

**CONTRALOR DISTRITAL DE BOGOTÁ – Periodo / CARGO DE PERIODO –
Carácter institucional u objetivo / PERIODO – No puede alterarse por
situaciones personales**

[E]l cargo de contralor distrital es de período institucional, por lo que resulta pertinente traer a colación la doctrina de la Sala sobre el particular (...) [L]a 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

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 272 / ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2015

NOTA DE RELATORÍA: Sobre los supuestos que requiere el período institucional ver Sala de Consulto y Servicio Civil Concepto No. 1173 de 1999, 2085 de 2011 y 2180 de 2014

DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – Régimen jurídico aplicable

(i) el Distrito Capital se encuentra sujeto a un régimen especial en materia política, administrativa y *fiscal*; (ii) dicho régimen es el que establecen la Constitución, el mismo decreto ley y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten; y, (iii) en ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios, lo que en nada contradice el que la misma carta política le haya otorgado el espacio jurídico de un régimen especial al distrito capital

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 322 / DECRETO LEY 1421 DE 1993 – ARTÍCULO 2

CONTRALOR DISTRITAL DE BOGOTÁ – Periodo

a. El período del «actual» contralor distrital es institucional, pues tiene una duración fija de 4 años, y, sobre todo, tiene establecidas sus fechas de inicio y finalización, que son “iguales” a las del Alcalde Mayor de Bogotá. (...) b. El período del contralor «actual» es igual al del Alcalde Mayor de Bogotá elegido para el período constitucional 2016 -2019, el cual comenzó el 1 de enero de 2016 y terminó el 31 de diciembre de 2019. c. 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, según se explicará en el acápite siguiente

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 1421 DE 1993 – ARTÍCULO 16 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 314 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 323

**ACUERDO DISTRITAL QUE REGULÓ PERIODO DE CONTRALOR DISTRITAL
– Invalidez material**

[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. (...) 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. A lo anterior es preciso añadir que la reglamentación de este asunto –esto es, la duración del período del Contralor Distrital- por parte del Concejo Distrital resulta contraria a la reserva legal que establece la Constitución en este campo. (...) En razón de lo anterior, esto es, debido a su invalidez material, no brindan fundamento jurídico valedero para considerar que el período de este funcionario es de carácter personal. Esta última circunstancia termina de corroborar la conclusión expuesta en este concepto, según la cual la elección hecha el 1 de junio de 2016 fue realizada para un período institucional

FUENTE FORMAL: ACUERDO 639 DE 2016 / ACUERDO 635 DE 2016 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 272 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 4

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00204-00(2443)

Actor: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Referencia: Periodo del Contralor Distrital de Bogotá D.C.

El señor director del Departamento Administrativo de la Función Pública formula a la Sala una consulta relacionada con el periodo del actual Contralor de Bogotá D.C.

I. ANTECEDENTES

Manifiesta que el «actual» Contralor Distrital de Bogotá, D.C., fue elegido en vigencia del artículo 272 de la Constitución Política (C.P.), antes de la reforma que introdujo el Acto Legislativo (A.L.) 04 de 2019. Adjunta copia del acto de elección y posesión del mencionado Contralor, de fecha 1 de junio de 2016.

Frente a la elección del «actual» Contralor de Bogotá D.C., expone que los Acuerdos Distritales 348 de 2008, y 635 y 639 de 2016 establecieron reglas relacionadas con dicha elección y con el proceso de convocatoria correspondiente y que mediante Resolución número 0331 de 2016 se regularon aspectos de esa

convocatoria, cuyo cronograma fue modificado, a su vez, por las Resoluciones identificadas con los números 379 y 399 de ese mismo año 2016.

Precisa que el Acuerdo Distrital 635 de 2016 fue anulado mediante sentencia del 29 de junio de 2019, la cual no fue apelada en atención a que el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 639 de 2016, publicado el 7 de abril de ese año.

En la consulta también se cita, como norma que regula la materia, el artículo 16 del Decreto Ley 1421 de 1993, «por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá» y el Acuerdo 741 del 25 de junio de 2019, actual reglamento interno del Concejo de Bogotá.

Con base en lo anterior, formula la siguiente

PREGUNTA:

«1. ¿Hasta cuándo va el periodo del actual Contralor Distrital?».

