



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**Magistrado Ponente: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**

**Veinticuatro (24) de abril de dos mil veinticinco (2025)**

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)  
**Demandantes:** SAMUEL ALEJANDRO ORTIZ MANCIPE Y OTROS  
**Demandado:** CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA – CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA (2022-2026<sup>1</sup>)

**Temas:** Efectos en el tiempo de la nulidad de la elección. Inhabilidad para ser contralor general por ejercicio de gestión fiscal. Prohibición de reelección. Período institucional.

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

La Sala procede a dictar sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Las demandas**

1. Los ciudadanos Eduardo Carmelo Padilla Hernández<sup>2</sup>, Sthefanny Feney Gallo Herrera<sup>3</sup>, Germán Calderón España<sup>4</sup>, Samuel Alejandro Ortiz Mancipe<sup>5</sup> y Fabio Serrano Leyva<sup>6</sup> instauraron demandas, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, contra el acta de sesión plenaria del Congreso de la República del 12 de junio de 2024<sup>7</sup>, donde consta la elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República, para lo que resta del período 2022-2026.

<sup>1</sup> El acto acusado dispuso la elección «para lo que queda del período 2022 – 2026».

<sup>2</sup> Rad. 11001-03-28-000-2024-00167-00.

<sup>3</sup> Rad. 11001-03-28-000-2024-00168-00.

<sup>4</sup> Rad. 11001-03-28-000-2024-00173-00.

<sup>5</sup> Rad. 11001-03-28-000-2024-00174-00.

<sup>6</sup> Rad. 11001-03-28-000-2024-00176-00.

<sup>7</sup> Gaceta del Congreso No. 1004 del 18 de julio de 2024.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

### 1.1.1. Hechos

2. Los demandantes narran que el 18 de agosto de 2022, el Congreso de la República eligió al señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República, para el período constitucional 2022-2026.
3. Señalan que la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró la nulidad de esa elección y ordenó al Congreso rehacer el proceso «para lo que resta[ba] del período», mediante sentencia proferida el 25 de mayo de 2023<sup>8</sup>, que quedó ejecutoriada el «15 de junio» del mismo año.
4. Indican que el demandado ejerció el cargo entre el 18 de agosto de 2022 y el 15 de junio de 2023 y que durante ese tiempo desempeñó gestión fiscal, a través de la expedición de diversos actos administrativos<sup>9</sup>.
5. De aquellos actos, destacan la Resolución ORD-80112-1499 del 15 de junio de 2023<sup>10</sup>, por medio de la cual el señor Rodríguez Becerra declaró la falta absoluta del titular del cargo de contralor general, a partir del 16 de junio de 2023, y encargó al vicecontralor general<sup>11</sup>.
6. Advierten que la Corte Constitucional, a través de la sentencia SU-138 de 2024, amparó parcialmente el derecho fundamental al debido proceso del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra, pero confirmó la nulidad de su elección.
7. Resaltan que el demandado fue nuevamente elegido el 12 de junio de 2024, «por una mayoría sin precedentes de 265 votos».
8. Finalmente, uno de los demandantes observa que el acto acusado dispuso la elección para lo que restaba del período 2022-2026.

### 1.1.2. Normas violadas y concepto de la violación

9. Las demandas se sustentan en las causales de nulidad previstas en los artículos 137 y 275, numeral 5 del CPACA. En primer lugar, los demandantes argumentan que el acto acusado infringió el artículo 126 de la Constitución Política, que prohíbe la reelección de quien haya ejercido en propiedad, entre otros, el cargo de contralor general de la República. Además, advierten que la norma impide la elección para los cargos allí relacionados, antes del año de haber cesado las funciones.

<sup>8</sup> Expediente Rad. 11001-03-28-000-2022-00297-00 (Acumulado).

<sup>9</sup> Las demandas Rad. 2024-00167-00 y 2024-00174-00 relacionan una lista de nombramientos de funcionarios.

<sup>10</sup> Acto mencionado en las demandas Rad. 2024-00167-00, 2024-00168-00, 2024-00174-00 y 2024-00176-00.

<sup>11</sup> El señor Carlos Mario Zuluaga Pardo.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

10. Para el caso, aducen que el demandado fue reelegido sin que mediara un año entre la primera y la segunda elección, teniendo en cuenta, de una parte, la designación anterior del 18 de agosto de 2022, anulada mediante fallo del 25 de mayo de 2023 y, de otra parte, el cumplimiento efectivo de las funciones hasta el 15 de junio de 2023.

11. En segundo lugar, alegan la infracción del artículo 267 superior, que establece una inhabilidad para ser contralor general por haber desempeñado gestión fiscal en el orden nacional, dentro del año anterior a la elección.

12. Señalan que la Corte Constitucional identificó como gestores fiscales a «los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo»<sup>12</sup>.

13. Al respecto, explican que entre el 18 de agosto de 2022 y el 15 de junio de 2023, el demandado «profirió diversos actos administrativos, suscribió contratos, nombramientos, documentos, etc., entre ellos, los siguientes nombramientos (...)»<sup>13</sup>.

14. En particular, indican que las funciones contempladas en los numerales 2 y 4 del artículo 35 del Decreto Ley 267 de 2000 permiten al contralor general disponer de recursos del erario y hacer nombramientos en la entidad. Asimismo, observan<sup>14</sup> que el artículo 26 del citado decreto restringe la delegación de la función nominadora, pero la permite para la ordenación del gasto.

15. Entre los actos expedidos por el demandado, resaltan la Resolución ORD-80114-1499, mediante la cual declaró la falta absoluta del titular del cargo de contralor general y encargó al vicecontralor para asumir las funciones, con fundamento en el artículo 38, parágrafo 1 del Decreto Ley 267 de 2000.

16. Igualmente, interpretan que «[l]as funciones del cargo de Contralor General, así como los actos de disposición, gestión, administración de recursos públicos, no desaparecen por el simple hecho de declararse nulo el acto de elección, todo lo contrario, las actuaciones realizadas por el funcionario se mantienen incólumes y sus efectos permanecen en el tiempo y no se ven alterados, a pesar de la posible ficción jurídica sobre la inexistencia del acto de elección producto de la nulidad»<sup>15</sup>.

17. De forma similar, consideran que, «si bien se anuló la elección del Dr. Rodríguez Becerra como Contralor General, no así el ejercicio de la función de nominador, ni la de ordenador del gasto, ni la de la autoridad de control fiscal hasta la

<sup>12</sup> Transcribió apartes de la sentencia C-438 de 2022.

<sup>13</sup> Cita tomada de la demanda Rad. 2024-00167-00, que está acompañada de una lista con 26 resoluciones de nombramiento.

<sup>14</sup> Argumento de la demanda Rad. 2022-00176-00.

<sup>15</sup> Cita tomada de la demanda Rad. 2024-00167-00.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

fecha en que ejerció su cargo», puesto que «tal decisión no tiene la virtualidad de anular los actos, contratos y el ejercicio de funciones ejercidas mientras se ocupaba el cargo»<sup>16</sup>.

18. Añaden que la Comisión de Acreditación Documental del Congreso de la República desconoció el deber de exclusión de candidatos inhabilitados, de conformidad con la Resolución 001 del 17 de enero de 2022, en concordancia con la Resolución 019 del 21 de mayo de 2024, que contienen las convocatorias para la primera y la segunda elección.

19. En ese orden, afirman que, a través del auto del 8 de junio de 2023, el Consejo de Estado resolvió una solicitud de aclaración del fallo de nulidad de 25 de mayo de 2023, en donde precisó que para la nueva elección del contralor general era necesario analizar las inhabilidades sobrevinientes.

20. Sobre el mismo cargo, concluyen que el desempeño del demandado como contralor general entre el 18 de agosto de 2022 y el 15 de junio de 2023 le generó ventajas en el proceso de convocatoria pública y desequilibró la contienda entre los candidatos.

21. En tercer lugar, el acto de elección del demandado es cuestionado con base en el vicio de expedición irregular<sup>17</sup>, debido a que la elección se hizo de una lista conformada por nueve candidatos, ante la renuncia de uno de ellos<sup>18</sup>, a pesar de que el artículo 3º de la Ley 1904 de 2018 señala que deben ser diez.

22. Por último, uno de los cargos<sup>19</sup> se fundamenta en que el acto acusado, al disponer que la elección debía hacerse por lo que quedaba del período 2022-2026, recortó injustificadamente el término de cuatro años establecido en los artículos 267 de la Constitución Política y 24 de la Ley 5 de 1992, que, a su vez, tiene como referente el del presidente de la República, previsto en el artículo 190 superior.

