que termina el 31 de diciembre de año 2007.

En todo caso, el último domingo del mes de octubre del año 2007, se elegirán alcaldes y Gobernadores para todos los Municipios, Distritos y Departamentos del país, para períodos institucionales de cuatro años, que se iniciarán el 1° de enero del año 2008.

El período de cuatro años de los miembros de las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Ediles se iniciará el 1° de enero del año 2004».

La naturaleza institucional y precisa del período del Contralor Distrital de Bogotá que, según se ha expuesto se deriva directamente de la Constitución Política, impide que las especiales circunstancias que hubiesen rodeado la elección del «actual» contralor -como podría ser el que haya sido elegido el 1 de junio de 2016-, puedan considerarse óbice para la estricta aplicación de tales reglas constitucionales [...]. [Resalta la Sala].

De esa manera, la Sala, al analizar una norma distrital, que desconocía las fechas de inicio y terminación del periodo institucional del respectivo contralor, aplicó la excepción de inconstitucionalidad, con fundamento en que:

[E]n las normas constitucionales vigentes para el 1 de junio de 2016, fecha de elección del «actual» Contralor Distrital de Bogotá, el período de los contralores territoriales era de carácter institucional y debía coincidir con el período del alcalde o gobernador correspondiente, según fuera el caso. Esto es así pues tanto en el texto original como en la modificación introducida por el A. L. 02 de 2015 quedó claro que dicho período era «igual al del gobernador o alcalde, según el caso»<sup>22</sup>.

A la luz de esta conclusión, resulta forzoso dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 4 del texto superior (...). La incompatibilidad entre el Acuerdo 639 de 2016 y el texto superior entonces vigente consiste en que, pese a que este último establecía que el período del Contralor Distrital era institucional y coincidía con el período del alcalde, el acto administrativo fijó fechas de inicio y terminación del período que no coinciden con dicha norma constitucional. Por tal razón, la evidente incompatibilidad entre el precepto superior y el acuerdo anónima la eficacia jurídica de este último.

Así las cosas, los principales argumentos que sustentan la posición de la Sala, en el sentido de que el periodo del contralor distrital de Bogotá es institucional, fijo u objetivo, mas no personal o individual, se basan en una interpretación sistemática de la Constitución Política, conforme a la cual: *i)* por disposición del artículo 272 de la Constitución, en su contenido original y modificado por el Acto Legislativo 2 de 2015, el contralor distrital de Bogotá (como los demás contralores territoriales) se elegía para un periodo de cuatro años, que debía coincidir con el del alcalde distrital; *ii)* según el artículo 314 superior, el periodo de los alcaldes es institucional. Por consiguiente: *iii)* el periodo del contralor distrital coincidía con el de los mencionados servidores públicos de elección popular, y, en esa medida, *iv)* compartía su naturaleza institucional, pues la Constitución establecía expresamente su duración (4 años) y, del marco superior, podía inferirse claramente cuáles eran las fechas de inicio y terminación del periodo.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los periodos de los órganos del Estado y de los cargos públicos no pueden tener interrupciones o *solución de continuidad*, más allá de los casos de vacancia previstos expresamente en la Constitución o en la ley, para determinados órganos (como sucede, por ejemplo, con la vacancia del Congreso, entre sus periodos de sesiones ordinarias). Así, no es posible concluir que el periodo de los contralores territoriales elegidos antes del Acto Legislativo 4 de 2019 terminó el 31 de diciembre de 2019, como lo dijo la Sala, pero que el periodo de los nuevos contralores, elegidos después de la promulgación de dicha reforma

---

<sup>22</sup> «No escapa a la Sala que el artículo 272 C.P. fue modificado por el A.L. 4 de 2019. Sin embargo, para el concepto que en esta ocasión se rinde no es menester profundizar en el análisis de esa reforma, por cuanto no incide en el problema jurídico que aquí se analiza». Cita del Concepto 2443 de 2020.

constitucional, no haya empezado el 1 de enero de 2020, sino en una fecha posterior e indeterminada (dependiendo de la posesión de cada uno), pues ello equivaldría a sostener que, durante cierto tiempo, no hubo contralores territoriales en propiedad (aunque algunas personas hubieran ocupado dichas posiciones en encargo).

El carácter permanente con el que deben ejercerse ciertas funciones públicas, como sucede, en este caso, con el control fiscal, exige que el vencimiento del periodo institucional de quienes las ejercen coincida con el inicio del periodo de quienes deban sustituirlos.

Ahora bien, el Acto Legislativo 4 de 2019 dispuso expresamente que el periodo de los contralores territoriales, aunque seguiría siendo de 4 años (salvo el de los elegidos inmediatamente después de la promulgación de dicha enmienda), no podía coincidir con el de los alcaldes y gobernadores. Por este motivo, es importante acudir a los antecedentes legislativos, en procura de identificar si el propósito del constituyente derivado fue cambiar la naturaleza del cargo, en el sentido de tornarlo, de uno de periodo institucional a uno de carácter personal.

#### **D. Breve referencia al trámite en el Congreso de la República del Acto Legislativo 4 de 2019**

Por razones de precisión, celeridad y economía procesal, la Sala se limitará a mencionar los antecedentes legislativos de la reforma constitucional relativos al cambio en el periodo de los contralores territoriales.

Según la exposición de motivos<sup>23</sup>, el propósito general de este proyecto fue el de fortalecer la función de control fiscal, para atender las demandas actuales de la sociedad colombiana, que exige contar con instrumentos jurídicos idóneos y eficaces para evitar la pérdida o el detrimento de los recursos públicos, y para, llegado el caso, lograr su pronta y completa recuperación<sup>24</sup>.

Inicialmente, el proyecto de acto legislativo no dispuso el cambio del periodo del contralor. Este fue propuesto y aprobado en primer debate, en la Comisión Primera del Senado, en primera vuelta, después de considerar que esa propuesta contribuía a «equilibrar los poderes»<sup>25</sup> y era una de las herramientas propuestas en el proyecto como forma de lucha contra la corrupción.

Particularmente, en relación con los dos años de transición, se indicó que, «con la incorporación de este ajuste en el periodo de los actuales contralores se genera menos traumatismo al momento de lograr la no concurrencia entre estos y alcaldes o gobernadores según el caso»<sup>26</sup>.

Vale resaltar que, en el último debate del proyecto, se aprobó la regla contenida en el parágrafo transitorio 1º de la norma citada, en el sentido de que la próxima elección de estos contralores sería para un periodo de dos años, y que tales funcionarios debían ser elegidos y posesionados «entre el 1º de enero y el 28 de febrero de 2020»<sup>27</sup>.

Sin embargo, por diferencias en el texto del proyecto de acto legislativo aprobado en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, se conformó una

<sup>23</sup> Senado de la República, Gaceta 360 de 2019.

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2436 de 2019.

<sup>25</sup> Congreso de la República, Gaceta 439 de 2019, Senado.

<sup>26</sup> Senado de la República, Gaceta 799 de 2019.

<sup>27</sup> Senado de la República, Gaceta 820 de 2019.

comisión de conciliación, que propuso eliminar ese periodo de elección<sup>28</sup>, con fundamento en la presunta «imposibilidad material de cumplir con el mismo».

De lo anterior, se desprende que el constituyente derivado en ningún momento buscó, con el acto legislativo, incorporar un cambio en el periodo de los contralores territoriales, que consistiera en mutar su naturaleza jurídica, de un periodo institucional a uno personal. Al contrario, se observa la preocupación del Congreso para lograr el efecto útil de la norma constitucional, en el sentido de adoptar un mecanismo para que el periodo de los contralores territoriales no coincidiera con el de los alcaldes y gobernadores. Para ello, el mecanismo que se propuso fue el de adoptar una norma de transición.