II. CONSIDERACIONES

A. Problema jurídico

Del contexto fáctico de la consulta y de la pregunta formulada se tiene que el Concejo Distrital de Bogotá eligió y posesionó el 1 de junio de 2016 al Contralor Distrital de Bogotá. De acuerdo con lo anterior, la Sala deberá resolver el siguiente problema jurídico: *¿cuál es el periodo del Contralor Distrital de Bogotá elegido y posesionado el 1 de junio de 2016?*

Planteado el anterior problema jurídico, la Sala: (i) analizará las normas vigentes para el 1 de junio de 2016 en relación con el periodo del Contralor Distrital de Bogotá, y (ii) examinará, frente a las normas constitucionales y legales aplicables, los actos administrativos expedidos para adelantar el proceso que culminó con la elección del Contralor Distrital de Bogotá el 1 de junio de 2016.

B. El período del Contralor Distrital de Bogotá

1. La norma constitucional aplicable

El texto de la norma vigente para el 1 de junio de 2016, fecha en que se efectuó la posesión del actual contralor, era el artículo 272 C.P., con la modificación introducida por el artículo 23 del A.L. 2 de 2015¹, el cual era del siguiente tenor, en lo pertinente:

ARTÍCULO 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

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

¹ Publicado en el Diario Oficial 49560 del 1 de julio de 2015

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 período igual al de gobernador o Alcalde, según el caso.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el periodo inmediato [...]² [énfasis fuera de texto].

Del texto transcrito se deduce, sin lugar a dudas, que el cargo de contralor distrital es de período institucional, por lo que resulta pertinente traer a colación la doctrina de la Sala sobre el particular.

2. Cargos de período. Carácter institucional u objetivo y personal o individual

En el concepto n.º 1173 de 1999, la Sala sostuvo:

El período institucional requiere dos supuestos básicos que permiten identificarlo como tal; ellos son: el término de duración y la fecha de iniciación; en el período individual se señala su duración, no tiene fecha de iniciación y comienza siempre al tomar posesión la persona que entra a ejercer el cargo.

Posteriormente, la Sala explicó lo siguiente en el concepto n.º 2085 de 2011:

La identificación como institucional del período que la Constitución y la ley señalen para el ejercicio de un cargo o empleo público permite conocer de manera precisa las fechas de inicio y de terminación del mismo, teniendo en cuenta que hay períodos para los cuales aquella se encuentra expresamente fijada en la normatividad y, a partir de ella, cuenta el tiempo que lo conforma; pero que en distintas situaciones, el inicio está determinado por la fecha de la toma de posesión del cargo, y es ésta la que a su vez identifica la fecha de terminación.

A su vez, en el concepto 2180, del 27 de enero de 2014, la Sala manifestó lo siguiente:

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

² En lo pertinente, el antiguo artículo 272 C.P., antes de la modificación introducida por el artículo 23 del A.L. 2 de 2015, disponía: «ARTÍCULO 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

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.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato».

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.

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.³

3. Régimen jurídico aplicable al Distrito Capital de Bogotá

La Constitución Política en su artículo 322 dispone lo siguiente:

Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2 del Decreto Ley 1421 de 1993 establece el régimen aplicable al Distrito Capital de la siguiente manera: «El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y **fiscal** que para él establecen expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. **En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios**» (Negrilla fuera de texto).

Del tenor literal de la norma se extrae que: (i) el Distrito Capital se encuentra sujeto a un régimen especial en materia política, administrativa y *fiscal*; (ii) dicho régimen es el que establecen la Constitución, el mismo decreto ley y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten; y, (iii) en ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios, lo que en nada contradice el que la misma carta política le haya otorgado el espacio jurídico de un régimen especial al distrito capital.

Conforme a este marco jurídico la Sala dará solución del asunto consultado.

4. El período del «actual» Contralor Distrital de Bogotá

³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2281 de 2016.

Es preciso anotar que el «actual» Contralor de Bogotá fue elegido el día 1 de junio de 2016, lo que es un hecho determinante para dilucidar el régimen jurídico vigente aplicable a su situación⁴, en aras de resolver la consulta que se formula.

En el acta en la que consta la elección y posesión del «actual» contralor nada se dice sobre la naturaleza del período ni sobre su duración efectiva.

Efectuadas las anotaciones que anteceden, es claro que el acto de la designación estuvo sujeto a lo establecido por el artículo 272 de la Constitución -con la modificación contenida en el A. L. 2 de 2015-.

Por otra parte, el artículo 106 del Decreto 1421 de 1993, que regulaba el período del Contralor Distrital, fue expresamente derogado por el artículo 96 de la Ley 617 de 2000, lo que reafirma que la elección se gobernó directamente por los postulados del artículo 272 C.P.

5. Conclusiones sobre el período del Contralor Distrital de Bogotá

Conforme a lo expuesto, se desprenden las siguientes conclusiones:

a. El período del «actual» contralor distrital es institucional, pues tiene una duración fija de 4 años, y, sobre todo, tiene establecidas sus fechas de inicio y finalización, que son “iguales” a las del Alcalde Mayor de Bogotá.

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 años⁵.

Lo expuesto permite sostener que es la misma Constitución la que establece que el período del Contralor Distrital de Bogotá, es institucional.

⁴ Concejo de Bogotá. Acta de sesión plenaria ordinaria del 1 de junio de 2016.

⁵ 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».

En concordancia con lo anterior, el Decreto Ley 1421 de 1993, al regular la elección de funcionarios por parte del Concejo Distrital, prevé en su artículo 16 que “[s]iempre que se haga una elección después de haberse iniciado un período, se entiende efectuada para lo que falte del mismo”.

b. El período del contralor «actual» es igual al del Alcalde Mayor de Bogotá elegido para el período constitucional 2016 -2019, el cual comenzó el 1 de enero de 2016 y terminó el 31 de diciembre de 2019.

c. 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, según se explicará en el acápite siguiente. En este apartado la Sala realizará un estudio sobre los acuerdos aprobados por el Concejo Distrital en la materia.

6. Estudio de los acuerdos aprobados por el Concejo Distrital en la materia

En ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le otorga el ordenamiento jurídico, el Concejo Distrital de Bogotá ha aprobado varios acuerdos que regulan la elección del Contralor Distrital. El análisis de cada uno de ellos resulta de la mayor importancia para la solución de la consulta planteada en esta oportunidad a la Sala.

Antes de llevar a cabo el aludido examen, es menester hacer referencia a las normas del **Decreto Ley 1421 de 1993**, «[p]or el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá», que regulan el proceso de elección bajo estudio. El artículo 106 de este decreto, norma que fue derogada por el artículo 96 de la Ley 617 de 2000, establecía que el Contralor Distrital sería elegido «para período igual al del alcalde mayor», de terna integrada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y el Tribunal Administrativo correspondiente.

Al margen de lo dispuesto en la norma especial derogada, el artículo 16 del mismo Decreto Ley 1421 de 1993, disposición actualmente vigente, se ocupa de la «elección de funcionarios» que debe llevar a cabo el Concejo Distrital. La disposición prevé, en su inciso primero, que «el Concejo elegirá funcionarios en las sesiones ordinarias correspondientes a la iniciación del período constitucional de los respectivos concejales». Merced al principio de supremacía constitucional, esta disposición debe ser interpretada a la luz de lo dispuesto en el artículo 272 superior, de modo que la designación del Contralor Distrital permita que la elección del funcionario sea acorde con el período previsto en la Constitución⁶.

⁶ A juicio de la Sala, no hay duda alguna sobre el momento a partir del cual ocurre «la iniciación del período constitucional de los respectivos concejales»: el período constitucional de los concejales comienza el primero de enero del año siguiente a su elección. Así lo estatuye el artículo 10 del Decreto Ley 1421 de 1993, que establece: «Período y reunciones [...] iniciarán el primero de enero siguiente a su elección y concluirán el último día del mes de diciembre en que termine el respectivo período». Esta misma conclusión encuentra sustento en lo previsto en el artículo 1 del A. L. 3 de 2019, que prevé lo siguiente: «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».

4.1. Acuerdo Distrital 348 de 2008

Es preciso hacer alusión al artículo 109 del **Acuerdo Distrital 348 de 2008**, «[p]or el cual se expide el reglamento interno del Concejo de Bogotá, Distrito Capital». Según se lee a continuación, la norma establecía el proceso que debía surtir el Concejo Distrital, con la intervención de los Tribunales Superior y Administrativo, para elegir al Contralor Distrital por un período igual al del Alcalde Mayor:

Artículo 109. El Concejo Distrital elige el Contralor del Distrito Capital durante el primer mes de sesiones ordinarias correspondiente a la iniciación del período constitucional para un período igual al del Alcalde Mayor. La escogencia se hará de terna integrada por dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y uno por el Tribunal Administrativo con jurisdicción en la ciudad. El Contralor Distrital no podrá ser reelegido para el período inmediatamente siguiente, salvo disposición legal especial en contrario.

Parágrafo. En los casos de falta absoluta del Contralor Distrital, el Concejo lo elegirá para el resto del período en la forma prevista en el presente reglamento. En caso de que no se hallare reunido el Concejo, el Alcalde Mayor proveerá el cargo interinamente. En las faltas temporales, desempeñará el cargo el funcionario de la Contraloría que le siga en jerarquía [énfasis fuera de texto].

Con posterioridad, el Concejo Distrital aprobó el **Acuerdo n.º 635 de 2016**, «[p]or el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 348 de 2008, Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, D. C.». El artículo cuarto, que modificó el artículo 109 del Acuerdo 348 de 2008, introdujo importantes variaciones en el proceso de elección del Contralor Distrital. La redacción de la norma modificada, quedó así:

ARTÍCULO 109.- ELECCIÓN DE CONTRALOR. El Concejo Distrital elige mediante proceso de convocatoria pública, al Contralor del Distrito Capital durante el primer mes de sesiones ordinarias correspondiente a la iniciación del período constitucional para un período de cuatro (4) años. Se hará entre los candidatos que reúnan los requisitos establecidos por la constitución y las leyes vigentes.

Parágrafo 1º. El procedimiento de convocatoria pública será reglamentado por parte de la Mesa Directiva a través de la expedición de actos administrativos que corresponda, debiendo garantizar los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana, equidad de género y criterio de mérito, conforme a la ley, y deberá surtir previamente a la elección, las siguientes etapas:

1. Convocatoria pública en medios masivos de comunicación y en la página Web de la entidad.
2. Inscripción de candidatos al cargo de Contralor de Bogotá, D.C ante la Secretaría General de la Corporación.
3. Verificación de hojas de vida y cumplimiento de requisitos por parte de la Secretaría General.
4. Publicación de los nombres de los aspirantes admitidos para que la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y demás grupos de interés, formulen observaciones.
5. Análisis de las observaciones hechas a las hojas de vida, por parte de la Secretaría General.
6. Términos para interponer Recursos de reposición por parte de los no admitidos.

7. Publicación de la lista definitiva de los aspirantes admitidos.
8. Citación a Audiencia pública para escuchar a los aspirantes admitidos en sesión Plenaria.
9. Citación a sesión Plenaria para elegir al Contralor de Bogotá, D.C.
10. Declaración de la elección del Contralor de Bogotá, D.C [énfasis fuera de texto].

Con la aprobación de este acuerdo, las características de la elección del Contralor Distrital serían las siguientes: (i) en lugar del llamamiento que se hacía a los Tribunales Superior de Distrito Judicial y Administrativo para conformar una terna, la disposición precisaba que el Concejo Distrital debía llevar a cabo la elección «mediante proceso de convocatoria pública»; (ii) la elección debía ser realizada durante el primer mes de sesiones ordinarias del Concejo, y para un período igual al del Alcalde Mayor; (iii) quedaron establecidas las etapas generales del proceso de convocatoria pública y elección del contralor territorial, de modo que la Mesa Directiva del Concejo se encargara de la reglamentación concreta de este asunto.

Las modificaciones incorporadas en el acuerdo tuvieron origen en el Acto Legislativo 02 de 2015, «[p]or medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones». La reforma constitucional eliminó la participación de los tribunales en el proceso en cuestión y precisó que, a partir de la entrada en vigencia de esta modificación, la elección de los contralores debía ser llevada a cabo mediante convocatoria pública. El Acto Legislativo sometió este último trámite a un conjunto de principios formales y sustanciales, que pretendían asegurar la elección de las personas más idóneas para estos cargos. La reforma determinó que, tal como se había previsto en la versión original del artículo modificado, el período de los contralores era de carácter institucional, y correspondía al mismo período del gobernador o alcalde, según fuese el caso.

Poco después, el artículo 4 del **Acuerdo 635 de 2016** fue modificado por el artículo 3 del Acuerdo 639 de 2016, «[p]or el cual se modifican los Acuerdos 635 de 2016 y 348 de 2008 y se dictan otras disposiciones».

Antes de ahondar en este asunto, es necesario señalar que el artículo 4 del Acuerdo 635 de 2016 fue anulado por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá mediante sentencia del 29 de junio de 2019, decisión que no fue apelada.

El Juzgado adoptó esta determinación tras señalar que el artículo violó la reserva legal que gobierna la regulación de la elección de los contralores. Esta conclusión se fundó en la interpretación que hizo el despacho judicial del Concepto 2274, aprobado por esta Sala de Consulta y Servicio Civil el 10 de noviembre de 2015. Con fundamento en el concepto, en el que se avaló la posibilidad de aplicar por vía analógica las reglas aplicables a las convocatorias públicas de la elección de personeros al caso de los contralores territoriales, el Juzgado manifestó lo siguiente:

De conformidad con el precedente jurisprudencial en cita, es claro que le corresponde a [la] ley la reglamentación correspondiente al procedimiento para la elección de contralores, entre ellos el del Distrito Capital [...]. En este orden de ideas, en la medida en que el Concejo de Bogotá con la expedición del artículo 4 del Acuerdo 635 de 2016 se abrogó funciones en flagrante contradicción de

normas superiores, se impone la necesidad de acceder a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad del mencionado artículo.

De otro lado, según se indicó con antelación, el Acuerdo 635 fue modificado por el Acuerdo 639 de 2016.

4.2. *Acuerdo Distrital 639 de 2016*

En lo que atañe a la consulta planteada en esta oportunidad a la Sala, es menester destacar que el Acuerdo 639 determinó fechas de inicio y terminación para el período del Contralor Distrital, así:

El Concejo Distrital elegirá el Contralor del Distrito, durante el primer periodo de sesiones ordinarias correspondiente al inicio del período constitucional, **para un periodo institucional de cuatro (4) años, que se iniciará el primero de marzo y concluye el último día de febrero** [énfasis fuera de texto].

El análisis realizado en este apartado permite concluir que en 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»⁷.

A la luz de esta conclusión, resulta forzoso dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 4 del texto superior. De conformidad con el precepto constitucional, «en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales». El alcance de esta figura fue expuesto por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia SU-132 de 2013:

La excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; **pero se configura igualmente como un deber, en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales** [énfasis fuera de texto].

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 anulado la eficacia jurídica de este último.

A lo anterior es preciso añadir que la reglamentación de este asunto –esto es, la duración del período del Contralor Distrital- por parte del Concejo Distrital resulta contraria a la reserva legal que establece la Constitución en este campo. Según se ha visto en los acuerdos citados, el Concejo Distrital reguló la fecha de inicio y terminación del período del Contralor Distrital, fijando un período que contraría lo dispuesto en la versión original del artículo 272 y la modificación introducida a esta norma por el A. L. 02 de 2015. Así, el contenido de aquellos preceptos es

⁷ 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.

inconstitucional por su contenido, y lo es también porque la reglamentación de este asunto únicamente puede ser realizada por el Congreso de la República.

La Corte Constitucional advirtió en la Sentencia C-822 de 2004 que existe reserva legal en lo relacionado con la regulación de los períodos de los servidores públicos. Según se lee en el extracto que se transcribe a continuación, dicha reserva está sometida, naturalmente, a las restricciones que haya dispuesto el Constituyente. De tal suerte, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, solo el Legislador se encuentra autorizado para regular este asunto —consultando siempre los límites establecidos en el texto superior—:

3.1.2. De acuerdo con los artículos 123, 125 y 150-23 de la Constitución, corresponde al legislador determinar la manera como los servidores públicos ejercerán sus funciones, asunto dentro cual se halla la fijación de los períodos en los casos en que lo faculte el constituyente.

Para el ejercicio de esa atribución, el legislador dispone de un amplio y flexible margen de configuración, que no es entendida como el reconocimiento de una libertad absoluta por cuanto, en su ejercicio, debe respetar los límites fijados en la Carta Política.

Dicho grado de sujeción responde a la eficacia del principio de supremacía de la Constitución, el cual impone al legislador respetar los postulados superiores y atender criterios de razonabilidad y proporcionalidad de las medidas que adopte. Tales referentes superiores son considerados por el juez constitucional al ejercer su función de garante de dicho principio fundamental (C.P., art. 4) (énfasis fuera de texto).

En este orden de ideas, se concluye que las normas de los Acuerdos 639 y 635 de 2016, con las que se pretendió regular la elección del Contralor Distrital, eran incompatibles con lo dispuesto en las normas constitucionales entonces vigentes.

En razón de lo anterior, esto es, debido a su invalidez material, no brindan fundamento jurídico valedero para considerar que el período de este funcionario es de carácter personal. Esta última circunstancia termina de corroborar la conclusión expuesta en este concepto, según la cual la elección hecha el 1 de junio de 2016 fue realizada para un período institucional.

Con base en las anteriores consideraciones,

III. LA SALA RESPONDE:

«1. ¿Hasta cuándo va el periodo del actual Contralor Distrital?»

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

Remítase al señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR Presidente de la Sala	ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS Consejero de Estado
---	---

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ Consejero de Estado	ÁLVARO NAMÉN VARGAS Consejero de Estado
--	---

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala