

Medellín, 05 de noviembre de 2025

Señor
VEEDOR CIUDADANO
Bello (Ant.)

Asunto: Respuesta a comunicación Radicada CR_202501020-00408 del 20/10/2025
Referencia: Inhabilidad Contralor Municipal de Bello

Respetado señor:

Para el Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria, es fundamental garantizar los principios que rigen tanto los procesos administrativos como académicos, siempre en cumplimiento de los principios, derechos, deberes y obligaciones establecidos en la Constitución y la Ley.

Frente al caso planteado dentro de la comunicación del asunto, se debe manifestar lo siguiente:

1. Con la entrada en vigor de la Constitución de 1991, mediante el Artículo 267, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, se establece que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

En consecuencia, la misma Constitución Política define a las Contralorías en Colombia, como una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, por consiguiente, las funciones administrativas que desarrollan las Contralorías son exclusivamente aquellas inherentes a su propia organización y en busca del cumplimiento de la misión prevista en esta.

Concordante con lo anterior se tiene que los Artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998 establece la conformación e integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público, de cuyo texto se concluye que las Contralorías Nacional y Territoriales no hacen parte de las entidades de la integran, por consiguiente, no puede considerarse que un Contralor cualquiera que sea su denominación hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público¹.

¹ Sentencia de constitucionalidad C-189 de 1998: “La consagración de ramas del poder y de organismos autónomos se lleva a cabo “con el propósito no solo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyeran en controles automáticos de las distintas ramas entre sí, y, para según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana”. En tal contexto, la Carta otorga no sólo autonomía orgánica sino también unas funciones propias y específicas a las contralorías, por lo cual es claro que estos órganos de control no hacen parte de la Rama Ejecutiva ni desarrollan como actividad principal tareas administrativas, como las que adelantan la administración central y las administraciones seccionales”

Sobre el particular es necesario citar lagunas sentencias de los altos tribunales, quienes han revisado la categoría y naturaleza de las Contralorías en Colombia, al respecto se trae a colación la siguiente:

*“A partir de la Carta Política de 1991 Colombia se constituye como un Estado Social de Derecho que integra la descentralización y la autonomía de sus entidades territoriales en el espectro de la unidad nacional... En este sentido quiso así el Constituyente armonizar las partes en un todo dinámico que rebasando la mera descentralización haga viables y trascendentes los derechos que asisten a las entidades territoriales para gestionar con autonomía sus intereses, esto es: para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponde, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, participar en las rentas nacionales, y por supuesto, **ejercer los controles que les atañe conforme a la Constitución y la Ley.***

Lo cual es indicativo de que a la luz de la Carta, la autonomía territorialidad y la unidad nacional son ampliamente compatibles, se nutren mutuamente, engloban en diferentes estadios institucionales la misma comunidad, concurren dialécticamente a la realización de los fines esenciales del Estado, y por tanto, operan, discurren y se articulan de tal manera que en último término las entidades territoriales sólo pueden realizarse a través de la unidad nacional, al paso que ésta únicamente puede existir a condición de que las entidades territoriales desplieguen su poder autónomo en consonancia con los intereses locales y nacionales.

Son, pues, territorialidad y unidad nacional, dos elementos teleológicamente inescindibles, ontológicamente diferenciables a partir de su materialidad geográfica, con unos destinatarios comunes – los habitantes del país -, y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal: el de la República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

En esta perspectiva se expresa la estructura del Estado bajo la fórmula de las tres ramas del poder público acompañadas por unos órganos autónomos e independientes, cuya razón de ser común estriba en el cumplimiento de las funciones del Estado (...), de suyo ligada a un concepto de GESTIÓN PÚBLICA que a tiempo que involucra tanto a los entes ejecutores como a los controladores, prefigura y determina los nuevos lineamientos del control fiscal que hoy militan en el ordenamiento superior de cara a un gestor fiscal revestido de mayor autonomía y correlativas responsabilidades.

*Con arreglo a estos parámetros aparecen las contralorías en sus diferentes niveles ejerciendo un poder de vigilancia que consulta los dictados de la auditoría moderna, en el entendido de que **la***

Administración goza de plena autonomía e independencia para el desarrollo de su gestión fiscal, surtido lo cual emerge el control selectivo con un sentido retrospectivo e integral que finalmente debe dar cuenta del examen cuantitativo y cualitativo realizado sobre la materialidad de dicha gestión fiscal. Congruentemente las contralorías no hacen parte de ninguna rama del poder público, como tampoco del nivel central o del nivel descentralizado, pues, sencillamente, constituyen órganos autónomos e independientes, lo cual debe redundar en la independencia requerida en todo hacer controlador...² (Subrayas fuera del texto)

En virtud de lo anterior, y en concordancia con lo establecido en el artículo 267 superior se concluye entonces, que las Contralorías pertenecen a los órganos de control del Estado y por consiguiente, no hacen parte de ninguna de las ramas del poder público y tampoco del nivel descentralizado territorialmente, siendo así y conforme se establece supra³, los Contralores departamentales, distritales y municipales son elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de la respectiva terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública, dando aplicación a los principios de transparencia, publicidad, objetividad y participación ciudadana, previo el desarrollo del proceso de selección respectivo, dentro del cual se debe revisar los requisitos de hoja de vida y prueba de conocimiento.

2. Sobre las inhabilidades para ser elegido Contralor municipal, distrital y departamental, es pertinente advertir, que esta figura legal, viene dada por ministerio de la Constitución y la Ley, en razón a que la misma restringe derechos de los ciudadanos, por consiguiente, las inhabilidades no pueden aplicarse por analogía ni extensión. Es importante indicar inicialmente cuales son los requisitos para ser elegido Contralor municipal, distrital y departamental:

Requisitos para ser elegido contralor municipal.

Para ser elegido contralor municipal, distrital o departamental, de conformidad a lo previsto en el artículo 272 de la Constitución Política, se tienen los siguientes requisitos:

- i) Ser ciudadano colombiano de nacimiento y tener más de 25 años de edad.
- ii) Acreditar un título universitario y los demás requisitos educativos señalados en la Ley y el Acto Administrativo de convocatoria.
- iii) No estar incurso en ninguna inhabilidad e incompatibilidad de las establecidas en la Constitución y la Ley.

En consecuencia, quien reúna los requisitos antes mencionados, puede postularse y ser elegido contralor territorial.

Las inhabilidades para ser elegido Contralor tienen rango constitucional y legal y por consiguiente son de obligatorio cumplimiento y su desconocimiento genera per se, consecuencias jurídicas para quien incurra en ella y para el cuerpo colegido que elija

² Sentencia C-127 del 26 de febrero de 2002, Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra

³ Constitución política y acto legislativo 04 de 2019

a un postulado afectado por alguna de las inhabilidades previstas en la Constitución y la Ley.

2.1. **Inhabilidades Constitucionales.** Al respecto la Constitución⁴ establece en su Art. 272 las siguientes inhabilidades para ser elegido contralor:

- i) Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.
- ii) No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección,
- iii) No podrá ser elegido quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal, según corresponda en un cargo superior al ejecutivo, inclusive.
- iv) Adicionalmente se establece en la misma Constitución política, que quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular, sólo hasta un año después de haber cesado en sus funciones de contralor.

En virtud de lo anterior, es evidente que las inhabilidades constitucionales para ocupar el cargo de Contralor Territorial son los antes mencionados y no podrán traerse otras inhabilidades de este tipo por analogía o extensión, dado que como bien se ha dicho al ser las inhabilidades limitaciones de derechos superiores, su uso es restrictivo y taxativo. Al respecto ha indicado en forma reiterada el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo lo siguiente:

“Las inhabilidades e incompatibilidades, en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, son de origen constitucional y legal. La tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía legis o iuris, excepto en lo favorable; están definidas en el tiempo, salvo aquellas de carácter constitucional”⁵.

En el mismo sentido se ha pronunciado nuestra máxima guardiana de la Constitución, al indicar que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades limitan derechos superiores y por tal razón tienen carácter restrictivo y de su aplicación es taxativa, conforme a la Constitución y la Ley.

2.2. **Inhabilidades de tipo Legal.** En cuanto a las inhabilidades de tipo legal, se tienen aquellas establecidas en la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 617 de 2000 y la Ley 177 de 1994, mediante las cuales se establecen, entre otras reglas, las inhabilidades para ser elegido contralor municipal; al respecto se pueden enumerar las siguientes inhabilidades de tipo legal⁶:

⁴ Constitución Política artículo 272, modificado por el acto legislativo 04 de 2019

⁵ Sentencia del Consejo de Estado proferida en febrero 8 de 2011, dentro del Expediente N°: 11001-03-15-000-2010-00990-00(PI)

⁶ Ley 136 de 1994 Art. 163, subrogado por la Ley 177 de 1994.

- i) Quien haya sido Contralor o Auditor de la Contraloría Municipal en todo o parte del período inmediatamente anterior, como titular o como encargado⁷;
- ii) Quien haya sido miembro de los Tribunales que hagan la postulación, dentro de los tres años anteriores⁸;
- iii) Quien se encuentre incurso dentro de las inhabilidades establecidas para los Alcaldes en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, **en lo que sea aplicable**. Sobre estas inhabilidades la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-126 de 2018, indicando en cuales casos le son aplicables estas inhabilidades a los postulados para contralor municipal.

Cabe resaltar, que la Corte Constitucional estableció un límite a esta última inhabilidad, estableciendo al respecto lo siguiente:

*“Se trata, por otra parte, de una regla especial, razón por la que las inhabilidades por ocupación de cargos públicos para ser alcalde previstas en el artículo 95 de la Ley 136 de de 1994, aplicables a los contralores municipales por remisión del literal c) del artículo 163 de la Ley 136 de 1994, deben entenderse extendidas, como la misma disposición lo señala, “en lo que sea aplicable”. En consecuencia, atendiendo a la interpretación estricta de las causales de inelegibilidad y en virtud del principio hermenéutico según el cual, la norma especial (la inhabilidad específica para contralor) prima sobre la norma general (la remisión global a los contralores de todas las inhabilidades previstas para el alcalde), que sólo se extienden aquellas inelegibilidades previstas en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994 **cuando tal extensión resulte claramente necesaria para asegurar una adecuada protección a la imparcialidad, transparencia y moralidad de la función pública.***

*Por consiguiente, en aquellos eventos en que esa extensión carezca de evidente razonabilidad, o exista duda sobre su pertinencia, debe entenderse que la inhabilidad del alcalde no es aplicable al cargo de contralor. Por tal razón la inhabilidad consistente en el ejercicio de cargos o empleos públicos en la respectiva entidad territorial, previstas en el artículo 95 para los alcaldes, **no son aplicables a los Contralores porque en tales casos se aplica de preferencia la causal especial prevista en la Constitución para ellos.***

En el mismo sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-767 de 1998 al examinar la extensión de las inhabilidades de los alcaldes a los personeros municipales dispuesta en el artículo 174 de la misma Ley, lo cual no desconoce la competencia del legislador para ampliar el régimen de inhabilidades de los contralores territoriales, como lo ha advertido la Corte en las Sentencias C-367 de 1996 y C-126 de 2018⁹.

⁷ Aparte declarado inexecutable por sentencia C-126 de 2018, Mp. Cristina Pardo Schlesinger

⁸ Esta inhabilidad fue revisada por la Honorable Corte Constitucional sentencia C-467 de 2008, suprimiendo el aparte “o del concejo que deba hacer la elección”

⁹ Sentencia de unificación SU- 566 de 2019, Mp ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO. Sentencia referenciada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia del 30 de septiembre de 2021 expedientes radicados Nos. 66001-23-33-000-2020-00499-03 y 66001-23-33-000-2020-00494-01, Mp. Rocío Araújo Oñate, precisó:

Así las cosas, las inhabilidades de los alcaldes previstas en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, no aplican per se para los Contralores municipales, pues como bien lo indica la Corte Constitucional esta tiene sus límites y aplica el principio de favorabilidad cuando la misma no sea claramente aplicable al caso del contralor que pretende acceder a la función pública, esto en consideración a la taxatividad y restrictividad en la aplicación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

3. El Concepto 454661 de 2021 del DAFP relacionado en el escrito hace referencia a las **“INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Contralor. Inhabilidad para aspirar al cargo de Contralor Municipal por ser Contralor Departamental. RAD. 20212060714792** del 23 de noviembre de 2021”, describe las limitaciones o restricciones que tiene un aspirante al cargo de Contralor Municipal cuando ha ejercido el cargo de Contralor Departamental en la misma jurisdicción de aquel, precisando que el caso particular no es aplicable por analogía a la aspirante que se vitupera en el proceso concursal que adelanta la Institución Universitaria, razón por la cual no es loable que se haga una interpretación analógica cuando las hipótesis o supuestos son sustancialmente diferentes y se contraen exclusivamente al ámbito municipal, donde el cargo de subcontralor es ejercido en un órgano de control que no hace parte de la rama ejecutiva y el ejercicio de funciones públicas se deriva de un nombramiento en el que no participa el cuerpo colegiado elector, reiterando que su naturaleza jurídica es de Libre Nombramiento y Remoción, sin que se pueda enmarcar dentro de la reelección, como si aplicada para el Contralor titular.
4. En virtud de las precisiones anteriormente efectuadas y teniendo en cuenta la naturaleza de las contralorías territoriales y la nacional, se debe concluir entonces, que la misma marca la ruta de inhabilidades de rango constitucional y legal para participar en el concurso de elección de Contralor Municipal, ser elegido y tomar posesión del cargo. Al respecto se podría concluir que:
 - 4.1. Las Contralorías son órganos de control fiscal y por tanto no pertenecen a la rama ejecutiva del poder público y sus actuaciones están enmarcadas en el contexto de sus competencias constitucionales y legales; en consecuencia, la extensión de las inhabilidades del artículo 95 numeral 2 de la Ley 136 de 1994, relativa a que no podrá ser elegido contralor territorial, quien haya ocupado cargo público en el nivel superior al ejecutivo inclusive, en el último año previo a la elección¹⁰, no le son aplicables, pues como se indica en la misma norma superior y la jurisprudencia, las Contralorías no pertenecen al nivel ejecutivo del poder público.
 - 4.2. Los Subcontralores no estarían incurso en el régimen de inhabilidades previsto para los contralores titulares, pues sus funciones no corresponden a aquellas que desempeñan los contralores, por consiguiente, sus limitaciones no pueden extenderse por mera prohibición constitucional y legal.
 - 4.3. El régimen de las inhabilidades e incompatibilidades tienen consagración constitucional y legal y, por consiguiente, no pueden ser aplicadas por analogía, ni por extensión, es decir que solo aplican las restricciones establecidas en la

¹⁰ Sentencia C-126 DE 2018 Mp. Cristina Pardo Schlesinger

Constitución y la Ley, pues con ellas se restringen derechos constitucionales y legales.

- 4.4. Las inhabilidades de los alcaldes en Colombia previstas en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, que por remisión del artículo 193 numeral literal c) ídem, no son aplicables por extensión a los Contralores municipales, pues la misma tiene límites solo para aquello que le sea aplicable y que sea necesaria para asegurar *“una adecuada protección a la imparcialidad, transparencia y moralidad de la función pública”*¹¹
- 4.5. El Concepto relacionado en el escrito no puede ser aplicado analógicamente al caso que nos concita por tratarse de un cargo que no está incluido dentro de las inhabilidades e incompatibilidades consagradas en la Constitución y la Ley para ejercer el cargo de Contralor Municipal.

COMITÉ TÉCNICO Y EVALUADOR

¹¹ Sentencia de Unificación SU566 de 2019, Mp. Antonio José Lizarazo Ocampo