En efecto, como lo ha indicado la Corte Constitucional, «no puede perderse de vista que la fijación constitucional de los periodos de los cargos debe interpretarse a partir de la necesidad de otorgar efecto útil a las disposiciones superiores, de manera que al armonizarlas con otras no se llegue a vaciar su contenido»<sup>29</sup>. Para la Sala, considerar que el periodo de los contralores territoriales es personal restaría utilidad y eficacia a la norma constitucional, en la medida en que implicaría que: *i)* el periodo de cada uno de los contralores departamentales, municipales y distritales del país terminaría iniciando en una fecha distinta (la de posesión del respectivo servidor público) y, por lo tanto, acabaría finalizando en una fecha también diferente, y *ii)* a la larga, debido a las circunstancias particulares de cada entidad territorial y de cada funcionario, el periodo de algunos contralores podría terminar coincidiendo con el de los respectivos alcaldes y gobernadores, desvirtuando, de esta forma, el texto y la finalidad (*telos*) de la reforma constitucional, en este punto específico.

Al contrario, para materializar el propósito del constituyente derivado, en el sentido de evitar la coincidencia de los periodos de los contralores territoriales y de los mandatarios municipales, distritales y departamentales, se debe propender porque el periodo de aquellos servidores públicos se mantenga fijo y uniforme, en el ordenamiento jurídico, y no esté sometido al vaivén de las circunstancias particulares de cada contralor, de cada proceso de elección, de cada entidad territorial o, incluso, de cada candidato, lo que podría terminar opacando, en el futuro, el fin que se buscó con la reforma constitucional, que consistía, en últimas, en mejorar la eficacia del control al manejo de los recursos públicos, tanto en el nivel nacional como en el orden territorial.

De esta manera, al propender por el respeto de este marco institucional, se contribuye a garantizar el objetivo del constituyente derivado, que está en armonía con los principios constitucionales de equilibrio de los poderes públicos y de autonomía de los órganos de control, al disminuir las posibilidades de que existan presiones indebidas sobre los órganos de control fiscal de las entidades territoriales, por parte de los alcaldes y gobernadores, e, incluso, de las respectivas asambleas y concejos.

#### **E. Aplicación del periodo de transición en el caso del contralor distrital de Bogotá, y el impacto de la pandemia de COVID-19 en su elección**

En primer lugar, vale la pena recordar lo dicho por la Corte Constitucional en torno a la relación que existe entre la regulación de los periodos y el principio del equilibrio de los poderes, o de los pesos y contrapesos (*checks and balances*):

---

<sup>28</sup> Senado de la República, Gaceta 893 de 2019.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-166 de 2014.

Las reglas sobre periodo en los cargos son especialmente importantes, en tanto soportan el sistema de frenos y contrapesos, así como la separación de poderes. Por ende, su interpretación debe ser cuidadosa y estricta. Sobre el particular, la Corte ha insistido en la trascendencia jurídica que para la estabilidad institucional y para garantizar el derecho de acceso a los cargos públicos tienen los períodos señalados en la Constitución o en la ley cuando fuere el caso. La variación intempestiva del período en curso es un asunto muy sensible desde el punto de vista constitucional, por sus eventuales implicaciones sobre la organización de la estructura del Estado<sup>30</sup>.

Dicho lo anterior, la Sala observa que, según se indicó en el concepto 2443 de 2020:

**El período del Contralor Distrital de Bogotá D.C., elegido el 1 de junio de 2016, culminó el 31 de diciembre de 2019 [se destaca].**

Esta fecha es la misma para todos los demás contralores distritales, departamentales y municipales, pues, como se explicó, su periodo es institucional y debía coincidir con el de los respectivos gobernadores y alcaldes.

De lo anterior se colige, con absoluta claridad que, cualquiera que fuese el plazo o tiempo de duración del cargo de los nuevos contralores territoriales (medido en años o meses), su periodo debía iniciar el 1 de enero de 2020.

De conformidad con lo explicado por la Sala en el Concepto 2436 de 2019, en la siguiente elección efectuada después de la promulgación del Acto Legislativo 4 de 2019:

[D]ado que el Constituyente derivado no sujetó a plazo ni a condición suspensiva la entrada en vigencia del Acto Legislativo 4 de 2019, es claro que las disposiciones de dicha enmienda rigen y obligan desde el día siguiente al de su promulgación, independientemente de las leyes y los actos administrativos que se deban expedir para desarrollar o reglamentar determinados aspectos de la reforma.

En esa medida, es claro que las normas del Acto Legislativo 4 de 2019 deben aplicarse a *cualquier elección* de contralores departamentales, municipales y distritales que se haga *a partir del 18 de septiembre de 2019*, incluyendo aquellas en donde ya se haya iniciado la respectiva convocatoria pública.

A esta aplicación inmediata se refiere, en particular, el párrafo transitorio 1° del artículo 272 de la Carta (artículo 4 del acto legislativo), cuando ordena que «[l]a siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período de dos años» (resaltamos), pues debe entenderse que «*la siguiente elección*» es la primera que se realice después del 18 de septiembre de 2019<sup>31</sup>.

En consecuencia, dado que el anterior periodo institucional de los contralores territoriales finalizó el 31 de diciembre de 2019, se colige, con toda claridad, debido a la reforma constitucional y, en particular, a la norma de transición incorporada en esta, que el siguiente periodo de los contralores es de 2 años, que comenzó el 1 de enero de 2020 y finalizará el 31 de diciembre de 2021.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-166 de 2014.

<sup>31</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2281 de 2016, reiterado en el concepto 2436.

En adición, conforme a lo indicado en el Concepto 2180 de 2014, reiterado en el Concepto 2436 de 2019, debido a que el periodo del contralor distrital es institucional y no personal, «[e]n general, ninguna circunstancia tiene la entidad suficiente para desplazar los periodos institucionales y originar fechas distintas para el inicio y terminación de los mismos, pues ello, precisamente, **acabaría con su carácter institucional y generaría multiplicidad de periodos atípicos en el tiempo, según las situaciones particulares de cada caso**» [énfasis propio]. De ahí que ese tipo de periodos no se vean afectados por situaciones personales o individuales del respectivo servidor público, como la fecha de posesión.

En el presente caso, para el periodo institucional 2020-2021, inicialmente, fue designado un contralor encargado y no en propiedad, lo cual se comprende, en la medida en que, por la reforma constitucional mencionada, debía surtir un proceso de convocatoria, respetuoso de los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género. Por consiguiente, todos los participantes de la convocatoria tenían derecho a conocer las nuevas reglas de juego, derivadas del Acto Legislativo 4 de 2019 y, conforme a ello, decidir si continuaban o no en el proceso de selección, sabiendo que solo serían elegidos para un periodo de 2 años. A este respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el Concepto 2436 de 2019, manifestó:

[...] la Sala considera que pueden seguir adelante los procesos de convocatoria pública para la elección de contralores territoriales iniciados antes de la promulgación del Acto Legislativo 4 de 2019, pero deben ajustarse a los cambios introducidos por dicha reforma constitucional, principalmente en los siguientes aspectos: (i) en cuanto al periodo de *los próximos* contralores territoriales que sean elegidos, que no es de cuatro años, sino de dos, y (ii) en relación con el número de candidatos elegibles, entre los cuales las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales deben efectuar la elección, que ya no es de *diez* (artículo 8, numeral 2º, en concordancia con el artículo 11 de la Ley 1904 de 2018), sino de *tres*.

En virtud de los cambios indicados y, sobretudo, del primero, la Sala recomienda que los procesos en curso se suspendan transitoriamente, para efectos de hacer los ajustes señalados y dar la oportunidad a todos los aspirantes o candidatos de manifestar expresamente si desean continuar en el proceso de elección, bajo las nuevas condiciones, o retirarse, sin ninguna sanción o consecuencia negativa para ellos.

Posteriormente, a finales de 2020, fue elegido un contralor en propiedad. Su elección también resultó afectada, al parecer, por una razón que, en principio y de manera abstracta, podría ser calificada como una circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor, relacionada con la propagación del virus Cov-Sars 2 (enfermedad de COVID-19).

La Sala no desconoce el grave impacto de la pandemia de COVID-19 sobre la salud pública y la vida social y económica del país, lo que generó, justamente, la declaración de emergencia sanitaria, inicialmente, y, luego, de dos estados de emergencia económica y social<sup>32</sup>, así como la adopción de múltiples medidas institucionales, en procura de lograr la prestación de los servicios que las personas requerían y, a la vez, el cumplimiento de las funciones públicas del Estado. Por consiguiente, resulta comprensible, en principio, la demora generada en la elección del nuevo contralor distrital de Bogotá, aunque la Sala desconoce (porque no se

---

<sup>32</sup> Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020.

acreditó en el trámite de esta consulta) las circunstancias particulares y concretas en las que transcurrió dicho proceso electoral, así como el grado de afectación que tuvo, por la pandemia de COVID-19.

Sin embargo, esta situación atípica no puede tener el efecto de mutar la naturaleza de un cargo público, para que deje de ser de periodo institucional, y se convierta en uno de periodo personal, ni, menos aún, de cambiar el diseño institucional previsto en la Constitución Política para los órganos de control. Al contrario, en criterio de la Sala, es importante continuar adoptando las medidas que resulten necesarias para lograr el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas, afectado por la pandemia.

En consecuencia, si el periodo del contralor de Bogotá es institucional, y se busca cumplir con el mandato de alternancia y equilibrio que aprobó el constituyente derivado, debe concluirse que dicho periodo finaliza el 31 de diciembre de 2021, fecha en la cual culmina el plazo de dos años previstos por el Congreso de la República, en el Acto Legislativo 4 de 2019, con el fin de lograr un mejor balance institucional en el ejercicio de la función de control fiscal en las entidades territoriales. En adelante, los contralores territoriales que se elijan tendrán un periodo institucional de cuatro años, contados desde el 1 de enero de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2025, y así, sucesivamente.

Es importante señalar que este caso, sobre el periodo institucional de los contralores territoriales, se diferencia sustancialmente de otros en los cuales, a causa del impacto de la pandemia de COVID-19, se ha dispuesto ampliar los términos de funcionamiento o de servicio.

Así, por ejemplo, en el caso de la Comisión de la Verdad, que forma parte del Sistema Integrado de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-337 de 2021, determinó ampliar los términos de funcionamiento de la institución<sup>33</sup>, con fundamento en lo siguiente:

[L]a Sala encuentra demostrado que la afectación al cumplimiento del mandato de la CEV por efecto de la pandemia, y las medidas adoptadas para su contención, fue extraordinaria, intensa y grave. Extraordinaria, en tanto, tal como lo reconoció esta Corte, la imprevisibilidad e incertidumbre que rodeó la pandemia no se puede asimilar a ningún otro evento de ralentización del aparato estatal o crisis pública, o a ninguna otra situación extraordinaria experimentada durante la historia republicana del país. Intensa, por cuanto está demostrado que redujo en más del 80% el volumen de actividades realizadas en cada uno de los frentes de trabajo de la CEV. Y grave, por cuanto, según lo informado por la propia CEV, en algunos frentes será imposible recuperar el tiempo perdido por efecto de la pandemia.

---

<sup>33</sup> En la sentencia se indicó que:

La comprobación de esta afectación grave e intensa, sumada al hecho de que el periodo de operaciones de la CEV se entiende efectivo y no nominal (ver sección “La Sentencia C-017 de 2018” *supra*) implica que la Comisión debe operar efectivamente por 7 meses más, es decir, que su funcionamiento no terminaría el 27 de noviembre de 2021, sino el 27 de junio de 2022. Es claro, además que los siete meses de extensión pretenden corregir la afectación observada y por esta vía garantizar el derecho fundamental de las víctimas a la verdad mediante la implementación efectiva del enfoque territorial en la recepción de testimonios y recaudo de pruebas para la elaboración del informe final. El periodo de socialización del informe es posterior a su elaboración y publicación, y culminaría entonces el 27 de agosto de 2022. Así se advertirá entonces en la parte resolutoria de esta decisión.

Por otro lado, cabe recordar que la misma Corte, en la providencia citada, explicó por qué la ampliación de términos, ordenada en este caso, no recaía sobre otras entidades del Estado, ni sobre determinados servidores públicos, como los de elección popular:

[L]a CEV es una entidad de carácter temporal. Es decir, fue conformada a para cumplir su mandato en un término corto, preestablecido e improrrogable para, luego, desaparecer definitivamente de la estructura del Estado. En ese sentido, la problemática sobre el término de duración de la CEV recae sobre la existencia misma de la entidad y, por ende, sobre la posibilidad material de que esta pueda, mediante el cumplimiento de su mandato, satisfacer el derecho fundamental de las víctimas a la verdad. En efecto, una vez el término de duración de la CEV expire esta ya no tendrá oportunidad alguna para continuar con el cumplimiento de sus fines. Por el contrario, las demás instituciones del Estado, por regla general, tienen vocación de permanencia. Y, aun cuando los cargos de elección popular deben ejecutarse durante ciertos periodos, las instituciones permanecen en el tiempo, por lo que, al margen de las personas que las integren, el cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas debe mantenerse ininterrumpido y no es perentorio o temporal. [Se destaca].

Así entonces, mientras la Comisión de la Verdad es una institución temporal o transitoria en el Estado colombiano, esta situación no se predica de la Contraloría General de la República, ni de las contralorías territoriales, que se mantienen vigentes, en procura de lograr el control fiscal, el cual es permanente y debe estar en continuo funcionamiento.

Igualmente, sobre casos de fuerza mayor o caso fortuito, la Sala ha explicado que, en circunstancias excepcionales, estos pueden afectar la contabilización de los periodos personales o individuales, mas no los institucionales.

Así, por ejemplo, en el concepto 2449 de 2019, la Sala analizó el caso de un magistrado de la Corte Constitucional a quien le fue declarada la nulidad de la elección, pero, posteriormente, esta decisión fue dejada sin efectos y el magistrado fue reintegrado a su cargo, por orden de tutela. En el concepto, se indicó que esta era una situación de fuerza mayor o caso fortuito, con fundamento en lo siguiente:

La Sala entiende que la circunstancia que llevó al magistrado Rojas a suspender el ejercicio de su cargo, es decir, la sentencia de la Sección Quinta, constituye una verdadera circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor, que le impidió ejercer su cargo durante algunos meses, por tratarse de una decisión obligatoria, de curso inmediato y definitiva, en ese momento, adoptada por la autoridad competente y basada en circunstancias completamente ajenas a las condiciones personales o al comportamiento del doctor Rojas Ríos. Tal decisión fue dejada sin efectos, posteriormente, por otra autoridad judicial.

En razón a lo anterior, y teniendo en consideración que el periodo del magistrado es personal o individual, el tiempo durante el cual este no pudo ejercer sus funciones, por razones de fuerza mayor, no podía contabilizarse dentro del término de ocho años en el que tiene el deber y el derecho de ejercer su cargo. Para la Sala, ello implicaba que, si bien la fecha de terminación del periodo se desplazaba cronológicamente, la duración del mismo no se modificaba, pues seguía siendo el mismo tiempo previsto en la Constitución Política para el cumplimiento del cargo.

Para llegar a este punto, la Sala explicó, en las consideraciones, las implicaciones jurídicas de la fuerza mayor o caso fortuito, dependiendo de si el cargo tiene un periodo fijo institucional o personal. En el primer caso, según se indicó, los periodos no pueden interrumpirse ni suspenderse, porque el límite temporal se extingue, indefectiblemente, en la fecha señalada por la Constitución o la ley (o la que se derive de estas). Entre tanto, en los periodos personales, si bien tampoco están sujetos, en principio, a interrupción o suspensión, podrían suspenderse excepcionalmente<sup>34</sup>, cuando se presente una verdadera circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor, completamente ajena, por lo tanto, a la conducta del respectivo servidor público, que le impida ejercer su cargo transitoriamente. Esto último, claro está, bajo la condición de que no se haya designado, en propiedad, a otra persona para remplazarlo, y que el servidor afectado no haya reclamado, judicial o extrajudicialmente, el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir durante el tiempo en el que no ejerció el cargo.

En palabras de la Sala de Consulta:

[L]os periodos objetivos o institucionales que, valga la pena recordarlo, son la regla general en nuestro ordenamiento jurídico para los cargos de elección (popular o por parte de cuerpos colegiados), como lo dispone actualmente el artículo 125 de la Carta Política<sup>35</sup>, se caracterizan porque, no solamente es fijo y determinado el lapso o tiempo máximo durante el cual puede ejercerse el destino público (contado en días, semanas, meses o años), sino que también se encuentran previstas, en normas constitucionales o legales, o son claramente deducibles de tales disposiciones, las fechas de inicio y terminación del cargo, de tal manera que estas **no pueden anticiparse ni postergarse por situaciones que afecten al nominado, incluso si se trata de circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor.**

De allí que, al producirse la falta absoluta de la persona designada en un cargo de periodo institucional, por muerte, renuncia aceptada, destitución, pérdida de la investidura o nulidad de su elección, entre otras causas, el funcionario que sea elegido para remplazarlo o sustituirlo solamente puede ejercer el cargo por el tiempo que reste del periodo objetivo correspondiente, es decir, hasta la fecha de vencimiento inicialmente prevista.

Por el contrario, en las posiciones de periodo personal o subjetivo, el inicio del término depende de la fecha de posesión del nombrado o elegido, de tal manera que el momento de finalización o vencimiento del periodo está sujeto, en principio, a la fecha de posesión de aquel. No obstante, cuando se produce la falta absoluta de estos servidores públicos, inclusive como resultado de la

<sup>34</sup> Sobre la diferencia entre interrupción y suspensión en el Concepto en cita, 2449 de 2019, se indicó que:

Es pertinente recordar que la jurisprudencia y la doctrina, de *viaja data*, han distinguido claramente entre los conceptos de *suspensión* y de *interrupción* de los plazos o términos, ya sean sustanciales o procesales, previstos en la ley o en actos jurídicos. En la *suspensión*, el término deja de correr, a partir del momento en que sucede el hecho que la genera, y sigue contabilizándose, después de superada dicha circunstancia. Por el contrario, en la *interrupción*, el plazo deja de discurrir, a partir de la situación que la ocasiona, pero una vez superada esta, no sigue corriendo, sino que empieza a contarse de nuevo, desde el principio.

<sup>35</sup> El párrafo del artículo 125 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2003, dispone:

Parágrafo. Los periodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido. (Se destaca).

declaratoria de nulidad de su elección, y, como consecuencia de esta situación, se hace necesario nombrar o elegir a otra persona, en su remplazo, el nuevo funcionario que sea designado inaugura un nuevo periodo individual, a partir de su posesión, de tal manera que el tiempo por el que puede ejercer el cargo es completamente independiente de la fecha de posesión del servidor público que lo precedió, o del lapso por el que este hubiera ocupado la respectiva posición.

Así, entonces, la Sala insiste en que, si bien la pandemia de COVID-19 puede ser calificada, en principio, como una situación imprevisible e irresistible, que afectó, sobre todo al inicio, la mayor parte de las esferas del Estado, lo cierto es que, por un lado, la afectación particular, en este caso concreto, no ha sido argumentada, ni mucho menos acreditada, y por otro lado, al ser el periodo de los contralores territoriales de naturaleza institucional, mas no individual, no puede ser afectado por este tipo de circunstancias, incluyendo, por ejemplo, la demora en su elección, atribuible (total o parcialmente) a las dificultades ocasionadas por la propagación de la enfermedad.

El periodo de los contralores territoriales es institucional y, por consiguiente, los términos no dejan de correr por esta situación particular y concreta. Lo contrario conduciría a que todas las elecciones de los contralores territoriales e, inclusive, de otros funcionarios del Estado con periodo institucional, realizadas en esta época, se entendieran afectadas por la pandemia y, por lo tanto, se debiera extender el periodo de los respectivos servidores públicos. Esto conllevaría a un cambio en la naturaleza de los periodos, que pasarían a ser subjetivos, por lo que las fechas de inicio y terminación del periodo de cada funcionario pasarían a ser diferentes, generando, de esta manera, un considerable desorden institucional. Esta interpretación resulta contraria al diseño institucional previsto en la Constitución Política, y, por ende, a la estabilidad y el equilibrio que debe existir en la función pública.

#### **F. El derecho fundamental de acceso a los cargos públicos no se vulnera con la aplicación del periodo fijo e institucional**

El derecho de acceso a los cargos públicos es una expresión del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, consagrado en el artículo 40, numeral 7°, de la Constitución Política. Este derecho es susceptible de mención en el presente caso, debido a que la terminación del periodo institucional del contralor distrital de Bogotá implicaría, necesariamente, que deba finalizar la prestación de sus servicios el 31 de diciembre de 2021, según lo indicado. Sin embargo, no está en duda, para la Sala, que este derecho personal no se encuentra vulnerado o amenazado por la finalización del periodo institucional.

En razón de lo anterior, la Sala procede a explicar por qué el derecho de acceso a cargos públicos es respetado con la terminación de un periodo institucional y, a la vez, por qué la aplicación objetiva de este criterio de terminación de la función pública, permite salvaguardar el interés general, representado en el equilibrio institucional y la autonomía del control fiscal, regulados en los artículos 1, 113 y 267 de la Constitución Política.

Por un lado, el acceso a cargos públicos es un derecho fundamental, que consiste en el «derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político en igualdad de condiciones y con base en parámetros objetivos»<sup>36</sup>. Este derecho

---

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 2019.

constituye una expresión de un pilar fundante del Estado Social de Derecho, como es el principio de participación y, según lo ha indicado la Corte Constitucional, comprende cuatro garantías principales:

(i) el derecho a posesionarse, reconocido a las personas que han cumplido con los requisitos establecidos en la Constitución y en la ley para acceder al cargo. Como se expuso, dentro de estos requisitos se encuentra el no estar incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad; (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para tomar posesión de un cargo, diferentes a las establecidas en el concurso de méritos; (iii) la facultad de elegir, de entre las opciones disponibles, aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos; y (iv) **la prohibición de remover de manera ilegítima a quien ocupa el cargo público**<sup>37</sup> [resaltado propio].

Este derecho, al igual que cualquier otro consagrado en el ordenamiento jurídico, no es ilimitado, sino que, por el contrario, se encuentra sujeto al marco constitucional, legal y reglamentario vigente. En consecuencia, las personas que deseen acceder a un cargo público y permanecer en él «deben someterse al cumplimiento de ciertas reglas y exigencias que procuran la realización del interés general y garantizan el cumplimiento de los principios de la función pública dispuestos en el artículo 209 de la Constitución»<sup>38</sup>.

La finalización del periodo para el cual fue designado el actual contralor de Bogotá no puede considerarse, de ninguna manera, como una remoción ilegítima de su cargo, teniendo en cuenta que esta obedece al marco constitucional vigente, que consagra un periodo específico para el ejercicio de sus funciones. Al contrario, la terminación del periodo obedece a una razón objetiva, consistente en el vencimiento del término de dos años previsto en la Carta. Si bien la Sala observa que, a causa del COVID-19, pudo haberse demorado la elección del actual contralor distrital de Bogotá, dicha situación no tiene la entidad suficiente para desconocer el modelo institucional consagrado en la Constitución Política.

Debe recordarse que, aun tratándose de la estabilidad laboral reforzada, la Corte Constitucional ha señalado que: «[...] mientras el vínculo esté vigente, la garantía constitucional descrita opera plenamente en las condiciones establecidas por la jurisprudencia de esta Corte, no así cuando se pretende extender el periodo establecido por la ley o cuando el mismo ya se ha cumplido (...). [C]uando la desvinculación del servicio del Estado se produce por el vencimiento del periodo establecido en la ley para su ejercicio, dicha protección no se configura, puesto que la cesación de la función pública operó con ocasión de una causal objetiva»<sup>39</sup>.

Adicionalmente, no puede desconocerse que cualquier persona que sea designada para ejercer un cargo público de periodo institucional, sabe, o debe saber, al momento de aceptar el cargo, que su duración irá hasta la fecha en la que termina el respectivo periodo. En esa medida, si la designación se hace cuando el periodo objetivo ya se encuentra corriendo, quien acepta el cargo y se posesiona de este acepta, por estos mismos hechos, que solo podrá ejercer sus funciones hasta cuando finalice el periodo, es decir, por un tiempo necesariamente inferior al previsto en las normas respectivas.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 2019.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 2019.

<sup>39</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-014 de 2019, reiterada en la Sentencia C-293 de 2020.

Por otro lado, el interés general es un valor fundante del Estado Social de Derecho, que se garantiza, entre otros, mediante el control fiscal idóneo y adecuado, en el sentido de que sea autónomo y mantenga el equilibrio institucional. En términos generales, la autonomía constituye un parámetro esencial en la división de poderes de los organismos del Estado, porque permite controles recíprocos y rigurosos, y evita la solidificación de poderes omnímodos y arbitrarios. Puntualmente, en relación con el control fiscal, el artículo 267 constitucional describe a la Contraloría como una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal, y, de manera específica, determina que esta «[n]o tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional».

En vista de esta prohibición, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-189 de 1998, reiterada en la Sentencia C-103 de 2015, indicó que «la atribución de autonomía orgánica y funcional a la Contraloría tiene el doble propósito de garantizar la efectividad del control fiscal, y a la vez evitar que dicha entidad se inmiscuya en las actividades administrativas de las entidades sometidas a control». En esa providencia, la Corte señaló que:

Esta autonomía funcional y orgánica de las contralorías no sólo tiene como finalidad fortalecer el control fiscal sino también hacer frente a las disfuncionalidades que dicho control puede generar, por lo cual la Carta pretende evitar que la actividad de control se traduzca en una coadministración. Por ello la Constitución no sólo “termina con la coadministración que se ejercía mediante el control fiscal previo” sino que dispone que la Contraloría no “tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización” (CP art. 267, inciso 4º), precepto que, como bien lo señaló durante la vigencia de la anterior Constitución la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema, y también lo ha establecido esta Corte Constitucional, es una limitación más que otra cosa.

Particularmente, en relación con las contralorías territoriales, la Corte ha manifestado:

La Constitución Política no involucra a las contralorías municipales dentro del concepto de administración local, y mal haría en hacerlo, toda vez que son organismos que dentro del ámbito de su jurisdicción están llamados a ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración municipal, en forma posterior y selectiva, de acuerdo con lo estipulado en la regla 272 de la Carta Política, que para estos efectos les reconoce las mismas funciones y características de la Contraloría General de la República, ente las cuales se destaca su carácter técnico y su autonomía administrativa y presupuestal<sup>40</sup>.

Así, entonces, en procura de garantizar el cumplimiento de estos supuestos en el control sobre los recursos públicos, el constituyente primario estableció el control fiscal como una función pública especializada, que debía ser ejercida por un órgano autónomo e independiente de las entidades sujetas a su control. Dicha autonomía se logra, en parte, con el mecanismo de designación de quienes deben ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, que se buscó reforzar por el constituyente derivado, mediante el Acto Legislativo 04 de 2019, con la alternancia en la elección de estos servidores públicos, respecto de los alcaldes y los gobernadores.

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-365 de 2001.

Aplicar los anteriores parámetros en el estudio de la medida adoptada por el Congreso de la República, implica mantener la elección de los contralores territoriales intercalada y el ejercicio de sus funciones durante un periodo fijo, institucional y objetivo, y permite a la Sala observar que esta medida tiene una finalidad constitucional imperiosa, que, a la vez, es adecuada y efectivamente conducente para lograr ese objetivo.

Se reitera que mantener el periodo del contralor distrital de Bogotá como un periodo institucional contribuye, además, a salvaguardar el principio democrático, que es protegido con este tipo de periodos, pues, a la vez que facilita el acceso a un cargo público, por el relevo de los servidores públicos, cada cierto tiempo, contribuye a que este sea ejercido, en una mayor medida, «al margen de los vaivenes políticos»<sup>41</sup>.

La medida es adecuada y efectivamente conducente a lograr este fin. En efecto, establecer el periodo de los contralores territoriales como un periodo institucional evita que la elección de estos servidores públicos coincida, en algún momento, con el periodo de los alcaldes y los gobernadores, o que ejerzan su cargo durante un periodo que coincida con el de estos servidores públicos por un lapso superior a dos años, en detrimento del diseño constitucional institucional.

Según el modelo constitucional vigente, el periodo máximo en el ejercicio de funciones por parte de estos servidores públicos debe coincidir solo por dos años con el periodo de los alcaldes y gobernadores en ejercicio, al momento de su elección. Precisamente, con ese fin, el Acto Legislativo 4 de 2019 estableció un periodo transitorio de 2 años, para el siguiente contralor electo y que, en adelante, su periodo sería el ordinario de 4 años. Ello implica, necesariamente, que el periodo del siguiente contralor territorial coincidiría solo por 2 años con el de los alcaldes y gobernadores electos.

En efecto, el periodo de los siguientes contralores territoriales, incluyendo al contralor distrital de Bogotá, se debe ejercer durante los 4 años siguientes: 2022, 2023, 2024 y 2025. En este periodo, solo coincidiría en dos años con el periodo de los actuales gobernadores y alcaldes, a quienes les resta el periodo comprendido por los años 2022 y 2023<sup>42</sup>.

Sin embargo, si se interpretara, por ejemplo, que el contralor distrital de Bogotá debe ejercer sus funciones por un periodo de 2 años a partir de su posesión (como si se tratara de un periodo personal y no institucional), entonces tendría que ejercer su cargo desde el 18 de noviembre de 2020 hasta el 18 de noviembre de 2022. Ello implicaría que el siguiente contralor debería ejercer su cargo coincidiendo con el alcalde mayor de Bogotá en un periodo aproximado de 3 años. En efecto, el siguiente contralor estaría en el ejercicio de sus funciones, aproximadamente, durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026, y el siguiente alcalde de Bogotá debe ejercer su mandato durante los años 2024, 2025, 2026 y 2027.

En adición, la Sala observa que adoptar una interpretación diferente, solo para que el actual contralor de Bogotá cumpla un tiempo efectivo de dos años en su cargo, como si se tratara de un periodo personal, afectaría, además, a los contralores subsiguientes, teniendo en consideración que no podrían ejercer su periodo por el

<sup>41</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-014 de 2019.

<sup>42</sup> Sucesivamente, el siguiente contralor, electo por los años **2026, 2027**, 2028 y 2029 coincidiría solo dos años con alcaldes y gobernadores electos para los periodos 2024, 2025, **2026 y 2027**.

lapso que constitucionalmente les corresponde, o sus periodos tendrían que transformarse también en personales.

Así las cosas, la Sala considera que el respeto del periodo institucional del contralor distrital de Bogotá es armonioso con el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos. Este servidor público tuvo la oportunidad de posesionarse y ejercer su cargo por el tiempo permitido en el diseño institucional vigente. Según el marco superior, el periodo del cargo termina el 31 de diciembre de 2021 y, por consiguiente, se debe cumplir ese límite, que es de naturaleza objetiva, y el cual era conocido o debía conocerse antes de la elección. En contraste, desconocer el periodo institucional implicaría una vulneración contundente al interés general, toda vez que generaría una inestabilidad jurídica hacia futuro, en detrimento del modelo constitucional vigente previsto, con el fin de lograr el equilibrio de poderes y la autonomía e independencia del control fiscal, mediante el intervalo en la elección de contralores y de los servidores públicos sujetos a su control, con la coincidencia en su periodo por un lapso máximo de 2 años.

### Conclusiones

De lo explicado hasta ahora, se concluye que el periodo del contralor distrital de Bogotá era y sigue siendo institucional. El periodo del actual funcionario inició el 1 de enero de 2020 y termina el 31 de diciembre de 2021, toda vez que:

*i)* El periodo de los contralores distritales es institucional, que no personal. Por ende, el término no se cuenta a partir de su posesión, sino desde la fecha en la que, por el diseño constitucional previsto, dicho plazo debe empezar a correr;

*ii)* En efecto, dicho periodo: *a-* No está calificado como personal, individual o subjetivo por ninguna norma constitucional o legal. Por lo tanto, se debe aplicar la regla general contenida en el parágrafo del artículo 125 de la Constitución; *b-* no puede desprenderse del texto ni de los antecedentes del Acto Legislativo 4 de 2019, que el constituyente derivado haya querido cambiar la naturaleza jurídica del periodo de dichos funcionarios, para que pasara a ser personal; *c-* el término de duración del cargo de estos servidores públicos está definido expresamente en la Constitución: dos años, inicialmente, y, luego, cuatro, y *d-* finalmente, las fechas de inicio y terminación de estos cargos pueden ser deducidas claramente, a partir de lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política, de acuerdo con su texto anterior y con la modificación incorporada por el Acto Legislativo 4 de 2019, así como en otras normas de la Carta Política;

*iii)* La modificación en las fechas de inicio y terminación del periodo de estos funcionarios, al señalar que no debe coincidir con el periodo de los respectivos alcaldes y gobernadores, busca profundizar el equilibrio institucional y la autonomía en el ejercicio del control fiscal, en las entidades territoriales. Por esto, se trata de un elemento hermenéutico de tipo teleológico, indispensable para determinar la naturaleza jurídica de estos cargos públicos y las fechas de inicio y terminación de los respectivos periodos.

*iv)* La pandemia de COVID-19, que todavía perdura, es una circunstancia que, indudablemente, afectó y sigue afectando el funcionamiento normal de las instituciones, en todos los municipios del país, y puede constituir, en algunos casos, una circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor. Sin embargo, no puede interpretarse que dicho evento tenga la virtualidad de cambiar los

principios fundamentales del funcionamiento democrático del Estado, entre ellos, el principio del equilibrio de los poderes públicos, del cual forma parte el adecuado funcionamiento de los órganos de control.

v) La finalización de un periodo institucional no desconoce el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos, pues la culminación de dichos empleos, en razón al cumplimiento del término preestablecido en la Constitución o en la ley, es una causal objetiva y aplicable a todo servidor público que aspire a este tipo de cargos.

vi) En contraste, el detrimento al interés general sí resulta claro, en caso de no acoger el mandato constitucional referente al periodo institucional. En efecto, adoptar una determinada interpretación, con el propósito único de que el contralor distrital de Bogotá culmine los dos años que corresponden, en principio, al tiempo de duración de su cargo, equivaldría a cambiar la naturaleza del periodo, de institucional a personal, con el agravante de que afectaría no solo al contralor siguiente, que se elija, sino a todos los contralores subsiguientes, y crearía una situación *sui generis* frente al resto del país, en detrimento de la estabilidad y la seguridad jurídica que se requieren, para una función de trascendental importancia en el manejo del patrimonio público.

vii) La jurisprudencia constitucional ha defendido el efecto útil de las normas constitucionales, que se vería afectada en el evento de que no se conserve el diseño institucional y los fines previstos por el constituyente.

#### **G.. La convocatoria y las sesiones ordinarias de las asambleas departamentales y de los concejos municipales y distritales, para la elección del contralor distrital**

La Constitución Política y la ley no establecen una fecha específica en la que se deba llevar a cabo la convocatoria para la elección de los contralores departamentales, municipales o distritales, y tampoco precisaron el periodo de sesiones en el que las asambleas departamentales o los concejos municipales o distritales deben efectuar la elección correspondiente.

Sin embargo, dado que el periodo de los próximos contralores territoriales inicia el 1 de enero de 2022, y el de los contralores subsiguientes, el 1 de enero de 2026, tal como ya se explicó, es claro que las asambleas y los concejos debieron y deberán efectuar la convocatoria y el proceso de elección con la suficiente antelación para que el nuevo contralor que resulte elegido se posesione, en lo posible, en la fecha en la que inicie su periodo, y se disminuyan, por lo tanto, los periodos de vacancia, en los que resulta necesario designar a un contralor encargado.

Dicho lo anterior, la Sala advierte que el periodo de sesiones en cada asamblea departamental, concejo distrital y municipal varía, de acuerdo con el marco legal vigente e, incluso, con el reglamento de cada corporación de elección popular. Así, por ejemplo, en relación con la clase, cantidad, inicio y duración de los periodos de sesiones de estas corporaciones de elección popular, se debe tener en consideración, en el caso de las asambleas departamentales, el artículo 1 de la Ley

56 de 1993<sup>43</sup>, modificado por el artículo 2 de la Ley 1871 de 2017<sup>44</sup>, y en el caso de los concejos municipales, lo previsto en el artículo 23 la Ley 136 de 1994<sup>45</sup>.

La primera de estas disposiciones establece:

**Artículo 1º. Sesiones de las asambleas.** Las asambleas sesionarán durante seis (6) meses en forma ordinaria, así:

El primer período será, en el primer año de sesiones, del 1 de enero posterior a su elección al último día del mes de febrero del respectivo año.

El segundo, tercer y cuarto año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de abril.

El segundo período será del primero de junio al 30 de julio, y el tercer período, será del 1 de octubre al 30 de noviembre.

Podrán sesionar igualmente durante dos (2) meses al año de forma extraordinaria, previa convocatoria del Gobernador, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.

[...]

En relación con los concejos municipales, la disposición mencionada establece:

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>43</sup> Por el cual se desarrollan parcialmente los artículos 272, 299 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones.

<sup>44</sup> Por medio de la cual se dictan el régimen de remuneración, prestacional y seguridad social de los miembros de las asambleas departamentales y se dictan otras disposiciones.

<sup>45</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

[...]

No obstante, en el caso particular de Bogotá, el Decreto Ley 1421 de 1993 estableció, en el artículo 10, que el Concejo Distrital se reunirá ordinariamente, por derecho propio, cuatro veces al año, así: el primero (1) de febrero, el primero (1) de mayo, el primero (1) de agosto y el primero (1) de noviembre. En cada una de estas ocasiones, las sesiones durarán treinta (30) días, prorrogables, a juicio del mismo Concejo, hasta por diez (10) días más.

Como se observa, entonces, estas fechas no coinciden con los periodos de sesiones de los concejos municipales a los que hace referencia el artículo 23 la Ley 136 de 1994.

Es importante aclarar que, a juicio de la Sala, no es procedente aplicar la Ley 1904 de 2018, como norma supletiva en la materia, a pesar de que, en este cuerpo normativo se establece que «[l]as disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en lo que correspondan a la elección de los contralores departamentales, distritales, y municipales, en tanto el Congreso de la República expida disposiciones especiales para la materia» (artículo 11), y que, por consiguiente sería aplicable, en principio, el artículo 3 *ibidem*, que establece:

**Artículo 3. Elección del Contralor General de la República.** De una lista de diez (10) elegibles previamente seleccionados por la Comisión definida por esta ley el Congreso elegirá al Contralor General de la República **en el primer mes de las sesiones ordinarias**, por mayoría absoluta de los votos de sus miembros y para un período institucional igual al del Presidente de la República.

[...] [Énfasis añadido].

En efecto, esta norma no podría aplicable en el caso de los contralores territoriales, en la medida en que el periodo del contralor general de la República sí coincide con el del presidente y el Congreso de la República. En el caso de los contralores municipales, departamentales y distritales, el periodo o los periodos de sesiones en que debe hacerse la elección difiere, necesariamente, en razón al cambio que implicó el Acto Legislativo 4 de 2019, que estableció que el periodo de estos servidores públicos es diferente al establecido para los alcaldes y gobernadores y, por ende, también difiere del periodo de los concejos departamentales, municipales y distritales<sup>46</sup>.

En consecuencia, dado que el periodo de los próximos contralores territoriales inicia el 1 de enero de 2022, tal como ya se explicó, las asambleas y los concejos municipales y distritales debieron efectuar la convocatoria y el proceso de elección con la suficiente antelación, para que el nuevo contralor que resulte elegido se posea, en lo posible, en la misma fecha en la que inicie su periodo, y se disminuyan, por lo tanto, los tiempos de vacancia, en los que resulta necesario

---

<sup>46</sup> La Constitución Política establece en el artículo 312 y 299 que los concejos y asambleas tienen un periodo de 4 años. A la vez, el Acto Legislativo 02 de 2002 *Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles*, determinó que

En todo caso, el último domingo del mes de octubre del año 2007, se elegirán alcaldes y Gobernadores para todos los Municipios, Distritos y Departamentos del país, para periodos institucionales de cuatro años, que se iniciarán el 1° de enero del año 2008.

El periodo de cuatro años de los miembros de las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Ediles [sic] se iniciará el 1° de enero del año 2004.

Lo anterior implica, necesariamente, que el periodo de alcaldes y gobernadores, así como el de asambleas departamentales, concejos distritales y municipales coinciden, pues el siguiente periodo al Acto Legislativo 02 de 2002, para estos cuerpos colegiados, al ser de cuatro años, iniciaría el 1° de enero de 2004 y, el siguiente, el 1° de enero de 2008.

designar a un contralor encargado. Asimismo, como los contralores subsiguientes deberán posesionarse el 1 de enero de 2026, este proceso de elección debe planificarse de forma adecuada, por parte de las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales, de tal manera que la convocatoria y todas las etapas del proceso, hasta la elección del contralor, incluyendo las vicisitudes que normalmente se presentan en estas actuaciones, se puedan llevar a cabo de manera previa a la fecha indicada.

Así, entonces, el momento para efectuar la convocatoria y las sesiones requeridas para la elección deben ser definidas por las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, según corresponda, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Constitución Política, en las normas legales que se han citado y en su propio reglamento. Por consiguiente, no es posible especificar un determinado periodo de sesiones ordinarias y, mucho menos, una fecha en la que **todas** las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales deban iniciar y realizar el proceso de elección de los respectivos contralores territoriales, pues ello depende de las normas que resulten aplicables a cada una de estas corporaciones.

En todo caso, debe recordarse que, de acuerdo con el artículo 6 del Acto Legislativo 4 de 2019, «[l]a Contraloría General de la República desarrollará los términos generales para el proceso de convocatoria pública de selección de los contralores departamentales, municipales y distritales». Por consiguiente, a esa entidad le corresponde definir, mediante un acto administrativo, las etapas, los términos y los criterios generales con sujeción a los cuales se lleve a cabo el proceso de convocatoria correspondiente. En ese sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil señaló, en el Concepto del 12 de noviembre de 2019, lo siguiente:

[E]l artículo 6 del acto legislativo está relacionado con el artículo 4 de la misma reforma, en el cual se regula la elección de los contralores territoriales, y (ii) la inclusión de aquella norma parece responder a la intención de que no fuera cada contraloría departamental, municipal o distrital la que desarrollara, de manera independiente, los términos de la convocatoria pública que debe efectuarse para elegir al respectivo contralor local, sino que fuera la Contraloría General de la República (como órgano único y del nivel nacional) la que estableciera unos lineamientos generales y uniformes, aplicables a todas las contralorías territoriales del país, en relación con estas convocatorias.

[...]

La competencia otorgada a la Contraloría General de la República por el Artículo 6 del Acto Legislativo 4 de 2019 constituye una facultad reglamentaria de carácter permanente, pero limitada a la materia y a la finalidad señaladas en dicha norma: desarrollar los términos generales (establecidos previamente por el Legislador) de los procesos de convocatoria pública para la elección de los contralores departamentales, municipales y distritales.

Esta potestad debe ser ejercida dentro de los límites materiales y teleológicos indicados, y de forma subordinada a la Constitución Política (especialmente, a los Artículos 126 y 272) y a la ley que regule tales convocatorias (actualmente, la Ley 1904 de 2018), mediante la expedición de actos administrativos de contenido general.

Mediante tales actos, y dentro de los límites señalados, la Contraloría podría reglamentar aspectos tales como la delimitación, secuencia y duración de las etapas del proceso de selección [...]. [Énfasis propio].

En desarrollo de esta facultad, la Contraloría expidió la Resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019<sup>47</sup>, que, en lo que interesa a esta consulta, sobre la elección de los contralores territoriales con posterioridad al periodo de transición, establece:

1. «La convocatoria es el aviso público a través del cual la respectiva corporación pública territorial invita a todos los ciudadanos a participar en el proceso de elección de contralor, la cual debe realizarse **mínimo con tres (3) meses de antelación a la sesión de elección**» [énfasis añadido] (art. 3).
2. «La convocatoria pública se hará con una antelación mínima de diez (10) días calendario antes de la fecha de inicio de inscripciones, para lo cual podrán emplearse los medios previstos en el artículo 2.2.6.5 del Decreto 1083 de 2015, sumado a la publicación en el sitio web de la Asamblea Departamental, Concejo Distrital o Municipal o de la entidad territorial correspondiente.» (art. 4).
3. La admisión está sujeta al cumplimiento de los requisitos pertinentes. Contra el listado de admitidos proceden reclamaciones, para lo cual se debe fijar la etapa correspondiente, con un «término mínimo de dos (2) días hábiles siguientes a la fecha de publicación de los resultados» (arts. 5 y 6).
4. Las pruebas aplicadas a los aspirantes comprenden la evaluación del conocimiento (eliminatory), la formación profesional, la experiencia, la actividad docente y producción de obras en el ámbito fiscal (arts. 7 y 8).
5. Contra el resultado de las pruebas se debe establecer una etapa de reclamaciones «con un término mínimo de dos (2) días hábiles siguientes a la fecha de publicación de los resultados» (art. 9).
6. Con quienes ocupen los tres principales lugares, se conformará una terna. «La lista de ternados se publicará por el término de cinco (5) días hábiles», término dentro del cual «la ciudadanía podrá realizar observaciones sobre los integrantes» (art. 10).
7. Dentro del término acabado de mencionar, «el Departamento Administrativo de la Función Pública practicará un examen de integridad a los integrantes [...]. Esta prueba podrá realizarse de forma presencial o a través de los medios tecnológicos disponibles, para lo cual deberá coordinarse lo correspondiente con el Departamento Administrativo» (art. 11).
8. Igualmente, «[e]l proceso de elección incluirá entrevista a los integrantes de la terna ante la plenaria de la corporación pública, la cual no otorgará puntaje y servirá como criterio orientador para la elección por parte la corporación pública» (art. 12).
9. En todo caso, «[l]as corporaciones públicas deberán adoptar **cronogramas que garanticen la elección oportuna de los contralores territoriales**» [se resalta] (art. 13).

---

<sup>47</sup> Por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales.

En consecuencia, las corporaciones públicas de elección popular de los departamentos, distritos y municipios que tienen contralorías deben planear y ejecutar el proceso de elección de los respectivos contralores, con la antelación suficiente para cumplir las etapas y los términos señalados en la Resolución 0728 de 2019, dictada por la Contraloría General de la República, y en las demás que la sustituyan o modifiquen. Además, deben tener en consideración, de primer orden, el marco constitucional y legal, el cual propende porque los contralores electos, como servidores públicos en propiedad, sean quienes ejerzan el respectivo periodo institucional, y no así los contralores encargados que se deben designar en caso de que no lleve a cabo el proceso electoral oportunamente

Ahora bien, antes de terminar, es importante señalar que la Sala observa una imprecisión en la forma como fue planteada la segunda pregunta de la consulta. Según lo que se indicó en los antecedentes, el interrogante está formulado así:

¿Con posterioridad al periodo transitorio de los actuales contralores territoriales, en qué periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal y/o Distrital se debe llevar a cabo la convocatoria y elección de los contralores territoriales? [se resalta]

Así, la pregunta pareciera partir del presupuesto de que la convocatoria y el proceso de elección de los próximos contralores territoriales solamente podría o debería efectuarse después de agotado el periodo de transición dispuesto por el párrafo transitorio 1 del artículo 272 superior, adicionado por el Acto Legislativo 4 de 2019.

No obstante, la Sala hace énfasis en que el periodo de sesiones ordinarias en que las corporaciones territoriales deben elegir al siguiente contralor deben ser previas a la finalización del periodo de transición y no, como parece sugerir la pregunta, posteriores a dicho periodo. En efecto, para lograr que el siguiente contralor electo pueda tomar posesión de su cargo el 1º de enero de 2022, cuando inicia el correspondiente periodo institucional, resulta claro que las elecciones deben o debieron realizarse antes de que finalice el periodo actual, es decir, antes del 31 de diciembre de 2021, y que la convocatoria debió haberse efectuado, al menos, tres meses antes, como lo dispone la reglamentación de la Contraloría General de la República.

Llevar a cabo la elección en una o varias sesiones posteriores a la transición implica, necesariamente, que para el siguiente periodo institucional de los contralores territoriales deba designarse un contralor encargado, mientras se acomete el proceso electoral para designar al contralor en propiedad. Esta situación no corresponde a la normalidad institucional, pues lo esperable y lo adecuado, en el marco constitucional y legal vigente, es que el contralor que resulte elegido en propiedad sea quien ejerza el cargo por todo el periodo institucional correspondiente.

Con base en las anteriores consideraciones,

### III. LA SALA RESPONDE:

1. *¿Cuál es la fecha de terminación del periodo del actual Contralor Distrital de Bogotá?*

El periodo del **actual** contralor distrital de Bogotá, que es institucional, inició el 1 de enero de 2020 y finaliza el 31 de diciembre de 2021, conforme a las razones expuestas en este concepto.

2. *¿Con posterioridad al periodo transitorio de los actuales contralores territoriales, en qué periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal y/o Distrital se debe llevar a cabo la convocatoria y elección de los contralores territoriales?*

Dado que el periodo de los próximos contralores territoriales tiene una duración de 4 años, que empezará el 1 de enero de 2022, según lo explicado en este concepto, es claro que la convocatoria pública y el proceso de elección de dichos servidores públicos han debido realizarse con anterioridad al vencimiento del periodo de transición establecido en el parágrafo transitorio 1 del artículo 272 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019, de tal manera que dichos contralores puedan posesionarse de sus cargos el 1 de enero de 2022.

Asimismo, en el futuro, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales deberán calcular los términos requeridos para la convocatoria y elección de los respectivos contralores, de tal manera que se logre agotar, con suficiencia, el proceso de elección de dichos funcionarios, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 56 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 1871 de 2017 (para las asambleas departamentales), el artículo 23 de la Ley 136 de 1994 (para los municipios) y el artículo 10 del Decreto 1421 de 1993 (para el Concejo Distrital de Bogotá), entre otras normas; en los reglamentos de cada una de las corporaciones de elección popular, y en la Resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019, expedida por la Contraloría General de la República, o en las reglamentaciones que la sustituyan, modifiquen o adicionen.

En esa línea, actualmente, la convocatoria y el proceso de elección de los contralores territoriales debe efectuarse en los periodos de sesiones ordinarias de las respectivas asambleas departamentales, concejos municipales y concejos distritales que se sean necesarios para cumplir las etapas y los plazos dispuestos en la reglamentación dictada por la Contraloría General de la República, de tal manera que los correspondientes contralores sean elegidos **antes** del inicio de su periodo institucional y puedan posesionarse oportunamente.

Remítanse copias de este concepto al ministro de Justicia y del Derecho y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

  
**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Presidente de la Sala

  
**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Consejera de Estado

  
**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Consejera de Estado

  
**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala