



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Édgar González López

---

Bogotá D.C., veintinueve (29) de marzo del 2023

**Número único: 11001-03-06-000-2023-00057-00**

**Referencia:** Conflicto negativo de competencias administrativas

**Partes:** Concejo de Medellín y Procuraduría Regional de Instrucción de Antioquia

**Asunto:** Autoridad competente para designar un contralor *ad hoc*

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA (Ley 1437 de 2011), respectivamente modificados por los artículos 2° y 19 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, procede a estudiar el asunto de la referencia.

#### I. ANTECEDENTES

Con base en la documentación recibida, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al presente conflicto:

1. El contralor general de Medellín manifestó impedimento dentro de los procesos de responsabilidad fiscal radicados con los números 030-2016, 050-2016 y 036-2017, y remitió los tres asuntos a la Procuraduría Regional de Instrucción de Antioquia para que los resolviera.

2. La Procuraduría Regional de Instrucción de Antioquia, mediante Autos del 19 de septiembre<sup>2</sup> y el 23 de agosto de 2022<sup>3</sup>, aceptó los impedimentos manifestados por el contralor general de Medellín y los remitió al Concejo de Medellín para que designara contralor *ad hoc*.

3. Mediante el oficio núm. 20222620004481 del 3 de octubre de 2022, el Concejo de Medellín promovió conflicto negativo de competencias administrativas con la

---

<sup>1</sup> Ley 2080 de 2021 (enero 25), «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción».

<sup>2</sup> Auto del 19 de septiembre de 2022. Radicación núm. IUS E-2022-445875/IUC D-2022-2529295(036-2017).

<sup>3</sup> Auto del 23 de agosto de 2022. Radicación núm. IUS E-2022-207067 (UC I-2022-2348980) (050-2016).

Procuraduría Regional de Instrucción de Antioquia ante el Tribunal Administrativo de Antioquia.

4. El 12 de octubre de 2022, el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró su falta de competencia para conocer del conflicto suscitado entre el Concejo de Medellín y la Procuraduría Regional de Antioquia, y ordenó su remisión a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para que lo definiera<sup>4</sup>.

5. Teniendo en cuenta que la remisión realizada por el Tribunal Administrativo de Antioquia a la Sala de Consulta y Servicio Civil hacía referencia a los procesos de responsabilidad fiscal números 030-2016, 050-2016 y 036-2017 se ordenó su individualización a través de la conformación de tres expedientes independientes, con su correspondiente número de radicación<sup>5</sup>.

A este despacho correspondió el conocimiento del proceso de responsabilidad fiscal número 036-2017.

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco días, con el fin de que las autoridades involucradas y las personas interesadas presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto.

Consta que se informó sobre el presente conflicto al Concejo de Medellín, a la Procuraduría Regional de Instrucción de Antioquia, al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, al Tribunal Administrativo de Antioquia, a la Contraloría General de Medellín y a la Procuraduría General de la Nación.

Finalmente, obra constancia de la Secretaría de la Sala en el sentido que durante la fijación del edicto solamente el Concejo de Medellín presentó alegatos. Las demás autoridades guardaron silencio.

## **III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

### **1. Del Concejo de Medellín**

---

<sup>4</sup> Auto interlocutorio núm. 252 del 12 de octubre de 2022. Tribunal Administrativo de Antioquia. Radicación núm. 05001 23 33 000 2022 01184 00.

<sup>5</sup> Auto del 13 de febrero de 2023. Radicación núm. 11001 03 06 000 2022 00253 00.

Indicó que, de acuerdo con los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011, el trámite y decisión de los impedimentos del Contralor General de Medellín es de competencia de la Procuraduría General de Antioquia, al tratarse de un impedimento de una autoridad del orden territorial que carece de superior jerárquico.

Asimismo, de aceptarse el impedimento, en virtud de lo establecido en los artículos 12 de la Ley 1437 de 2011 y 75 de la Ley 262 de 2000, corresponde también a la Procuraduría Regional de Antioquia designar al funcionario que debe continuar con el conocimiento de los procesos de responsabilidad fiscal.

Dentro de este marco, en virtud de las consideraciones anteriores y la falta de norma jurídica que otorgue la competencia al Concejo de Medellín, corresponde a la mencionada Procuraduría designar al contralor *ad hoc*.

## **2. De la Procuraduría Regional de Instrucción de Antioquía**

Aunque de acuerdo con el informe secretarial que obra en el expediente la Procuraduría Regional de Instrucción de Antioquía no presentó alegatos, en el Auto del 19 de septiembre de 2022 se evidencian las razones por las cuales considera que la competencia para designar al contralor *ad hoc* se encuentra en cabeza del Concejo de Medellín.

Así, señaló que la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado, mediante Auto del 3 de febrero de 2015 (radicación número 11001-03-06-000-2015-00006-00), indicó que el artículo 75 de la Ley 262 de 2000 no otorgó la facultad a las procuradurías regionales de nombrar funcionarios *ad hoc* como resultado de la aceptación del impedimento o recusación.

Adicionalmente, cita un análisis de la procuradora auxiliar para asuntos disciplinarios, quien en concepto C-161 del 25 de julio de 2022 indicó:

[...] Así las cosas, y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto Ley 1851/21, que adicionó el artículo 75B al Decreto Ley 262/00, si bien el procurador regional se encuentra facultado para conocer y resolver el impedimento o la recusación referente a los contralores territoriales -pues no tienen superior y la respectiva Contraloría no forma parte de un sector administrativo-, la designación del contralor *ad-hoc*, es competencia de la Asamblea o el Concejo, según el orden territorial correspondiente, en virtud de su condición de autoridad nominadora.

Teniendo en cuenta lo anterior, concluyó que corresponde al Concejo municipal de Medellín, en su calidad de nominador del Contralor General de la ciudad, designar un contralor *ad hoc* para el proceso de responsabilidad fiscal número 036-2017.

## IV. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Parte Primera del CPACA regula el «Procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas generales» se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, conforme al cual:

Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

- i) que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta;
- ii) que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular; y,
- iii) que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

Como se evidencia en los antecedentes, el presente conflicto de competencias fue planteado entre una autoridad del orden nacional, esto es, la Procuraduría General de la Nación (Procuraduría Regional de Instrucción de Antioquia) y otra del orden territorial, a saber, el Concejo de Medellín.

Ambas autoridades negaron tener competencia para conocer del asunto de la referencia.

El asunto discutido es de naturaleza administrativa, particular y concreta, pues tiene como objeto determinar cuál es la autoridad competente para designar un contralor *ad hoc* que conozca del expediente de responsabilidad fiscal número 036-2017.

Por lo tanto, se encuentran reunidos los requisitos exigidos por el artículo 39 del CPACA, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conozca y decida sobre el conflicto planteado.

## **2. Términos legales**

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»<sup>6</sup>.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6 de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

## **3. Aclaración previa**

---

<sup>6</sup> La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se haga a aspectos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

Debe agregarse que la decisión de la Sala, sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

#### **4. Síntesis del conflicto y problema jurídico**

Corresponde a la Sala resolver el conflicto negativo de competencias entre el Concejo de Medellín y la Procuraduría Regional de Instrucción de Antioquia. En concreto, la Sala determinará cuál es la autoridad competente para designar el contralor *ad hoc* de Medellín que debe conocer el proceso de responsabilidad fiscal radicado con el número 036-2017.

Con este propósito, se analizarán los siguientes temas: *i)* elección de los contralores departamentales, distritales y municipales; *ii)* funciones de las procuradurías regionales para resolver impedimentos; *iii)* interpretación y aplicación del artículo 12 del CPACA; *iv)* designación, nombramiento y elección -definición y diferencias- y *v)* el caso concreto.

#### **5. Análisis de la normativa aplicable**

##### **5.1. Elección de los contralores departamentales, distritales y municipales**

Para ser elegido contralor departamental, distrital y municipal, la Constitución Política, en su artículo 272, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019, señala lo siguiente:

**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.

[...].

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.  
[...]. [Se destaca].

De esta suerte, para escoger al contralor del municipio de Medellín debe adelantarse una convocatoria pública, a partir de la cual se conformará una terna integrada por quienes obtengan los mayores puntajes. La terna debe ser presentada al concejo municipal, el cual escogerá a la persona que ocupará el cargo.

## 5.2. Funciones de las procuradurías regionales para resolver impedimentos

Las funciones que se les asignaron a las procuradurías regionales, originalmente establecidas en el artículo 75B del Decreto Ley 262 de 2000<sup>7</sup> y modificadas por el artículo 21 del Decreto Ley 1851 de 2021<sup>8</sup>, son las siguientes:

**ARTÍCULO 75B Competencias y funciones comunes a las procuradurías regionales.** Los procuradores regionales tienen las siguientes competencias y funciones comunes:

[...].

8. Conocer y resolver los impedimentos manifestados por los servidores públicos que desempeñen funciones dentro de su circunscripción territorial y carezcan de superior jerárquico, así como las recusaciones que contra ellos se formulen, de

---

<sup>7</sup> Decreto 262 de 2000 (Febrero 22) «Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos».

<sup>8</sup> Decreto Ley 1851 de 2021 (24 de diciembre) «Por el cual se modifican los Decretos ley 262 y 265 de 2000 con el fin de reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos y determinar los funcionarios que los ocupaban a donde pasarán a ocupar los nuevos cargos que se creen, así como la reasignación o cambio de la estructura de funcionamiento y asignación de las diferentes funciones y cargos de los empleados y se dictan otras disposiciones».

conformidad con lo dispuesto en el Artículo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.  
[...]. [Subrayas de la Sala].

Se concluye entonces, que el legislador otorgó la competencia a las procuradurías regionales para conocer de los impedimentos que formulen los contralores a nivel territorial, ya que éstos son servidores públicos, sin superior jerárquico y sus funciones se ejercen en una determinada circunscripción territorial.

### **5.3 Interpretación y aplicación del artículo 12 del CPACA. Reiteración<sup>9</sup>**

El artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 prescribe:

Artículo 12. Trámite de los impedimentos y recusaciones. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo. [Énfasis de la Sala].

Sobre la interpretación de esta norma, la Sala se pronunció en el Concepto 2203 de 2014, el cual fue ratificado y ampliado en el Concepto 2273 de 2015<sup>10</sup>. En el primero de los citados, se expuso lo siguiente:

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Conflicto con radicación 11001-03-06-000-2020-00034-00 del 14 de diciembre de 2020.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conceptos números 2203 del 6 de marzo de 2014 y 2273 del 19 de octubre de 2015.

(b) Respecto de la autoridad que debe, en caso necesario, producir el nombramiento ad hoc:

(i) El superior puede aceptar o no el impedimento; si lo acepta, los artículos 30 y 12 en estudio, estatuyen que este señalará quién debe continuar conociendo del asunto y, además, “si es preciso”, lo facultan para designar un funcionario ad hoc.

(ii) Las mismas decisiones – aceptar el impedimento, determinar quien continúa conociendo y designar funcionario ad hoc “si es preciso” -, competen al procurador regional cuando el funcionario que está impedido es del orden territorial y no tiene superior.

(iii) El elemento nuevo en el artículo 12 de la Ley 1437, CPACA, hace referencia a las autoridades nacionales para establecer que si consideran que están incursas en causal de impedimento y no tienen superior, deben dirigirse a la cabeza del sector administrativo, esto es, al ministro o jefe del departamento administrativo y, “a falta de los anteriores al Procurador General de la Nación. [...]

El superior, la cabeza del sector administrativo o el Procurador General, de acuerdo con la norma en cita, toman las mismas decisiones: aceptar el impedimento, decidir quién continúa conociendo y, “si es preciso” designar el funcionario ad hoc.

(c) La expresión “si es preciso”.

En virtud de la aceptación de un impedimento o una recusación es necesario reasignar el conocimiento del asunto de que se trate, o designar funcionario ad hoc. En principio se supondría que las dos decisiones debieran estar deferidas a la misma autoridad, sea el superior, la cabeza del sector administrativo, el Procurador General de la Nación o los procuradores regionales.

Sin embargo, el legislador da un tratamiento especial a la designación del servidor ad hoc que entraría a actuar en lugar del titular, en tanto la establece como una facultad - “pudiendo”- y bajo una condición “si es preciso”. [...].

Entonces, cuando aceptado el impedimento o la recusación no es factible determinar a quién corresponde conocer del asunto, los artículos 30 del C.C.A. y 12 del CPACA resuelven la dificultad autorizando la designación de un funcionario ad hoc, es decir, se remiten a la función nominadora pues es en ejercicio de esta que se ha de hacer tal designación.

Como quien decide el impedimento o la recusación no es necesariamente idéntico a quien tiene la competencia nominadora, si las normas en comento confirieran a aquel de manera automática esa función, desconocerían prima facie las competencias constitucionales y legales en materia de nombramientos y generarían eventuales causales de anulación de la respectiva actuación

administrativa. Ni el CCA ni el CPACA son ordenamientos con capacidad para desvertebrar la Constitución en materia de competencias nominadoras.  
[...]. [Subrayas añadidas].

Es importante recalcar que la Sala, en el Concepto 2273 de 2015, en el cual se hicieron extensivas las consideraciones y conclusiones del concepto transcrito al nombramiento de alcaldes municipales y distritales *ad hoc*, precisó que los impedimentos o las recusaciones que se formulen en relación con estos servidores deben ser resueltas por los procuradores regionales, conforme a lo dispuesto por el artículo 12 del CPACA.

De lo explicado en los dos conceptos citados, y de lo expuesto por la Sala en Decisión del 27 de noviembre de 2017<sup>11</sup>, pueden extraerse las siguientes conclusiones que resultan relevantes para la solución del presente conflicto de competencias:

- (i) La regla general es que todo servidor público tenga un superior, y que este resuelva las recusaciones o impedimentos que se les presente, en razón a las decisiones que debe tomar en caso de aceptar la recusación o el impedimento alegado.
- (ii) Si el servidor público que se declara impedido o contra el cual se formula la recusación no tiene superior, pero la entidad o el organismo al cual pertenece forma parte de algún sector administrativo, la resolución del impedimento o la recusación y, de ser el caso, la designación de un funcionario *ad hoc*, le corresponde efectuarla al jefe del respectivo sector, esto es, al correspondiente ministro o director de departamento administrativo.
- (iii) Si quien se declara impedido o es recusado no tiene superior y la respectiva entidad tampoco forma parte de un sector administrativo, la competencia para resolver el impedimento o la recusación recae en el Procurador General de la Nación, si se trata de un servidor público del orden nacional o del alcalde Mayor de Bogotá, o en los procuradores regionales, cuando se trate de otros servidores del nivel territorial.
- (iv) En todo caso, cuando el impedimento o la recusación sean aceptados, no le compete al Procurador General de la Nación ni a los procuradores regionales designar al funcionario *ad hoc*, que deba resolver el asunto o continuar con la actuación administrativa. Dicha atribución le corresponde a la autoridad que está encargada de su nominación.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 11001-03-06-000-2017-00130-00.

#### 5.4. Designación, nombramiento y elección -definición y diferencias-

Nombrar, elegir y designar son vocablos propios del derecho público y, en especial, del ejercicio de la función pública, que se utilizan generalmente como sinónimos para referirse a las formas mediante las cuales una persona se vincula al servicio público. Sin embargo, ni la Constitución ni la ley los define.

En el Concepto 1347 de 26 de abril de 2011, la Sala de Consulta efectuó unas aproximaciones al significado de las expresiones jurídicas *nombrar*, *elegir* y *designar*, para lo cual, con énfasis la última de las aludidas, acudió a su significado literal, así:

"**Designar**: 2. Señalar o destinar una persona o cosa para determinado fin;" [...] "**Nombrar**: 3. Elegir o señalar a uno para un cargo, empleo u otra cosa". "**Elegir**: Escoger, preferir a una persona o cosa para un fin. 2. Nombrar por elección para un cargo o dignidad".

[...]

"designar" incluida en el inciso transcrito, es un término genérico utilizado para significar la vinculación de una persona a un determinado empleo, asimilándola a la expresión nombramiento, sin descartar que aún la vinculación pueda producirse mediante elección. [Resaltado y comillas del texto original].

Obsérvese que hay estrecha similitud entre los tres vocablos, no obstante, para la Sala la diferencia entre elegir, nombrar y designar, en líneas generales, radica en que la elección supone la escogencia de una persona entre varias y la manifestación de una pluralidad de voluntades; el nombramiento es el señalamiento directo, por parte de la autoridad administrativa, de la persona que actuará como funcionario o empleado<sup>12</sup> y la designación es un término genérico que hace referencia a la vinculación de un sujeto a la administración pública, pero sin consideración a una forma específica.

#### 6. El caso concreto

Conforme a lo expuesto en el análisis normativo, la Constitución Política, en su artículo 272, estableció que los concejos municipales son las autoridades encargadas de elegir a los contralores municipales.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 21 del Decreto Ley 1851 de 2021, que adicionó el artículo 75B al Decreto Ley 262 de 2000, el procurador regional tiene la competencia para conocer y resolver los impedimentos o las recusaciones que se atribuyan a los contralores territoriales.

---

<sup>12</sup> Visible en <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/nombramiento/nombramiento.htm>.

En el caso en estudio, el contralor general de Medellín es un funcionario del orden territorial, que fue elegido por el Concejo de Medellín, en cumplimiento del artículo 272 de la Constitución. Además, no tiene superior jerárquico ni funcional y no forma parte de sector administrativo alguno. Por ese motivo, la Sala, para decidir el caso, debe retomar la tesis del Concepto 2203 de 2014, sobre cómo se debe aplicar el artículo 12 del CPACA.

De acuerdo con la interpretación y aplicación que ha realizado la Sala del artículo 12 del CPACA, una vez el procurador acepta el impedimento y no es factible determinar quién está a cargo de la designación del funcionario *ad hoc*, se debe revisar cuál autoridad tiene la función nominadora. Este ejercicio se realiza porque la autoridad que decide el impedimento no es la llamada a designar al funcionario que deberá conocer del asunto.

En el caso objeto de estudio, como está demostrado en el expediente, la Procuraduría Regional de Instrucción de Antioquia aceptó el impedimento manifestado por el Contralor General de Medellín, para conocer el proceso de responsabilidad fiscal número 036-2017, por haberse demostrado que dicho funcionario conoció de los temas con anterioridad.

Si bien el procurador regional resuelve los impedimentos y recusaciones, cuando el impedimento o la recusación sean aceptados, no le compete hacer la designación del funcionario *ad hoc* que deba resolver el asunto o continuar con el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal. Dicha atribución le corresponde a la autoridad que está encargada de la elección del contralor, que en este caso es el Concejo de Medellín.

Por lo anterior, la Sala declarará competente al Concejo de Medellín para la designación del funcionario *ad hoc* que deberá conocer del proceso de responsabilidad fiscal número 036-2017.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** competente al Concejo de Medellín para la designación del Contralor *ad hoc*, que deberá conocer del proceso de responsabilidad fiscal número 036-2017, conforme las consideraciones expuestas en esta decisión.

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente al Concejo de Medellín, para efectos de lo dispuesto en el numeral anterior.

**TERCERO: COMUNICAR** al Concejo de Medellín, la Procuraduría Regional de Instrucción de Antioquia, el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, el Tribunal Administrativo de Antioquia, la Contraloría General de Medellín y la Procuraduría General de la Nación.

**CUARTO: RECONOCER** personería jurídica al abogado Francisco Javier Isaza David como apoderado del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

**QUINTO: ADVERTIR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3° del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**SEXTO: ADVERTIR** que los términos legales a que está sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La presente decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

### **Comuníquese y cúmplase**

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Presidente de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

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

**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Consejera de Estado

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

**CONSTANCIA:** La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.