

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JURISDICCIONAL



JUZGADO CUARENTA Y TRES PENAL MUNICIPAL
CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS

Medellín, diciembre 16 de 2019
OFICIO NRO 2282



No. 20192620045802



CONCEJO DE MEDELLÍN
EL PODER EJECUTIVO

Radicalador: ATENCIONALUSUARIO Fecha: 2019-12-16
15:40:00
Remitente: Juzgado Cuarenta y Tres P
Destino: Despacho de Secretaría General
Asunto: Acción de Tutela Rdo. 2019-00352
www.concejodemedellin.gov.co

Señor
REPRESENTANTE LEGAL
MESA DIRECTIVA
CONCEJO DE MEDELLÍN
CALLE 44 # 52 165
CENTRO ADMINISTRATIVO LA ALPUJARRA
CIUDAD

MEDIDA PROVISIONAL

Acción de Tutela N° 2019-00352

Por medio del presente le notifico que por auto proferido por esta dependencia judicial en la fecha, se admitió la acción de tutela instaurada por el señor JOAQUIN EMILIO LOPEZ CARDONA, quien se identifica con cédula de ciudadanía 8.406.999, en contra de esa entidad. Por consiguiente, dentro del término de dos (2) días contados a partir del recibo de éste, sírvanse allegar la respuesta que considere necesaria en ejercicio del derecho de contradicción y defensa.

Igualmente se decidió lo siguiente.

*“De igual forma, **SE ACCEDE A LA MEDIDA PROVISIONAL** solicitada por el la accionante, en virtud de la necesidad de la misma, toda vez que dentro del término para decidir la tutela ya se habrían superado otras dos etapas del concurso que podrían afectar al tutelante. Por lo anterior, se ordena a las accionadas **que de MANERA INMEDIATA, posterior a la notificación del presente auto, proceda a SUSPENDER EL CONCURSO PARA LA ELECCIÓN DEL CONTRALOR GENERAL DE MEDELLÍN, PARA EL PERÍODO 2020 – 2021, hasta tanto se tome una decisión de fondo en la presente acción constitucional**”.*

Lo anterior, conforme con los presupuestos normativos de los artículos 19 y 5° de los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, en su orden.

Anexo: fotocopia del escrito de tutela y anexos

Atentamente,


MARÍA EUGENIA VALENCIA SIERRA
SECRETARIA

Carrera 52 N° 42 73, Piso 23 - Oficina 2304
Edificio José Félix de Restrepo - Teléfono 381 07 84
Correo electrónico: pmpal43med@cendoj.ramajudicial.gov.co
Medellín – Antioquia

Medellín, 16 de diciembre de 2019

Traslado N° 2

SEÑOR
JUEZ DE MEDELLÍN (REPARTO)
E. S. D.

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE:	JOAQUÍN EMILIO LÓPEZ CARDONA
ACCIONADAS:	UNIVERSIDAD CES Y CONCEJO DE MEDELLÍN

Respetado Señor Juez:

JOAQUIN EMILIO LÓPEZ CARDONA, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 8.406.999 de Bello, Antioquia, domiciliado en el municipio de Medellín, actuando en mi propio nombre y representación, presento ante Usted, **ACCIÓN DE TUTELA** en contra de la UNIVERSIDAD CES Y EL CONCEJO DE MEDELLÍN, por la vulneración de mis derechos al debido proceso administrativo; igualdad; derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (derecho a ser elegido; acceder al desempeño de funciones y cargos públicos); al trabajo, a los principios de confianza legítima y dignidad humana y a los principios de la actuación administrativa de mérito, transparencia, publicidad, participación ciudadana, y buena fe; con fundamento en los siguientes:

1. ANTECEDENTES FÁCTICOS:

1. La Mesa Directiva del Concejo Municipal de Medellín, mediante la Resolución MD 20191030000286 del 30 de septiembre de 2019, dio apertura a la Convocatoria Pública para la elección del Contralor General de Medellín - periodo enero 2020-diciembre 2021-, teniendo en cuenta lo dispuesto en la **LEY. 1904 DE 2018 (JUNIO 27)**, "Por la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de Contralor General de la República por el Congreso de la República; y los Actos Legislativos N° 02 de 2015 y 04 del 18 de septiembre de 2019 "por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal".
2. Atendiendo los parámetros para participar en la convocatoria -los cuales se encuentran en la Resolución mencionada en precedencia-, procedí a presentarme a la Convocatoria Pública para la elección del Contralor General de Medellín, dentro de la cual, la Mesa Directiva Del Concejo Municipal de Medellín decidió apoyarse en la Universidad CES para que sea esta quien atienda el proceso de selección, mediante la celebración de un contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.
3. Una vez inscrito, fui admitido para continuar en la convocatoria, tal como aparece en la publicación final de lista de admitidos y citación a prueba de conocimientos del 25 de octubre de 2019.

4. Presenté la prueba de conocimientos el 29 de octubre de 2019, de 2:00 p.m. a 4:00 p.m., y cuyo resultado final fue publicado el 13 de noviembre de 2019 después de las 5:00 p.m., donde aprobé la prueba con los siguientes puntajes: Puntuación directa, 25; puntuación z: 0.57 y puntuación t: 65.66; estado: Aprobado.
5. El 14 de noviembre de 2019, mediante la Resolución P 2019100000878, expedida por la Presidente del Concejo de Medellín, MARIA PAULINA AGUINAGA LEZCANO, se designaron los integrantes de la Comisión Accidental para dar cumplimiento a la realización de la audiencia pública con la ciudadanía y todos los interesados para escuchar y examinar a los aspirantes habilitados para ser elegidos en el cargo de Contralor Municipal de Medellín para el próximo periodo de dos años establecido en el parágrafo transitorio 1 del Acto Legislativo 04 de 2019.

Dentro de los considerandos se estableció:

(...)

Que con fundamento en lo anterior, la Mesa Directiva del Concejo de Medellín expidió la Resolución MD 20191030000286 de 30 de septiembre de 2019 "Por la cual se da apertura a la Convocatoria Pública para la elección del Contralor General de Medellín para el próximo período de dos años establecido en el parágrafo transitorio 1 del Acto legislativo 04 de 2019 - enero 2021-diciembre 2021"; resolución que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1904 de 2018, dispuso entre las etapas de la convocatoria la conformación de la comisión accidental e incluyó en el artículo 11 correspondiente al cronograma, la realización de Audiencia Pública por la Comisión Accidental con la ciudadanía y todos los interesados para examinar a los aspirantes habilitados.

*Que la Plenaria del Concejo de Medellín, según consta en acta 758 correspondiente a la sesión plenaria del 14 de noviembre de 2019, **aprobó la creación de la comisión accidental para dar cumplimiento a la realización de la Audiencia Pública con la ciudadanía y todos los interesados para escuchar y examinar a los aspirantes habilitados y elaborar una lista de aspirantes seleccionados a ser elegidos compuesta por terna conformada por quienes obtengan los tres (3) mayores puntajes en la convocatoria pública de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 04 de 2019**, lista que será publicada en la página Web del Concejo de Medellín, según el cronograma establecido en el artículo 11 de la Resolución MD 20191030000286 de 30 de septiembre de 2019 "Por la cual se da apertura a la Convocatoria Pública para la elección del Contralor General de Medellín para el próximo período de dos años establecido en el parágrafo transitorio 1 del Acto legislativo 04 de 2019 - enero 2120-diciembre 2021" (negrillas y subrayas nuestras)*

6. El mismo día, el 14 de noviembre de 2019, después de las 5:00 p.m., fueron publicados preliminarmente los resultados de valoración de estudios y experiencia, la cual la hizo el COMITÉ TECNICO DE LA UNIVERSIDAD CES conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la Resolución MD 20191030000286 2019-09-30, "Por la cual se da apertura a la Convocatoria Pública para la elección del Contralor General de Medellín para el próximo período de dos años establecido en el parágrafo transitorio 1 del Acto legislativo 04 de 2019 — enero 2020-diciembre 2021"; donde se estipuló lo siguiente:

"ARTÍCULO 23: VALORACIÓN DE ESTUDIOS Y EXPERIENCIA. Además de los requisitos mínimos, el **criterio de mérito** prevalecerá para la selección del Contralor

General de Medellín. Los aspirantes deberán acreditar todas las calidades adicionales, logros académicos y laborales que den cuenta del mayor mérito para el desempeño del cargo. Para este fin, se valorarán los certificados de estudio y de experiencia profesional adicionales a los requisitos mínimos requeridos; esta prueba tendrá un carácter clasificatorio. (negritas y subrayas mías)

La Universidad CES, con base en los documentos allegados por los aspirantes en la etapa de inscripciones, procederá a valorarlos y se calificarán numéricamente en una escala de 0 (cero) a 100 (cien) y su resultado será ponderado con base en el 40% (cuarenta por ciento) asignado a esta prueba. Según lo establecido en el artículo 17 de la presente Resolución.

FACTORES DE MÉRITO PARA LA VALORACIÓN DE ESTUDIOS Y EXPERIENCIA:

Para la evaluación de la formación académica se tendrán en cuenta los criterios y puntajes relacionados a continuación respecto a los títulos adicionales al requisito mínimo exigido que se presenten, siempre y cuando se encuentren finalizados y estén relacionados con las funciones del cargo convocado: (negritas y subrayas mías)

NIVEL DEL TITULO PROFESIONAL	PUNTOS OTORGADOS
<u>Doctorado relacionado con las funciones del cargo</u>	35
<u>Maestría relacionada con las funciones del cargo</u>	30
<u>Especialización relacionada con las funciones del cargo</u>	25

De conformidad con el Decreto 1083 de 2015, se entiende por experiencia los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, ocupación, arte u oficio. La experiencia se entiende como el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas, o desarrolladas durante el ejercicio de un empleo, profesión, arte u oficio,

Para efectos de la presente convocatoria, la experiencia presentada por los aspirantes a la que se otorgará un puntaje adicional, será la experiencia profesional relacionada y la experiencia docente relacionada. (negritas y subrayas mías)

Se entenderá por experiencia profesional relacionada aquella adquirida a partir de la aprobación y terminación de todas las materias que conforman el pensum académico de la respectiva formación profesional en el ejercicio de empleos que tengan actividades o funciones similares a las del cargo a proveer. (negritas y subrayas mías)

Se entenderá por experiencia docente relacionada, la adquirida en el ejercicio de las actividades de docencia y divulgación del conocimiento en instituciones de educación superior y con posterioridad a la obtención del correspondiente título profesional, siempre y cuando las asignaturas o temáticas dictadas se encuentren relacionadas con las funciones del empleo. (negritas y subrayas mías)

La experiencia se acredita, por regla general, mediante constancias expedidas por la autoridad competente de las entidades oficiales o privadas donde se haya laborado, ya sea mediante contrato de prestación de servicios o vinculación laboral... (...)

Los resultados preliminares de valoración de estudios y experiencia, publicados el día 14 de noviembre de 2019, se pueden consultar a través del siguiente enlace: <http://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/inline-images/publicacion-preliminar-de-valoracion-de-estudios-y-experiencia.pdf>

7. De la información publicada el 14 de noviembre de 2019, con respecto a los participantes que en la actualidad supuestamente tienen los mayores puntajes para conformar la terna, podemos extraer los siguientes datos:

PARTICIPANTE	ID N°	TOTAL PUNTAJE EDUCACION ADICIONAL RELACIONADA CON LAS FUNCIONES DEL CARGO	EXPERIENCIA RELACIONADA CON LAS FUNCIONES DEL CARGO: TIEMPO AÑOS CERTIFICADOS	TOTAL PUNTAJE EXPERIENCIA ADICIONAL	TOTAL PUNTAJE EDUCACION ADICIONAL MAS EXPERIENCIA
DAVID A. OSPINA SALDARRIAGA	0032019-39	80	8.59	75	155
DIONISIA DEL CARMEN YUSTI RIVAS	0032019-38	0	12.96	100	100
DIANA CAROLINA TORRES GARCIA	0032019-50	0	6.25	75	75
JOAQUIN EMILIO LOPEZ CARDONA	003219-04	110	17.94	100	210

Del cuadro podemos observar que el mayor puntaje por educación adicional y experiencia adicional, ambos relacionados con las funciones del cargo, corresponde a mi persona con un total de 210 puntos.

8. Vista la información del enlace antes descrito, se observa que la valoración de estudios y experiencia siempre se hizo teniendo en cuenta que tuvieran relación con las funciones del cargo.

En el caso específico de las siguientes participantes que actualmente conforman la terna, no se les otorgó puntaje porque los estudios aportados no tenían relación con las funciones del cargo de Contralor:

- 0032019-38 DIONISIA DEL CARMEN YUSTI RIVAS: Su profesión es Zootecnista, Especialista en Gestión Agroambiental y Magister en Salud Pública.
- 0032019-50 DIANA CAROLINA TORRES GARCÍA: Su profesión es Abogada, Especialista en Derecho Comercial y Magister en Negocios Internacionales.

En el caso de otros participantes, que se describen a continuación, y en el mío propio, sí se les otorgó puntaje porque acreditaron estudios que tenían relación con las funciones del cargo:

0032019-39 DAVID ANDRÉS OSPINA SALDARRIAGA: Su profesión es Abogado, Especialista en Derecho Administrativo, Especialista en Contratación Estatal y Magister en Derecho.

003-2019-21 DIANA CRISTINA TOBON LOPEZ: Su profesión es Abogada, Especialista en Derecho Civil Área Responsabilidad Contractual y Extracontractual y del Estado; Especialista en Derecho Público Área Derecho Administrativo, y Magister en Gestión Pública Aplicada.

9. Teniendo en cuenta los puntajes de la prueba de conocimientos y la valoración de estudios y experiencia, ambos publicados, mi hija LUISA MARIA LOPEZ SALDARRIAGA, Estudiante de sexto semestre de Medicina en la Universidad Pontificia Bolivariana, realizó la siguiente lista de elegibles, y la cual coincide con otras tablas elaboradas por funcionarios de la Contraloría General de Medellín, donde se destaca que estoy ocupando el primer lugar:

CONCURSANTE	ID	Examen sin ponderar	Antecedentes sin ponderar	Examen ponderado 60%	Antecedentes Ponderado 40%	Puntaje total ponderado	Si se pondera directamente este es el resultado
JOAQUIN EMILIO LÓPEZ CARDONA	032019-04	65.66	200	39.40	39.02	78.42	119.40
ENEDITH DEL CARMEN GONZÁLEZ	032019-46	65.66	180	39.40	35.12	74.52	111.40
DIANA CRISTINA TOBÓN LÓPEZ	032019-21	62.27	180	37.36	35.12	72.48	109.36
LUIS EDUARDO ALVAREZ VERA	032019-02	62.27	178	37.36	34.73	72.09	108.56
DAVID ANDRES OSPINA SALDARRIA	032019-39	69.05	155	41.43	30.24	71.67	103.43
LUIS FERNANDO DAVID OSORIO	032019-29	69.05	150	41.43	29.27	70.70	101.43
JUAN CARLOS HERRERA SOTO	032019-43	82.61	128.00	49.57	24.98	74.54	100.77
MARÍA TERESA BERRIO PALACIO	032019-52	65.66	150	39.40	29.27	68.66	99.40
ADRIANA PATRICIA GRISALES R.	032019-03	62.27	155	37.36	30.24	67.61	99.36
ISABEL CRISTINA RODRÍGUEZ C.	032019-13	62.27	155	37.36	30.24	67.61	99.36
CONSUELO EUGENIA VÉLEZ TOBÓN	032019-16	62.27	150	37.36	29.27	66.63	97.36
LUIS ALFONSO BARRERA SOSA	032019-23	69.05	125	41.43	24.39	65.82	91.43
RICARDO JOSE MEDINA GIRALDO	032019-41	69.05	125	41.43	24.39	65.82	91.43
MARLENY MONSALVE VÁSQUEZ	032019-30	69.05	125	41.43	24.39	65.82	91.43
ÁLVARO HENRY HERRERA G.	032019-37	65.66	125	39.40	24.39	63.79	89.40
SILVIO LUIS RIVADENEIRA STANG	032019-32	72.44	110	43.46	21.46	64.93	87.46
NORA MARIA CASTAÑEDA O.	032019-28	62.27	125	37.36	24.39	61.75	87.36
DIONISIA DEL CARMEN YUSTI RIVAS	032019-38	75.83	103	45.50	20.10	65.60	86.70
JORGE LUIS RESTREPO GOMEZ	032019-08	65.66	105	39.40	20.49	59.88	81.40
LUIS EDUARDO BEDOYA GIRALDO	032019-47	65.66	105	39.40	20.49	59.88	81.40
DIANA CAROLINA TORRES GARCIA	032019-50	82.61	75	49.57	14.63	64.20	79.57
JOAQUIN BERNARDO HERNÁNDEZ L.	032019-44	65.66	100	39.40	19.51	58.91	79.40
MARIO MONTOYA VANEGAS	032019-45	62.27	100	37.36	19.51	56.87	77.36
CAMILO VELASQUEZ RUEDA	032019-40	75.83	75	45.50	14.63	60.13	75.50
GUILLERMO DURÁN URIBE	032019-10	65.66	50	39.40	9.76	49.15	59.40
URIEL GÓMEZ GRISALES	032019-14	62.27	55	37.36	10.73	48.09	59.36
MAURICIO ESTEBAN VERGARA M.	032019-57	62.27	10	37.36	0.00	37.36	37.36

10. Dando cumplimiento a lo predispuesto por la Resolución MD 20191030000286, por medio de la cual se dio apertura a la Convocatoria Pública para la elección del Contralor General de Medellín -periodo enero 2020-diciembre 2021-, expedida por la MESA DIRECTIVA DEL CONCEJO DE MEDELLÍN; la Universidad CES -COMITÉ TECNICO, venía agotando las diferentes etapas de la convocatoria, en forma transparente y adecuada; hasta el día 18 de noviembre de 2019, fecha en la cual, el Contralor General de la República y el Director del Departamento de la Función Pública, conjuntamente expedieron la Resolución 0728, y en la cual se estableció los criterios de ponderación de la pruebas con su respectivo porcentaje y se fijaron criterios de puntuación de **EXPERIENCIA, EDUCACION, ACTIVIDAD DOCENTE Y PRODUCCION DE OBRAS (artículos 7 y 8)**

80
2

11. Como consecuencia de la Resolución 0728 expedida por el Contralor General de la República y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, la Mesa Directiva del Concejo de Medellín, procedió a modificar la Resolución MD 20191030000286 del 30 de septiembre de 2.019, mediante la Resolución MD 20191030000476 del 19 de noviembre de 2.019, única y exclusivamente adicionando lo que respecta a la adición en la ponderación de pruebas, el CINCO POR CIENTO (5%) correspondiente a la producción de obras en el ámbito fiscal.
12. Toda vez que la Resolución expedida por el Contralor General de la República y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, fue publicada después de que se iniciara el proceso de la convocatoria para el cargo de Contralor General de Medellín (la cual ya se encontraba en ejecución) se debió modificar el cronograma de la convocatoria, dentro de la cual, ya se habían publicado los resultados de las pruebas de conocimiento y de valoración de estudios y experiencia, lo que se encontraba pendiente era la publicación de la respuesta a las reclamaciones a la publicación preliminar de valoración de estudios y experiencia, y la publicación de la lista final de resultados de antecedentes, de acuerdo a los parámetros establecidos para la ponderación de pruebas y los criterios de puntuación de **EXPERIENCIA, EDUCACION, ACTIVIDAD DOCENTE Y PRODUCCION DE OBRAS**.
13. De acuerdo con lo que dicta la Resolución MD 20191030000476 del 19 de noviembre de 2.019 (la cual modificó la Resolución MD 20191030000286 del 30 de septiembre de 2.019) lo único que modificó y/o adicionó a los parámetros de la convocatoria, fue lo relativo a la producción de obras en el ámbito fiscal y los criterios de puntuación de **EXPERIENCIA, EDUCACION, ACTIVIDAD DOCENTE Y PRODUCCION DE OBRAS**; lo demás debía continuar igual a lo establecido en la Resolución MD 20191030000286 del 30 de septiembre de 2019 (artículo 2 Resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019: **REGLAS GENERALES**. El interesado a participar en la convocatoria deberá tener en cuenta lo siguiente: a) **Las condiciones y reglas de la convocatoria serán las establecidas en esta resolución y las fijadas por la corporación convocante, con sus modificaciones y aclaraciones, las cuales son vinculantes para el interesado a partir de la inscripción**) (negritas y subrayas mías)
14. Atendiendo una manifiesta **VÍA DE HECHO** y con carencia de fundamento fáctico y/o legal alguno, la UNIVERSIDAD CES – COMITÉ TECNICO-, unilateralmente, decidió modificar todo lo actuado hasta el día 19 de noviembre de 2019 con relación a la valoración de estudios y experiencia de los aspirantes al cargo de Contralor General de Medellín, dentro de la cual, lo único que tenía que hacer, era adicionar el ítem de producción de obras en materia fiscal a la ponderación y ajustar los puntajes y valoraciones de acuerdo a lo dictado por la Contraloría General de la República en la Resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019.
15. Como consecuencia de la actuación indebida de la UNIVERSIDAD CES – COMITÉ TECNICO, se alteró completamente el resultado de la valoración de estudios y experiencia de los aspirantes al cargo de Contralor General de Medellín, beneficiando, a personas que no tienen ni han tenido experiencia profesional ni docente y/o estudios adicionales, todos relacionados con las funciones del cargo al que aspiran, y que actualmente integran la terna, ellas

son: DIONISIA DEL CARMEN YUSTI RIVAS y DIANA CAROLINA TORRES GARCIA.

16. En mi condición de aspirante al cargo, tras ser publicada la valoración preliminar de estudios y experiencia el día 28 de noviembre de 2019 (la cual desconoce los parámetros fijados por la Contraloría General de la República (Resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019) y la Mesa Directiva del Concejo de Medellín, a través de la Resolución MD 20191030000286 del 30 de septiembre de 2019) y dentro de la oportunidad debida, presenté reclamación a los resultados de la misma, alarmando a la UNIVERSIDAD CES – COMITÉ TECNICO respecto su caprichosa e indebida actuación, llamado que, fue desconocido completamente, con mezquinos argumentos frente a mi reclamación.
17. Todo cambia, cuando con base a Concepto del Consejo de Estado –Sala de Consulta y Servicio Civil, el Contralor General de la República, expidió la Resolución Número 0728 del 18 de noviembre de 2019, “por medio de la cual se establecen los términos generales de las Convocatorias públicas de selección de Contralores Territoriales”, y fijo lo relacionado con la **PONDERACIÓN DE LAS PRUEBAS y los CRITERIOS DE PUNTUACIÓN DE EXPERIENCIA, EDUCACION, ACTIVIDAD DOCENTE Y PRODUCCION DE OBRAS**, los cuales solo eso debía ajustar el Concejo de Medellín.
18. El Concejo de Medellín, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 16 de la Resolución Número 0728 del 18 de noviembre de 2019, procedió a expedir la Resolución MD-20191030000476 del 19 de noviembre de 2019 “**Por la cual se hace una modificación a la Resolución MD-20191030000286 del 30 de septiembre de 2019** “Por la cual se da apertura a la Convocatoria Pública para la elección del Contralor General de Medellín para el próximo período de dos años establecido en el parágrafo transitorio 1 del Acto Legislativo 04 de 2019”; con la finalidad de ajustarla a la Resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019.

En especial los ajustes giraron en torno a la **modificación (no derogación)** del Artículo 23 de la Resolución MD-20191030000476 del 19 de noviembre de 2019, de la siguiente manera:

ARTÍCULO PRIMERO: *Modificar el artículo 23 de la Resolución MD — 20191030000286 del 30 de septiembre de 2019; así:*

"ARTÍCULO 23: VALORACION DE ESTUDIOS Y EXPERIENCIA. *Además de los requisitos mínimos, el criterio de mérito prevalecerá para la selección del Contralor General de Medellín. Los aspirantes deberán acreditar todas las calidades adicionales, logros académicos y laborales que den cuenta del mayor mérito para el desempeño del cargo. Para este fin, se valorarán los certificados de estudio y de experiencia profesional adicionales a los requisitos mínimos requeridos; esta prueba tendrá un carácter clasificatorio.*

La Universidad CES, con base en los documentos allegados por los aspirantes en la etapa de inscripciones, procederá a valorarlos y se calificaran y ponderaran de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la Resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019. Dado que la producción de obras en el ámbito fiscal no se había incluido como criterio de ponderación en la Resolución MD — 20191030000286, se hace necesario abrir una nueva etapa de recepción de documentos EXCLUSIVAMENTE para aportar los soportes que den cuenta de este criterio. Documentos relacionados con experiencia docente o profesional no serán tenidos en cuenta.

PONDERACION DE LAS PRUEBAS

PRUEBA	PONDERACION	CARACTER
<i>Formación profesional</i>	15%	<i>Clasificatoria</i>
<i>Experiencia</i>	15%	<i>Clasificatoria</i>
<i>Actividad docente</i>	5%	<i>Clasificatoria</i>
<i>Producción de obras en el ámbito fiscal</i>	5%	<i>Clasificatoria</i>

CRITERIOS DE PUNTUACION DE EXPERIENCIA, EDUCACIÓN, ACTIVIDAD DOCENTE Y OBRAS.

FORMACIÓN PROFESIONAL	100 puntos (Ponderación del 15%)	<p>Por formación adicional que supere los requisitos mínimos requeridos se otorgarán treinta (30) puntos por cada especialización, 40 puntos por cada maestría y cincuenta (50) por cada doctorado. Sin que en ningún caso sobrepase los 100 puntos.</p> <p>La formación que sobrepase los 100 puntos no podrá ser homologada para experiencia u otros factores a evaluar</p>
EXPERIENCIA PROFESIONAL	100 puntos (Ponderación del 15%)	<p>Por experiencia general adicional a la requerida para el ejercicio del cargo se otorgarán 5 puntos por cada año acreditado.</p> <p>Por experiencia específica en auditorías a la gestión de entidades públicas, en vigilancia y control fiscal o control interno, se otorgarán 10 puntos por cada año acreditado.</p> <p>La experiencia profesional que sobrepase los 100 puntos no podrá ser homologada para educación u otros factores a evaluar.</p>
EXPERIENCIA DOCENTE	100 puntos (Ponderación del 5%)	<p>Por experiencia docente en instituciones de educación superior, reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, se asignarán diez (10) puntos por cada año de servicio académico.</p> <p>La experiencia que sobrepase los 100 puntos no podrá ser homologada para educación u otros factores a evaluar.</p>

<p>PRODUCCIÓN DE OBRAS EN EL ÁMBITO FISCAL</p>	<p>100 puntos (Ponderación del 5%)</p>	<p>Por la producción de obras en el ámbito fiscal con ISBN, se otorgarán 50 puntos por cada una cuando el aspirante sea el autor. En caso de ser coautor se otorgarán 20 puntos.</p> <p>Las publicaciones que sobrepasen los 100 puntos no podrá ser homologada para educación u otros factores a evaluar.</p>
---	---	--

PARAGRAFO: EXPERIENCIA DOCENTE. Atendiendo a que la Resolución 728 del 18 de noviembre de 2019 no establece un criterio de transformación de horas cátedra a años de servicio académico en lo concerniente a la experiencia docente, la valoración de dicha experiencia se realizara de acuerdo a la siguiente tabla:

HORAS CÁTEDRA CERTIFICADAS	EQUIVALENCIA EN TIEMPO DE EXPERIENCIA	PUNTOS
De 350 horas en adelante	Un año	10
De 190 a 349 horas	Seis meses	5
De 90 a 189 horas	Tres meses	2

19. En síntesis, lo que hizo el Concejo de Medellín con la expedición de la Resolución MD-20191030000476 del 19 de noviembre de 2019, fue incluir como nuevo criterio de ponderación la producción de obras en el ámbito fiscal y los nuevos puntajes de formación profesional, experiencia profesional, experiencia docente y la inclusión del puntaje por la producción de obras en el ámbito fiscal.

Si analizamos detenidamente el artículo 23 de la Resolución MD — 20191030000286 del 30 de septiembre de 2019; podemos concluir que este fue **MODIFICADO MAS NO DEROGADO**, por ello siguió vigente y de obligatoria aplicabilidad lo dispuesto en lo que respecta a los FACTORES DE MERITO PARA LA VALORACION DE ESTUDIOS Y EXPERIENCIA, QUE DICE: **“Para la evaluación de la formación académica se tendrán en cuenta los criterios y puntajes relacionados a continuación respecto a los títulos adicionales al requisito mínimo exigido que se presenten, siempre y cuando se encuentren finalizados y estén relacionados con las funciones del cargo convocado.”** (negrillas y subrayas mías)

Lo mismo sucede con respecto a la experiencia, que dice: “De conformidad con el Decreto 1083 de 2015, se entiende por experiencia los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, ocupación, arte u oficio. La experiencia se entiende como el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas, o desarrolladas durante el ejercicio de un empleo, profesión, arte u oficio,

Para efectos de la presente convocatoria, la experiencia presentada por los aspirantes a la que se otorgará un puntaje adicional, será la experiencia profesional relacionada y la experiencia docente relacionada.

Se entenderá por experiencia profesional relacionada aquella adquirida a partir de la aprobación y terminación de todas las materias que conforman el pensum académico de la respectiva formación profesional en el ejercicio de empleos que tengan actividades o funciones similares a las del cargo a proveer.

Se entenderá por experiencia docente relacionada, la adquirida en el ejercicio de las actividades de docencia y divulgación del conocimiento en instituciones de educación superior y con posterioridad a la obtención del correspondiente título profesional, siempre y cuando las asignaturas o temáticas dictadas se encuentren relacionadas con las funciones del empleo.

La experiencia se acredita, por regla general, mediante constancias expedidas por la autoridad competente de las entidades oficiales o privadas donde se haya laborado, ya sea mediante contrato de prestación de servicios o vinculación laboral... (...)

20. Las Resoluciones Número 0728 del 18 de noviembre de 2019, "por medio de la cual se establecen los términos generales de las Convocatorias públicas de selección de Contralores Territoriales", expedida por el Contralor General de la República, y la Resolución MD-20191030000476 del 19 de noviembre de 2019, expedida por la Mesa Directiva del Concejo de Medellín, lo que hicieron fue ajustes en relación con la PONDERACIÓN DE LAS PRUEBAS y los CRITERIOS DE PUNTUACIÓN DE EXPERIENCIA, EDUCACION, ACTIVIDAD DOCENTE Y PRODUCCION DE OBRAS, pero NUNCA MODIFICARON lo relacionado con los FACTORES DE MERITO PARA LA VALORACION DE ESTUDIOS Y EXPERIENCIA, los cuales a mi entender tienen que seguir intactos y de obligatorio cumplimiento para la valoración de estudios y experiencia de los participantes, donde insisto que para la **EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN ACADEMICA LOS títulos adicionales al requisito mínimo exigido que se presenten, tienen que estar finalizados y deben tener relación con las funciones del cargo de Contralor.**

Así mismo, la experiencia presentada por los aspirantes a la que se otorga puntaje adicional, es la experiencia profesional relacionada y la experiencia docente relacionada, ambas relacionadas con las funciones del cargo.

Es que el Concejo de Medellín, en el caso del Contralor General de Medellín y del Secretario General del Concejo de Medellín, lo que busca es establecer requisitos más estrictos donde haya mayor exigencia en cuanto a méritos académicos, conocimiento del sector público, experiencia en control fiscal, antecedentes judiciales y disciplinarios, liderazgo, idoneidad y capacidad técnica; como lo recomiendan entidades de carácter internacional como OLACEFS (Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores) y la INTOSAI.

7/

ES DE ANOTAR QUE EL CONCEJO DE MEDELLIN, HABIA INICIADO EL PROCESO DE CONVOCATORIA PUBLICA (30 DE SEPTIEMBRE DE 2019) **DESPUES DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019 (18 DE SEPTIEMBRE DE 2019)**, APLICANDO EL PROCEDIMIENTO SEÑALADO EN LA LEY 1904 DE 2018; por lo tanto, el CONCEJO DE MEDELLÍN, SOLO DEBIA AJUSTAR NO MAS LO RELACIONADO CON LA PONDERACIÓN DE LAS PRUEBAS Y LOS CRITERIOS DE PUNTUACIÓN DE EXPERIENCIA, EDUCACIÓN, ACTIVIDAD DOCENTE Y PRODUCCIÓN DE OBRAS (artículos 7 y 8 de la Resolución 0728 de 2019)

Si bien es cierto que la Resolución 0728 de 2019, en su integridad debía aplicarse para todos procesos en curso, **antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2019**, debía también respetar lo dispuesto por cada Concejo Municipal o Distrital o Asamblea Departamental, en la Resolución de Convocatoria (artículo 2 Resolución 0728 de 2019, **REGLAS GENERALES**. El interesado a participar en la convocatoria deberá tener en cuenta lo siguiente: a) **Las condiciones y reglas de la convocatoria serán las establecidas en esta resolución y las fijadas por la corporación convocante, con sus modificaciones y aclaraciones, las cuales son vinculantes para el interesado a partir de la inscripción**)

El Concejo de Medellín, vuelvo e insisto, **como inicio la convocatoria después de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2019**, solo debía hacer los ajustes con relación a agregar entre los criterios de ponderación las publicaciones en el ámbito fiscal y los criterios de puntuación de experiencia, educación, actividad docente y producción de obras; lo demás debía aplicarse en su integridad; la Resolución 0728 de 2019, no **DEROGO** totalmente las Resoluciones de convocatorias en curso bien sea iniciadas antes o después de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2019.

21. **Haciendo una interpretación sesgada e indebida a lo dispuesto en el artículo 23** de la Resolución MD 20191030000286 expedida por la Mesa Directiva del Concejo municipal de Medellín – Modificado por el artículo primero de la Resolución MD 20191030000476 del 19 de noviembre de 2019; EL COMITÉ TECNICO DE LA UNIVERSIDAD CES ELABORO Y PUBLICO PRELIMINARMENTE UNA NUEVA VALORACIÓN DE ESTUDIOS Y EXPERIENCIA, PUBLICADO EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2019; ASI MISMO, ELABORÓ Y PUBLICÓ LA LISTA FINAL DE RESULTADOS DE ANTECEDENTES (Valoración de estudios y experiencia) y LISTA CONSOLIDADA DE ASPIRANTES A SER ELEGIDOS; contrariando lo dispuesto en dichas resoluciones.

La publicación preliminar de la nueva valoración de estudios y experiencia, publicada el 28 de noviembre de 2019, se puede observar a través del link [http://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/inline-images/publicacion-preliminar-de-valoracion-de-estudios-y-experiencia%20\(2\).pdf](http://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/inline-images/publicacion-preliminar-de-valoracion-de-estudios-y-experiencia%20(2).pdf)

22. Una vez verificada la información encuentro las siguientes inconsistencias:

- Con respecto al participante DAVID ANDRES OSPINA SALDARRIAGA, ID 0032019-39, una vez revisada la información reportada en la publicación de valoración de estudios y experiencia publicada el 28 de noviembre, se le asigno puntaje en lo relacionado con experiencia profesional sin estar relacionada con las funciones del cargo de Contralor, que paso a describir:

1. CONCEJO DE MEDELLÍN:

PERIODO	PUNTAJE
10/2/2007 al 12/15/2007	3.58
2/14/2008 al 12/15/2008	4.24
3/15/2009 al 12/15/2009	3.82

2. INSTITUTO METROPOLITANO:

PERIODO	PUNTAJE
12/16/2009 al 12/30/2009	0,19
3/12/2009 al 3/14/2009	0.17
12/16/2008 al 1/25/2009	0.56

TOTAL, PUNTOS ASIGNADOS SIN QUE LA EXPERIENCIA TENGA RELACION CON LAS FUNCIONES DEL CARGO: 12.56.

Es de anotar que, en la primera valoración de estudios y experiencia, publicada el 14 de noviembre de 2019, por esta experiencia profesional no se le otorgó puntaje, ahora no entiendo los motivos por los cuales se le otorga, dando a entender que lo que se pretende es mejorarlo sin fundamentos para que ingrese como sea a la terna.

Así mismo, la experiencia docente debe ser relacionada con las funciones del cargo, y reporta información de la Universidad de Medellín, en la cátedra FUNDAMENTOS DE DERECHO Y LEGISLACION DE LA COMUNICACIÓN, horas cátedra: 1152, y le otorgan un puntaje de 32 puntos, los cuales no tendrían por qué otorgárselos por cuanto la cátedra no tiene nada que ver con las funciones del cargo de Contralor; es de anotar que también en la primera valoración de estudios y experiencia, publicada el 14 de noviembre de 2019, por experiencia docente tampoco se le otorgó puntaje, entonces no entiendo basados en que se le otorga puntaje.

- Con relación a la participante DIONISIA DEL CARMEN YUSTI RIVAS, ID 0032019-38, se le asigna puntaje por experiencia profesional sin tener relación con las funciones del cargo de Contralor; ellas son la reportada del Politécnico Jaime Isaza Cadavid como Coordinadora General, donde le asignan un puntaje de 5.07 puntos; la otra es la de la empresa SWISSAID, donde le otorgan un puntaje de 3.85, para un total de puntos regalados sin merecerlo de 8.92. Es preciso aclarar que, en la primera valoración de estudios y experiencia, publicada el 14 de noviembre de 2019, por esta experiencia reportada no se le asignó puntaje, entonces no entiendo basado en que el comité técnico le asignó puntaje.

Otro hecho irregular es que le otorgan puntaje por experiencia docente sin tener relación con las funciones del cargo, del Politécnico Jaime Isaza Cadavid, donde reportan información de cursos de formulación y evaluación de proyectos y planeamiento; cursos de gerencia estratégica y gerencia de proyectos; asesor trabajo de grado. El total de horas cátedra es de 396 horas, por tal motivo, le asignan 10 puntos, los cuales no se le deben otorgar porque como lo exprese no tienen ninguna relación con las funciones del cargo. Es de anotar que también en la primera valoración de estudios y experiencia, publicada el 14 de noviembre de 2019, por experiencia docente tampoco se le otorgó puntaje, entonces no entiendo basados en que se le otorga puntaje.

- 8
- Con respecto a la participante DIANA CAROLINA TORRES GARCIA, ID 0032019-50, se presenta un hecho irregular consistente en que la hoja de vida no se puede visualizar porque el enlace que aparece en la publicación no está habilitado, aparece el error N° 404: que dice: Se ha producido un error. No se ha encontrado la URL solicitada en este servidor. Eso es todo lo que sabemos. Es de anotar que ni el Comité Técnico ni el Concejo de Medellín, especificaron el navegador de internet por medio del cual se podrían visualizar la hoja de vida de los participantes y poderse hacer un verdadero control ciudadano por parte de la ciudadanía u organizaciones sociales.

Situación que me parece grave porque no se está cumpliendo con el PRINCIPIO DE PUBLICIDAD, máxime que la hoja de vida de cada uno de los participantes debe ser vista por cualquier ciudadano para poder participar haciendo las observaciones sobre los participantes que conforman la terna definitiva, las cuales puede hacer cualquier ciudadano entre el 10 y 16 de diciembre de 2019.

23. Es preciso manifestar que los enlaces de cada uno de los participantes que se relacionan a continuación no permiten visualizar la hoja de vida de los mismos, estas se encuentran sin activar: ID 0032019-44, 0032019-45, 0032019-46, 0032019-47, 0032019-50 (correspondiente a DIANA CAROLINA TORRES GARCIA), 0032019-52; 0032019-57. Los demás links de los otros participantes si permiten visualizar la hoja de vida, entre ellos la hoja de vida mía.

24. Por último, y basado en lo antes descrito, considero que *EL EQUIPO TÉCNICO DE LA UNIVERSIDAD CES -CONVOCATORIA No. 001 – 2019*, hizo una indebida aplicación e interpretación a lo dispuesto en el artículo 23 de la Resolución MD 20191030000286 expedida por la Mesa Directiva del Concejo municipal de Medellín – Modificado por el artículo primero de la Resolución MD 20191030000476 del 19 de noviembre de 2019; puesto que hizo una EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN ACADÉMICA SIN TENER EN CUENTA QUE LOS TITULOS ADICIONALES AL REQUISITO MINIMO DEBIAN TENER RELACIÓN CON LAS FUNCIONES DEL CARGO DE CONTRALOR, contrariando abiertamente lo dispuesto en las resoluciones descritas, con la salvedad de que la EXPERIENCIA PROFESIONAL Y EXPERIENCIA DOCENTE SI SE TUVO EN CUENTA QUE FUERAN RELACIONADAS CON EL CARGO, O SEA PARA UNA COSA NO SE APLICA (formación profesional) Y PARA OTRA SI (experiencia profesional y experiencia docente); o se aplica todo el articulado totalmente o no se aplica; lo que da entender que es una interpretación amañada de la norma, para favorecer los intereses de otros y afectar a otros, en especial los que teníamos mayores puntajes cuando se publicó la valoración de estudios y experiencia (14 de noviembre de 2019) antes de expedirse y entrar en vigencia la Resolución N° 0728 del 18 de noviembre de 2019, expedida por el Contralor General de la República y el Director Administrativo de la función pública.

Para demostrar lo dicho, basta solamente con verificar la NUEVA VALORACIÓN DE ESTUDIOS Y EXPERIENCIA DE CADA UNO DE LOS PARTICIPANTES, PUBLICADA el pasado 28 de noviembre de 2019, [http://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/inline-images/publicacion-preliminar-de-valoracion-de-estudios-y-experiencia%20\(2\).pdf](http://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/inline-images/publicacion-preliminar-de-valoracion-de-estudios-y-experiencia%20(2).pdf); donde se puede apreciar que en lo relacionado con EDUCACIÓN no se hace mención a que sea relacionada con las funciones del cargo; cosa que si ocurre con la EXPERIENCIA PROFESIONAL que si especifica que sea relacionada con las funciones del cargo.

Como ejemplo, son el caso específico de las siguientes participantes, a quienes se les otorgó puntaje por títulos adicionales sin tener en cuenta que tuvieran relación con las funciones del cargo de Contralor:

1. 0032019-38 DIONISIA DEL CARMEN YUSTI RIVAS: Su profesión es Zootecnista, Especialista en Gestión Agroambiental y Magister en Salud Pública.
2. 0032019-50 DIANA CAROLINA TORRES GARCÍA: Su profesión es Abogada, Especialista en Derecho Comercial y Magister en Negocios Internacionales.

Con base a los ejemplos antes descritos, sin entrar a analizar la evaluación de los demás participantes admitidos, EL COMITÉ TECNICO DE LA UNIVERSIDAD CES, **ERRO EN ESTA NUEVA VALORACIÓN DE ESTUDIOS Y EXPERIENCIA**, puesto que asigno puntaje en la FORMACIÓN PROFESIONAL, EXPERIENCIA PROFESIONAL Y EXPERIENCIA EN DOCENCIA, a varios participantes los cuales aportaron títulos y experiencia tanto profesional como docente, que no tenían ninguna relación con las funciones del Cargo de Contralor, atentando contra los principios constitucionales, legales y reglamentarios, de **MERITO Y TRANSPARENCIA**.

25. Al día de hoy, existen candidatos de los cuales, ni siquiera hay acceso a su hoja de vida en los enlaces predispuestos para que los ciudadanos podamos tener conocimiento de sus calidades profesionales, candidatos que, curiosamente, hoy, son los mejor valorados y que integran la terna definida por la UNIVERSIDAD CES –COMITÉ TECNICO- dentro del encargo que cumple para el Concejo de Medellín; en especial el caso de la integrante de la terna DIANA CAROLINA TORRES GARCIA, ID 0032019-50, se presenta un hecho irregular consistente en que la hoja de vida no se puede visualizar porque el enlace que aparece en la publicación no está habilitado, aparece el error N° 404: que dice: Se ha producido un error. No se ha encontrado la URL solicitada en este servidor. Eso es todo lo que sabemos. Situación que me parece grave porque no se está cumpliendo con el PRINCIPIO DE PUBLICIDAD, máxime que la hoja de vida de cada uno de los participantes debe ser vista por cualquier ciudadano para poder participar haciendo las observaciones sobre los participantes que conforman la terna definitiva, las cuales puede hacer cualquier ciudadano entre el 10 y 16 de diciembre de 2019.
26. La Universidad CES desconoció e inaplicó olímpicamente los parámetros dictados por la Contraloría General de la República y la Mesa Directiva Del Concejo de Medellín, afectando de esa manera, mis derechos (y los de todos los participantes al debido proceso administrativo; igualdad; derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (derecho a ser elegido; acceder al desempeño de funciones y cargos públicos); al trabajo, a los principios de confianza legítima y dignidad humana y a los principios de la actuación administrativa de mérito, transparencia, publicidad, participación ciudadana, y buena fe.
27. Otro hecho irregular, es que la Mesa Directiva del Concejo de Medellín, elimino por completo una etapa fundamental dentro de este proceso, y es la relacionada con la celebración de la audiencia pública por la Comisión Accidental y todos los interesados para examinar a los habilitados, la cual estaba programada para el 21 de noviembre de 2019; pero esta fue eliminada del cronograma previsto en la Resolución MD 20191030000286, por medio de

9

la cual se dio apertura a la Convocatoria Pública para la elección del Contralor General de Medellín -periodo enero 2020-diciembre 2021-, expedida por la MESA DIRECTIVA DEL CONCEJO DE MEDELLÍN.

Los únicos argumentos esgrimidos en la Resolución MD 20191030000476 del 19 de noviembre de 2.019 (la cual modificó la Resolución MD 20191030000286 del 30 de septiembre de 2.019), es que "a la luz de la Resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019 ya no se hace necesario la conformación de Comisión Accidental ni la realización de la Audiencia Pública con la ciudadanía y todos los interesados para escuchar y examinar a los aspirantes habilitados para ser elegidos en el cargo de Contralor Municipal de Medellín; por lo que es preciso prescindir de dichas etapas en la convocatoria y adicionar el examen de integridad contemplado en el artículo 11 de la Resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019, sujeto a lo que para el efecto disponga el Departamento Administrativo de la Función Pública para su realización" (considerando 6)

Pero eso no es cierto, la Resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019, en ninguno de sus apartes se dice que se elimina dicha etapa; además, si lo dijera, tampoco se podría porque una Resolución no puede ir en contravía de la Ley, en especial la Ley 1904 de 2018 (artículos 7, 8 numeral 2 y 11); por lo tanto, dicha etapa es de obligatorio cumplimiento, de lo contrario, se estaría limitando el derecho a la participación ciudadana y al control ciudadano en las decisiones del Estado. Lo que si es cierto es que la audiencia será con la terna compuesta por quienes obtengan los tres (3) mayores puntajes en la convocatoria pública de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 04 de 2019.

28. Conforme a la lista consolidada de aspirantes, publicada el 6 de diciembre de 2019, aparezco en el cuarto lugar, cuando antes de entrar en vigencia la Resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019, ocupaba el primer lugar, todo por las anomalías que he descrito a lo largo de este escrito.

2. FUNDAMENTOS DE LA ACCION, DERECHOS CUYA PROTECCION SE DEMANDA Y SUJETOS AFECTADOS CON LA VIA DE HECHO

A. FUNDAMENTOS DE LA ACCION: En este caso concreto considero que el medio más adecuado de protección a los derechos amenazados es la acción de tutela, por cuanto es el medio más eficaz de protección ante el inminente poco tiempo para culminar el proceso de convocatoria pública para la elección del Contralor de Medellín período enero 2020 a diciembre 2021, el cual culmina los primeros diez días del mes de enero de 2020, y en caso de tenerse que adelantar un proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se tome la decisión final ya los derechos fundamentales de aplicación inmediata, cuya protección se solicita están más que vulnerados.

A propósito, es importante traer a colación lo dispuesto por la Corte Constitucional en la SENTENCIA S.U-133/1998. Referencia: Expediente T-125050, expedida el 12 de abril de 1998. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. Acción de tutela instaurada por Carlos Giovanni Ulloa Ulloa contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil (Santander); cuando dice:

(...)

4. Existencia de otro medio de defensa judicial

Tanto el artículo 86 de la Constitución Política como el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 consagran la improcedencia de la tutela cuando existe otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del mencionado Decreto y según reiteradísima jurisprudencia de esta Corte, el medio judicial suficiente para desplazar a la acción de tutela, mirado en relación con la certidumbre de los derechos fundamentales afectados, debe gozar de aptitud real para alcanzar el fin de efectividad que se propone la Constitución (arts. 2 y 86 C.P.).

En ese orden de ideas, la existencia del otro medio de defensa judicial debe ser apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias particulares en que se encuentre el solicitante.

En relación con la existencia del otro medio de defensa judicial a que alude el fallador en su providencia, en tratándose de concursos para proveer cargos de carrera, esta Corporación ha señalado:

"En conclusión, la Corte mantiene su doctrina, reiterando que: el juez de tutela debe examinar, en cada caso, si el mecanismo alternativo de defensa judicial que es aplicable al caso, es igual o más eficaz que aquella.

La Corte, empero, encuentra necesario hacer la siguiente precisión: cuando el juez de tutela halle que existe otro mecanismo de defensa judicial aplicable al caso, debe evaluar si, conocidos los hechos en los que se basa la demanda y el alcance del derecho fundamental violado o amenazado, resultan debidamente incluidos TODOS los aspectos relevantes para la protección inmediata, eficaz y COMPLETA del derecho fundamental vulnerado, en el aspecto probatorio y en el de decisión del mecanismo alterno de defensa. Si no es así, si cualquier aspecto del derecho constitucional del actor, no puede ser examinado por el juez ordinario a través de los procedimientos previstos para la protección de los derechos de rango meramente legal, entonces, no sólo procede la acción de tutela, sino que ha de tramitarse como la vía procesal prevalente. Así como la Constitución no permite que se suplante al juez ordinario con el de tutela, para la protección de los derechos de rango legal, tampoco permite que la protección inmediata y eficaz de los derechos fundamentales, sea impedida o recortada por las reglas de competencia de las jurisdicciones ordinarias.

En los casos en los que, aun existiendo otro mecanismo de defensa judicial, la acción de tutela, por las razones anotadas, resulte prevalente, el juez de tutela podrá señalar en su fallo, la libertad del actor para acudir al otro medio de defensa del derecho, a fin de reclamar la responsabilidad en que ya haya incurrido quien lo violó o amenazó". (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-100 de 1994. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

En fallos posteriores, respecto del mismo tema se dijo:

10

"...la acción de tutela es un mecanismo protector de los derechos constitucionales fundamentales, de carácter subsidiario, por lo cual, su procedencia se hace depender de que no existan otros medios judiciales de defensa a los que pueda acudir el interesado. Empero, esos otros medios judiciales deben tener, por lo menos, la misma eficacia de la tutela para la protección del derecho de que se trate. Analizadas las circunstancias del caso concreto, se concluye que tales acciones no se revelan más eficaces que la tutela ya que, la decisión tardía del asunto deja, mientras tanto, intactas violaciones a los derechos a la igualdad y al trabajo..." (Cfr. Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-298 del 11 de julio de 1995. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

(...)

Así las cosas, esta Corporación ha considerado que la vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo y debido proceso, de la cual son víctimas las personas acreedoras a un nombramiento en un cargo de carrera cuando no son designadas pese al hecho de haber obtenido el primer lugar en el correspondiente concurso, no encuentran solución efectiva ni oportuna en un proceso ordinario que supone unos trámites más dispendiosos y demorados que los de la acción de tutela y por lo mismo dilatan y mantienen en el tiempo la violación de un derecho fundamental que requiere protección inmediata. (negrillas y subrayas mías)

La Corte estima que la satisfacción plena de los aludidos derechos no puede diferirse indefinidamente, hasta que culmine el proceso ordinario, probablemente cuando ya el período en disputa haya terminado. Se descarta entonces en este caso la alternativa de otro medio de defensa judicial como mecanismo de preservación de los derechos en juego, que son de rango constitucional, de aplicación inmediata (art. 85 C.P.) y que no pueden depender de un debate dado exclusivamente en el plano de la validez legal de una elección, sin relacionarlo con los postulados y normas de la Carta Política... (Negrillas y subrayas mías)

En la SENTENCIA T-049/2019. Referencia: Expediente T-6.740.805, expedida el 11 de febrero de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Acción de tutela interpuesta por Luz Andrea Echeverri contra la CNSC., dijo la Corte Constitucional que "La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática al señalar que la acción de tutela es procedente frente a controversias originadas en concursos de méritos para la provisión de empleos públicos si el proceso de selección se encuentra en curso"; situación que es aplicable a las convocatorias públicas para la Elección de Contralores Municipales, Departamentales y Distritales, puesto que son casos idénticos, el principio común es la meritocracia y la diferencia solo estriba en que en el concurso de méritos se elige el primero de la lista de elegibles, en cambio en este caso concreto, es de una terna con los tres (3) mayores puntajes.

Así mismo, en esta misma Sentencia, se dice que "Adicionalmente, la Corte Constitucional reconoce que la tutela procede pese a la existencia de lista de elegibles y que estas pueden ser

modificadas en sede judicial por fraude o incumplimiento de los requisitos de la convocatoria o cuando su aplicación conlleve el desconocimiento de derechos fundamentales.

B. DERECHOS CUYA PROTECCION SE DEMANDA: Con las acciones realizadas por la UNIVERSIDAD CES-COMITÉ TECNICO Y EL CONCEJO DE MEDELLÍN-Mesa Directiva, considero se me están vulnerando mis derechos al debido proceso administrativo; igualdad; derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (derecho a ser elegido; acceder al desempeño de funciones y cargos públicos); al trabajo, a los principios de confianza legítima y dignidad humana y a los principios de la actuación administrativa de mérito, transparencia, publicidad, participación ciudadana, y buena fe.

CONSIDERACIONES GENERALES:

- *EL EQUIPO TÉCNICO DE LA UNIVERSIDAD CES -CONVOCATORIA No. 001 – 2019, hizo una indebida aplicación e interpretación a lo dispuesto en el artículo 23 de la Resolución MD 20191030000286 expedida por la Mesa Directiva del Concejo municipal de Medellín – Modificado por el artículo primero de la Resolución MD 20191030000476 del 19 de noviembre de 2019; donde se apartó y desconoció las Reglas de la convocatoria rompiendo con la imparcialidad con la cual debió actuar, manipulando los resultados de la convocatoria pública; lo que hizo fue una interpretación y aplicación amañada de la norma, para favorecer los intereses de unos y afectar a otros, en especial los que teníamos mayores puntajes cuando se publicó la valoración de estudios y experiencia (14 de noviembre de 2019) antes de expedirse y entrar en vigencia la Resolución N° 0728 del 18 de noviembre de 2019, expedida por el Contralor General de la República y el Director Administrativo de la función pública.*
- *De esta forma desconoció de manera abierta, el derecho consagrado en el artículo 13 de la Constitución, toda vez que otorgó un trato preferente e injustificado a los integrantes de la terna, y un trato peyorativo a mi persona la cual no estoy dentro de los integrantes de la terna no obstante el mérito demostrado, después de estar ubicado en un primer lugar, paso a un cuarto lugar cuando esta plenamente demostrado que tengo la mayor formación académica y experiencia profesional con relación a los que actualmente integran la terna, así mismo, el que tiene más experiencia en control fiscal.*
- *EI CONCEJO DE MEDELLIN-MESA DIRECTIVA Y LA UNIVERSIDAD CES-COMITÉ DIRECTIVO, me vulneraron el debido proceso, por cuanto aprovecharon la resolución 0728 de 2019, para cambiar las reglas de la convocatoria iniciales y sorprender a todos los participantes que nos sujetamos a ella, causándome en mi caso un perjuicio por la voluntad de ellos como autoridad responsable de esta convocatoria y lo hicieron por fuera de la normatividad que regula la convocatoria.*
- *En este caso, se me está privando del acceso al cargo de Contralor General de Medellín, cuando el orden jurídico que regula esta convocatoria me aseguraba que, si cumplía ciertas condiciones, estar dentro de la terna, estaba dentro de las expectativas más próximas de ser escogido para el efecto.*
- *Es de anotar que siempre he obrado de buena fe, confiando en que el Concejo de Medellín-Mesa Directiva y la Universidad CES-Comité Técnico, haga lo*

mismo, pero en este caso concreto no es así, por cuanto como aspirante estoy soportando una decisión arbitraria e injusta al ser excluido de la terna cuando he cumplido con todos los requisitos exigidos en la convocatoria pública demostrando la mayor formación académica y experiencia profesional, no sin antes haber aprobado la prueba de conocimientos.

- Como participante en esta convocatoria siempre he actuado con ética y honestidad y he creído en la buena fe de la administración, por ello, a pesar de encontrarme en una mera expectativa, confié en que las reglas de la convocatoria pública se mantendrán; pero en este caso no es así, me siento defraudado con lo que me está pasando, porque las reglas de la convocatoria las cambiaron, aprovechando la resolución del contralor general de la republica (resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019), para ser aplicada en mi desfavor.
- En este proceso, la convocatoria, norma reguladora de todo el concurso o convocatoria pública, obliga tanto a la administración como a las entidades contratadas para su realización (UNIVERSIDAD CES), y como tal sus reglas son de obligatoria observancia para todos. En ella la administración impone los parámetros que guían el proceso y los participantes, en ejercicio del principio de buena fe y la confianza legítima, esperan su observancia y cumplimiento. En este proceso cambiaron las reglas de la convocatoria para favorecer en especial a los integrantes de la actual terna y afectar a otros, entre los que se encuentra el suscrito.
- La Corte ha sostenido que "Cuando la confianza legítima en que un procedimiento administrativo será adelantado y culminado de conformidad con las reglas que lo rigen es vulnerada, se presenta una violación del debido proceso en la medida en que este derecho comprende la garantía de que las decisiones adoptadas por la administración lo serán de tal manera que se respeten las reglas de juego establecidas en el marco legal así como las expectativas que la propia administración en virtud de sus actos generó en un particular que obra de buena fe. En efecto, la Constitución misma dispuso que una de las reglas principales que rigen las relaciones entre los particulares y las autoridades es la de que ambos, en sus actuaciones, 'deberán ceñirse a los postulados de la buena fe.
- **En este caso concreto, esta más que vulnerado el principio de confianza legítima.**

Para sustentar lo anteriormente expuesto, traigo a colación las siguientes Sentencias de la Corte Constitucional:

- ❖ En la SENTENCIA S.U-133/1998. Referencia: Expediente T-125050, expedida el 12 de abril de 1998. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo; con respecto a la meritocracia dijo:

"2. El mérito como elemento esencial del sistema de carrera. Fundamentos del concurso. Su aplicación en la carrera judicial

La Constitución de 1991, con las salvedades que ella misma indica, ha hecho del sistema de carrera el general y obligatorio para la provisión de cargos al

servicio del Estado, en todas sus ramas y órganos, para el ascenso dentro de la jerarquía de cada uno de ellos, para la permanencia de los empleados y para el retiro del servicio público (art. 125 C.P.).

Lo que procura el orden jurídico, mediante la exigencia de que se aplique el sistema de carrera y no la preferencia caprichosa del nominador en la selección, promoción y salida del personal que trabaja para el Estado, es por una parte la realización del principio constitucional de estabilidad en el empleo (art. 53 C.P.), por otra la escogencia de los mejores, en busca de la excelencia como meta esencial del servicio público, y, desde luego, el señalamiento del mérito como criterio fundamental que oriente a los directivos estatales acerca de la selección de quienes habrán de laborar en dicho servicio en sus distintas escalas.

En cuanto al acceso al servicio público, la Constitución Política dispone que los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por ella misma o por la ley, serán nombrados por concurso público.

El concurso es el mecanismo considerado idóneo para que el Estado, dentro de criterios de imparcialidad y objetividad, mida el mérito, las capacidades, la preparación y las aptitudes generales y específicas de los distintos aspirantes a un cargo, con el fin de escoger entre ellos al que mejor pueda desempeñarlo, apartándose en esa función de consideraciones subjetivas, de preferencias o animadversiones y de toda influencia política, económica o de otra índole. (negrillas y subrayas mías)

La finalidad del concurso estriba en últimas en que la vacante existente se llene con la mejor opción, es decir, con aquel de los concursantes que haya obtenido el más alto puntaje. A través de él se evalúa y califica el mérito del aspirante para ser elegido o nombrado.

Así concebida la carrera, preserva los derechos al trabajo (arts. 25 y 53 C.P.), a la igualdad (art. 13 C.P.) y al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40, numeral 7, C.P.), realiza el principio de la buena fe en las relaciones entre las personas y el Estado y sustrae la actividad estatal a los mezquinos intereses de partidos políticos y grupos de presión que antaño dominaban y repartían entre sí los cargos oficiales a manera de botín burocrático. (negrillas y subrayas mías)

Respecto de la naturaleza de los concursos públicos, esta Corporación ha precisado así su alcance:

"Puede definirse el concurso público aludido, como el procedimiento complejo previamente reglado por la administración, mediante el señalamiento de las bases o normas claramente definidas, en virtud del cual se selecciona entre varios participantes que han sido convocados y reclutados, a la persona o personas que por razón de sus méritos y calidades adquieren el derecho a ser nombradas en un cargo público.

12

El procedimiento en su conjunto está encaminado a alcanzar la finalidad anotada, sobre la base del cumplimiento estricto de las reglas o normas del concurso, la publicidad de la convocatoria al concurso, la libre concurrencia, y la igualdad en el tratamiento y de oportunidades para quienes participan en el mismo.

Al señalarse por la administración las bases del concurso, estas se convierten en reglas particulares obligatorias tanto para los participantes como para aquélla; es decir, que a través de dichas reglas la administración se autovincula y autocontrola, en el sentido de que debe respetarlas y que su actividad, en cuanto a la selección de los aspirantes que califiquen para acceder al empleo o empleos correspondientes, se encuentra previamente regulada, de modo que no puede actuar en forma discrecional al realizar dicha selección. **Por consiguiente, cuando la administración se aparta o desconoce las reglas del concurso o rompe la imparcialidad con la cual debe actuar, o manipula los resultados del concurso, falta a la buena fe (art. 83 C.P.), incurre en violación de los principios que rigen la actividad administrativa (igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad), y por contera, puede violar los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al trabajo de quienes participaron en el concurso y resultan lesionados en sus intereses por el proceder irregular de aquélla".Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-256 de 1995. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.** (Negrillas y subrayas mías)

Tales consideraciones son aplicables a todas las formas de carrera, no solamente la administrativa, y tienen validez para las distintas ramas y órganos del poder público. (subrayas mías)

El inciso 3 del artículo 125 de la Constitución establece que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso a los mismos se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

(...)

La doctrina de esta Corporación al respecto es la que en este fallo de unificación se deja consignada, y no puede ser otra, por razón de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.).

Por ello, la Sala Plena debe insistir en la presente oportunidad, que es de unificación y corrección de jurisprudencia, en que, para no vulnerar la Constitución Política ni atropellar los derechos fundamentales de los aspirantes que concursan para desempeñar cargos dentro de la Rama Judicial, producida una vacante, el nominador está obligado a nombrar al concursante que obtuvo el primer puesto en la lista de elegibles, reservando a los siguientes para posteriores nombramientos, también en orden descendente, mientras no se reciba nueva lista del Consejo de la Judicatura.

La Corte considera entonces que en el caso **sub examine** fueron vulnerados los derechos a la igualdad, al trabajo y al debido proceso del peticionario, Carlos Giovanni Ulloa, al no respetársele el primer lugar obtenido en el concurso de méritos para proveer cargos de jueces civiles municipales de Santander.

Pero, además, el Estado le causó daño y lo desestimuló profesionalmente al haberle hecho creer -con la convocación del concurso- que sería elegido si demostraba sus méritos, frustrándolo después en esa legítima aspiración, cuando pese a haber obtenido el primer puesto, según lo probado, escogió para la función a otra persona.

(...)

3. Vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo y al debido proceso. El derecho a ejercer cargos y funciones públicas. El postulado de la buena fe

Debe la Corte manifestar que, cuando el nominador designa para desempeñar un cargo de carrera, objeto de concurso, a una persona que ocupó un puesto inferior dentro de la lista de elegibles, desplazando a quien la antecede por haber obtenido mejor puntaje, lesiona varios derechos fundamentales del afectado.

El derecho consagrado en el artículo 13 de la Constitución es desconocido de manera abierta, muy específicamente en cuanto atañe a la igualdad de oportunidades, toda vez que se otorga trato preferente y probadamente injustificado a quien se elige, y trato peyorativo a quien es rechazado no obstante el mérito demostrado.

Como lo ha sostenido la doctrina constitucional, las personas que se encuentran en una misma situación deben ser tratadas de idéntica manera, al paso que las hipótesis diversas han de ser objeto de medidas y decisiones diferentes, acordes con los motivos que objetivamente correspondan a la diferencia. Con mayor razón, si en el caso específico una de ellas se encuentra en condiciones que la hacen merecedora, justificadamente y según la Constitución, de un trato adecuado a esa diferencia, resulta quebrantado su derecho a la igualdad si en la práctica no solamente se le niega tal trato sino que, pasando por encima del criterio jurídico que ordena preferirlo, se otorga el puesto que le correspondería a quien ha demostrado un nivel inferior en lo relativo a las calidades, aptitud y preparación que se comparan.

Es evidente que la igualdad de oportunidades exige que en materia de carrera, el ente nominador respete las condiciones en las cuales se llamó a concurso.

La Corte, sobre tal derecho ha manifestado, en términos que ahora se ratifican:

"El concepto genérico de igualdad encuentra uno de sus desarrollos específicos en la llamada igualdad de oportunidades, que, sin desconocer las reales e inmodificables condiciones de desequilibrio fáctico, social y económico en medio de las cuales se desenvuelve la sociedad, exige de la autoridad un comportamiento objetivo e imparcial en cuya virtud, en lo que respecta a las condiciones y requisitos que ellas pueden fijar,

13

otorguen las mismas prerrogativas y posibilidades a todos aquellos que tienen una determinada aspiración (ingreso a una plaza de trabajo o estudio, ascenso dentro de una carrera, reconocimiento de una dignidad o estímulo, culminación de un proceso académico, etc)". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-624 del 15 de diciembre de 1995).

El derecho al debido proceso -que, según el artículo 29 de la Constitución, obliga en todas las actuaciones administrativas- es vulnerado en estos casos por cuanto el nominador, al cambiar las reglas de juego aplicables, establecidas por la Constitución y por la ley, sorprende al concursante que se sujetó a ellas, al cual se le infiere perjuicio según la voluntad del nominador y por fuera de la normatividad.

Obviamente, el derecho al trabajo y el de desempeñar cargos y funciones públicas aparece lesionado en el caso de la persona no elegida que ocupó el primer lugar en la lista de elegibles, con notorio desconocimiento del artículo 25 de la Carta Política, que reconoce a toda persona el derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, y del 40, numeral 7, **ibídem**, a cuyo tenor tal posibilidad hace parte del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Cfr. Sentencia T-03 del 11 de mayo de 1992).

Esa persona es privada del acceso a un empleo y a una responsabilidad pública a pesar de que el orden jurídico le aseguraba que, si cumplía ciertas condiciones -ganar el concurso, en el caso que se examina-, sería escogida para el efecto.

De allí también resulta que, habiendo obrado de buena fe, confiando en la aplicación de las reglas que el Estado ha debido observar, el aspirante debe soportar una decisión arbitraria que no coincide con los resultados del proceso de selección.

- ❖ **Con respecto a la buena fe y su relación con el principio de confianza Legítima, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-131/2004. Ponente: CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, expedida el 19 de febrero de 2004, Actor: Manuel Alberto Restrepo. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 51 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones"; dijo:**

(...)

En relación con el principio de la buena fe cabe recordar que es uno de los principios generales del derecho^[1], consagrado en el artículo 83 de la Constitución, el cual gobierna las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, y que sirve de fundamento al ordenamiento jurídico, informa la labor del intérprete y

constituye un decisivo instrumento de integración del sistema de fuentes colombiano.

En tal sentido, el mencionado principio es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. En pocas palabras, la buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico. (negritas y subrayas mías)

(...)

4. Ausencia de violación del principio de confianza legítima.

(...)

En tal sentido cabe señalar que como corolario del principio de la buena fe, la doctrina y jurisprudencia foráneas, desde mediados de la década de los sesentas^[10], han venido elaborando una teoría sobre la confianza legítima, el cual ha conocido originales e importantes desarrollos a lo largo de diversos pronunciamientos de esta Corte.

Así pues, en esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Para Müller^[11], este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario.

Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente^[12]. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación^[13].

14

De igual manera, la doctrina foránea considera que, en virtud del principio de la confianza legítima, la administración pública no le exigirá al ciudadano más de lo estrictamente necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso persiga^[14]. No obstante, la jurisprudencia extranjera también ha considerado que el mencionado principio no es absoluto, que es necesario ponderar su vigencia con otros principios fundamentales del ordenamiento jurídico, en especial, con la salvaguarda del interés general en materia económica^[15].

Con apoyo en estos avances del derecho comparado, esta Corporación consideró, en un caso de una acción de tutela instaurada por un nutrido grupo de vendedores ambulantes, que la confianza legítima constituía una medida de protección para los ciudadanos, que se originaba cuando "de un acto de aplicación de una norma, aun procedente del Poder Legislativo, supone para sus destinatarios un sacrificio patrimonial que merece un calificativo especial, en comparación del que pueda derivarse para el resto de la colectividad"^[16]. No se trata, en palabras de la Corte, de una forma de indemnización, donación, reparación o resarcimiento de los afectados, ni tampoco de un desconocimiento del principio del interés general^[17].

La jurisprudencia de la Corte ha sido además constante en señalar que el principio de la confianza legítima es una proyección de aquel de la buena fe, en la medida en que el administrado, a pesar de encontrarse ante una mera expectativa, confía en que una determinada regulación se mantendrá. En palabras de la Corte "Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política"^[18].

Posteriormente, en un esfuerzo de sistematización, el juez constitucional consideró que el principio de la confianza legítima partía de tres presupuestos: (i) la necesidad de preservar el interés general; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados, y (iii) la necesidad de adoptar medidas de carácter transitorio^[19].

De igual manera, cabe señalar que la Corte ha considerado que el principio de la confianza legítima no se limita al espectro de las relaciones entre administración y administrados, sino que irradia a la actividad judicial. En tal sentido, se consideró que "En su aspecto subjetivo, la seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza legítima. Este principio constitucional garantiza a las personas que ni el Estado, ni los particulares, van a sorprenderlos con actuaciones que, analizadas aisladamente tengan un fundamento jurídico, pero que al compararlas, resulten contradictorias. En estos casos, la actuación posterior es contraria al principio de la buena fe, pues resulta contraria a lo que razonablemente se puede esperar de las autoridades estatales, conforme a su comportamiento anterior frente a una misma situación. Esta garantía sólo adquiere su plena dimensión constitucional si el respeto del propio acto se aplica a las autoridades judiciales, proscribiendo comportamientos que, aunque tengan algún tipo de fundamento legal formal, sean irracionales, según la máxima latina venire contra factum proprium non valet"^[20].

La anterior línea jurisprudencial ha sido mantenida y profundizada por la Corte al estimar que la interpretación judicial debe estar acompañada de una necesaria certidumbre y que el fallador debe abstenerse de operar cambios intempestivos en la interpretación que de las normas jurídicas venía realizando, y por ende, el ciudadano puede invocar a su favor, en estos casos, el respeto por el principio de la confianza legítima.^[21]

De igual manera, la Corte ha insistido en que la garantía de la confianza legítima, de forma alguna se opone a que el Congreso de la República modifique las leyes existentes, lo cual iría en contra del principio democrático. No se trata, por tanto, de petrificar el

sistema jurídico. De tal suerte que, en el ámbito tributario, esta Corporación ha considerado que únicamente es viable predicar la vigencia del citado principio cuando quiera que existan realmente razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, como por ejemplo, cuando la norma en cuestión ha estado vigente por un largo período, no ha estado sujeta a modificaciones ni se ha propuesto su reforma, su existencia es obligatoria "es decir, no es discrecional para las autoridades responsables suprimir el beneficio"¹²² y ha generado "efectos previsibles significativos", esto es, que los particulares han acomodado su comportamiento a lo prescrito por la norma.

En suma, el principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros

(...)

5. La autorización del uso de listas de elegibles como parte del régimen para la provisión de los empleos de carrera administrativa

Esta Corporación en numerosas oportunidades ha sentado jurisprudencia en el sentido de que "las listas de elegibles que se conforman a partir de los puntajes asignados con ocasión de haber superado con éxito las diferentes etapas del concurso, son inmodificables una vez han sido publicadas y se encuentran en firme"¹⁹. Igualmente se ha establecido de manera pacífica que las bases del concurso se convierten en reglas particulares que obligan tanto a los participantes como a la entidad convocante razón por la cual deben ser respetadas¹⁰ y resultan inmodificables. De lo contrario, esto es, cambiar las reglas que han generado confianza legítima en quienes participan, conduciría a la ruptura del principio de la buena fe y atentaría contra la igualdad, la moralidad, la eficacia y la imparcialidad, todos ellos principios que ineludiblemente rigen la actividad administrativa.

En este sentido, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

3.4. La convocatoria es, entonces, "la norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes", y como tal impone las reglas de obligatoria observancia para todos. En ella la administración impone los parámetros que guiarán el proceso y los participantes, en ejercicio del principio de la buena fe y la confianza legítima, esperan su observancia y cumplimiento. La Corte Constitucional, sobre este particular, ha considerado que el Estado debe respetar y observar todas y cada una de las reglas y condiciones que se imponen en las

15

convocatorias, porque su desconocimiento se convertiría en una trasgresión de principios axiales de nuestro ordenamiento constitucional, entre otros, la transparencia, la publicidad, la imparcialidad, así como el respeto por las legítimas expectativas de los concursantes. En consecuencia, las normas de la convocatoria sirven de autovinculación y autocontrol porque la administración debe "respetarlas y que su actividad, en cuanto a la selección de los aspirantes que califiquen para acceder al empleo o empleos correspondientes, se encuentra previamente regulada." (negritas y subrayas nuestras)

(...)

En ese contexto, es indiscutible que las pautas del concurso son inmodificables y, en consecuencia, a la administración no le es dado hacer variaciones por cuanto se afectarían principios básicos de nuestra organización, como derechos fundamentales de los asociados en general y de los participantes en particular.^[11] (Subrayado fuera de texto).

Por último, con respecto a la moralidad administrativa y el principio de confianza legítima; la Corte Constitucional en la SENTENCIA SU-913/2009. Referencia: Expedientes acumulados T-2210489, T-2223133, T-2257329, T-2292644, T-2386105, T-2384537, T-2368681, T-2398211, T-397604; expedida el 11 de noviembre de 2009. MAGISTRADO PONENTE: Juan Carlos Henao Pérez. Dijo lo siguiente:

(...)

9.6 El derecho a la moralidad administrativa ha sido objeto de amplio desarrollo a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues si bien su textura es abierta, su alcance se ha venido decantado a partir de la definición de una serie de criterios que permiten su protección de manera objetiva, a partir de la aplicación a cada caso concreto de principios hermenéuticos y de sana crítica.

Así, el concepto de moralidad administrativa se vincula al ejercicio de la actividad administrativa bien a través de las autoridades instituidas para el efecto bien a través de particulares en ejercicio de funciones administrativas. Tales criterios se condensan en recientes pronunciamientos efectuados por la Sección Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado, entre ellos, el siguiente^[43]:

"(...) En efecto, cuando se habla de moralidad administrativa, contextualizada en el ejercicio de la función pública, debe ir acompañada de uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, como lo es el de legalidad, que le impone al servidor público o al particular que ejerce función administrativa, como parámetros de conducta, además de cumplir con la Constitución y las leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato, por ello en el análisis siempre **está presente la ilegalidad como presupuesto sine qua**

non, aunque no exclusivo para predicar la vulneración a la moralidad administrativa.

De tiempo atrás se exige, además de la ilegalidad, el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero, que en palabras del Robert Alexy, en cita de Von Wright, se traduce en la aplicación de conceptos deontológicos y antropológicos, ya mencionados por la Sala en sentencia de 26 de enero de 2005^[44].

En consecuencia y tratándose de trasgresiones contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa, el comportamiento de la autoridad administrativa o del particular en ejercicio de función administrativa, debidamente comprobado y alejado de los propósitos de esta función, e impulsado por intereses y fines privados, propios o de terceros, tiene relevancia para efectos de activar el aparato judicial en torno a la protección del derecho o interés colectivo de la moralidad administrativa.

(...) No obstante, también es claro que el derecho positivo puro no es la única referencia posible para analizar la moralidad administrativa. De hecho, los principios del derecho y los valores jurídicos, integrantes del sistema jurídico, también son una fuente interpretativa de esta problemática, de tal manera que si se los amenaza o viola, en condiciones precisas y concretas, puede afectarse el derecho colectivo a la moralidad administrativa. No obstante, el análisis específico debe hacerse en cada caso, donde el juez determinara si la afectación a los mismos vulnera este derecho (...).

(...) De tal suerte que el análisis del derecho a la moralidad administrativa, desde el ejercicio de la función pública, y bajo la perspectiva de los derechos colectivos y de la acción popular, como mecanismo de protección de éstos, requiere como un primer elemento, que la acción u omisión que se acusa de inmoral dentro del desempeño público o administrativo, **necesita haber sido instituido, previamente, como deber^[45] en el derecho positivo, o en las reglas y los principios del derecho, y concurrir con el segundo elemento de desviación del interés general.** (...)"
(resaltado y subrayado fuera de texto)

(...)

Vulneración al derecho fundamental a la igualdad al desconocer las reglas del concurso público y abierto para la provisión de cargos de notarios en propiedad. El principio de inmodificabilidad de las listas de elegibles. Reiteración de Jurisprudencia.

Para la Corte Constitucional resulta imperativo recordar la intangibilidad de las reglas que rigen las convocatorias de los concursos públicos para acceder a cargos de carrera en tanto no vulneren la ley, la Constitución y los derechos fundamentales en aras de garantizar el derecho fundamental a la igualdad, así como la inmodificabilidad de las listas de elegibles una vez estas se encuentran en

16
firme como garantía de los principios de buena fe y confianza legítima que deben acompañar estos procesos.

11.1 Las reglas señaladas para las convocatorias son las leyes del concurso y son inmodificables, salvo que ellas sean contrarias a la Constitución, la ley o resulten violatorias de derechos fundamentales.

11.1.1 La Constitución Política optó por el sistema de carrera para la provisión de los cargos del Estado -artículo 125 de la CP-, y por el método de concurso para su materialización^[61]. El concurso notarial fue expresamente previsto por el artículo 131 Superior para la selección de notarios en propiedad, como una manera de asegurar que el **mérito** fuese el criterio preponderante para el ejercicio de esa específica función pública. Por ese motivo, la doctrina de la Corte Constitucional ha perseguido que la selección se efectúe de acuerdo con un puntaje objetivo que valore el conocimiento, la aptitud y la experiencia del aspirante.

En los términos de la sentencia C-040 de 1995 las etapas que, en general, se deben surtir para el acceso a cualquier cargo de carrera son: **(i) La convocatoria:** Fase en la cual se consagran las bases del concurso, es decir, todos aquellos factores que habrán de evaluarse, así como los criterios de ponderación, aspectos que aseguran el acceso en igualdad de oportunidades al aspirante; **(ii) Reclutamiento:** En esta etapa se determina quiénes de las personas inscritas en el concurso cumplen con las condiciones objetivas mínimas señaladas en la convocatoria para acceder a las pruebas de aptitud y conocimiento. Por ejemplo, edad, nacionalidad, títulos, profesión, antecedentes penales y disciplinarios, experiencia, etc.; **(iii) Aplicación de pruebas e instrumentos de selección:** a través de estas pruebas se establece la capacidad profesional o técnica del aspirante, así como su idoneidad respecto de las calidades exigidas para desempeñar con eficiencia la función pública. No sólo comprende la evaluación intelectual, sino de aptitud e idoneidad moral, social y física. y **(iv) elaboración de lista de elegibles:** En esta etapa se incluye en lista a los participantes que aprobaron el concurso y que fueron seleccionados en estricto orden de mérito de acuerdo con el puntaje obtenido.

11.1.2 En relación con la etapa de convocatoria, la sentencia T- 256 de 1995 concluyó que "Al señalarse por la administración las bases del concurso, estas se convierten en reglas particulares obligatorias tanto para los participantes como para aquélla; es decir, que a través de dichas reglas la administración se autovincula y autocontrola, en el sentido de que debe respetarlas y que su actividad, en cuanto a la selección de los aspirantes que califiquen para acceder al empleo o empleos correspondientes, se encuentra previamente regulada, de modo que no puede actuar en forma discrecional al realizar dicha selección. Por consiguiente, cuando la administración se aparta o desconoce las reglas del concurso o rompe la imparcialidad con la cual debe actuar, o manipula los resultados del concurso, falta a la buena fe (art. 83 C.P.), incurre en violación de los principios que rigen la actividad administrativa (igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad), y por contera, puede violar los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al trabajo de quienes participaron en el concurso y resultan lesionados en sus intereses por el proceder irregular de aquélla". (negritas y subrayas mías)

11.1.3 La Corte mediante la sentencia SU-133 de 1998, sostuvo que se quebranta el derecho al debido proceso -que, según el artículo 29 de la Constitución obliga en todas las actuaciones administrativas- y se infiere un perjuicio cuando el nominador cambia las reglas de juego aplicables al concurso y sorprende al concursante que se sujetó a ellas de buena fe. Así mismo, se lesiona el derecho al trabajo cuando una persona es privada del acceso a un empleo o función pública a pesar de que el orden jurídico le aseguraba que, si cumplía con ciertas condiciones -ganar el concurso-, sería escogida para el efecto. **En idéntica línea se conculca el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, cuando se otorga trato preferente y probadamente injustificado a quien se elige sin merecerlo, y trato peyorativo a quien es rechazado no obstante el mérito demostrado.** (negrillas y subrayas mías)

A su turno el Consejo de Estado, Sección Cuarta mediante la providencia del 17 de julio de 2008 en el expediente 25000-23-26-000-2008-00448-01, actor único Unión Colegiada del Notariado Colombiano, a propósito del concurso de notarios señaló:

"[...] Significa lo anterior que el proceso de selección en alto porcentaje ha finalizado y no es del caso inaplicar una de las etapas del mismo, no solo por lo antes considerado sino porque se afectarían los derechos de las personas que concursaron y aprobaron todas las etapas y ahora están ejerciendo como titulares en propiedad los cargos de notarios.

En conclusión, se observa que la etapa de la prueba de conocimientos, en la que se fundamenta la alegada violación de los derechos fundamentales invocados, ya fue superada y el concurso está en su etapa final, por lo que no es posible retrotraer el proceso de selección por cuanto a la fecha existen situaciones jurídicas consolidadas tanto para quienes figuran en las listas de elegibles como para quienes fueron nombrados y posesionados, con fundamento en las bases y reglas previamente establecidas en la convocatoria del concurso y en esas condiciones les asiste un derecho legítimo que no puede ser revocado o modificado sin su consentimiento." (Negrillas fuera de texto).

Lo contrario equivaldría a vulnerar el principio de la buena fe -Artículo 83 de la Carta- al defraudar la confianza de quien se sometió a las reglas establecidas para acceder a un cargo de carrera administrativa después de haber superado todas las pruebas necesarias para determinar que él había ocupado el primer lugar y, por contera, los derechos adquiridos en los términos del artículo 58 Superior.

11.1.4 La Corte ha sostenido que "Cuando la confianza legítima en que un procedimiento administrativo será adelantado y culminado de conformidad con las reglas que lo rigen es vulnerada, se presenta una violación del debido proceso en la medida en que este derecho comprende la garantía de que las decisiones adoptadas por la administración lo serán de tal manera que se respeten las reglas de juego establecidas en el marco legal así como las expectativas que la propia administración en virtud de sus actos generó en un particular que obra de buena fe. En efecto, la Constitución misma dispuso que

17

una de las reglas principales que rigen las relaciones entre los particulares y las autoridades es la de que ambos, en sus actuaciones, 'deberán ceñirse a los postulados de la buena fe'. (Negrillas y subrayas mías)

También ha indicado la Corte que "la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en el cual pueda confiar. Para Müller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario. Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas." (Negrillas nuestras)

11.1.5 Importa recordar que la línea constitucional transcrita fue retomada a propósito del concurso de notarios por la sentencia C-1040 de 2007, la cual al referirse a las objeciones presidenciales formuladas por el Gobierno Nacional al proyecto de ley No. 105/06 -Senado- y 176/06 -Cámara- "Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre el concurso público de acceso a la carrera de notarios y se hacen algunas modificaciones a la Ley 588 de 2000", reiteró expresamente para este concurso en concreto que "La regulación legal debe respetar las reglas del concurso que se encuentra en trámite." 'El fundamento constitucional de dicha conclusión es múltiple: el principio de transparencia de la actividad administrativa se empaña si en contravía de las legítimas expectativas del aspirante, su posición en el concurso se modifica durante su desarrollo; el principio de publicidad (art. 209 C.P.) se afecta si las reglas y condiciones pactadas del concurso se modifican sin el consentimiento de quien desde el comienzo se sujetó a ellas; los principios de moralidad e imparcialidad (ídem) de la función administrativa se desvanecen por la inevitable sospecha de que un cambio sobreviniente en las reglas de juego no podría estar motivado más que en el interés de favorecer a uno de los concursantes; el principio de confianza legítima es violentado si el aspirante no puede descansar en la convicción de que la autoridad se acogerá a las reglas que ella misma se comprometió a respetar; se vulnera el principio de la buena fe (art. 83 C.P.) si la autoridad irrespeta el pacto que suscribió con el particular al diseñar las condiciones en que habría de calificarlo; el orden justo, fin constitutivo del Estado (art. 2º C.P.), se vulnera si la autoridad desconoce el código de comportamiento implícito en las condiciones de participación del concurso, y, en fin, distintos principios de raigambre constitucional como la igualdad, la dignidad humana, el trabajo, etc, se ven comprometidos cuando la autoridad competente transforma las condiciones y requisitos de participación y

calificación de un concurso de estas características. Adicionalmente, el derecho que todo ciudadano tiene al acceso a cargos públicos, consagrado en el artículo 40 constitucional, se ve vulnerado si durante el trámite de un concurso abierto, en el que debe operar el principio de transparencia, se modifican las condiciones de acceso y evaluación [...]"

C. **SUJETOS AFECTADOS CON LA VIA DE HECHO:** En este caso el afectado es el suscrito, puesto que el Concejo de Medellín-Mesa Directiva y la UNIVERSIDAD CES-COMITÉ TECNICO, me han desestimulado profesionalmente al hacerme creer, con la convocatoria pública, que sería elegido en la terna, con la expectativa de ser Contralor General de Medellín, si demostraba mis méritos, frustrándome hasta la fecha en esta legítima aspiración, cuando pese a haber estado en el primer puesto antes de la vigencia de la Resolución 0728 del 18 de noviembre de 2019, escogieron a otros con menos méritos para conformar la terna y estar más próximos a su elección como Contralor General de Medellín.

En este caso me siento afectado físicamente, moralmente y psicológicamente, puesto que dediqué tiempo personal y de mi familia para prepararme y ganar esta convocatoria, pero hoy este proyecto se encuentra frustrado, porque confié en el Concejo de Medellín y la Universidad CES, de que iba a ser una convocatoria pública limpia y transparente, pero eso no es así, porque las reglas de la convocatoria las cambiaron de una forma tal que afectará mis intereses y los de otros participantes.

Moralmente me siento afectado, porque han sido muchos los esfuerzos en la vida que he tenido que realizar para seguir adelante y escalar en mi vida personal y familiar, pero hoy veo truncado un sueño de ser Contralor de Medellín, cuando he hecho escuela en el sector público y más en la carrera administrativa y en materia fiscal en la Contraloría General de Antioquia, donde labore por espacio de catorce años y cuatro meses; ello con la ayuda de DIOS y mi familia, donde nuestros padres nos enseñaron a salir adelante sin quitarle nada a nadie y sin aplastar a nadie, siempre conservando valores como la honestidad, la humildad, el respeto por el otro, la responsabilidad y el servir a los demás.

4. MEDIDA PROVISIONAL DE SUSPENSION DE CONVOCATORIA PUBLICA PARA LA ELECCION DEL CONTRALOR GENERAL DE MEDELLIN PERIODO ENERO 2020 – DICIEMBRE 2021

Solicito, señor Juez, la suspensión de la etapa subsiguiente de la convocatoria pública que a la fecha de recibir esta acción se encuentre vigente, acorde con el cronograma previsto en la Resolución MD 20191030000476 del 19 de noviembre de 2019, la cual a la fecha de presentación de la acción de tutela corresponde al plazo para observaciones de la ciudadanía sobre los aspirantes seleccionados que integran la terna, y el examen de integridad el cual será realizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, los cuales vencen esta misma fecha (16 de diciembre de 2019); por lo tanto, la etapa que sigue es la respuesta a las observaciones de la ciudadanía a los integrantes de la terna, la cual vence el 18 de diciembre de 2019; si es del caso, solicito que sea a partir de esta última actuación.

Es urgente tomar la medida cautelar, a efectos de asegurar la vigencia de mis derechos fundamentales invocados, así mismo para evitar consolidar derechos a los integrantes de la actual terna y evitar que al momento de decidir la presente acción de tutela se hayan agotado las etapas subsiguientes las cuales, con base al cronograma dispuesto en la Resolución MD 20191030000476 del 19 de noviembre de 2019, se agotan entre el 7 de enero y 10 de enero de 2020, fechas en las que se puede elegir el Contralor General de Medellín.

La anterior petición de suspensión provisional, tiene sustento legal en el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991, el cual reza: "*Medidas provisionales para proteger un derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.*"

Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.

La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible.

El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso.

El juez podrá, de oficio o a petición de parte, por resolución debidamente fundada, hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que hubiere dictado"

5. PRETENSIONES

Con fundamento en los hechos narrados y en las consideraciones expuestas, respetuosamente solicito al Señor Juez, en primer lugar, amparar mis derechos fundamentales al debido proceso administrativo; igualdad; derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (derecho a ser elegido; acceder al desempeño de funciones y cargos públicos); al trabajo, a los principios de confianza legítima y dignidad humana y a los principios de la actuación administrativa de mérito, transparencia, publicidad, participación ciudadana, y buena fe.

En segundo lugar, y en concordancia con lo anterior, solicito señor Juez, se ordene al Concejo de Medellín-Mesa Directiva, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo de tutela, se proceda a revocar parcialmente la Resolución MD 20191030000476 del 19 de noviembre de 2.019, para que se establezca un nuevo cronograma que permita la realización de las audiencias públicas de la ciudadanía con los integrantes de la Comisión Accidental y los integrantes de la terna, así mismo, se ordene una nueva valoración de estudios y experiencia, conforme a lo dispuesto en los artículo 23 de la Resolución MD 20191030000286 2019-09-30, "Por la cual se da apertura a la Convocatoria Pública para la elección del Contralor General de Medellín para el próximo período de dos años establecido en el parágrafo transitorio 1 del Acto legislativo 04 de 2019 — enero 2020-diciembre 2021; y lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la Resolución 0728 del 19 de noviembre de 2019.

Lo anterior, conforme a las causales de revocatoria directa, consagradas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2017 (Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-) ya que con base a las inconformidades relacionadas a lo largo de este escrito, considero que se presenta una manifiesta oposición a la Constitución Política y a la Ley; además no está conforme con el interés público o social o atentan contra él, y a la vez se me está causando un agravio injustificado, el cual puede estar ocurriendo con otras personas que están participando en esta Convocatoria Pública.

6. PRUEBAS

Solicito que se tengan como pruebas documentales, las que se detallan en el Link <http://www.concejodemedellin.gov.co/es/convocatoria-publica-para-la-eleccion-del-contralor-general-de-medellin>

Así mismo, se tengan en cuenta los siguientes documentos:

- Resolución N° 0728 del 18 de noviembre de 2019, “por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de Contralores Territoriales”; expedida por el Contralor General de la República y el Director Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Concepto del Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Álvaro Namen Vargas, 12 de noviembre de 2019, radicación interna: 2436, Numero único: 11001-03-06-000-2019-00186-00; expide Concepto referente al Acto Legislativo 4 de 2019, Elección de contralores territoriales, Facultad otorgada a la Contraloría General de la República para desarrollar los términos generales de las respectivas convocatorias públicas.
- CD con video donde se muestra que no se pueden visualizar las hojas de vida de los integrantes de la terna; y capturas de pantalla de algunos participantes donde no se puede visualizar su hoja de vida.

7. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Fundamento esta petición en el artículo 86 C.N. y en los decretos reglamentarios 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000. Igualmente, en la declaración universal de los derechos humanos, pacto internacional de derechos civiles y políticos, y en la convención americana de derechos humanos.

8. COMPETENCIA

Es Usted, Señor Juez, competente para conocer del asunto, por la naturaleza de este y por tener jurisdicción en el lugar donde ocurre la violación que motiva la presentación de la solicitud.

19

9. JURAMENTO

Bajo la gravedad de juramento, manifiesto que no he instaurado otra acción de Tutela con fundamento en los mismos hechos y derechos y contra la misma autoridad a que se contrae la presente, ante ninguna autoridad judicial.

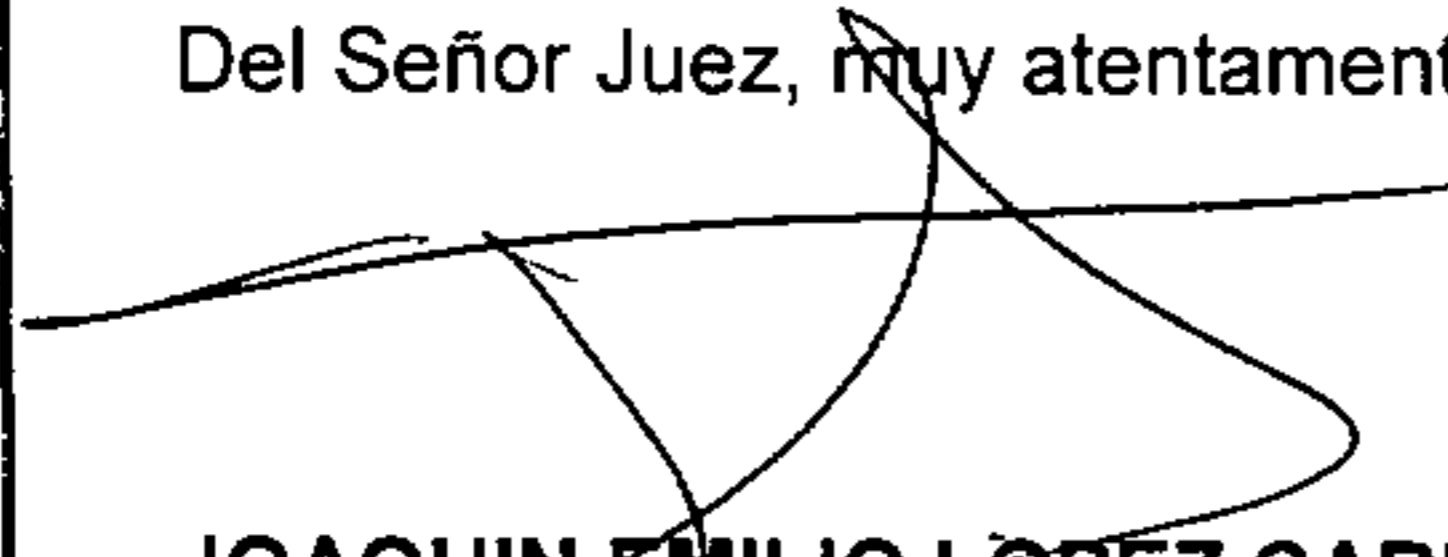
10. NOTIFICACIONES

-Las partes accionadas:

- CONCEJO DE MEDELLIN – MESA DIRECTIVA: Calle 44 N° 52-165, Edificio Concejo de Medellín, Centro Administrativo La Alpujarra, Teléfono conmutador N° (57) (4) 384.68.68.
- UNIVERSIDAD CES: Calle 10 A N° 22-04, Barrio El Poblado, Medellín, Teléfono N° 444.05.55.

-La parte accionante recibe notificaciones en la Calle 2 Sur N° 33-29, Bloque 6, Apartamento 811, Conjunto Residencial Bosques de Alejandria, Barrio El Poblado, Medellín, teléfonos números 315.532.47.37 (celular), 2687191 (fijo); o en el correo electrónico: jlopezca94@gmail.com

Del Señor Juez, muy atentamente,



JOAQUIN EMILIO LOPEZ CARDONA
CC # 8.406.999, Bello, Antioquia

95



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas

Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación interna: 2436

Número único: 11001-03-06-000-2019-00186-00

Referencia: Acto Legislativo 4 de 2019. Elección de contralores territoriales. Facultad otorgada a la Contraloría General de la República para desarrollar los términos generales de las respectivas convocatorias públicas

El Gobierno Nacional, por intermedio del director del Departamento Administrativo de la Función Pública, presenta a la Sala una consulta sobre las convocatorias públicas que deben realizarse para la elección de los contralores departamentales, distritales y municipales, por parte de las respectivas asambleas y concejos, en virtud de las modificaciones efectuadas por el Acto Legislativo 4 de 2019.

I. ANTECEDENTES

En primer lugar, el funcionario consultante recuerda que, según el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 2 de 2015¹, *«[s]alvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección»*.

A continuación, explica que, en desarrollo de dicha enmienda constitucional, se expidió la Ley 1904 de 2018, *«[p]or la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de Contralor General de la República por el Congreso de la República»*. Dicha ley contiene las normas que regulan la competencia, las etapas, los requisitos y los demás aspectos de la convocatoria pública que debe realizar el Congreso para elegir Contralor General.

¹ «Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones».

El artículo 11 *ibidem* dispone:

ARTÍCULO 11. Las 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.

Asimismo, el director advierte que aún no se ha expedido la ley que debería contener las reglas especiales a seguir, por parte de las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales, para la elección de los respectivos contralores, en lo que atañe a la convocatoria pública.

Finalmente, el mismo funcionario señala que el Acto Legislativo 4 de 2019 introdujo «*modificaciones fundamentales*» en la elección de los contralores territoriales, entre las cuales destaca: (i) la conformación de una terna, para efectuar la elección de dichos servidores públicos, con los aspirantes que obtengan los mejores puntajes en la convocatoria pública que se realice, «*conforme a la ley*» (artículo 272, inciso 7°, de la Constitución, modificado por el acto legislativo); (ii) la reducción del periodo de los contralores territoriales que sean elegidos en el siguiente proceso de elección, de cuatro años a dos (parágrafo transitorio del mismo artículo), y (iii) la función atribuida a la Contraloría General de la República, en el artículo 6° de la reforma constitucional, para desarrollar los términos generales de las convocatorias públicas que deben efectuarse con este propósito.

Con base en lo anterior, y luego de transcribir parcialmente el artículo 272 de la Carta Política (tal como fue modificado por el Acto Legislativo 4 de 2019), el director del Departamento Administrativo de la Función Pública formula las siguientes **PREGUNTAS**:

1. ¿Cuál es el alcance, bajo la normativa antes señalada, de la facultad otorgada a la Contraloría General de la República en el artículo 6° del Acto Legislativo 04 de 2019?
2. Si una corporación pública inició el proceso de convocatoria antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2019, aplicando el procedimiento señalado en la Ley 1904 de 2018 ¿Debe iniciar nueva convocatoria que se ajuste al nuevo marco jurídico o pueden realizar las modificaciones que sean necesarias bajo la nueva normativa? o ¿Los actuales procesos de selección deben suspenderse hasta tanto se expida la reglamentación legal especial o la Contraloría General desarrolle los términos generales de las convocatorias correspondientes?

II. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a los interrogantes planteados, la Sala estudiará, en su orden, los siguientes asuntos: (i) elección de los contralores departamentales, distritales y

municipales; (ii) antecedentes del Acto Legislativo 4 de 2019; (iii) la facultad otorgada a la Contraloría General de la República, en el artículo 6 del citado acto legislativo, para desarrollar los términos generales de las convocatorias públicas para la elección de los contralores territoriales, y (iv) situación de las convocatorias públicas para la elección de tales funcionarios, iniciadas con anterioridad al Acto Legislativo 4 de 2019.

A. La elección de los contralores departamentales, distritales y municipales

La elección de los contralores territoriales (departamentales, distritales y municipales) ha sido objeto de varias y sustanciales reformas, desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991. En esa medida, resulta útil hacer un breve recuento de dichos cambios, para entender mejor el contexto normativo dentro del cual fue expedido el Acto Legislativo 4 de 2019, y dar respuesta a las preguntas planteadas.

El Capítulo I del Título X («*De los organismos de control*») de la Carta Política establece y regula los aspectos fundamentales sobre la naturaleza jurídica, la organización y las funciones de la Contraloría General de la República, como órgano autónomo de control; la elección y el período del contralor general; la creación, organización y funcionamiento de las contralorías territoriales, y el ejercicio de la función pública de control fiscal.

Dentro de este capítulo, el artículo 272 contiene las reglas principales a las que deben sujetarse la creación y el funcionamiento de las contralorías departamentales, distritales y municipales; la distribución y el ejercicio de las competencias a su cargo, en armonía con las funciones asignadas a la Contraloría General de la República, así como la elección, el período, los requisitos, las atribuciones, las inhabilidades y las incompatibilidades de los respectivos contralores. En punto a la designación de dichos funcionarios, el inciso 4º de este canon constitucional disponía, en su versión original:

Igualmente les corresponde [*a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales*] 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.

Con base en esta norma, el artículo 67 de la Ley 42 de 1993² estatuyó que los contralores de las entidades territoriales tomarían posesión del cargo ante el respectivo gobernador del departamento, o alcalde del municipio o distrito, según el caso, dentro de la semana siguiente a la posesión del citado gobernador o alcalde.

² «Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen».

A su turno, el artículo 69 *ibidem* estableció que las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales debían regular, mediante ordenanzas o acuerdos, la forma de suplir las ausencias definitivas o temporales del contralor territorial.

Con respecto al contralor distrital de Bogotá, D.C., el artículo 106 del Decreto Ley 1421 de 1993³, derogado, más adelante, por el artículo 96 de la Ley 617 de 2000⁴, dispuso, en lo pertinente:

Artículo 106. Elección de contralor. El 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.
(...)

Al año siguiente, se expidió la Ley 136 de 1994⁵, cuyo artículo 158, inciso primero, dispuso, sobre la elección de los contralores municipales y distritales:

En aquellos distritos y municipios donde exista contraloría, los respectivos contralores se elegirán dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero respectivo por el Concejo para un periodo igual al de los alcaldes de ternas integradas con dos (2) candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno (1) por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que ejerza jurisdicción en el respectivo municipio, con no menos de un (1) mes de antelación.

Y en relación con la forma de proveer el cargo, ante las faltas absolutas o transitorias de dichos contralores, el artículo 161 *ibidem* estatuyó, en lo pertinente:

Artículo 161. Régimen del contralor municipal. (...)

Sólo el Concejo puede admitir la renuncia que presente el contralor distrital o municipal y proveer las vacantes definitivas del cargo. Las faltas temporales serán provistas en la forma que establezca el Concejo al momento de organizar la Contraloría. En los casos de falta absoluta o suspensión del contralor distrital o municipal que se produjeran durante el receso del Concejo, serán provistas por el alcalde respectivo, designando provisionalmente un funcionario de la Contraloría.

Los contralores distritales o municipales sólo podrán ser removidos antes del vencimiento de su período por providencia judicial, decisión o solicitud de la Procuraduría General de la Nación.

³ «Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá».

⁴ « Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional».

⁵ «Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios».

22

En los casos de suspensión solicitada por autoridad competente, el Concejo Municipal dará cumplimiento a la orden y procederá a designar en forma provisional.

En casos de falta absoluta deberá realizarse nueva elección, de nueva terna y para el periodo restante.

(...)

Posteriormente, se expidió la Ley 330 de 1996⁶, cuyos artículos 4 y 5 prescribieron lo siguiente, sobre la elección y el periodo de los contralores departamentales:

Artículo 4º. Elección. Los Contralores Departamentales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, de ternas integradas por dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno por el correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Las ternas serán enviadas a las Asambleas Departamentales dentro del primer mes inmediatamente anterior a la elección.

La elección deberá producirse dentro de los primeros diez (10) días del mes correspondiente al primer año de sesiones.

Los candidatos escogidos por el Tribunal Superior y el escogido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se determinarán por concursos de méritos organizados por estos mismos Tribunales.

(...)

Artículo 5º. Periodo, reelección y calidades. Los Contralores Departamentales serán elegidos para un periodo igual al del Gobernador. En ningún caso el Contralor será reelegido para el periodo inmediato ni podrá continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. En este evento lo reemplazará el funcionario que le siga en jerarquía.

Las faltas temporales serán llenadas por el Subcontralor o el Contralor auxiliar y a falta de éstos por el funcionario de mayor jerarquía de la Contraloría Departamental. Las faltas absolutas serán llenadas de acuerdo con lo prescrito en la Constitución y en la ley.

(...)

Vale la pena recordar que, en dicha época, el periodo de los gobernadores, de los alcaldes y del alcalde mayor de Bogotá era de tres años, según lo previsto en los artículos 303, 314 y 323 de la Carta Política, respectivamente. En consecuencia, y según las normas constitucionales y legales citadas, el periodo de los contralores departamentales y municipales (o distritales) también era de tres años.

⁶ «Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales».

98

Sin embargo, el Acto Legislativo 2 de 2002⁷ modificó dichas normas, para aumentar el periodo de los gobernadores y alcaldes a cuatro años, entre otros cambios. Adicionalmente, en el artículo 7 de esta reforma constitucional, se incorporó un artículo transitorio a la Constitución, cuyo inciso tercero dispuso:

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 1o. de enero del año 2008.

En consecuencia, el periodo de los nuevos contralores departamentales, municipales y distritales que se eligieron, a partir de ese momento, pasó a ser, igualmente, de cuatro años.

Ahora bien, más de una década después, se expidió el Acto Legislativo 2 de 2015⁸, mediante el cual se reformaron, entre otros, los artículos 126, 267 y 272 de la Constitución Política, así:

El artículo 126 fue modificado por el artículo 2 del acto legislativo. El inciso cuarto de la referida norma quedó redactado en los siguientes términos:

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

En armonía con la disposición anterior, el artículo 267 (sobre la Contraloría General de la República) fue reformado, en sus incisos quinto y sexto, por el artículo 22 del acto legislativo, así:

Artículo 22. Modifíquense los incisos quinto y sexto del artículo 267 de la Constitución Política los cuales quedarán así:

Inciso quinto

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

(...) (Destacamos).

⁷ «Por el cual se modifica el periodo de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles».

⁸ «Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones».

Por su parte, los incisos cuarto y octavo del artículo 272 fueron enmendados por el artículo 23 del citado acto legislativo, de esta forma:

Artículo 23. Modifíquense los incisos cuarto y octavo del artículo 272 de la Constitución Política.

Inciso Cuarto:

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.

Inciso Octavo:

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección... (Subrayas ajenas al texto original).

Como se aprecia, el Acto Legislativo 2 de 2015, que tuvo, entre otros propósitos, los de suprimir las funciones electorales de las corporaciones judiciales en relación con funcionarios ajenos a la propia Rama Judicial, y dotar de mayor transparencia, igualdad y meritocracia a las elecciones atribuidas a corporaciones públicas, dispuso que, tanto la elección del Contralor General de la República como la de los contralores territoriales (además de otros servidores públicos), debía estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, conforme a los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, objetividad, equidad de género y mérito.

Ahora bien, en el año 2015, el Gobierno Nacional consultó a esta Sala sobre la forma de realizar la elección de los contralores territoriales, conforme a lo dispuesto en el Acto Legislativo 2 de ese año, teniendo en cuenta que no se había expedido la ley que debía regular el procedimiento para efectuar las respectivas convocatorias públicas.

En atención a dicha consulta, la Sala manifestó, mediante el concepto 2274 de 2015⁹, que como la citada reforma constitucional ya había entrado en vigencia y era de aplicación inmediata, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales estaban facultados para aplicar a las respectivas convocatorias públicas, por analogía, las normas que regulaban los concursos públicos de méritos para designar personeros municipales, con las salvedades señaladas en dicho concepto, mientras el Congreso expedía la ley que regulara, de forma especial, aquellas convocatorias. En este sentido, la Sala respondió:

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2274 del 10 de noviembre de 2015.

(...) Para la elección de contralores territoriales por parte de las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales se puede aplicar por analogía, mientras se expide una ley que regule las convocatorias públicas, la Ley 1551 de 2012 y su Decreto Reglamentario No. 2485 de 2014 sobre concurso público de méritos para la elección de personeros municipales y distritales, teniendo en cuenta en todo caso que en la escogencia final no aplica un orden específico de elegibilidad entre los seleccionados. El acto de apertura de la convocatoria pública será vinculante para las entidades...

Además, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales deberán asegurar el cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia, objetividad, participación ciudadana, equidad de género y mérito, señalados en los artículos 126 y 272 de la Constitución Política, así como de los que rigen el ejercicio de las funciones administrativas (artículo 207 C.P.) y los procedimientos administrativos en general (artículo 3 CPACA).

En todo caso se exhorta al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que... se tramite en el más corto plazo posible... el proyecto de ley que desarrolle el mecanismo de convocatoria pública que se establece en los artículos 126, 178A, 231, 257, 267 y 272 de la Constitución Política. (Se resalta).

Como fundamento de esta respuesta, la Sala explicó:

(...) como quiera que según lo analizado anteriormente la convocatoria pública (sic) de los artículos 126 y 272 de la Constitución Política responde en esencia a los mismos principios y finalidades de los concursos públicos de méritos, la Sala encuentra perfectamente viable que mientras el Congreso de la República regula de manera específica (sic) la materia, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales cumplan la función constitucional de elegir contralores territoriales mediante la aplicación analógica de las normas que regulan los concursos, con la salvedad, como se dijo, de que no habría orden de prelación en la lista de elegibles. Lo contrario -no aplicar la reforma constitucional o dar completa liberalidad a los órganos electores para adelantar las convocatorias públicas dirigidas a seleccionar los candidatos a contralor- iría en contra del carácter vinculante de la Constitución y del efecto útil de la norma, además de que desconocería, precisamente, el principio de legalidad.

Por tanto, frente al interrogante planteado... la Sala considera que en la elección de contralores territoriales a cargo de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales puede aplicarse por analogía la Ley 1551 de 2012 y su Decreto Reglamentario No. 2485 de 2014, sobre concurso público de méritos para la elección de personeros municipales y distritales... En esa normatividad se aplican los principios que exigen los artículos 126 y 267 de la Constitución Política (solo habría que agregar en las convocatorias un criterio de equidad de género) (...). (Subrayas añadidas).

En dicho concepto, la Sala dedujo los elementos esenciales que deben tenerse en cuenta para la elección de los contralores territoriales, a la luz de las normas

24

constitucionales vigentes en ese momento: (i) la competencia corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales o distritales; (ii) la elección, propiamente dicha, debe estar precedida de una convocatoria pública regulada por la ley; (iii) dicha ley y las convocatorias que se hagan con base en aquella deben respetar los principios señalados en los artículos 126 y 272 de la Carta Política: publicidad, transparencia, objetividad, participación ciudadana, equidad de género y mérito, y (iv) la elección debe hacerse para un periodo igual al del respectivo gobernador o alcalde (actualmente, 4 años).

Como se expondrá más adelante, los elementos arriba señalados para la elección de los contralores territoriales continúan vigentes, en su mayoría, después de la expedición del Acto Legislativo 4 de 2019.

En el mismo concepto, la Sala explicó que lo dispuesto en el artículo 272 de la Constitución debía integrarse con lo preceptuado por el artículo 126 *eiusdem*, en tanto este último establece el régimen general y de garantías mínimas para la elección de funcionarios por parte de las corporaciones públicas:

Hace notar la Sala que lo establecido en el citado artículo 126 constituye el régimen general o de condiciones mínimas de este tipo de procedimientos de selección - sujeción a la ley y a los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y mérito-, de modo que es aplicable a todas las convocatorias públicas que se mencionan en las normas constitucionales anteriormente relacionadas, con las cuales se da una relación de complementariedad y no de exclusión¹⁰.

Esto último significa para el caso analizado que los principios enunciados en el inciso 4º del artículo 272 de la Constitución Política para la elección de contralores territoriales (publicidad, transparencia, participación ciudadana, objetividad y equidad de género), deben completarse con "el criterio de mérito" que de manera adicional se incluyó en el artículo 126 en cuestión. (Subraya la Sala, en esta ocasión).

Posteriormente, la Sala emitió el concepto 2276 del mismo año¹¹, en el cual se reiteraron las principales consideraciones y conclusiones del documento anterior, y

¹⁰ «[11] De esto se dejó constancia en el Acta de Comisión 25 del 13 de noviembre de 2014: "Doctor Bravo, frente a este último inciso de la lectura de él, lo que se busca es simplemente que cuando se trate de elecciones o designaciones que haga una Corporación Pública, llámense Concejos, Asambleas, Representantes, Cámara o Senado de la República, esa elección que hace cualquiera de estas Corporaciones Públicas, siempre esté precedida de una convocatoria pública donde se fijen los requisitos, objetivos y claros, en esta definición del último inciso del artículo 126, solo se refiere a las elecciones que realizan los miembros de las Corporaciones Públicas, estamos hablando de Personeros, Contralores, Procurador, Defensor del Pueblo y demás, por eso creemos que podemos votar el artículo, de pronto si es necesario hacer alguna aclaración la podemos recoger en la ponencia doctor Bravo, pero tal y como está redactada, da precisión frente a que se trata de las elecciones que realizan las Corporaciones Públicas. Gracias, Presidente." (Gaceta del Congreso 38 de 2015)». [Sic].

¹¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2276 del 19 de noviembre de 2015.

100.30

se reforzó el criterio señalado allá sobre la aplicación del *principio de legalidad* para la regulación de estas convocatorias, con el fin de responder a una pregunta en la que se indagaba si las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales podían fijar directamente los requisitos y el procedimiento para realizar las convocatorias públicas, mientras el Legislador se ocupaba de la materia:

Al respecto la Sala observa que esa solución sería constitucionalmente discutible en la medida en que tanto el artículo 126 de la Constitución Política, que de forma general sujeta la elección de servidores públicos por parte de las corporaciones públicas al sistema de convocatoria pública, como el artículo 272 ibídem, que se refiere a la elección de contralores territoriales por convocatoria pública, establecen expresamente que para adelantar ese tipo de procedimientos los órganos electores estarán sujetos a la ley.

En consecuencia, la fijación de los elementos esenciales de la convocatoria pública está sujeta a reserva legal, lo que significa a su vez que la función administrativa en cuestión queda subordinada a la exigencia de un mínimo de cobertura legal para su ejercicio:
(...)

Dado lo anterior, no es viable que las asambleas departamentales y los concejos municipales ejerzan, así sea temporalmente, una competencia normativa que la Constitución le asigna directamente al legislador. (...)
(...). (Se subraya).

Ahora bien, con base en los artículos 126, 267 y 272 de la Constitución Política, tal como fueron reformados por el Acto Legislativo 2 de 2015, el Congreso de la República expidió la Ley 1904 de 2018, que regula, entre otros asuntos, el procedimiento que debe seguir el Congreso para elegir al Contralor General de la República, incluyendo la convocatoria pública. Dicho proceso se compone de las siguientes etapas, según lo previsto en los artículos 6 a 9 *ibidem*: (i) convocatoria; (ii) inscripción; (iii) determinación de la lista de admitidos; (iv) pruebas de conocimiento; (v) elaboración del listado de «preseleccionados» o «habilitados»; (vi) conformación de la lista definitiva de elegibles; (vii) entrevista, y (viii) elección.

Adicionalmente, el artículo 11 de la misma ley extendió su aplicación a la elección de los contralores departamentales, distritales y municipales, mientras el Congreso dicta la ley que regule específicamente las convocatorias públicas requeridas para efectuar dichas elecciones:

Artículo 11. Las 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. (Resalta la Sala).

De la norma anterior se colige que, mientras el Legislador no expida normas especiales para regular las convocatorias públicas requeridas para elegir a los contralores territoriales (artículo 272 de la Constitución), dichas convocatorias deben regirse por las disposiciones de la Ley 1904, «*en lo que correspondan*». Esta última expresión, a juicio de la Sala, debe ser entendida como sinónimo o equivalente de «*en lo pertinente*». Por lo tanto, las normas de la Ley 1904 de 2018 deben utilizarse para la elección de los contralores locales, en cuanto puedan aplicarse efectivamente para tal fin y sean compatibles con la naturaleza jurídica y el régimen constitucional y legal al que están sometidas las respectivas contralorías, las entidades territoriales a cuyo nivel pertenecen y las corporaciones de elección popular de ese mismo orden (asambleas y concejos).

En todo caso, es importante precisar que la Ley 1904 de 2018 no es aplicable *por analogía* a la elección de los contralores territoriales, como sí lo ordenaba, por el contrario, el parágrafo transitorio del artículo 12 del mismo cuerpo legal (derogado por el artículo 366 de la Ley 1955 de 2019¹²), para la elección de *otros* servidores públicos, sino que es aplicable de forma *directa*, como lo dispone el artículo 11 *ibidem*, mientras el Legislador no dicte normas especiales que hayan de regir la selección y designación de tales contralores.

Sin embargo, la aplicación directa de la ley, en este caso, debe hacerse en armonía con el régimen jurídico que gobierna a las contralorías territoriales y a los departamentos, municipios y distritos, lo que puede significar que algunos artículos de aquella normativa no resulten aplicables, o deban aplicarse con determinadas variaciones o salvedades.

Por último, en relación con esta reseña, debe mencionarse que el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 4 de 2019, «*por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal*», publicado en el Diario Oficial el pasado 18 de septiembre. Esta reforma constitucional modificó los artículos 267, 268, 272 y 274 de la Carta Política.

Con respecto al artículo 272, el artículo 4 del acto legislativo dispuso:

ARTÍCULO 4º. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

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

¹² « Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad" ».

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

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

La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

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.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el periodo inmediato.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Parágrafo transitorio 1º. La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un periodo de dos años.

Parágrafo transitorio 2º. En un término no superior a un año la ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta ley será presentada por el

20
26

Gobierno y la Contraloría General de la República. (Negrillas en el original; subrayas añadidas).

Adicionalmente, el artículo 6 de la misma enmienda constitucional preceptuó:

ARTÍCULO 6º. La Contraloría General de la República desarrollará los términos generales para el proceso de convocatoria pública de selección de los contralores departamentales, municipales y distritales. (Negrillas del original; subrayas agregadas).

Como puede deducirse de las normas transcritas, el sistema de elección de los contralores territoriales mantiene, después de expedido el Acto Legislativo 4 de 2019, los mismos elementos esenciales que, según lo explicado, estaban previstos en las normas anteriores, con algunas diferencias importantes, como pasa a explicarse:

- (i) Con respecto a la competencia para su designación, esta sigue recayendo en las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales.
- (ii) En relación con el mecanismo para la designación de tales funcionarios, este sigue siendo el de «elección», precedida de «convocatoria pública conforme a la ley», respetando los «principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género». Habría que agregar también (aunque es evidente que subyace de manera contextual a la norma transcrita) el principio del mérito, previsto en el artículo 126 superior, norma que resulta igualmente aplicable, según lo expuesto más atrás.

No obstante, el Acto Legislativo 4 de 2019 presenta, en este aspecto, dos diferencias importantes, frente a las normas anteriores de la Constitución:

- La primera radica en que, mientras el artículo 272 superior, en su versión anterior, disponía simplemente que la elección se haría «mediante convocatoria pública conforme a la ley», el nuevo texto prescribe que la elección debe hacerse de una «terna» conformada por los aspirantes que «obtengan los mayores puntajes» en la respectiva convocatoria pública. Es decir que, según la normativa anterior, integrada por los artículos 126 y 272 de la Constitución Política, y por la Ley 1904 de 2018, el acto de elección, propiamente dicho, podía recaer sobre una *lista de elegibles*, que debía ser de diez candidatos, según la ley¹³. En cambio, conforme al marco

¹³ Vale la pena aclarar que, aun cuando el artículo 272 de la Constitución (en su versión anterior al Acto Legislativo 4 de 2019) no indicaba el número de candidatos elegibles, entre los cuales debían efectuar la elección del contralor territorial las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales, al integrar esta norma con lo dispuesto en la Ley 1904 de 2018, aplicable a la elección de dichos funcionarios, según lo dispuesto en su artículo 11, se llegaría a la conclusión

10/25

constitucional actual, la elección solo debe recaer sobre una «terna», conformada por los tres candidatos elegibles que hayan obtenido los mayores puntajes en la convocatoria.

- La segunda variación consiste en que, bajo las normas anteriores (artículos 126 y 272 constitucionales), la convocatoria pública estaba sujeta exclusivamente a los principios constitucionales referidos y a lo que dispusiera la ley, al paso que, según el Acto Legislativo 4 de 2019, dicha convocatoria está sometida, adicionalmente, a las disposiciones que expida la Contraloría General de la República, para desarrollar «los términos generales» de dicho procedimiento. A esta última atribución se referirá la Sala en el acápite tercero de este concepto.
- (iii) 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 «*para un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde*» (se resalta).

Con este fin (hacer que el periodo de tales contralores no coincida con el de los gobernadores y alcaldes), el párrafo transitorio 1º de la norma que se comenta dispone: «*La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período 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.

La Sala considera que dicho periodo sigue 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

de que la elección debía hacerse entre una lista de 10 candidatos. En efecto, el artículo 8 de la citada ley establece:

«Artículo 8o. Funciones de la Comisión. La Comisión de que trata esta ley [se refiere a la Comisión Accidental para definir la lista de elegibles, prevista en el artículo 7 *ibidem*], tendrá las siguientes funciones:

1. Se entenderán habilitados para continuar en el proceso al menos 20 personas.
2. La Comisión realizará audiencias públicas con la ciudadanía y todos los interesados para escuchar y examinar a los habilitados. Luego de lo cual seleccionará los 10 elegibles que serán presentados ante el Congreso en pleno.
3. Las demás que le señale la Mesa Directiva». (Se resalta).

Con todo, debe comentarse que, como esta norma legal fue promulgada el 27 de junio de 2018, no ha llegado a utilizarse para la elección de los contralores territoriales.

el párrafo del artículo 125 de la Carta Política, adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2003¹⁴:

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 periodo para el cual este fue elegido.

Ahora bien, es importante mencionar que el Acto Legislativo 4 de 2019 entró en vigencia «a partir de la fecha de su promulgación», según lo dispuesto expresamente en su artículo 7, lo que ocurrió el 18 de septiembre de 2019.

Por lo tanto, desde el día siguiente, rigen las nuevas disposiciones constitucionales, que el citado acto legislativo modificó o adicionó, lo que impone a todas las autoridades judiciales y administrativas el deber de darle cumplimiento inmediato, en virtud de los principios de obligatoriedad y eficacia inmediata de las normas superiores. A este respecto, la Sala manifestó, en el citado concepto 2276 de 2015:

Es preciso indicar que en su condición de norma jurídica, la norma constitucional tiene carácter vinculante¹⁵, efecto general inmediato¹⁶ y poder reformativo de las disposiciones constitucionales anteriores, en aplicación de la regla *ley posterior deroga ley anterior* del artículo 2º de la Ley 153 de 1887-¹⁷. Asimismo deja sin efecto la legislación anterior que le sea contraria, tal como lo establece expresamente el artículo 9º *ibidem*:

"Artículo 9. La Constitución es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a (sic) la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente."

Así, dado 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 1º del artículo 272 de la

¹⁴ «Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones».

¹⁵ «[3] Sentencia C-652 de 2003».

¹⁶ «[4] Sentencia C-957 de 2007».

¹⁷ «[5] Aplica en este punto lo indicado por la Corte Constitucional, en el sentido de que la Constitución es ley, "en su expresión más primigenia y genuina" (Sentencia C-739 de 2001)».

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.

B. Antecedentes del Acto Legislativo 4 de 2019

El 27 de marzo de 2019, el Contralor General de la República, con el apoyo de varios congresistas, que firmaron la iniciativa, presentó ante la Cámara de Representantes un proyecto de acto legislativo, «*por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal*». Esta iniciativa fue radicada inicialmente con el número 355 de 2019 Cámara¹⁸.

De acuerdo con la exposición de motivos, 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.

Con esta finalidad, la propuesta incorporaba los siguientes aspectos principales, que aparecen desarrollados en el articulado del proyecto:

- (i) Establecer un nuevo modelo de control fiscal, que incluya la posibilidad de que las contralorías ejerzan un control «*preventivo y concomitante*» a la gestión fiscal de las entidades y los servidores públicos, con el fin de advertir oportunamente sobre situaciones que puedan implicar un daño o detrimento inminente a los recursos estatales, en forma adicional y complementaria al tradicional control «*posterior y selectivo*» establecido en la Constitución Política de 1991;
- (ii) Dotar de carácter *jurisdiccional* a los procesos de responsabilidad fiscal que lleven a cabo las contralorías y a las decisiones que adopten en desarrollo de aquellos;
- (iii) Redefinir y «unificar» las competencias de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales, con el fin de evitar los conflictos de competencias que se presentan entre ellas, y darle, por lo tanto, mayor eficiencia y eficacia al control fiscal, y
- (iv) Fortalecer la atribución de cobro coactivo a cargo de las contralorías.

¹⁸ Gaceta del Congreso n.º 153 del 27 de marzo de 2019, p. 1 a 22. Posteriormente, el número del proyecto pasó a ser: 039 de 2019 Senado - 355 de 2019 Cámara.

En punto al control fiscal de las entidades descentralizadas y a la «unificación» de competencias entre la Contraloría General de la República y las contralorías locales, el proyecto radicado en el Congreso proponía la siguiente norma:

Artículo 4°. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya Contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República. La vigilancia de los municipios incumbe a las Contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales. La ley regulará las competencias concurrentes entre Contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.”

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

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268.

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. Ningún contralor podrá ser reelegido para el periodo inmediato.

Para ser elegido Contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones”. (Negrillas y subrayas en el original, para señalar los cambios propuestos).

Por razones de economía y pertinencia, la Sala se referirá solamente, para efectos de esta consulta, a los cambios que tuvo dicho proyecto durante su trámite por el Congreso de la República, en relación con dos aspectos puntuales: (i) la elección de los contralores territoriales, y (ii) la atribución otorgada a la Contraloría General de la República para desarrollar los términos generales del proceso de convocatoria

pública para la selección de tales contralores (artículo 6 del Acto Legislativo 4 de 2019):

1. El sistema de elección de los contralores territoriales

Como puede apreciarse en el texto transcrito arriba, el proyecto de acto legislativo radicado inicialmente por el Contralor General de la República no incluía cambio alguno sobre la elección de los contralores territoriales, pues el inciso cuarto del artículo 272 de la Constitución Política, propuesto en dicha iniciativa, coincidía exactamente con el mismo inciso del artículo citado, en su versión anterior (modificado por el Acto Legislativo 2 de 2015).

Para primer debate, en la Comisión Primera de la Cámara, se presentaron dos ponencias: una, suscrita por la mayoría de los ponentes designados, y otra, firmada por las representantes Ángela María Robledo y Juanita María Goebertus. En tanto que en la ponencia mayoritaria no se proponía modificación alguna al texto del proyecto, en relación con este tema¹⁹, en la ponencia minoritaria se sugería que la designación de tales funcionarios se hiciera mediante «*concurso de méritos público y abierto*», reglamentado por la ley (artículo 3º del respectivo «pliego de modificaciones»)²⁰.

Sin embargo, la ponencia minoritaria no fue aprobada por la Comisión Primera de la Cámara, y tampoco se adoptó cambio alguno sobre este punto, en el texto del proyecto aprobado en primer debate²¹.

Para segundo debate en la Cámara de Representantes, se presentaron igualmente dos ponencias (una mayoritaria y otra minoritaria). En la mayoritaria, no se proponía ajuste alguno al sistema de elección de estos funcionarios, mientras que en la ponencia minoritaria²² se proponía que los contralores locales fuesen elegidos por las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales, de terna, mediante concurso público, realizado conforme a la ley²³.

Como sucedió en el primer debate, la ponencia minoritaria fue derrotada, y el texto aprobado en segundo debate no incluyó cambio alguno sobre este tema (artículo 5 del proyecto)²⁴.

Aunque la ponencia para tercer debate, en la Comisión Primera del Senado, no proponía, tampoco, reforma alguna en esta materia, en el texto aprobado durante dicho debate se introdujeron dos modificaciones importantes: (i) se estableció que

¹⁹ Gaceta del Congreso n.º 195 del 2 de abril de 2019.

²⁰ Gaceta 207 del 8 de abril de 2019.

²¹ Gaceta n.º 260 del 24 de abril de 2019, p. 17 a 31.

²² Presentada por los representantes Ángela María Robledo, Juanita María Goebertus y Luis Albán.

²³ Gaceta del Congreso n.º 260 del 24 de abril de 2019, p. 17 a 31.

²⁴ Gaceta n.º 330 del 9 de mayo de 2019, p. 27 a 30.

la elección de los contralores territoriales se haría para un «*periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente Gobernador o Alcalde*», y (ii) en armonía con lo anterior, se incluyó un párrafo transitorio, según el cual: «*La siguiente elección de Contralores territoriales se hará por el término de dos años*»²⁵. Estos cambios obedecieron a modificaciones propuestas por el senador ponente²⁶ durante la discusión del proyecto, que la Comisión Primera del Senado acogió.

En la ponencia para cuarto debate, ante la plenaria del Senado de la República, los respectivos ponentes sugirieron un ajuste en el artículo correspondiente del proyecto (que ahora era el 4), en el sentido de que la designación de los contralores locales se hiciera de ternas conformadas mediante concurso público de méritos (y no convocatoria)²⁷.

El Senado de la República, en pleno, aprobó el texto propuesto en la ponencia, con los ajustes señalados en el pliego de modificaciones, el 5 de junio de 2019²⁸.

Dado que existían diferencias entre el texto aprobado, en primera vuelta, por la Cámara de Representantes y por el Senado de la República, se designó una *comisión de conciliación* que recomendó acoger el texto aprobado por la plenaria del Senado (artículo 4 del proyecto). El respectivo informe de conciliación fue aprobado el 12 de junio de 2019 por la plenaria de las dos cámaras legislativas²⁹.

De esta manera culminó el trámite del proyecto de acto legislativo, en primera vuelta, y el texto definitivo se ordenó publicar por el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1275 del 18 de julio de 2019, en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 375 de la Constitución Política³⁰ y 119 de la Ley 489 de 1998³¹.

²⁵ Gaceta 439 del 31 de mayo de 2019, p. 36 a 39.

²⁶ Roy Barreras Montealegre.

²⁷ Gaceta del Congreso 439 del 31 de mayo de 2019, p. 1 a 35.

²⁸ Gaceta 507 del 10 de junio de 2019.

²⁹ Gacetas del Congreso números 488 y 507, ambas del 10 de junio de 2019.

³⁰ «Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo periodo la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo periodo sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero». (Resaltamos).

³¹ «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones». El artículo 119, literal a), de dicha ley dispone:

«Artículo 119. *Publicación en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:*

a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta; (...).»

En la ponencia para quinto debate (primero de la segunda vuelta), ante la Comisión Primera de la Cámara, se incorporó un «pliego de modificaciones», pero no se propusieron ajustes en relación con la elección de los contralores territoriales, frente al articulado aprobado en la primera vuelta.

No obstante, en el texto aprobado en dicho debate, se modificó la forma de elección de los contralores territoriales, para señalar que esta se haría *«de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley...»*. Lo demás se mantuvo igual, incluyendo el periodo de dichos funcionarios (4 años, que no podían coincidir con el periodo de los gobernadores y alcaldes) y el párrafo transitorio, para los próximos contralores que fuesen elegidos (2 años)³². El cambio señalado obedeció a una proposición modificatoria que varios representantes presentaron durante la discusión.

En la ponencia para sexto debate (segundo de la segunda vuelta), se propuso una variación al artículo 4 del proyecto (que modificaba el artículo 272 de la Carta), para *«unificar el periodo y la fecha de elección de los contralores territoriales»*. Con este fin, se sugería modificar el párrafo transitorio de dicha norma, en el sentido de precisar que la próxima elección de todos los contralores territoriales sería para un periodo de dos años, y adicionar que *«los próximos contralores territoriales deberán elegirse y posesionarse entre el 1º de enero y el 28 de febrero de 2020»*³³.

Con estas precisiones al párrafo transitorio, se aprobó el texto de la iniciativa en sexto debate, en la plenaria de la Cámara de Representantes³⁴.

En la ponencia para séptimo debate (tercero de la segunda vuelta), ante la Comisión Primera del Senado, se propusieron algunas modificaciones al texto aprobado por la Cámara, pero no en relación con la elección de los contralores locales.

Sin embargo, durante el debate, como resultado de una proposición modificatoria presentada por los senadores Roy Barreras, Angélica Lozano y Alexander López, se modificó el artículo que nos concierne, para disponer, de nuevo, que la designación de estos contralores se haría *«por concurso de méritos»*, y añadir que, con este fin, *«la ley reglamentará la convocatoria y la implementación del concurso nacional, único y simultáneo»*³⁵.

En la ponencia para octavo y último debate (cuarto de la segunda vuelta) se incluyó un «pliego de modificaciones». En este se explicó que, como se proponía que los contralores territoriales fueran elegidos mediante concurso público de méritos, se sugería disponer que, hasta tanto se realizara dicho concurso, los actuales

³² Gaceta del Congreso n.º 742 del 13 de agosto de 2019, p. 61 a 68.

³³ Ídem, p. 1 a 60.

³⁴ Gaceta 769 del 22 de agosto de 2019, p. 36 a 39.

³⁵ Gaceta 820 del 9 de septiembre de 2019, p. 35 a 38.

30

contralores seguirían en sus funciones. En este sentido, se propuso reformar de nuevo el párrafo transitorio 1º del artículo 272 superior (artículo 4 de la iniciativa)³⁶.

En el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República, en último debate, el 11 de septiembre de 2019, se modificó de nuevo lo dispuesto sobre la elección de los contralores territoriales, al establecerse que esta se haría mediante «*convocatoria pública conforme a la ley*», para un periodo de cuatro años, que no podía coincidir con el de los gobernadores y alcaldes. En el párrafo transitorio 1º de la norma citada, se aprobó 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.

Asimismo, se incluyó un nuevo inciso en el citado párrafo transitorio, para señalar que, «*hasta tanto el Congreso de la República expida la ley que reglamentará dentro del año siguiente a la expedición del presente acto la convocatoria pública prevista en este artículo, los contralores territoriales serán elegidos conforme al procedimiento vigente con anterioridad a la promulgación del presente acto legislativo*»³⁷.

Dado que, entre el texto aprobado por el Senado de la República y el aprobado por la Cámara de Representantes, en segunda vuelta, existían algunas diferencias, se conformó de nuevo una *comisión de conciliación*, la cual presentó su informe a la plenaria de las dos cámaras el 16 de septiembre de 2019.

En dicho informe, se recomendaba a los congresistas acoger el texto aprobado por la Cámara de Representantes.

Con respecto al párrafo transitorio 1º del artículo 272 de la Carta Política (artículo 4 del proyecto), se recomendó adoptar la redacción aprobada por la Cámara, «*con excepción de la parte final de este párrafo, por la imposibilidad material de cumplir con el mismo*» (se resalta), para lo cual los respectivos comisionados invocaron que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional³⁸, las comisiones de conciliación legislativas tienen esta atribución, en casos como el que nos ocupa.

Se recuerda que la parte final de dicho párrafo era la que señalaba que los próximos contralores territoriales debían ser elegidos y posesionados entre el 1 de enero y el 28 de febrero de 2020.

Al ser aprobado el mencionado informe de conciliación por las plenarios de las dos cámaras, el 17 de septiembre de 2019, quedó definido el texto final del Acto

³⁶ Gaceta del Congreso 820 del 9 de septiembre de 2019, p. 16 a 60.

³⁷ Gaceta 886 del 13 de septiembre de 2019, p. 9 a 12.

³⁸ A este respecto, citaron, como fundamento, la sentencia C- 020 de 2018.

Job

Legislativo 4 de 2019, que fue promulgado el 18 de septiembre, mediante su publicación en el Diario Oficial. De esta manera, el inciso 6º y el párrafo transitorio 1º del artículo 272 constitucional, modificados por el artículo 4 de esta reforma constitucional, quedaron definitivamente así:

(...)

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.

(...)

Parágrafo transitorio 1º. La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un periodo de dos años.

(...).

Como puede inferirse del recuento anterior, las discusiones y votaciones del Congreso de la República en relación con este asunto, durante todo el *iter* legislativo, recayeron sobre los siguientes puntos principales: (i) si la elección de los contralores territoriales debía estar precedida de *convocatoria pública* o de *concurso público de méritos*; (ii) si dicho proceso de selección debía ser único y nacional o, por el contrario, descentralizado y disperso; (iii) el número de candidatos elegibles con base en el cual debía hacerse la elección; (iv) el periodo de los referidos contralores y, particularmente, si este debía coincidir o no con el de los respectivos gobernadores y alcaldes, y (v) las reglas de transición para la elección de los próximos contralores locales.

2. La atribución otorgada a la Contraloría General de la República para desarrollar los «términos generales» de estas convocatorias públicas

En relación con la disposición incluida en el artículo 6 del citado acto legislativo, según el cual «[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», al revisar los antecedentes parlamentarios del respectivo proyecto, se observa que dicha norma solo fue incorporada y aprobada durante el octavo y último debate (segunda vuelta), en la plenaria del Senado de la República.

En efecto, tal disposición no estaba contenida en el proyecto de acto legislativo original, que presentó el Contralor General de la República y un grupo de congresistas, y tampoco fue introducida posteriormente, ya sea en un artículo separado (el 6º u otro) o como parte de otro artículo.

31

De acuerdo con los antecedentes del proyecto, esta norma fue objeto de una proposición que varios senadores presentaron en la sesión plenaria del Senado de la República realizada el 11 de septiembre de 2019, y que fue aprobada ese mismo día, junto con el resto de artículos del acto legislativo.

Con respecto a dicha disposición (incorporada como artículo 6 del proyecto), la *comisión de conciliación*, en su respectivo informe, dejó constancia de que esa norma no existía en el texto del proyecto aprobado, en segunda vuelta, por la Cámara de Representantes, pero que sí hacía parte del texto acogido por el Senado de la República, durante la misma vuelta. A este respecto, la comisión manifestó que, «*en concordancia con el artículo 4, se incluye este artículo en el texto definitivo*».

Así, al aprobar las plenarias de las dos cámaras el señalado informe de conciliación, quedó adoptado definitivamente el texto del acto legislativo, incluyendo la norma que se comenta, como artículo 6.

Dado que el acta de la sesión plenaria del Senado correspondiente al 11 de septiembre de 2019 no ha sido publicada aún en la Gaceta del Congreso, tampoco ha sido posible determinar, con precisión, el propósito que se buscaba con dicho artículo. No obstante, al revisar el video de la mencionada sesión, publicado en la plataforma *YouTube*, se encontró la siguiente intervención de la senadora María del Rosario Guerra³⁹:

(...) yo quiero que pongan un poco de atención, los que recuerdan el proceso que hicimos para el Contralor General de la República. En la ley, lo que decía era que era un concurso de méritos... perdón: una convocatoria pública; pero fue el Senado de la República, luego, el que hizo el desarrollo de cómo se haría esa convocatoria pública. Ahí decidimos que había entrevista; que se hacía pública, para que se inscribieran; quién lo manejara; los tiempos, etc. He radicado, con la firma de varios senadores... como ya quedó aprobado que hubiera una convocatoria pública para la escogencia de los elegibles a las 65 contralorías, que el desarrollo lo pueda hacer el Contralor General; porque dejar que cada contraloría defina la particularidad, me parece que no debe ser. La propuesta es que pueda haber unos lineamientos generales por parte de la Contraloría General de la República del alcance que debe tener la convocatoria pública. Esa es, señor presidente, gracias. (Se subraya).

En ese momento del debate, la propuesta de la senadora Guerra y de otros congresistas no fue tramitada, pues, al parecer (según lo que se infiere de lo explicado más adelante por el ponente), con dicha proposición se pretendía modificar o adicionar el artículo 4 del proyecto de acto legislativo, norma que ya había sido votada y aprobada por el Senado de la República.

³⁹ Esta intervención aparece registrada entre la hora 7:25:56 y la hora 7:27:16 de la respectiva grabación.

107

Sin embargo, más adelante, la misma disposición que se sugería, o una sustancialmente similar, fue objeto de una nueva proposición, pero ahora como artículo nuevo del proyecto de acto legislativo (el número 6), y así fue aprobado por el Senado de la República.

De estos breves antecedentes legislativos, lo único que puede inferirse es que: (i) el 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.

Observa la Sala que esta fórmula obedeció también a la tensión que se vivió, durante todo el trámite del proyecto de acto legislativo, entre dos posiciones contrarias: la de algunos parlamentarios que pretendían eliminar las contralorías territoriales y la de aquellos otros que proponían mantenerlas y, más aún, fortalecerlas. Entre estos dos extremos, se ubicó otro bloque de congresistas que proponía conservar las contralorías locales, pero sujetas a fuertes controles por parte de la Contraloría General y de la Auditoría General de la República, así como a un sistema de designación de los contralores territoriales que fuera nacional, único, simultáneo y basado exclusivamente en el mérito (concurso público).

C. Alcance de la atribución otorgada a la Contraloría General de la República en el artículo 6 del Acto Legislativo 4 de 2019

Como se ha indicado, esta norma dispone que «[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».

Dado que dicha disposición es de rango constitucional, puede surgir, entonces, una primera duda sobre la naturaleza y el alcance de esta potestad otorgada a la Contraloría: ¿Se trata de una función de carácter *regulatorio*, en sentido estricto, en virtud de la cual dicho órgano de control podría expedir normas con carácter y efectos materiales de ley?, o ¿consiste en una simple facultad reglamentaria, subordinada, por lo tanto, a la ley?

En cualquiera de los dos casos, habría que aclarar cuáles son los límites materiales y temporales de esta nueva competencia atribuida a la Contraloría General.

24
32

Ante la escasez de los antecedentes legislativos, que solo aportan las dos conclusiones señaladas en el acápite anterior, es menester acudir al tenor literal de la norma (interpretación gramatical o exegética), así como al contexto normativo dentro del cual se inscribe, conformado no solamente por otros preceptos del Acto Legislativo 4 de 2019, sino también por otras normas y principios de la Carta Política.

Desde el punto de vista gramatical, la atribución otorgada a la Contraloría se refiere a *desarrollar* los términos generales de las convocatorias. El verbo *desarrollar*, en su primera acepción, significa, según el Diccionario de la Lengua Española: «Aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral» (subrayamos).

Como puede verse, la acción de *desarrollar* supone ampliar, fortalecer, detallar, precisar, completar o mejorar algo que ya existe o ha sido establecido previamente.

De esta manera, cuando el artículo 6 del Acto Legislativo 4 de 2019 señala que la Contraloría General de la República «*desarrollará los términos generales para el proceso de convocatoria pública...*», no puede entenderse que atribuya a dicho órgano la función de *legislar* o *regular*, de manera originaria, libre y completa esta materia, pues la norma comentada parte del presupuesto de que dicha regulación ya existe, y que de esta forman parte los términos generales del proceso de convocatoria pública.

En ese orden de ideas, la competencia mencionada debe ser entendida como una *potestad reglamentaria* de la ley, es decir, como la facultad que tiene la Contraloría para dictar normas que detallen, precisen o complementen los aspectos administrativos, jurídicos, técnicos y económicos del proceso de convocatoria pública para la elección de los contralores territoriales, pero sin que tales disposiciones puedan desvirtuar o contradecir lo establecido por el Legislador.

Esta hermenéutica se confirma al comparar la norma que se comenta con otros preceptos constitucionales relacionados con la materia (interpretación sistemática).

En efecto, debe recordarse, en primer lugar, que, según el inciso séptimo del artículo 272 de la Constitución Política (modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019), los contralores territoriales «*serán elegidos... de tema 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...*». (Se resalta).

Como explicó la Sala en los conceptos 2274 y 2276 de 2015, esta norma se relaciona y complementa con lo dispuesto por el artículo 126 de la misma Carta, cuyo inciso cuarto establece:

108

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

Así, de los dos cánones constitucionales citados, en armonía con los artículos 231⁴⁰, 257⁴¹ y 267⁴² de la Carta, puede inferirse claramente que el Constituyente ha impuesto una condición para que las corporaciones públicas puedan elegir a los servidores públicos cuya designación les compete. Tal condición consiste en que deben realizar previamente una convocatoria pública, y que dicha convocatoria debe estar regulada por la ley. Conforme a lo dispuesto en el artículo 126 superior, esta regulación legal debe referirse, como mínimo, *a los requisitos para participar en la convocatoria y al procedimiento de la misma*, lo que incluye, a su vez, las diferentes etapas en las que dicho proceso de selección se lleve a cabo.

En el mismo sentido se pronunció la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta corporación, en dos ocasiones (por lo menos), al declarar la nulidad, por inconstitucionalidad, del Decreto 1189 de 2016 y del Acuerdo PSAA16-10548, del mismo año, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se reglamentaba, sin ningún fundamento legal previo, la convocatoria pública para la elección de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. A este respecto, la citada Sala manifestó, en sentencia del 5 de diciembre de 2017⁴³:

30.1 Como corolario de todo lo expuesto es claro para la Sala que el Decreto 1189 de 2016 es contrario al artículo 126 de la Constitución Política, puesto que ante la ausencia de una disposición clara expresa e inequívoca en el artículo 257 A de la Constitución Nacional que fije la competencia para expedir el reglamento en cabeza del Presidente de la República, es necesario atender la cláusula general de competencia que le asiste al Congreso de la República para realizar la ley de convocatorias de servidores públicos que no deben acceder a la función pública por concurso y que deben ser elegidos por una corporación pública, prevista en el artículo 126 *ibidem*, a partir del cual la elección de los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial... debe estar precedida por una convocatoria pública reglada por ley. En consecuencia, el Presidente de la República no es competente para expedir actos que reglamenten dicha convocatoria, motivo por el cual hay lugar a declarar su inconstitucionalidad del mencionado decreto presidencial. (Se destaca).

Adicionalmente, es del caso reiterar que la normativa que expida el Legislador debe respetar y desarrollar los principios de publicidad, transparencia, objetividad, participación ciudadana, equidad de género y mérito.

⁴⁰ Referente a la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

⁴¹ Sobre la elección de los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

⁴² Atinente a la elección del Contralor General de la República.

⁴³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de diciembre de 2017, exp. 11001-03-24-000-2016-00484-00(AI).

23/27

Ahora bien, la condición de que la convocatoria pública para la elección de los contralores territoriales esté previamente reglada en la ley fue prevista en el texto original del proyecto de acto legislativo que nos ocupa y se mantuvo constante durante todo el trámite del proyecto, con algunos cambios de redacción, hasta su aprobación definitiva por parte del Congreso de la República, como se puede constatar con el recuento efectuado en el acápite anterior y en las respectivas Gacetas del Congreso.

De hecho, resulta ilustrativo mencionar que en el texto aprobado por la plenaria del Senado, en octavo y último debate, se incluyó un inciso adicional al párrafo transitorio 1º del artículo 272 de la Carta Política (artículo 4 del proyecto), que decía:

Hasta tanto el Congreso de la República expida la ley que reglamentará dentro del año siguiente a la expedición del presente acto la convocatoria pública prevista en este artículo, los contralores territoriales serán elegidos conforme al procedimiento vigente con anterioridad a la promulgación del presente acto legislativo. (Subrayas añadidas).

Aunque dicho inciso fue eliminado luego, en el texto propuesto por la *comisión de conciliación*, esto obedeció simplemente al hecho de que los congresistas que integraban dicho cuerpo recomendaron acoger el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, en el cual no aparecía el referido inciso.

Como puede apreciarse, desde el inicio del trámite legislativo era absolutamente claro para el Constituyente derivado que la convocatoria pública exigida para la elección de los contralores departamentales, municipales y distritales debía estar regulada por la ley.

En consecuencia, la inclusión y aprobación, a último momento, del artículo 6 del Acto Legislativo, no desvirtúa ni aminora la fuerza de aquella conclusión, por lo que no puede entenderse que las normas que llegue a dictar la Contraloría General de la República, en ejercicio de la competencia que le atribuyó esa disposición, puedan sustituir, derogar o modificar aquellas que corresponde expedir al Legislador.

Como se indicó previamente, se trata de una potestad reglamentaria otorgada directamente por la Constitución Política, pero subordinada a la ley, en una materia y con un objetivo claramente determinados: desarrollar los términos generales (que debe fijar el Legislador) de los procesos de convocatoria pública para la elección de los contralores departamentales, distritales y municipales. Tratándose de autoridades administrativas de carácter técnico, y a efectos de reforzar su autonomía, la Constitución Política les ha otorgado una potestad reglamentaria secundaria y acotada a un ámbito especial y delimitado por la misma Carta. Por lo

109
270

tanto, más allá del marco material establecido por la norma superior, estas autoridades no podrían ejercer su potestad reglamentaria⁴⁴.

Las normas que se expidan en desarrollo de esta potestad reglamentaria tendrán, por lo tanto, el carácter de actos administrativos de alcance general, que estarán sujetos al procedimiento y a las demás reglas establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA (Ley 1437 de 2011), y serán controlables por el Consejo de Estado, en atención a lo dispuesto por los artículos 237, numeral 1º, de la Constitución Política⁴⁵, 135⁴⁶ y 149, numeral 1º, del CPACA⁴⁷, en armonía con los artículos 137⁴⁸ y 138⁴⁹ *ibidem*.

Asimismo, vale la pena mencionar que la facultad normativa otorgada por otras disposiciones de la Constitución Política al Contralor General de la República (artículo 268, numerales 1 y 12) ha sido calificada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado como una potestad reglamentaria, similar a la ejercida por el Presidente de la República, pero asignada excepcionalmente por la Carta a un órgano autónomo y técnico, para el adecuado y eficaz cumplimiento de sus funciones.

A este respecto, la Corte Constitucional manifestó, en la sentencia C-384 de 2003⁵⁰:

⁴⁴ A este respecto, se recomienda consultar los conceptos 2291 del 14 de septiembre de 2016 y 2409 del 19 de febrero de 2019, de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

⁴⁵ «Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

(...).

⁴⁶ «Artículo 135. *Nulidad por inconstitucionalidad*. Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

Parágrafo. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda (...). (Destacamos).

⁴⁷ «Artículo 149. *Competencia del Consejo de Estado en única instancia*.

El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.

(...).

⁴⁸ Que regula el medio de control de nulidad.

⁴⁹ Sobre el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia C-384 del 13 de mayo de 2003, expediente D-4312.

34

El poder reglamentario, en tanto que atribución a la Administración de una facultad de producir normas jurídicas, tiene como fundamento en un Estado Social de Derecho la necesidad de adoptar disposiciones generales y abstractas mediante las cuales se desarrolle el sentido de la ley, a fin de poder hacerla ejecutable. Este poder reglamentario está limitado por el espíritu y el contenido de la ley que reglamenta. Así pues, el acto expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria debe aportar los detalles, los pormenores de la ejecución de la ley, facilitar su entendimiento y comprensión.

(...)

La potestad reglamentaria, entendida como la capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas, la tiene asignada de manera general, en principio, el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el artículo 189-11 de la Carta Política, quien puede ejercerla en cualquier momento sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Excepcionalmente, y por disposición constitucional, existe un sistema de reglamentación especial respecto de ciertas materias y para determinados órganos constitucionales, al margen de la potestad reglamentaria del Presidente de la República⁵¹. Tal es el caso... de la Contraloría General de la República⁵².

Así pues, la potestad reglamentaria que constitucionalmente tiene asignada el Contralor General de la República se limita a aquellos ámbitos expresamente mencionados en los numerales 1 y 12 del artículo 268 Superior, es decir, para la prescripción de los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de los fondos o de bienes de la Nación, indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deben seguirse, así como a dictar las normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial. (...). (Subrayas fuera del texto).

En consecuencia, los límites materiales que tiene la Contraloría para el ejercicio de esta facultad reglamentaria están dados por la finalidad y la materia a las que se refiere el artículo 6 del Acto Legislativo 4 de 2019: desarrollar los términos generales de las convocatorias públicas para la elección de los contralores territoriales. Según los antecedentes legislativos, lo que se buscaba con esta disposición era que la Contraloría General de la República estableciera los «*lineamientos generales*» de dichas convocatorias, a los que deban sujetarse todas las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales del país, para efectos de realizar la elección de los respectivos contralores territoriales.

Al mismo tiempo, el ejercicio de dicha potestad está subordinado a las normas superiores que le resultan aplicables: la Constitución Política, especialmente, los artículos 126, 267, 268 y 272, y la ley que haya dictado o dicte el Congreso de la República para regular esas convocatorias públicas.

⁵¹ «[2] Sentencia C-805 de 2001».

⁵² «[6] Artículo 268, numerales 1 y 12».

110
32

Como el Legislador no ha expedido todavía una ley que regule específicamente el proceso de elección de los contralores territoriales, la normativa que rige y debe seguirse aplicando es la contenida en la Ley 1904 de 2018, tal como se explicó en el acápite primero de este documento. Por lo tanto, es a dicha ley a la que debe sujetarse la Contraloría General cuando expida la reglamentación prevista en el artículo 6 del Acto Legislativo 4 de 2019.

A este respecto, vale la pena aclarar que ni la Ley 1904, ni su aplicación a la elección de los contralores territoriales (artículo 11), deben entenderse derogadas por el Acto Legislativo 4 de 2019, pues no existe, en principio, ninguna clase de contradicción o antinomia sustancial entre dichos cuerpos normativos, vistos en su integridad.

En efecto, los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, tanto antes como después del citado acto legislativo, ordenan que la elección del Contralor General de la República y de los contralores territoriales esté precedida de una convocatoria pública reglada por la ley y sujeta a los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana, equidad de género y mérito.

Dado que la Ley 1904 de 2018 regula el proceso de elección del Contralor General de la República, mediante convocatoria pública y con sujeción a los citados principios, y que dicha normativa es aplicable, también, en lo pertinente, a la elección de los contralores locales (artículo 11), resulta claro que esta legislación es, en principio, compatible con las normas constitucionales actuales, en materia de control fiscal.

Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de que, en algún aspecto puntual, determinado artículo de la Ley 1904, o cierta parte del mismo, resulte incompatible con el nuevo marco constitucional y deba, por esa razón, entenderse derogado o, al menos, inaplicable, en virtud de la supremacía de la Constitución Política, ordenada por el artículo 4 *ibidem*⁵³.

Tal situación ocurre, por ejemplo, con la aplicación del artículo 8, numeral 2º, de la Ley 1904 de 2018 a la elección de los contralores territoriales, en tanto dicha norma ordena presentar al «Congreso en pleno» (en este caso, a la asamblea o al concejo municipal o distrital en pleno) una lista de «10 elegibles», para realizar la elección. Dado que el artículo 272 de la Carta, en su versión actual, dispone que la elección de los contralores territoriales debe hacerse de una *terna*, conformada por los tres aspirantes que hayan obtenido los mejores puntajes en la respectiva convocatoria pública, es evidente que aquella norma legal no puede aplicarse, en esta parte, a la elección de los contralores locales, pues la comisión que tenga a su cargo la

⁵³ «Artículo 4º. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. (...)».

35

confección de la lista de elegibles no puede enviar a la correspondiente plenaria una lista de diez candidatos, para proceder a la elección, sino solamente de tres (es decir, una terna), dando aplicación preferente al artículo 272 constitucional.

Igualmente, vale la pena reiterar que, según el artículo 11 de la citada ley, sus disposiciones deben aplicarse, «en lo que correspondan», a la elección de los contralores locales, hasta que el Congreso dicte normas específicas para la designación de dichos funcionarios. Por esta razón, le corresponderá a la Contraloría General de la República, en forma previa a desarrollar los términos generales del proceso de convocatoria pública, determinar y precisar cuáles de las normas de la Ley 1904 deben aplicarse a estos procesos de selección, por resultar posible y pertinente su cumplimiento en el nivel territorial, y de qué forma debe efectuarse su aplicación a los contralores territoriales y a quienes deben elegirlos, es decir, a las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales.

Así, en ejercicio de dicha potestad y dentro de estos límites, la Contraloría podría establecer los lineamientos generales de los términos de estas convocatorias públicas, bajo los parámetros de la Ley 1904 de 2018, en aspectos tales como la delimitación, secuencia y duración de las etapas del proceso de selección; los puntajes mínimos y máximos que deben tenerse en cuenta para la calificación de las pruebas realizadas y su ponderación, privilegiando siempre el criterio del mérito⁵⁴; la forma de efectuar los aspirantes su inscripción y los documentos que deben entregar para ello; la posibilidad de contratar instituciones de educación superior que ejecuten todo o parte de la convocatoria pública, así como los requisitos de dichas entidades y de tales contratos; los medios para hacer las publicaciones y notificaciones requeridas, por parte de las corporaciones públicas que lleven a cabo el proceso, o de las instituciones de educación superior contratadas; la manera en que deben comunicarse los aspirantes o candidatos con los organizadores de la convocatoria; el momento y la forma de realizar las entrevistas, y el modo de elaborar la terna, a partir de las calificaciones definitivas asignadas a los participantes habilitados y preseleccionados, entre otros asuntos.

Ahora bien, en cuanto a los límites temporales que tenga la Contraloría General de la República para hacer uso de la atribución conferida por el artículo 6 del Acto Legislativo 4 de 2019, debe señalarse, en primer lugar, que dicha norma no dispone que sea transitoria, ni tampoco condiciona el ejercicio de esta competencia a un plazo o condición (suspensiva o extintiva). Tampoco está limitada a la «siguiente elección» de los contralores territoriales, como lo dice el párrafo transitorio 1º del artículo 272 superior (artículo 4 de la reforma), sino que se refiere, en general, al

⁵⁴ Sobre este punto, es importante señalar que, según el artículo 6, numeral 5º, de la Ley 1904 de 2018, «[e]n todo caso, el criterio de mérito prevalecerá para la selección del Contralor General de la República, en virtud de lo previsto en el artículo 126 de la Constitución Política...» (resaltamos). Este mismo criterio es aplicable a la elección de los contralores territoriales.

111

«proceso de convocatoria pública de selección de los contralores departamentales, municipales y distritales».

Por estas razones, la Sala considera que dicha atribución reglamentaria no es de carácter transitorio, sino permanente, y que, en consecuencia, puede ejercerse por la Contraloría General de la República en cualquier momento, una o varias veces, con la condición de que se sujete a los límites materiales que se han señalado, y siempre que, claro está, la norma superior que le sirve de fundamento (artículo 6 del Acto Legislativo 4 de 2019) no sea derogada o modificada, ni tampoco declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

D. Situación de las convocatorias públicas para la elección de los contralores territoriales, iniciadas con anterioridad al Acto Legislativo 4 de 2019

Tal como se expuso en el capítulo primero de este concepto, los dos cambios más importantes que introdujo el Acto Legislativo 4 de 2019, en relación con la elección de los contralores territoriales, son:

- (i) Con respecto al periodo de dichos servidores, se pasó de establecer que este coincidiría con el periodo de los respectivos gobernadores y alcaldes, a prohibir dicha coincidencia, pero manteniendo la misma duración (cuatro años). Para lograr el cumplimiento de esta regla, se previó un régimen de transición, según el cual el periodo de los próximos contralores territoriales será de dos años.
- (ii) Se dispuso que la elección de los contralores se hará de una *terna* conformada por los aspirantes que hayan obtenido los mejores puntajes en la respectiva convocatoria. Antes, la norma constitucional no limitaba el número de candidatos entre los cuales debía hacerse la elección, por parte de la respectiva corporación pública.

En lo demás, lo dispuesto por la Constitución Política, antes y después del citado acto legislativo, es coincidente, particularmente en los siguientes puntos esenciales:

(i) que la designación de dichos contralores debe ser efectuada, mediante una elección, por la correspondiente asamblea departamental o concejo municipal o distrital; (ii) que tal elección debe estar precedida de una convocatoria pública regulada por la ley, y (iii) que dicha convocatoria debe respetar y desarrollar los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana, equidad de género y mérito.

Asimismo, la ley que regula actualmente dichas convocatorias, a la luz de los principios constitucionales mencionados, es la Ley 1904 de 2018, que continúa vigente, como ya se explicó.

36

Estas consideraciones llevan a la Sala a concluir que las convocatorias públicas que se hubieran iniciado, por parte de algunas asambleas departamentales o concejos municipales o distritales, antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 4 de 2019, podrían continuar, en principio, siempre que los términos y condiciones de aquellas se adecúen a las reglas contenidas en el nuevo marco constitucional, a la ley que llegue a expedir el Congreso para regular específicamente el proceso de elección de los contralores territoriales y a las disposiciones reglamentarias que dicte la Contraloría General de la República, en ejercicio de la nueva función que le otorgó el artículo 6 de la reforma constitucional.

El primer cambio significativo que habría que hacer en las condiciones de las convocatorias que se tramiten es el de advertir expresamente a los interesados, aspirantes o candidatos que el cargo que pretende proveerse mediante dicho proceso de selección no será para un periodo de cuatro años, sino de dos.

Esto representa una modificación importante para todos los que se hayan inscrito en dichas convocatorias, pues, como resulta apenas obvio, no es lo mismo aspirar a un cargo público de cuatro años que a uno de dos.

Por lo tanto, la Sala considera recomendable, en virtud de los principios de buena fe, transparencia, seguridad jurídica, confianza legítima, precaución, eficacia y protección de las expectativas legítimas, entre otros, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 3, numeral 11⁵⁵, y 41⁵⁶ del CPACA, que dichos procesos de selección se suspendan transitoriamente, para efectos de hacer los ajustes necesarios en los términos y condiciones de las respectivas convocatorias, y que los aspirantes inscritos manifiesten expresamente su intención de seguir adelante con el proceso de selección (bajo el entendido de que el cargo por el cual compiten tendrá una duración de dos años, y no de cuatro), o de retirarse, sin que esta última decisión pueda implicarles alguna sanción o consecuencia negativa para ellos.

⁵⁵ «Artículo 3. *Principios.* Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

(...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

(...)». (Destacamos).

⁵⁶ «Artículo 41. *Corrección de irregularidades en la actuación administrativa.* La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla. (Se resalta).

112

En efecto, puede inferirse razonablemente, de acuerdo con *las reglas de la experiencia*, que algunas de las personas que se inscribieron en una convocatoria pública para ocupar el cargo de contralor departamental, municipal o distrital por un periodo de cuatro años, podrían no estar interesadas en ejercer ese mismo cargo para un periodo equivalente, apenas, a la mitad (dos años). Por lo tanto, deberían tener la oportunidad de conocer claramente dicha circunstancia y de manifestar libre y expresamente si continúan o no en el proceso de selección.

Esta inferencia lógica es la que lleva a la Sala a considerar que los procesos en curso pueden suspenderse transitoriamente y luego reanudarse, mientras se hacen los ajustes necesarios y se permite a los aspirantes inscritos manifestar expresamente su deseo de continuar en el proceso o retirarse.

Ahora bien, la segunda modificación que tendría que hacerse en las condiciones de dichas convocatorias consiste en señalar que, una vez cumplido el proceso de selección y, más específicamente, una vez efectuada la calificación de todos los aspirantes y elaborado el listado de elegibles, solamente debe presentarse a la plenaria de la correspondiente asamblea departamental o concejo municipal o distrital una *terna* de candidatos, conformada por aquellos que hayan obtenido los tres mejores puntajes en la convocatoria pública.

Este cambio, a juicio de la Sala, no supone una dificultad importante en los procesos en curso, siempre que no se haya enviado ya a la asamblea o al concejo la lista de diez elegibles, conforme a lo dispuesto en la Ley 1904 de 2018. Por el contrario, si esto ya ocurrió, la respectiva asamblea departamental o concejo municipal o distrital tendría que devolver la lista a la respectiva *comisión accidental* (o su equivalente), para que esta le remita una nueva lista (*terna*), conformada exclusivamente por los tres candidatos que hayan obtenido los mayores puntajes en el proceso de selección, respetando, en todo caso, la calificación que ya se hubiera efectuado.

En este evento, debería notificarse dicha decisión a todos los candidatos que integraban originalmente la lista de elegibles, en cumplimiento de los principios de transparencia, publicidad, objetividad, imparcialidad y buena fe, entre otros.

En atención a las consideraciones anteriores,

III. La Sala RESPONDE:

1. *¿Cuál es el alcance, bajo la normativa antes señalada, de la facultad otorgada a la Contraloría General de la República en el artículo 6º del Acto Legislativo 04 de 2019?*

37

Conforme a lo explicado en este concepto, 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; los puntajes mínimos y máximos que deben tenerse en cuenta para la calificación de las pruebas realizadas y su ponderación, privilegiando siempre el criterio del mérito; la forma de efectuar los aspirantes su inscripción y los documentos que deben entregar para ello; la posibilidad de contratar instituciones de educación superior que ejecuten todo o parte de la convocatoria pública, así como los requisitos de dichas entidades y de tales contratos; los medios para hacer las publicaciones y notificaciones requeridas, por parte de las corporaciones públicas que lleven a cabo el proceso, o de las instituciones de educación superior contratadas; la manera en que deben comunicarse los aspirantes o candidatos con los organizadores de la convocatoria; el momento y la forma de realizar las entrevistas, y el modo de elaborar la terna, a partir de las calificaciones definitivas asignadas a los participantes habilitados y preseleccionados, entre otros asuntos.

2. Si una corporación pública inició el proceso de convocatoria antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2019, aplicando el procedimiento señalado en la Ley 1904 de 2018 ¿Debe iniciar nueva convocatoria que se ajuste al nuevo marco jurídico o pueden realizar las modificaciones que sean necesarias bajo la nueva normativa? o ¿Los actuales procesos de selección deben suspenderse hasta tanto se expida la reglamentación legal especial o la Contraloría General desarrolle los términos generales de las convocatorias correspondientes?

Por las razones indicadas en este concepto, 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


113

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, sobretodo, 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.

Sin embargo, no sería necesario suspender los procesos en curso hasta que la Contraloría dicte la reglamentación prevista en el artículo 6 del Acto Legislativo 4 de 2019, ni mucho menos hasta que el Congreso de la República expida normas legales específicas para la elección de los contralores territoriales.

Remítase al director del Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala




ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado



GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado



ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado



MAGDA CRISTINA CASTAÑEDA PARRA
Secretaría de la Sala (Ad hoc)

11 8 NOV. 2019

LEVANTADA LA RESERVA LEGAL MEDIANTE OFICIO No. 20191400354301 DE FECHA 12 DE NOVIEMBRE DE 2019 - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESOLUCIÓN

0728

FECHA: 18 NOV. 2019

PÁGINA NÚMERO:

1 de 7

"Por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales"

EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

En uso de sus facultades constitucionales, en especial las conferidas por el artículo 6° del Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019, y

CONSIDERANDO

Que el inciso 7 del artículo 272 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019, dispone que *"Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales de tema 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"*.

Que, a su vez, el párrafo primero transitorio del artículo 4° del Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019, establece que la siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un periodo de dos (2) años.

Que el artículo 6° del Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019, consagra que *"La Contraloría General de la República desarrollará los términos generales para el proceso de convocatoria pública de selección de los contralores departamentales, municipales y distritales"*.

Que la Ley 1904 de 2018 *"por la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de Contralor General de la República por el Congreso de la República"*, regula, entre otras, las etapas de la convocatoria y el proceso de elección y la facultad para contratar una institución de educación superior, pública o privada y con acreditación de alta calidad, para adelantar la convocatoria pública.

Que, así mismo, el artículo 11 de la citada ley, establece que las disposiciones contenidas en la misma son aplicables, en lo correspondiente, a la elección de los contralores departamentales, distritales y municipales, en tanto el Congreso de la República expida disposiciones especiales para la materia.

Que el periodo de los actuales contralores territoriales culmina el próximo 31 de diciembre de 2019.

Que con el ánimo de tener mayor seguridad jurídica en la interpretación del artículo 6 del Acto Legislativo 04 de 2019, la Contraloría General de la República, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, formuló consulta con mensaje de urgencia al Honorable Consejo de Estado, en los siguientes términos:

"1. ¿Cuál es el alcance, bajo la normativa antes señalada, de la facultad otorgada a la Contraloría General de la República en el artículo 6 del Acto Legislativo 04 de 2019?"

114



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESOLUCIÓN

0728

FECHA: 18 NOV 2019

PÁGINA NÚMERO: 2 de 7

"Por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales"

2. Si una corporación pública inició el proceso de convocatoria antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2019, aplicando el procedimiento señalado en la Ley 1904 de 2018 ¿Debe iniciar nueva convocatoria que se ajuste al nuevo marco jurídico o pueden realizar las modificaciones que sean necesarias bajo la nueva normativa? O ¿Los actuales procesos de selección deben suspenderse hasta tanto se expida la reglamentación legal especial o la Contraloría General desarrolle los términos generales de las convocatorias correspondientes?"

En consecuencia, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado, en concepto del 12 de noviembre de 2019 (Exp. 11001-03-06-000-2019-00186-00), consideró:

"Como el legislador no ha expedido todavía una ley que regule específicamente el proceso de elección de los contralores territoriales, la normativa que rige y debe seguirse aplicando es la contenida en la Ley 1904 de 2018, tal como se explicó en el acápite primero de este documento. Por lo tanto, es a dicha ley a la que debe sujetarse la Contraloría General cuando expida la reglamentación prevista en el artículo 6 del Acto Legislativo 4 de 2019. (...)

Estas consideraciones llevan a la Sala a concluir que las convocatorias públicas que se hubieran iniciado, por parte de algunas asambleas departamentales o concejos municipales o distritales, antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 4 de 2019, podrían continuar, en principio, siempre que los términos y condiciones de aquellas se adecúen a las reglas contenidas en el nuevo marco constitucional, a la ley que llegue a expedir el Congreso para regular específicamente el proceso de elección de los contralores territoriales y a las disposiciones reglamentarias que dicte la Contraloría General de la República, en ejercicio de la nueva función que le otorgó el artículo 6 de la reforma constitucional. (...)

Conforme a lo explicado en este concepto, 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. (...)"

Que, en este sentido, la presente resolución desarrolla los términos generales que deben cumplir las convocatorias públicas que adelanten las corporaciones públicas para la elección de contralores territoriales, teniendo como fundamento y respetando el marco normativo establecido en la Constitución Política y la Ley 1904 de 2018.

Que, en ese contexto normativo y por mandato del constituyente derivado, se hace necesario establecer los términos generales que regirán las convocatorias públicas que adelanten las



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESOLUCIÓN

0728

FECHA: 18 NOV. 2019

PÁGINA NÚMERO:

3 de 7

"Por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales"

corporaciones públicas de elección popular del orden local, para la elección de contralores territoriales.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1. OBJETO. La presente resolución tiene por objeto desarrollar los términos generales para el proceso de convocatoria pública de selección de los contralores departamentales, municipales y distritales, teniendo como referente vinculante el marco normativo contenido en el artículo 272 de la Constitución Política y la Ley 1904 de 2018 en los aspectos pertinentes.

Artículo 2. REGLAS GENERALES. El interesado a participar en la convocatoria deberá tener en cuenta lo siguiente:

- a) Las condiciones y reglas de la convocatoria serán las establecidas en esta resolución y las fijadas por la corporación convocante, con sus modificaciones y aclaraciones, las cuales son vinculantes para el interesado a partir de la inscripción.
- b) El interesado debe cumplir los requisitos exigidos por la Constitución y la ley para ejercer el cargo convocado y para participar en la convocatoria.
- c) La comunicación con los inscritos relacionada con la convocatoria se realizará a través de correo electrónico, o el medio que sea dispuesto por la entidad que adelanta el proceso público de convocatoria.
- d) El interesado en condición de discapacidad debe informarlo en el formulario de inscripción, a fin de disponer los apoyos que requiera, y las entidades convocantes deben dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1996 de 2019 en la materia.
- e) Luego de realizada la inscripción, los datos allí consignados son inmodificables.

Artículo 3. CONVOCATORIA. 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.

Parágrafo transitorio. El término dispuesto en este artículo no será obligatorio en las convocatorias para la elección de contralores territoriales cuyo periodo inicia en el año 2020.

Artículo 4. DIVULGACIÓN. 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.

Artículo 5. DE LAS ACREDITACIONES. Los estudios se acreditarán en la forma prevista en los artículos 2.2.2.3.2., 2.2.2.3.3. y 2.2.2.3.4 del Decreto 1083 de 2015.

115



RESOLUCIÓN

0728

FECHA: 18 NOV. 2019

PÁGINA NÚMERO: 4 de 7

"Por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales"

La experiencia profesional se acreditará conforme a lo previsto en los artículos 2.2.2.3.7 y 2.2.2.3.8 del Decreto 1083 de 2015.

Artículo 6. RECLAMACIONES CONTRA EL LISTADO DE ADMITIDOS Y NO ADMITIDOS.

La convocatoria deberá establecer una etapa de reclamaciones contra el listado de admitidos y no admitidos con ocasión de los resultados de la verificación de requisitos mínimos, con un término mínimo de dos (2) días hábiles siguientes a la fecha de publicación de los resultados, contra la decisión que resuelve la reclamación contra la lista de no admitidos, no procede reclamación alguna. Sin perjuicio de las demás etapas de reclamaciones que establezca la respectiva convocatoria.

Artículo 7. PONDERACIÓN DE LAS PRUEBAS. El puntaje obtenido en cada una de las pruebas tendrá el siguiente carácter, peso porcentual y calificación:

CRITERIO	CARACTER	PONDERACIÓN	CALIFICACION APROBATORIA
Pruebas de Conocimiento*	ELIMINATORIA	60%	60/100
Formación Profesional	CLASIFICATORIA	15%	N/A
Experiencia	CLASIFICATORIA	15%	N/A
Actividad Docente	CLASIFICATORIA	5%	N/A
Producción de obras en el ámbito fiscal	CLASIFICATORIA	5%	N/A

- Las pruebas de conocimiento deben evaluar la capacidad, idoneidad y aptitud del aspirante frente al cargo, a través de pruebas de conocimiento objetivas, elaboradas por un establecimiento de educación superior público o privado debidamente acreditado y con enfoque en temáticas que giren en torno a Gerencia Pública, control fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y las relaciones del ente de control y la administración pública, de conformidad con el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018.

Artículo 8. CRITERIOS DE PUNTUACIÓN DE EXPERIENCIA, EDUCACIÓN, ACTIVIDAD DOCENTE Y PRODUCCIÓN DE OBRAS. La valoración de los estudios y experiencia que sobrepasen los requisitos del empleo, se realizará con base en los siguientes criterios:

FORMACIÓN PROFESIONAL	100 puntos (Ponderación del 15%)	Por formación adicional que supere los requisitos mínimos requeridos se otorgarán treinta (30) puntos por cada especialización, cuarenta (40) por cada maestría y cincuenta (50) por cada Doctorado. Sin que en ningún caso sobrepase los 100 puntos. La formación que sobrepase los 100 puntos no podrá ser homologada para experiencia u otros factores a evaluar.
------------------------------	--	---



RESOLUCIÓN

0728

FECHA: 18 NOV. 2019

PÁGINA NÚMERO: 5 de 7

"Por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales"

EXPERIENCIA PROFESIONAL	100 puntos (Ponderación 15%)	<p>Por experiencia general adicional a la requerida para el ejercicio del cargo se otorgarán 5 puntos por cada año acreditado.</p> <p>Por experiencia específica en auditorías a la gestión de entidades públicas, en vigilancia y control fiscal o control interno, se otorgarán 10 puntos por cada año acreditado.</p> <p>La experiencia profesional que sobrepase los 100 puntos no podrá ser homologada para educación u otros factores a evaluar.</p>
EXPERIENCIA DOCENTE	100 puntos (Ponderación del 5%)	<p>Por experiencia docente en instituciones de educación superior reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, se asignarán diez (10) puntos por cada año de servicio académico.</p> <p>La experiencia que sobrepase los 100 puntos no podrá ser homologada para educación u otros factores a evaluar.</p>
PRODUCCIÓN DE OBRAS EN EL ÁMBITO FISCAL	100 puntos (Ponderación del 5%)	<p>Por la producción de obras en el ámbito fiscal con ISBN, se otorgarán 50 puntos por cada una cuando el aspirante sea el autor. En caso de ser coautor se otorgarán 20 puntos.</p> <p>Las publicaciones que sobrepasen los 100 puntos no podrán ser homologada para educación u otros factores a evaluar.</p>

Artículo 9. RECLAMACIONES CONTRA RESULTADOS DE LAS PRUEBAS. La convocatoria deberá establecer una etapa de reclamaciones contra los resultados de las pruebas, con un término mínimo de dos (2) días hábiles siguientes a la fecha de publicación de los resultados, contra la decisión que resuelve la reclamación no procede reclamación alguna. Sin perjuicio de las demás etapas de reclamaciones que establezca la respectiva convocatoria.

Artículo 10. CONFORMACIÓN DE LA TERNA Y PUBLICACIÓN. La corporación pública correspondiente conformará la terna con quienes ocupen los tres primeros lugares conforme al puntaje final consolidado. La lista de ternados se publicará por el término de cinco (5) días hábiles, por orden alfabético, en el sitio web dispuesto para el efecto, advirtiendo que por tratarse de una convocatoria pública los puntajes finales no implican orden de clasificación de elegibilidad.



RESOLUCIÓN

0728

FECHA: 18 NOV. 2019

PÁGINA NÚMERO: 6 de 7

"Por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales"

Dentro del término de publicación de la terna, la ciudadanía podrá realizar observaciones sobre los integrantes, que podrán servir de insumo para la valoración que harán los miembros de las corporaciones públicas, para lo cual la respectiva corporación deberá disponer lo pertinente.

Parágrafo. En caso de presentarse alguna circunstancia que conlleve el retiro o la falta absoluta de alguno de los integrantes de la terna, deberá completarse con la persona que haya ocupado el cuarto lugar en el puntaje final, y así sucesivamente en estricto orden de mérito.

Artículo 11. EXÁMEN DE INTEGRIDAD. Durante el término de publicación de la terna, el Departamento Administrativo de la Función Pública practicará un examen de integridad a los integrantes de la misma, no puntuable, que podrá ser tenida en cuenta como criterio orientador para la elección por parte de la corporación pública. 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.

Artículo 12. ENTREVISTA. El 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.

Artículo 13. OPORTUNIDAD DEL PROCESO. Las corporaciones públicas deberán adoptar cronogramas que garanticen la elección oportuna de los contralores territoriales.

Artículo 14. EFICIENCIA DEL GASTO. Para garantizar la financiación y la eficiencia en el gasto, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán asociarse para contratar una sola institución de educación superior, pública o privada, con acreditación de alta calidad, para que adelante las etapas de la convocatoria correspondiente, en concordancia con el artículo 5 de la Ley 1904 de 2018.

Artículo 15. FACULTAD CONSULTIVA. El Departamento Administrativo de la Función Pública, será la autoridad técnica competente para conceptuar sobre la aplicación e interpretación de las normas que rigen los procesos de convocatoria para la elección de contralores territoriales. Para el efecto, la Contraloría General de la República prestará el apoyo que le sea requerido.

Artículo 16. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN EN LAS CONVOCATORIAS Y PROCESOS DE SELECCIÓN EN CURSO. Las convocatorias públicas o procesos de selección para proveer el cargo de contralor que se encuentren en curso al momento de la publicación de la presente resolución, deberán ceñirse a las normas constitucionales contenidas en el Acto Legislativo 04 de 2019, a la Ley 1904 de 2018 y a las reglas aquí previstas por la Contraloría General de la República.

Para estos efectos, la respectiva corporación pública estudiará la procedencia de revocar, modificar, adecuar o suspender el proceso adelantado, con miras al cumplimiento cabal de los términos generales para la convocatoria pública de selección establecidos en este reglamento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Acto Legislativo 004 de 2019.



RESOLUCIÓN

0728

FECHA: 18 NOV. 2019

PÁGINA NÚMERO: 7 de 7

"Por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales"

La antelación de la convocatoria pública a la que se refiere el artículo 3 no será aplicable a la convocatoria de contralores territoriales cuyo periodo inicia en el año 2020, así mismo, los demás términos establecidos en la presente resolución podrán reducirse con miras a culminar estos procesos.

La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período de dos años, en los términos del párrafo transitorio 1 del artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2019, que culminará el 31 de diciembre del año 2021.

Artículo 17. PUBLICACIÓN. Publíquese la presente resolución en el Diario Oficial. Las corporaciones públicas deberán publicar la presente resolución en su página web y en los demás medios de publicidad dispuestos para los procesos de selección de contralores territoriales, dentro de los dos (2) días siguientes a su publicación en el diario oficial.

Artículo 18. VIGENCIA. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Expedida en Bogotá, D.C., a los


CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE
Contralor General de la República

Validación Técnica


FERNANDO GRILLO RUBIANO
Director Departamento Administrativo de la Función Pública

Revisó:  Julián Mauricio Rodríguez, Director Oficina Jurídica CGR

117