23. En tal sentido, se plantea que el periodo es personal, con el fin de «garantizar los derechos fundamentales no solo del hoy jefe de esta entidad, sino también de todas las personas que por alguna razón se encuentren en la situación hoy analizada».

## **1.2. Admisión de las demandas y decisión de la medida cautelar**

24. Las demandas fueron admitidas mediante las providencias que se indican a continuación:

<sup>16</sup> Cita tomada de la demanda Rad. 2024-00168-00.

<sup>17</sup> Ver demanda Rad. 2024-00174-00.

<sup>18</sup> El señor Andrés Castro Franco.

<sup>19</sup> Ver demanda Rad. 2024-00173-00.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

RADICADO	DEMANDANTE	AUTO ADMISORIO	MAGISTRADO PONENTE
2024-00174-00	Samuel Alejandro Ortiz Mancipe	31 de julio de 2024	Omar Joaquín Barreto Suárez
2024-00167-00	Eduardo Carmelo Padilla Hernández	22 de agosto de 2024	Omar Joaquín Barreto Suárez
2024-00168-00	Sthefanny Feney Gallo Herrera	22 de agosto de 2024	Pedro Pablo Vanegas Gil
2024-00173-00	Germán Calderón España	29 de agosto de 2024	Omar Joaquín Barreto Suárez
2024-00176-00	Fabio Serrano Leyva	12 de septiembre de 2024	Omar Joaquín Barreto Suárez

25. En los autos proferidos en los expedientes Rad. 2024-00167-00, 2024-00168-00 y 2024-00176-00 se resolvió, además, negar la suspensión provisional del acto acusado. En respaldo de esta decisión, la Sala consideró que los planteamientos de la petición cautelar eran propios de la sentencia, pues implicaban un análisis detallado de los efectos del fallo que profirió esta sección el 25 de mayo de 2023, la orden emitida por la Corte Constitucional en la sentencia SU-138 de 2024 y la figura de la gestión fiscal.

### 1.3. Contestaciones de las demandas<sup>20</sup>

26. Mediante apoderado<sup>21</sup>, el señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra se opuso a la nulidad de su elección como contralor general de la República. En tal sentido, aseguró que la anulación de su designación anterior en ese cargo produjo efectos *ex tunc*, es decir, como si nunca hubiera existido, de acuerdo con la jurisprudencia pacífica de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>22</sup>.

27. De ahí deduce que no ejerció en propiedad el cargo de contralor general ni se desempeñó como gestor fiscal, de acuerdo con los supuestos previstos en los artículos 126 y 267 de la Constitución Política, respectivamente, lo cual es consecuente con la interpretación restrictiva propia de toda prohibición o inhabilidad y con los derechos fundamentales a la participación en la conformación del poder político y a ser elegido.

28. Por otra parte, señaló que tenía la confianza legítima de poder participar en el procedimiento de selección, dado que la sentencia SU-138 de 2024 de la Corte Constitucional lo habilitó expresamente, como integrante de la lista de elegibles que mantenía su validez. Sobre el punto, argumentó que la Corte amparó su derecho al debido proceso, vulnerado por la Sección Quinta del Consejo de Estado al ordenar que el procedimiento se rehiciera desde la convocatoria.

29. También sostuvo que los actos de nombramiento no implicaron la administración de bienes, fondos o recursos públicos, ni la ejecución del presupuesto

<sup>20</sup> La demanda Rad. 2024-00173-00 no fue contestada.

<sup>21</sup> El abogado Julio Fernando Ariza Granadillo.

<sup>22</sup> Hizo referencia, entre otras, a la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, del 23 de mayo de 2017, Rad. 11001-03-28-000-2016-00025-00(IJ), MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

de la entidad, de conformidad con la definición legal y jurisprudencial de gestión fiscal<sup>23</sup>. En cuanto a la posibilidad de delegar la ordenación del gasto, arguyó que la inhabilidad no se configura simplemente con tener la posibilidad de ejercer la función, sino que es necesario haberla ejercido efectivamente.

30. Particularmente, afirmó que la resolución que declaró la vacancia del cargo de contralor general y dispuso el encargo del vicecontralor comportó únicamente la aplicación del mandato explícito que en ese sentido establece el artículo 38 del Decreto Ley 267 de 2000, al punto que el Consejo de Estado anuló el acto porque la asunción temporal de funciones opera de pleno derecho<sup>24</sup>. Por ello, consideró que el cumplimiento de un deber legal no podía reportar una ventaja ni un desequilibrio en la contienda electoral.

31. Adicionalmente, manifestó que las decisiones que pudo haber tomado antes de la ejecutoria de la sentencia que anuló su elección como contralor general fueron ejercidas con el fin de cumplir a cabalidad las obligaciones y deberes legales del cargo.

32. Agregó que el Congreso de la República lo mantuvo en el proceso precisamente porque no advirtió ninguna causal que lo inhabilitara para ser elegido y aseguró que la actuación se adelantó de conformidad con el artículo 267 constitucional, la Ley 1904 de 2018, la sentencia «SU-214» de 2024, el acto de convocatoria y demás decisiones de trámite expedidas por el órgano elector.

33. Por último, refutó la censura por expedición irregular, fundada en el reproche contra la lista de elegibles, habida cuenta que el artículo 9 de la Ley 1904 de 2018 establece que el Congreso elegirá entre los candidatos restantes cuando se presente falta absoluta de alguno de ellos.

#### **1.4. Actuaciones procesales**

34. La Sala declaró fundado el impedimento manifestado por el magistrado Luis Alberto Álvarez Parra, sustentado en las causales previstas en los artículos 141, numeral 1 del Código General del Proceso y 130, numeral 3 del CPACA, debido a que su cónyuge es servidora pública del nivel directivo de la entidad donde cumple funciones el demandado<sup>25</sup>.

35. Mediante auto de 15 de noviembre de 2024, el despacho del magistrado ponente decretó la acumulación de los cinco procesos electorales contra la elección del demandado.

<sup>23</sup> Citó la Sentencia C-716 de 2002 de la Corte Constitucional y el artículo 3º de la Ley 610 de 2000.

<sup>24</sup> Citó la sentencia del 14 de diciembre de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2023-00039-00, MP. Omar Joaquín Barreto Suárez.

<sup>25</sup> Ver autos de 1º de agosto de 2024 (Rad. 2024-00173-00), 22 de agosto de 2024 (Rad. 2024-00167-00, 2024-00168-00, 2024-00174-00) y 12 de septiembre de 2024 (Rad. 2024-00176-00).



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

36. Por auto de 16 de diciembre de 2024, se resolvió dictar sentencia anticipada en este asunto, se decidió sobre las pruebas, se ordenó correr traslado para alegar a los sujetos procesales y se fijó el litigio, en los siguientes términos:

[S]e debe establecer si hay lugar a declarar la nulidad del acto del 12 de junio de 2024, por medio del cual el Congreso de la República eligió al señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República para lo que resta del período 2022-2026.

Para el efecto, se debe determinar si el acto demandado fue expedido de manera irregular y con violación de las normas en que debía fundarse, específicamente por desconocimiento de los artículos 126 (incisos finales), 190 y 267 (incisos séptimo y décimo) de la Constitución Política; del artículo 4, numeral 5 de la Resolución 001 del 17 de enero de 2022 (convocatoria pública para la elección del contralor general de la República, período 2022-2026); del artículo 24 de la Ley 5 de 1992; del artículo 275, numeral 5 de la Ley 1437 de 2011 y del artículo 3 de la Ley 1904 de 2018.

De manera concreta, se debe establecer:

1) Si se desconocieron las prohibiciones relativas a la reelección en el cargo de contralor general de la República o al nombramiento de personas que hubieran ejercido gestión fiscal en una entidad del orden nacional durante el año anterior a la elección (artículos 126 y 267 de la Constitución).

1.1) Para el efecto, se estudiarán los efectos del fallo del 25 de mayo de 2023, por medio de la cual la Sección Quinta declaró la nulidad de la elección del señor Carlos Hernán Rodríguez como contralor general de la República, junto con la orden emitida por la Corte Constitucional en la sentencia SU-138 de 2024.

1.2) Así mismo, se evaluarán las pruebas allegadas a los expedientes acumulados, relativas a los actos emitidos por el demandado durante el tiempo que se desempeñó como contralor general de la República, junto con un examen de la naturaleza de la figura de la gestión fiscal para determinar si esta facultad fue ejercida por el demandado y si, en todo caso, tiene algún efecto luego de que su elección fuera anulada.

2) Si las etapas adelantadas con ocasión de la reanudación del proceso de elección, se llevaron a cabo con desconocimiento de las causales de exclusión previstas en el numeral 5 del artículo 4 de la Resolución 001 del 17 de enero de 2022, correspondiente a la convocatoria para la elección del contralor general de la República, período 2022-2026.

3) Si se desconocieron las reglas previstas en la Ley 1904 de 2018, al realizarse la elección a partir de una lista de nueve y no diez aspirantes al cargo, como lo dispone el artículo 3 *ibidem*.

4) Si se desconoció el período de cuatro años establecido para el desempeño del cargo de contralor general de la República, al determinarse que la elección se realizaría para lo que resta del período 2022-2026.

37. A través de auto de 7 de febrero de 2025, se dispuso no reponer la providencia referida, en respuesta al recurso interpuesto por el demandado. En esta misma decisión se admitió como coadyuvante al señor Harold Eduardo Sua Montaña, por



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

cumplir los requisitos formales y de oportunidad regulados en los artículos 228 del CPACA y 71 del Código General del Proceso.

38. El 17 de marzo de 2025, el magistrado ponente admitió la coadyuvancia del señor David Santiago Medina, dada su presentación oportuna, cuando todavía no estaba ejecutoriado el auto que dispuso dictar sentencia anticipada. El coadyuvante manifestó presentar alegatos de conclusión para apoyar en particular la demanda Rad. 2024-00173-00, que pretende que se declare la nulidad parcial del acto acusado, porque la elección se hizo lo que restaba del período 2022-2026.

### 1.5. Coadyuvancia del ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña

39. Esta intervención aboga por declarar la nulidad del acto acusado, en cuanto a la inhabilidad del demandado por «circunstancias sobrevinientes», derivadas del desempeño de las funciones del cargo de contralor, conforme a la elección del 18 de agosto de 2022. Por lo tanto, considera que la lista de elegibles debió rehacerse sin su participación.

### 1.6. Alegatos de conclusión

40. **Germán Calderón España.** El demandante del proceso Rad. 2024-00173-00 ratificó la censura contra el acto acusado, relativa al período para el que fue elegido el demandado. Al respecto, señaló que el término previsto en la ley para la duración de la designación es inherente al acto electoral. Por lo tanto, consideró que el artículo 267 de la Constitución Política es claro en cuanto a que el contralor general será elegido para un período igual al previsto para el presidente de la República en el artículo 190 *ibidem*, es decir, cuatro años. Igualmente, advirtió que la disposición de la elección para el período restante del 2022-2026 no tuvo sustento en ninguna norma ni respondió a la orden de una autoridad.

41. **Samuel Alejandro Ortiz Mancipe.** El demandante del proceso Rad. 2024-00174-00 se opuso a la pretensión de nulidad de la demanda Rad. 2024-00173-00, por considerar que el período del contralor general de la República es institucional y no personal.

42. En tal sentido, manifestó que el período institucional es fijo y no se afecta por situaciones particulares del servidor, como la renuncia, el abandono o la muerte, ni vuelve a empezar por cuenta de la declaratoria de nulidad de la elección de su titular. Advirtió una interpretación contraria generaría multiplicidad de períodos atípicos.

43. Por otra parte, insistió en la nulidad del acto acusado por infracción de los artículos 126 y 267 de la Constitución Política, normas que, a su juicio, contienen prohibiciones, mas no inhabilidades, que limitan el ejercicio de los derechos fundamentales a ser elegido y acceder a cargos públicos.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

44. Reiteró que el demandado fue reelegido y estaba inhabilitado por haberse desempeñado como gestor fiscal dentro del año anterior a su elección, en contra de las prohibiciones constitucionales. En ese orden, concretó la expedición de 306 nombramientos y la celebración de 12 contratos antes de la ejecutoria del fallo que anuló su elección<sup>26</sup>.

45. Adicionalmente, planteó que los efectos *ex tunc* de la nulidad de la elección anterior no afecta la legalidad de los actos que expidió el demandado, razón por la cual «ello **NO** se traduce en que el señor Rodríguez Becerra *efectivamente* no ejerció la función de ordenador del gasto de una entidad del orden nacional hasta la fecha de su retiro». Sobre este alegato, agregó que la elección para lo que restaba del período permite inferir que, tanto el Consejo de Estado, como la Corte Constitucional, reconocieron que la designación sí existió y que los efectos de la nulidad anterior fueron modulados hacia el futuro. Finalmente, relacionó providencias que dispusieron la nulidad de los actos administrativos con efectos *ex nunc*.

46. **Carlos Hernán Rodríguez Becerra.** Reiteró los argumentos de defensa del acto de elección, que apelan a los efectos *ex tunc* de la nulidad de la elección anterior y la consiguiente imposibilidad de que se configuren las prohibiciones que regulan los artículos 126 y 267 de la Constitución Política.

47. En tal sentido, señaló que la jurisprudencia pacífica sobre la materia, producida por todas las secciones del Consejo de Estado, indica que las cosas vuelven al estado previo a la emisión del acto anulado, así que debe entenderse que no existió el acto de elección ni hubo desempeño de la respectiva función.

48. A su turno, resaltó que los efectos *ex nunc* o hacia el futuro de la declaratoria de nulidad de un acto administrativo electoral han sido admitidos excepcionalmente, para casos muy puntuales, diferentes al que se debate en esta oportunidad, relacionados con causales subjetivas que atañen a las calidades del sujeto<sup>27</sup>.

49. Por otra parte, insistió en que la presunción de legalidad de los actos administrativos que pudo haber emitido no puede ser el parámetro que defina si la función fue ejercida. Asimismo, destacó que los demandantes no aportaron pruebas de la ordenación del gasto y negó nuevamente que realizar nombramientos en provisionalidad constituyera gestión fiscal.

50. Igualmente, observó que se trató del mismo proceso de selección, de conformidad con la sentencia SU-138 de 2024 de la Corte Constitucional, que ordenó al Congreso de la República rehacerlo desde la elaboración de la lista de 10 elegibles, advirtió sobre la validez de las etapas anteriores y expresamente le permitió participar.

<sup>26</sup> Aportó los enlaces de SECOP y explicó que su petición de información sobre este asunto fue respondida con posterioridad al término para aportar pruebas durante el traslado de las excepciones.

<sup>27</sup> Citó, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 7 de junio de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2015-00051-00(SU), MP. Alberto Yepes Barreiro.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

51. Consecuente con estos planteamientos, solicitó que el asunto se decidiera a partir de una interpretación estricta y restringida de las causales de inelegibilidad que expone la parte actora y con apego a los principios *pro homine* y *pro libertatis*.

52. **David Santiago Medina.** El tercero interviniente manifestó apoyar la pretensión de la demanda Rad. 2024-00173-00, que solicita la nulidad del acto acusado por disminución del período de cuatro años del contralor general de la República, toda vez que el previsto «para este empleo es uno solo y es el definido por la Constitución Política para cuatro años». Añadió que es irrazonable considerar que la nulidad de la elección anterior produjo efectos hacia el pasado de la nulidad y disponer la nueva para el tiempo que restaba.

53. Al tiempo, se mostró partidario de la postura de la parte demandada, en cuanto a la inexistencia de inhabilidades o reelección en el cargo. En esta línea, consideró que la nulidad de la elección de 2022 tuvo efectos *ex tunc*, razón por la cual no puede entenderse que el demandado fue reelegido. Igualmente, aseguró que los actos que ejerció no constituyeron gestión fiscal, sino que «ellos son materialización de la función de representación legal y nominador de la entidad».

54. Finalmente, se opuso al cargo por expedición irregular, dado que el artículo 9º de la Ley 1904 de 2018 contempla la elección de los restantes aspirantes de la lista de elegibles, ante la renuncia de alguno de ellos.

### 1.7. Concepto del Ministerio Público

55. La procuradora séptima delegada ante esta corporación solicitó negar la nulidad de la elección del demandado como contralor general de la República. En primer lugar, consideró que «el impedimento de la reelección para el encargado del órgano de control fiscal se debe valorar una vez termina el período constitucional, los cuatro años», para el caso, el período 2026-2030.

56. En segundo lugar, interpretó que los efectos *ex tunc* del fallo de nulidad del 25 de mayo de 2023 implican que la elección no nació a la vida jurídica, «por lo que las actuaciones consecuentes no devienen en objeto de cuestionamiento en calidad de fuente de inhabilitación». Sumado a lo anterior, subrayó que la Corte Constitucional amparó parcialmente el derecho al debido proceso del demandado, en la sentencia SU-138 de 2024, permitiéndole aspirar a ser elegido nuevamente.

57. Por otra parte, advirtió que en el procedimiento de elección del contralor sí se aplicaron las causales de exclusión previstas en la Resolución 001 del 17 de enero de 2022, al punto que uno de los concursantes fue retirado por no concurrir a una audiencia pública.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

58. En cuanto a la elección de una lista con nueve aspirantes, por renuncia de uno de ellos, explicó que no constituye una irregularidad, por cuanto obedeció a una decisión autónoma del interesado. Además, observó que la corporación nominadora quedó en una situación imposible de reajustar la lista de elegibles, pues las comisiones accidentales conformadas para el efecto ya habían seleccionado a los candidatos.

59. Finalmente, frente al cargo que ataca la elección por el tiempo restante del período 2022-2026, indicó que la Corte Constitucional<sup>28</sup> ha considerado que el período es subjetivo o personal cuando no exista una norma que establezca una fecha oficial de inicio de funciones, mientras que es institucional para los casos en que parte de un momento determinado. Así las cosas, estimó pertinente que esta sección fije el criterio de interpretación que debe aplicarse en el caso concreto.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

60. La Sala es competente para decidir en única instancia las demandas instauradas contra el acto de elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República, para lo que restaba del período 2022-2026, contenido en el acta de sesión plenaria del Congreso de la República del 12 de junio de 2024, de conformidad con el numeral 4 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>29</sup> y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 434 de 2024<sup>30</sup>.

### 2.2. El acto acusado

61. En este caso se pretende la nulidad del acta de sesión plenaria del Congreso de la República del 12 de junio de 2024, donde consta la elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República, para lo que restaba del período 2022-2026, publicado en la Gaceta del Congreso 1004 del 18 de julio de 2024.

<sup>28</sup> Citó la sentencia C-011 de 1994.

<sup>29</sup> **ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA.** (Artículo modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021). 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 el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) 4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus comisiones (...).

<sup>30</sup> Artículo 1º. Modifíquese el artículo 13 del reglamento, el cual quedará así: **ARTÍCULO 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES.** Para efectos del reparto, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Quinta. 1. La acción de nulidad electoral contra los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales (...).



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

### 2.3. Problema jurídico

62. Atendiendo a la fijación del litigio, debe determinarse si el demandado fue reelegido contralor general de la República y si estaba inhabilitado por haber desempeñado gestión fiscal dentro del año anterior, por cuenta de la elección efectuada el 18 de agosto de 2022 y que posteriormente fue anulada por esta sección mediante sentencia del 25 de mayo de 2023.

63. Adicionalmente, es necesario establecer si la elección acusada dispuso un período diferente al que señala la Constitución y si la lista de elegibles estuvo conformada por un número menor de participantes a los indicados legalmente.

64. Los cargos reseñados conducen a la Sala, previo al caso concreto, a analizar los efectos en el tiempo de la nulidad de los actos de elección y a perfilar el procedimiento de designación del contralor general de la República, con especial atención en los aspectos que interesan a este asunto.

### 2.4. Efectos en el tiempo de la nulidad de los actos de elección

65. La declaratoria judicial de nulidad es la consecuencia de la constatación de la ilegalidad del acto y produce su expulsión del ordenamiento jurídico, con base en las causales reguladas por la ley. Por ello, es válido afirmar que la nulidad de los actos administrativos es una de las medidas de control más contundentes sobre la actividad de las autoridades, encomendada al juez de lo contencioso administrativo. Santofimio (2003) la define como «la sanción al incumplimiento de los requisitos señalados para la perfección de un acto jurídico»<sup>31</sup>.

66. El artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 establece que «[l]a sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes». La misma norma dispone que las sentencias ejecutoriadas serán obligatorias.

67. Al lado de esas consecuencias legales, dentro del estudio de la nulidad siempre ha sido de suma importancia determinar cómo se proyectan en el tiempo sus efectos, por los motivos que expone la doctrina:

En el Derecho Administrativo existe un conjunto de circunstancias que reclaman una solución autónoma, diferente que en el Derecho Privado, para el problema de los efectos de la declaración de invalidez. Ellas son la facultad que tiene la Administración para crear unilateralmente vínculos obligatorios, la presunción de que siempre actúa de buena fe y el interés público que persigue<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Santofimio, J. (2003). Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, 4ª edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pág. 333.

<sup>32</sup> Cassagne, Juan Carlos (2013). El acto administrativo, teoría y régimen jurídico. Bogotá: Editorial Temis S.A., pág. 232.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

68. En términos similares, la jurisdicción de lo contencioso administrativo advierte que la definición de los efectos de la nulidad «encuentra su razón de ser ante la necesidad de proteger principios generales del derecho adoptados por el constitucionalismo moderno, como el de conservación del ordenamiento jurídico, certeza del derecho y primacía de las normas de carácter superior»<sup>33</sup>.

69. Sobre esas premisas, inveteradamente se ha considerado que la nulidad de los actos administrativos, por regla general, produce efectos retroactivos, como lo explicó esta corporación en 1915:

Ante todo, no pueden equipararse la derogación y la nulidad de una Ordenanza. Aquélla deja en pie los efectos producidos. Pero la nulidad, competentemente declarada, produce el resultado de que las relaciones jurídicas de las partes, vuelvan al estado que tenían antes del acto o contrato nulo. La derogación no es pena, en tanto que la nulidad sí es la sanción, el mal que se deriva del quebrantamiento de la ley<sup>34</sup>.

70. En virtud de estos efectos *ex tunc*, expresión latina que significa desde entonces<sup>35</sup>, la nulidad del acto se retrotrae al momento de su expedición, como si nunca hubiera existido, salvo ante las situaciones jurídicas consolidadas. La Sección Tercera se ha referido a esta ficción jurídica en los siguientes términos:

Ahora, la nulidad de un acto administrativo general si bien es cierto que la jurisprudencia tiene determinado que produce efectos *ex tunc* (*‘desde entonces’*), esto es, desde el momento en que se profirió el acto anulado por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto, no es menos cierto que la jurisprudencia también tiene establecido que ello en modo alguno significa que dicha declaratoria afecte situaciones concretas e individuales que se hayan producido en vigencia del mismo.

En otras palabras, sólo las situaciones no definidas son afectadas por la decisión anulatoria, bien porque se encontraban en discusión o eran susceptibles de discusión en sede administrativa, ya porque estuvieren demandadas o eran susceptibles de debatirse ante la jurisdicción administrativas entre el momento de la expedición del acto y la sentencia anulatoria. Se excluyen, entonces, aquellas situaciones consolidadas **en aras de la seguridad jurídica y de la cosa juzgada**, habida cuenta de que *“la ley (...) ha querido que las situaciones particulares no queden indefinidamente sometidas a la controversia jurídica y para ello ha establecido plazos dentro de los cuales se puede solicitar la revisión de las actuaciones administrativas y de encontrarse violatorias de normas superiores, para excluirlas del ámbito jurídico y restablecer el derecho del afectado”*<sup>36</sup> (Negrillas adicionales, cursivas del original).

71. Sin embargo, el juez de la legalidad del acto también ha visto la necesidad de definir efectos *ex nunc*, o desde ahora<sup>37</sup>, e incluso modular de formas más precisas

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 27 de abril de 2017, Rad. 11001-03-25-000-2013-01087-00 (2512-2013), MP. Sandra Lissette Ibarra Vélez.

<sup>34</sup> Consejo de Estado, sentencia de 14 de junio de 1915, MP. Adriano Muñoz.

<sup>35</sup> Casado, Laura (2009). Diccionario jurídico, sexta edición. Buenos Aires: Valletta Ediciones, pág. 365.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 5 de julio de 2006, Rad. 25000-23-36-000-1999-00482-01(21051), MP. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>37</sup> Id., pág. 364.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

las consecuencias y situaciones jurídicas que pueden surgir de la anulación. Por ejemplo, la Sección Segunda determinó efectos hacia el futuro a la nulidad de un acto de convocatoria a un proceso de selección de cargos públicos, ante las expectativas legítimas de los aspirantes incluidos en una lista de elegibles ejecutoriada, con el fin de respetar «los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica de los participantes»<sup>38</sup>.

72. Estas variaciones se han justificado en motivos relacionados con «**i**) las consecuencias que la decisión judicial pueda tener en los diferentes ámbitos de la vida nacional o local, como por ejemplo, la estabilidad institucional y económica; **ii**) la naturaleza y contenido del acto administrativo anulado; **iii**) la razón, vicio o causal por el cual fue anulado; **iv**) la existencia comprobada de situaciones jurídicas consolidadas, etc.»<sup>39</sup>.

73. Con ese enfoque, también se ha resaltado que «la posibilidad de modular los efectos de una decisión judicial redundante en el cumplimiento de la eficacia de los derechos reconocidos en la Constitución y la ley y la preservación del orden jurídico»<sup>40</sup>.

74. En materia electoral, además de los efectos especiales que prevé la ley para los actos que provienen de la voluntad popular<sup>41</sup>, se ha destacado que la regla general de efectos *ex tunc* es aplicable en este ámbito.

75. Así lo recuerda la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en el caso contra un gobernador, donde se dijo que la nulidad de una elección anterior «aparejó el desvanecimiento de uno de los elementos configuradores de la prohibición de reelección inmediata respecto del período (...) habida cuenta que, si por una orden judicial se tuvo que nunca hubo una primera elección, entonces mal podría hablarse de “reelección”; máxime cuando tal providencia en ningún momento señaló una consecuencia distinta a la que históricamente ha expresado la Corporación en relación con los alcances del fallo»<sup>42</sup>.

76. Sin embargo, también se ha visto la necesidad de otorgar expresamente efectos *ex nunc* a la nulidad de una elección o modularlos desde un momento determinado de un procedimiento, de acuerdo con la siguiente explicación:

[L]a Sección Quinta, considera pertinente acotar que en pronunciamiento reciente, se reiteró la viabilidad de ponderar los efectos a futuro de una decisión, como se lee en

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 27 de abril de 2017, Rad. 11001-03-25-000-2013-01087-00 (2512-2013), MP. Sandra Lissette Ibarra Vélez.

<sup>39</sup> Id.

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de mayo de 2024, Rad. 11001-03-28-000-2023-00038-00, MP. Gloria María Gómez Montoya.

<sup>41</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 288.

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de mayo de 2017, Rad. 11001-03-28-000-2016-00025-00(IJ), MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

sentencia de 1° de julio de 2021, dentro del vocativo de nulidad electoral contra la elección de Gobernador de la Guajira (Nemesio Raúl Roys Garzón). (...). Aunado a lo anterior, valga recordar que en casos donde ha quedado probada la expedición irregular del acto de elección y ha conllevado la declaratoria de nulidad de la designación -como cuando ha conocido de la elección de personeros-, la Sala se ha decantado por indicar en su (sic) fallos, la etapa a partir de la cual la selección objetiva debe ser retrotraída y vuelta a rehacer, decisión que constituye la materialización de la aplicación de los efectos modulados del fallo, con alcances a futuro (*ex nunc* o “desde ahora”), por cuanto resultaría un despropósito, con todo lo que ello genera desde la inversión presupuestal hasta la institucionalidad del ente de control, retrotraer todo el proceso, bajo la égida de aplicar, *per se*, los efectos (*ex tunc* o “desde siempre”), posición que se ha implementado en forma unívoca desde el antecedente de unificación de 26 de mayo de 2016 (2015-00029-00 citado a nota al pie 57) hasta épocas actuales<sup>43</sup>.

77. Conforme a lo expuesto, debe repararse en «la causal o al vicio que sustente la decisión, con el fin de evaluar las consecuencias que puede producir, tanto para la administración, como para los particulares»<sup>44</sup>.

78. Así, se han definido efectos hacia el futuro cuando el acto de elección se ataca con fundamento en causales subjetivas, referidas exclusivamente a las calidades del elegido, como ocurrió en el asunto que se reseña a continuación:

Ahora, habrá de entenderse que, al menos en materia electoral, la regla general sobre los efectos de la declaratoria de **nulidades subjetivas**, es que aquellos serán hacia el futuro (*ex nunc*) en consideración a la teoría del acto jurídico que distingue entre la existencia, validez y eficacia, como escenarios distintos del acto (administrativo o electoral); y en respeto a la “verdad material y cierta”, por encima de la mera ficción jurídica. Dicha regla podrá ser variada, caso a caso, por el juez electoral, dependiendo del vicio que afecte la elección y en atención a las consecuencias de la decisión en eventos en los que aquellas puedan afectar las instituciones y estabilidad democrática. En este contexto, los efectos anulatorios de esta sentencia serán hacia el futuro o *ex nunc* (se destaca)<sup>45</sup>.

79. Las demás formas de modulación han tenido que ver, más que todo, con elecciones y designaciones provenientes de autoridades, precedidas por convocatorias o concursos públicos, para disponer que se rehaga desde un momento específico, anterior al vicio comprobado<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 29 de julio de 2021, Rad. 44001-23-40-000-2019-00175-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>44</sup> Sobre estos criterios, ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de octubre de 2024, Rad. 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado), MP. Omar Joaquín Barreto Suárez.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 7 de junio de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2015-00051-00(SU), MP. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>46</sup> Por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de octubre de 2024, Rad. 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado), MP. Omar Joaquín Barreto Suárez. Además, sentencia de 14 de febrero de 2017, Rad. 63001-23-33-000-2016-00042-03, MP. Rocío Araújo Oñate.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

80. Asimismo, a través de una sentencia de unificación, la Sección estableció las reglas para los casos en que no se modulen los efectos de la nulidad por vicios en la expedición del acto de elección:

[C]on la finalidad de unificar criterio sobre las consecuencias que se pueden derivar de la declaratoria de nulidad del acto de elección por irregularidades en su expedición, cuando no se modulen los efectos, esta Sala precisará las posibles consecuencias:

Si la irregularidad no afecta todo el procedimiento de elección, y se puede establecer concretamente el momento a partir del cual se ocasionaron las irregularidades, podría, ante la falta de un pronunciamiento en la sentencia:

1. Retomarse el procedimiento justo en el momento antes de que se presentó la irregularidad, bajo el entendido de que se sabe con certeza que parte de la actuación no estuvo viciada.
2. Llevarse a cabo un nuevo procedimiento y una nueva convocatoria, siempre y cuando no se desconozcan derechos adquiridos (...) <sup>47</sup>.

81. En suma, la nulidad de los actos de elección produce, en principio, efectos hacia el pasado y crea la ficción jurídica de que nunca fueron expedidos, dejando a salvo las situaciones jurídicas consolidadas durante su vigencia. Con todo, habrá casos en que el vicio y las consecuencias particulares que pudo generar el acto justifiquen definir la nulidad con efectos hacia el futuro o con relación a un momento específico de un procedimiento.

## **2.5. Elección del contralor general de la República**

82. Desde su aparición en la década de 1920, la contraloría general de la República y función de control fiscal han sido figuras prominentes en la estructura del Estado, pues les corresponde asegurar la conservación y buen manejo de los bienes públicos.

83. De esta manera, es comprensible que la elección de quien regenta la entidad esté confiada a una corporación que responda a esa relevancia, para el caso, el Congreso de la República. Por lo mismo, se justifica que los requisitos y el procedimiento para acceder al cargo se encuentren especialmente regulados en la Constitución Política y la ley.

84. Esta Sección tuvo ocasión recientemente de precisar que «el marco normativo general de la elección del contralor de la República está conformado por los artículos 126 y 267 de la Carta Política, la Ley 1904 de 2018 y los actos administrativos específicos que, en cada proceso, expida la Mesa Directiva del Congreso de la República» <sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 26 de mayo de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2015-00029-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 25 de mayo de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00297-00 (Acumulado), MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

85. También hizo un recuento general de las previsiones del procedimiento, de la siguiente manera:

[E]l contralor general de la República es elegido por la plenaria del Congreso de la República dentro del primer mes de sesiones, de la lista de elegibles que resulte de una convocatoria pública, regulada por ley, que debe adelantarse para el efecto.

En el caso de este funcionario, el proceso de elección se reguló por la Ley 1904 de 2018 en la que se establecieron las siguientes etapas: convocatoria, inscripción, lista de habilitados, pruebas, criterios de selección, entrevista, conformación de la lista de seleccionados y elección.

Frente a la convocatoria se determinó que estaría a cargo de la Mesa Directiva del Congreso de la República y que tendría lugar en un término no menor a 2 meses previos al inicio de la primera legislatura, es decir, al 20 de julio.

También se dijo que la convocatoria debía contener, como mínimo, información sobre los factores a evaluar; los criterios de ponderación en caso de empate; las fechas de inscripción, publicación de admitidos, prueba de conocimientos, entrevista y publicación de resultados; el trámite de reclamaciones y recursos y los demás aspectos necesarios para el desarrollo del proceso de selección.

Para el correcto desarrollo del proceso de selección se dispuso la conformación de una comisión accidental encargada de la elaboración de la lista de elegibles definitiva que estaría conformada por 10 personas<sup>49</sup>.

86. En cuanto al elegido, además de prohibición general constitucional para acceder a los cargos públicos por condena penal frente a determinados delitos<sup>50</sup>, el contralor general tiene de forma especial los requisitos e inhabilidades previstos en los siguientes apartes del artículo 267 superior:

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

87. De la disposición transcrita se destaca la inhabilidad por desempeño como gestor fiscal del orden nacional, el año anterior a la elección, que remite, en primer

<sup>49</sup> Id.

<sup>50</sup> Constitución Política, artículo 122.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

término, al concepto de gestión fiscal que establece el artículo 3º de la Ley 610 de 2000:

**ARTÍCULO 3o. GESTION FISCAL.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

88. En línea con la definición legal, esta corporación ha indicado que «para ser considerado gestor fiscal se requiere tener poder jurídico decisorio sobre los bienes y fondos públicos puestos a su disposición»<sup>51</sup>. Para la Corte Constitucional, dicho concepto involucra todas las actividades en las que se encuentran presentes los recursos de la Nación<sup>52</sup>.

89. Atendiendo a esas características, se ha identificado el ejercicio de gestión fiscal, por ejemplo, por parte del jefe jurídico de un ministerio<sup>53</sup>, debido a su capacidad para defender los intereses económicos y patrimoniales de la entidad; el alcalde<sup>54</sup>, en razón a su responsabilidad en la celebración de los contratos del municipio; y el subdirector administrativo y financiero de una corporación autónoma regional<sup>55</sup>, porque administra fondos públicos y tiene a su cargo la dirección de control de los procesos y recursos financieros.

90. Por otra parte, el cargo de contralor general no es reelegible, de acuerdo con lo previsto en los artículos 126 y 267 de la Constitución Política. Esta prohibición de reelección se inscribe en el propósito general de servir como una «técnica de control del poder que, excepcionalmente, la Constitución contempla respecto de ciertos cargos públicos ubicados en el vértice de algunos órganos de las ramas del poder público y que se explica, en cada caso, por las especiales funciones que se les adscribe y la trascendencia política o jurídica asociada a los mismos»<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de enero de 2021, Rad. 76001-23-33-000-2016-01142-01, Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>52</sup> Corte Constitucional, sentencia C-716 de 2002.

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 3 de diciembre de 2020, Rad. 25000-23-24-000-2006-00712-01, MP. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de agosto de 2020, Rad. 66001-23-31-002-2011-00434-02, MP. Oswaldo Giraldo López.

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 13 de agosto de 2020, Rad. 25000-23-41-000-2013-02770-01, MP. Nubia Margoth Peña Garzón.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, sentencia C-267 de 1995.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

## 2.6. El caso concreto

91. En consideración a la fijación del litigio, contra la elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República, realizada por el Congreso de la República el 12 de junio de 2024, deben estudiarse los siguientes cargos:

- 1) Infracción al artículo 126 de la Constitución Política, por reelección en el cargo y con menos de un año de haberlo ocupado.
- 2) Inhabilidad por desempeño como gestor fiscal dentro del año anterior a la elección, según lo previsto en el artículo 267 superior.
- 3) Incumplimiento de las causales de exclusión, establecidas en el numeral 5 del artículo 4 de la Resolución 001 del 17 de enero de 2022, por no apartar del procedimiento al demandado, ante la inhabilidad señalada.
- 4) Expedición irregular, por haber elegido de una lista conformada por nueve candidatos, cuando el artículo 3º de la Ley 1904 de 2018 señala que deben ser diez aspirantes.
- 5) Violación del artículo 267 constitucional, porque la elección se hizo para un período menor que el del presidente de la República, fijado en cuatro años.

92. La Sala abordará estas censuras en el mismo orden presentado.

**93. Infracción al artículo 126 de la Constitución Política.** De conformidad con esta norma, quien haya ejercido en propiedad, entre otros cargos, el de contralor general de la República, «no podrá ser reelegido para el mismo». En concordancia, el artículo 267 superior dispone que el contralor general «no podrá ser reelegido ni continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo».

94. La parte actora considera que el demandado fue reelegido contralor general, a través del acto acusado, pues había sido elegido para el mismo cargo el 18 de agosto de 2022 y lo ejerció hasta el 15 de junio de 2023.

95. La Sala no comparte tal planteamiento, dado que la Corte Constitucional determinó en la sentencia SU-138 de 2024 que la convocatoria pública se retomara desde la lista de veinte elegibles, optando por una modulación de efectos que afectara solo una parte del procedimiento que precedió al acto de elección, como se constata en la parte resolutive:

**CUARTO. MODIFICAR** el resolutive segundo de la sentencia del Consejo de Estado de 25 de mayo de 2023, así: **ORDENAR** al Congreso de la República rehacer, a la mayor brevedad posible, el proceso de elección del contralor general de la República a partir de la elaboración de la lista de diez elegibles teniendo en cuenta: (i) el listado de veinte habilitados entregado al Congreso de la República por la Universidad Industrial de Santander el 14 de marzo de 2022; y (ii) las reglas de la convocatoria, en particular, los criterios de paridad de género y de mérito, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia (Subrayado adicional).



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

96. En tal virtud, como lo anota el demandado en su defensa, por cuenta de la sentencia que profirió esta Sección el 25 de mayo de 2023, ejecutoriada el 26 de junio del mismo año<sup>57</sup>, debe entenderse que retornó a su condición de candidato, como cuando se expidió el acto anulado.

97. La apariencia contraintuitiva de este postulado, que extraña a los demandantes, se explica en la necesidad de preservar el ordenamiento jurídico, en particular las normas violadas por el acto anulado, al tiempo que se protegen las situaciones jurídicas consolidadas que pudieron producirse durante su vigencia.

98. La Sección ha abordado casos similares desde esa óptica, como el de la directora general de una corporación autónoma regional, cargo que solo puede ser reelegido por una vez<sup>58</sup>:

134. Consecuente con la tesis reiterada al interior de la corporación, la elección de la demandada como directora general de CORPORINOQUÍA, contenida en el Acuerdo 200-3-2-19-005 del 30 de octubre de 2019, no produjo efectos, en consideración a la nulidad judicial decretada por esta sección mediante el fallo 17 de junio de 2021<sup>59</sup>.

135. Por consiguiente, es válido afirmar que esa elección no ocurrió, sobre todo porque dicha providencia no moduló las consecuencias de la nulidad ni estableció reglas en cuanto a la forma en que debía proceder el órgano que expidió el acto anulado. Igualmente, es relevante para este caso que el vicio advertido frente a aquella designación haya sido de carácter objetivo, es decir, por irregularidades en la actuación administrativa que la precedió, frente a lo cual la jurisprudencia no ha sufrido variaciones.

136. De esta forma, se concluye que el acto acusado contiene la segunda elección de la demandada como directora general de CORPORINOQUÍA, lo cual se aviene al límite previsto para la reelección de este funcionario en el artículo artículo (sic) 28 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 1º de la Ley 1263 de 2008. En consecuencia, no prospera el vicio de infracción normativa previamente analizado<sup>60</sup>.

99. Finalmente, no sería posible hablar de reelección, cuando el acto acusado se circunscribió a lo que quedaba del período 2022-2026. Es por ello que los candidatos de la lista de elegibles fueron evaluados en su momento, de cara a la prohibición del artículo 126 superior, con relación a elecciones de períodos anteriores, es decir, del 2018-2022, 2014-2018 y así regresivamente. En esa medida, como lo anotó el Ministerio Público, en el caso del demandado, su reelección no será viable del período 2026-2030 en adelante.

<sup>57</sup> Ver oficio PQRSD-INT-2023-2887 del 27 de julio de 2023, suscrito por la secretaria de la Sección Quinta del Consejo de Estado (SAMAI, anotación 135, Rad. 11001-03-28-000-2022-00297-00).

<sup>58</sup> Ley 99 de 1993, artículo 28, modificado por el artículo 1º de la Ley 1263 de 2008.

<sup>59</sup> Rad. 11001-03-28-000-2019-00061-00 (Acumulado), MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de octubre de 2024, Rad. 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado), MP. Omar Joaquín Barreto Suárez. Ver, además, sentencia de 12 de septiembre de 2024, Rad. 11001-03-28-000-2024-00109-00, MP. Omar Joaquín Barreto Suárez.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

100. De esta manera, la Sala concluye que el primer cargo no prospera, porque el contralor Carlos Hernán Rodríguez Becerra no fue reelegido mediante el acto acusado, en contra de la prohibición constitucional.

101. **Inhabilidad del artículo 267 de la Constitución Política por gestión fiscal.** Esta norma establece que «[n]o podrá ser elegido Contralor General quien (...) se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección». La parte actora considera que el demandado ejerció gestión fiscal en ese lapso, por cuenta de las resoluciones de nombramiento de empleados en provisionalidad y, en particular, de la Resolución ORD-80112-1499 del 15 de junio de 2023, por la cual declaró la vacancia del cargo de contralor general y encargó al vicecontralor, expedidas a partir de la elección del 18 de agosto de 2022.

102. Para decidir este cargo, es pertinente recordar que las inhabilidades para ejercer cargos públicos son restricciones legítimas y razonables al derecho fundamental a acceder a ellos, que se introducen al ordenamiento jurídico con el fin de «asegurar la idoneidad y probidad de los servidores públicos»<sup>61</sup>. De esta manera, buscan que «quienes aspiran a la función pública cumplan las condiciones que garanticen la gestión de los intereses públicos *“con arreglo a los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad que informan el buen servicio”*»<sup>62</sup>.

103. Asimismo, para el estudio de esta censura debe indicarse nuevamente que la gestión fiscal está presente en toda actividad de un servidor público o particular que tenga la capacidad de decidir sobre los recursos del Estado.

104. Tratándose del contralor general, la inhabilidad por desempeñar gestión fiscal en el orden nacional el año anterior a la elección es demostrativa del propósito de evitar que el funcionario acabe controlando sus propias actuaciones, teniendo en cuenta que la Contraloría General de la República «vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos», según lo dispone el mismo artículo 267 superior.

105. También es válido afirmar que esta restricción contribuye a garantizar que «no se confunda el interés privado del funcionario con los intereses públicos, evitando así que éste obtenga, en uso de las influencias inherentes a su función, alguna ventaja o beneficio particular»<sup>63</sup>, como se ha dicho frente a la inhabilidad contemplada para los contralores territoriales por el ejercicio de cargos que tienen asignado el manejo de recursos públicos, característico del gestor fiscal.

106. En el caso concreto, sin necesidad de reparar en los actos administrativos que de forma particular identificó la parte actora, la Sala observa que la elección de 18 de

<sup>61</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-566 de 2019.

<sup>62</sup> Id.

<sup>63</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 6 de marzo de 2025, Rad. 68001-23-33-000-2024-00126-02, MP. Omar Joaquín Barreto Suárez.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

agosto de 2022 imponía al demandado el ejercicio de las funciones del cargo, mientras el acto que la dispuso se presumió legal. Entre estas, le correspondía «[a]doptar las políticas, planes, programas y estrategias necesarias para el adecuado manejo administrativo y financiero de la Contraloría General de la República, en desarrollo de la autonomía administrativa y presupuestal otorgada por la Constitución y la ley»<sup>64</sup>, lo cual es demostrativo de gestión fiscal, según la definición legal y jurisprudencial estudiada previamente.

107. Sin embargo, esas funciones no eran las que debía evaluar la comisión de acreditación, de cara a la inhabilidad del artículo 267 constitucional, pues el demandado ya se encontraba dentro de la lista de veinte aspirantes habilitados, la cual no fue afectada por la nulidad de la elección del 18 de agosto de 2022.

108. En efecto, de acuerdo con la sentencia SU-138 de 2024 de la Corte Constitucional, el vicio que produjo la nulidad de aquella elección –esto es, la modificación irregular de la convocatoria– no ameritaba retrotraer el procedimiento hasta su inicio. En consecuencia, impartió la siguiente orden:

**CUARTO. MODIFICAR** el resolutivo segundo de la sentencia del Consejo de Estado de 25 de mayo de 2023, así: **ORDENAR** al Congreso de la República rehacer, a la mayor brevedad posible, el proceso de elección del contralor general de la República a partir de la elaboración de la lista de diez elegibles teniendo en cuenta: (i) el listado de veinte habilitados entregado al Congreso de la República por la Universidad Industrial de Santander el 14 de marzo de 2022; y (ii) las reglas de la convocatoria, en particular, los criterios de paridad de género y de mérito, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

109. Siendo así, el fallo de la Corte reconoció la validez de la lista de candidatos que habían superado la verificación de las condiciones de elegibilidad, teniendo en cuenta que la lista de veinte se conforma con los aspirantes «habilitados» por la comisión accidental, de conformidad con el artículo 8º de la Ley 1904 de 2018, para luego, según la misma norma, «escuchar y examinar» a todos ellos y, finalmente, seleccionar a los diez elegibles que serán presentados ante la plenaria de la corporación.

110. Consecuente con la referida disposición y la orden judicial, la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante la Resolución 019 del 21 de mayo de 2024, estableció el cronograma para la elección del contralor general, empezando con la conformación de la comisión accidental. De igual manera, por medio de la Resolución 355 del 22 de mayo de 2024, conformó dicha comisión y dispuso en el artículo segundo lo siguiente:

**ARTICULO SEGUNDO:** La Comisión Accidental cumplirá las funciones señaladas en el artículo 8 de la Ley 1904 de 2018, entre ellas, convocar audiencia pública con la participación de la ciudadanía, las Veedurías y los interesados **para escuchar y examinar a los habilitados y seleccionar los diez (10) elegibles** que serán

<sup>64</sup> Decreto Ley 267 de 2000, artículo 35, numeral 2.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

presentados ante el Congreso en Pleno de cuya lista se elegirá el Contralor General de la República para el periodo 2022-2026 (Sic a toda la cita – Destacado adicional).

111. En ese sentido, es claro que, en el momento en que se retomó el procedimiento, la inhabilidad por desempeño como gestor fiscal en el orden nacional dentro del año anterior a la elección, al igual que los requisitos y demás prohibiciones previstas en la Constitución y la ley, habían sido revisados respecto de todos los candidatos, incluido, desde luego, el demandado.

112. Por lo mismo, no es posible derivar del desempeño de gestión fiscal por cuenta de la elección de 2022 un desequilibrio de la competencia entre los candidatos al cargo de contralor general de la República, como lo propone la parte actora. En efecto, si el demandado volvió a ser candidato, por cuenta de la nulidad de aquella designación y del preciso momento que definió la Corte Constitucional en la sentencia SU-138 de 2024 para retomar el procedimiento en la corporación nominadora, en la práctica no hubo una nueva evaluación de los cargos o las funciones que todos los aspirantes, no solo el señor Rodríguez Becerra, pudieron haber desempeñado en el año anterior a la expedición del acto acusado.

113. De ahí también se desprende que, contrario lo que señalan los demandantes, el ejercicio del cargo de contralor general no podía ser un factor para considerar por parte de los congresistas y, en todo caso, las ventajas que deducen de esa circunstancia están basadas en suposiciones que carecen de prueba.

114. Adicionalmente, para este caso resulta de la mayor importancia que la irregularidad que ocasionó la nulidad de la elección del contralor Carlos Hernán Rodríguez Becerra en el año 2022 fue de carácter objetivo, es decir, por defectos en el procedimiento, no imputables al elegido ni referidos a su idoneidad como aspirante al cargo.

115. Atendiendo a lo expuesto, no prospera el cargo sustentado en la causal de inhabilidad por desempeño de gestión fiscal, prevista en el artículo 267 de la Constitución Política.

**116. Incumplimiento de las causales de exclusión establecidas en el numeral 5 del artículo cuarto de la Resolución 001 del 17 de enero de 2022.** Mediante este acto, la Mesa Directiva del Senado de la República efectuó la convocatoria pública para la elección del contralor general para el período 2022-2026. Cabe precisar que dicho acto hizo parte de los antecedentes de la elección demandada, comoquiera que la sentencia SU-138 de 2024 ordenó rehacer el procedimiento desde una etapa posterior del cronograma.

117. Con tal precisión, se tiene que el artículo cuarto de la referida resolución estableció las causales de inadmisión o exclusión de participantes, entre ellas, «quien se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

inmediatamente anterior a la elección», lo cual reproduce la inhabilidad prevista en el artículo 267 de la Constitución Política. Allí también se dispuso que «[l]as causales anteriores serán aplicadas en cualquier momento del proceso, cuando se compruebe su ocurrencia, sin perjuicio de las acciones judiciales y administrativas [a] que haya lugar».

118. La parte actora considera que esa regla de la convocatoria fue desatendida al expedir el acto acusado, pues interpreta que el demandado estaba inhabilitado por haber ejercido gestión fiscal entre el 18 de agosto de 2022 y el 15 de junio de 2023 y, por consiguiente, debió ser excluido de la convocatoria.

119. Contrario a ese planteamiento, se recuerda que en esta providencia se desestimó el cargo fundado en esa inhabilidad constitucional. En tal sentido, se reitera que el año anterior de desempeño de gestión fiscal fue evaluado en este caso contando hacia atrás de la elección del 18 de agosto de 2022 y la definición de candidatos habilitados hecha en esas condiciones no fue afectada por la nulidad, acorde con lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia SU-138 de 2024.

120. De tal suerte que las funciones que el contralor Rodríguez Becerra alcanzó a desempeñar en el lapso que indican los demandantes no eran las que debía revisar la comisión accidental. Se sigue de lo anterior que el demandado no debía ser excluido de la lista de elegibles, de acuerdo con la inhabilidad señalada, así que este cargo no prospera.

**121. Expedición irregular por elección de una lista de nueve elegibles.** El artículo 3º de la Ley 1904 de 2018 establece que el Congreso elegirá al contralor general de la República «[d]e una lista de diez (10) elegibles». Los demandantes señalan que la elección del demandado se hizo de una lista de nueve elegibles, como resultado de la renuncia de Andrés Castro Franco.

122. Al respecto, consta en el propio acto acusado que el citado aspirante «presentó escrito ante la citación para la audiencia de ayer, manifiesta expresa y voluntariamente que se aparta del proceso por las razones que allí expone», referidas a su participación en el concurso de méritos para personero de Bogotá, período 2024-2028, de competencia del Concejo Distrital. A continuación, el secretario general anunció que se votaría una lista de nueve candidatos, «seleccionados por las Comisiones accidentales».

123. No obstante, esa circunstancia no comporta ninguna irregularidad, dado que, como lo observó la defensa, el artículo 9º de la Ley 1904 de 2018 dispone que, «[e]n caso de presentarse alguna de las causales de falta absoluta de los integrantes de la lista de elegibles, el Congreso elegirá de los restantes al Contralor General de la República».



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

124. Ante la claridad de la norma y su correspondencia con la situación fáctica descrita, es suficiente anotar que la actuación de la corporación nominadora no tiene reparo alguno, lo que lleva a desestimar el cargo por expedición irregular.

**125. Infracción del artículo 267 de la Constitución Política por disminución del período del cargo.** De conformidad con esta norma superior, «[e]l 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 (...)», es decir, cuatro años, conforme al artículo 190 *ibidem*.

126. Apoyado en esa norma, uno de los demandantes y el coadyuvante David Santiago Medina consideran que el acto acusado no debió disponer la elección por lo que restaba del período 2022-2026, sino por un cuatrienio completo, para cumplir el mismo período del primer mandatario. A su juicio, esta interpretación garantiza los derechos fundamentales del demandado y los ciudadanos que en el futuro puedan ser elegidos en el cargo de contralor general.

127. Con el propósito de responder a esta censura, la Sala debe acudir, en primer término, al párrafo del artículo 125 de la Constitución Política:

**PARÁGRAFO.** Adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2003. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

128. De acuerdo con la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta corporación, el período institucional se caracteriza porque:

[N]o solamente es fijo y determinado el lapso o tiempo máximo durante el cual puede ejercerse el destino público (contado en días, semanas, meses o años), sino que también se encuentran previstas, en normas constitucionales o legales, o son claramente deducibles de tales disposiciones, las fechas de inicio y terminación del cargo, de tal manera que estas no pueden anticiparse ni postergarse por situaciones que afecten al nominado, incluso si se trata de circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor<sup>65</sup> (Subrayado del original).

129. En contraste, en el período personal, subjetivo o individual, como el que propone el demandante, «el inicio del término depende de la fecha de posesión del nombrado o elegido, de tal manera que el momento de finalización o vencimiento del periodo esta (sic) sujeto, en principio, a la fecha de posesión de aquel»<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 8 de octubre de 2020, Rad. 11001-03-06-000-2020-00158-00(2449), MP. Álvaro Namén Vargas.

<sup>66</sup> Id.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

130. Pero sea el uno o el otro tipo, puede afirmarse que la importancia de los períodos radica en que sirven de articulador entre la actividad de diferentes autoridades y evitan el abuso y concentración del poder, especialmente en los más altos niveles decisorios de la estructura del Estado, en el marco del sistema de frenos y contrapesos.

131. Con base en lo expuesto, la Sala observa que el período del contralor general es institucional, primero, porque así lo dispone expresamente el párrafo del artículo 125 superior para los cargos de elección, tanto popular como por cuerpos colegiados<sup>67</sup>. Segundo, porque tiene previsto un momento específico y único de inicio en el artículo 267 *ibidem*, que ubica su designación por parte del Congreso de la República «en el primer mes de sus sesiones». Tercero, porque el artículo 267 superior remitió expresamente al período que el artículo 190 *ibidem* estableció para el presidente de la República, que es igualmente institucional y por cuatro años.

132. Siendo así, la provisión del cargo, una vez iniciado el período institucional, debe hacerse para lo que resta, como lo ordenó esta Sección en la sentencia de 25 de mayo de 2023 y lo acató el órgano elector en el acto acusado.

133. Así lo ha dicho la Corte Constitucional, precisamente para explicar la diferencia entre períodos institucionales y personales cuando se trata de proveer la falta absoluta del elegido:

La jurisprudencia constitucional se ha referido en diferentes decisiones a la existencia de dos tipos de períodos: los objetivos o institucionales y los subjetivos o personales. La diferencia entre ellos se evidencia cuando se elige o designa el reemplazo de quien incurra en causal de falta absoluta antes de la terminación de período correspondiente. Mientras que **en el período institucional el reemplazo es elegido o designado por el resto del período, es decir por el lapso que le faltaba a su antecesor**, en los eventos en que opera el período subjetivo o personal, cada elegido o designado se vincula al servicio público para todo el período señalado en la Constitución o la ley. Las elecciones de funcionarios de período institucional se realizan en la misma fecha para todos ellos y la de los de período personal en la medida en que cada titular culmine su período<sup>68</sup> (Negrillas adicionales).

134. En tales condiciones, la Sala concluye que el acto acusado no infringió la norma superior indicada por el demandante, antes bien, respetó el carácter institucional del período del contralor general, para que el elegido cumpliera el que hacía falta. Por consiguiente, no prospera el cargo fundado en la infracción del artículo 267 superior, en lo que tiene que ver con el período de cuatro años.

135. **Conclusiones.** Con fundamento en el análisis precedente, la Sala llega a la convicción de que no se configuró ninguno de los cargos formulados contra la elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República,

<sup>67</sup> Id.

<sup>68</sup> Corte Constitucional, sentencia C-822 de 2004.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y otros  
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00174-00 (Principal)

contenida en el acta del 12 de junio de 2024 de la plenaria del Congreso de la República.

136. En efecto, no puede hablarse de reelección, pues la designación del 18 de agosto de 2022 produjo efectos hacia el pasado, concretamente hasta el momento de la irregularidad que justificó su nulidad. Tampoco puede decirse que el demandado estuviera inhabilitado ni que tuviera que ser excluido del procedimiento por haber desempeñado gestión fiscal durante el lapso que ejerció el cargo, dado que las condiciones de elegibilidad fueron verificadas con relación al inicio del período 2022-2026.

137. Por otra parte, la ley permite que el Congreso elija con una lista de menos de diez candidatos, ante los casos de renuncia de algunos de ellos y, finalmente, la propia Constitución dispone que el período del contralor general es institucional y no personal.

138. En consecuencia, se negará la nulidad del acto acusado, pretendida en las demandas acumuladas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO:** NEGAR la nulidad del acta de sesión plenaria del Congreso de la República del 12 de junio de 2024, donde consta la elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República, para lo que resta del período 2022-2026.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, archivar el expediente.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Presidente

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Magistrado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>»