



Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

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

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 66001-23-33-000-2022-00076-02, 66001-23-33-000-2022-00077, 66001-23-33-000-2022-00079 (ACUMULADOS)<sup>1</sup>  
**Demandantes:** JORGE EIÉCER ZAPATA OSSA Y OTROS  
**Demandados:** GIOVANI ARIAS – CONTRALOR DEPARTAMENTAL DE RISARALDA 2022-2025 Y OTROS  
**Temas:** Reconfirmación de la terna – Renuncia de candidatos – Procedimiento en la elección de contralores territoriales.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por el señor Juan Manuel Vanegas Acevedo, en calidad de demandante; Giovani Arias y la Asamblea Departamental de Risaralda, en la condición de demandados contra la sentencia del 2 de febrero de 2023, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Risaralda declaró la nulidad de la elección del señor Giovani Arias como contralor del Risaralda para el período 2022-2025.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Demandas**

**1.1. Expediente 2022-00076**

El señor Jorge Eliécer Zapata Ossa, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo demandó la nulidad de la elección del señor Giovani Arias como contralor del departamento de Risaralda.

---

<sup>1</sup> 66001-23-33-000-2022-00076-02 principal-demandante Jorge Eliécer Zapata Ossa; 66001-23-33-000-2022-00077-00 acumulado-demandante Juan Manuel Vanegas Acevedo y 66001-23-33-000-2022-00079-00 acumulado-demandante Luisa Fernanda Ríos Naranjo.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

#### Pretensiones:

«1. Declarar la Nulidad del aparte del **Acta No. 009** del día tres (08) de marzo de 2022, proferida por la Asamblea general del Risaralda, en la cual se consignó la elección del señor GIOVANNI ARIAS como Contralor General del Risaralda, para el periodo de 2022-2025 y su consecuente posesión consignada en el **Acta de posesión No. 003** del día ocho (8) de marzo del año 2022, por encontrarse inmerso en la causal de NULIDAD DE EXPEDICIÓN IRREGULAR DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Cabe precisar que respecto de la decisión de nulidad que mediante el presente proceso se pretende, es necesario reiterar las consecuencias específicas que conlleva. Es así como se debe acatar lo dispuesto por la Sección Quinta del Consejo de Estado en **SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DE 6 DE MAYO DE 2016**, por lo que en razón a que en el presente caso la nulidad se configuró a partir de la realización de la elección con tan solo DOS (2) ASPIRANTES pues uno de los ternado **RENUNCIÓ IRREVOCABLEMENTE A LA TERNA** y por tanto lo que correspondía era convocar a entrevista al cuarto en la lista de elegibles y efectivamente elegir de TRES (3) participantes, es decir, de **UNA TERNA** como lo ordena la Constitución Política de Colombia (Art. 272), es claro que le corresponde a la Asamblea darle continuidad a la convocatoria a partir de la citación a la prueba de entrevista del concursante faltante y elegir de los tres (3) participantes habilitados para ello»<sup>2</sup>.

#### 1.2. Expediente 2022-00077

El señor Juan Manuel Vanegas Acevedo, actuando en nombre propio, y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo demandó la elección del señor Giovani Arias como contralor departamental de Risaralda.

#### Pretensiones:

«1. Que se declare la nulidad de la elección del señor GIOVANI ARIAS efectuada por la Asamblea Departamental; como Contralor Departamental de Risaralda para el periodo 2022 - 2025, contenida en el Acta Nro. 009 del 08 de marzo de 2022, suscrita por la señora Presidente y el Secretario General de la Asamblea Departamental de Risaralda.

2. Como consecuencia de lo anterior, el cargo de contralor departamental del Risaralda y la Asamblea Departamental de la terna real según la lista consolidada de aspirantes aptos y en el orden de elegibles que para tal efecto escogió la Universidad del Atlántico previa convocatoria pública conforme con la ley y con las resoluciones que se expidieron para ello»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Se transcribe el texto original, incluso con posibles errores.

<sup>3</sup> Se transcribe el texto original, incluso con posibles errores.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

### 1.3. Expediente 2022-00079

La señora Luisa Fernanda Ríos Naranjo, actuando en causa propia, presentó demanda de nulidad electoral contra la Asamblea Departamental de Risaralda y el señor Giovani Arias, como contralor electo del departamento de Risaralda para el periodo 2022-2025.

Pretensiones:

**«PRIMERO: QUE SE DECLARE la NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS denominados ACTA DE PLENARIA NRO. 009 DE MARZO 08 DE 2022 Y ACTA DE POSESIÓN Nro. 003 de MARZO 8 DE 2022 expedidos por la ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE RISARALDA por medio de los cuales se declaró la elección del señor GIOVANI ARIAS como CONTRALOR DEPARTAMENTAL DE RISARALDA para el para el periodo constitucional 2022- 2025.**

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior se exhorte a la **ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE RISARALDA** para que surta nuevamente y con estricto apego a los mandatos constitucionales y legales, el proceso elección del **CONTRALOR DEPARTAMENTAL DE RISARALDA** para el periodo constitucional restante o el proceso que legalmente corresponda, para la fecha de la ejecutoria del fallo.

**TERCERA:** Como **MEDIDA CAUTELAR PREVIA** solicito que se decrete la suspensión provisional de los efectos jurídicos del **ACTA DE PLENARIA NRO. 009 DE MARZO 08 DE 2022 y del ACTA DE POSESIÓN Nro. 003 de MARZO 8 DE 2022**, por medio de la cual se nombra y posesiona al señor **GEOVANI ARIAS**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 11189084, como Contralor General del Departamento de Risaralda para el período constitucional 2022-2025»<sup>4</sup>.

## 2. Hechos

Indicaron que mediante la Resolución 064 de 1.º de septiembre de 2021, proferida por la Asamblea Departamental de Risaralda se dio apertura a la convocatoria pública para la elección del contralor general del departamento para el periodo 2022 a 2025.

Sostuvieron que según el artículo 272 de la Constitución Política, modificado por el artículo 4.º del Acto Legislativo 04 de 2019, estableció que los contralores departamentales serán elegidos por las asambleas de los respectivos entes territoriales de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatorias públicas, para un periodo de cuatro años que no puede coincidir con el del gobernador.

<sup>4</sup> Se transcribe el texto original, inclusive con posibles errores.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

Afirmaron que luego de superadas las etapas del proceso de selección, el 12 de enero de 2022, la Universidad del Atlántico envió el informe de quienes ocuparon los tres primeros lugares en los resultados definitivos según el puntaje final consolidado, así: Juan David Hurtado Bedoya, 73.06; (ii) Giovani Arias 71.46; y, (iii) Carlos Alberto Gallego Suárez, 70.5, por lo que se publicó la respectiva terna a través de la Resolución 007 del 15 de enero de 2022.

Indicaron que el cronograma fue modificado en varias oportunidades, en razón a acciones legales en contra del concurso y su procedimiento, entre otras la tutela promovida por la señora Magda María Sánchez López, toda vez que fue «*erróneamente*» apartada del concurso, por estar incurso en una presunta inhabilidad; amparo que fue negado por improcedente en ambas instancias.

Manifestaron que el 2 de marzo de 2022, se denunció ante los diputados departamentales, la presunta inhabilidad de dos de los aspirantes, los señores Juan David Hurtado Bedoya, quien ejerció el cargo de contralor municipal en el periodo anterior, es decir «*era empleado público en el último año*» y Carlos Alberto Gallego, «*porque el mismo había tomado posesión del cargo de Jefe de Control Interno de la ESE salud Pereira, cargo que si es del sector ejecutivo, que conllevó a su **RENUNCIA IRREVOCABLE**, lo que obligaba a excluirlo por su inhabilidad del concurso*»<sup>5</sup>. Por lo que, se debía recomponer la terna antes de elegir contralor general del departamento, en aras de garantizar el derecho de los concursantes.

Adujeron que la renuncia irrevocable del señor Carlos Alberto Gallego no fue aceptada por la Asamblea Departamental de Risaralda; y en tal sentido, el 8 de marzo de 2022, procedieron a votar y eligieron al señor Giovani Arias; razón por la cual se configura la expedición irregular del acto administrativo de elección del contralor.

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

Señalaron como normas violadas los artículos 40, 83, 125, 126, 209 y 272, incisos 7 y 10 de la Constitución Política, 3.º, 137, incisos 1 y 2 y 275 numeral 5 del CPACA; 10 y 12 de la Resolución 0728 de 2019; Actos Legislativos 02 de 2015 y 04 de 2019 y 11 de la Ley 904 de 2018.

Anotaron que la elección del señor Geovanni Arias como contralor departamental de Risaralda para el periodo 2022-2025 está viciada de

<sup>5</sup> Se transcribe del texto original, incluso con posibles errores.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

nulidad, conforme con las causales del inciso 1 y 2 del artículo 137 y el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.

Destacaron que la elección del demandado, realizada por la Asamblea del Departamento de Risaralda, en sesión plenaria del 8 de marzo de 2022, se hizo con infracción de las normas en que debía fundarse y de forma irregular, mediante falsa motivación, toda vez que desconoció que el Acto Legislativo 04 de 2019, que modificó el artículo 272 constitucional, dispuso que 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 periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde»*.

Sostuvieron que el artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019<sup>6</sup>, estableció que cuando se presente el retiro o descalificación de uno de los ternados, se debe citar al siguiente en el orden de elegibilidad y así sucesivamente; por tanto, la elección del contralor se hace de una terna y su conformación no puede quedar al arbitrio de los participantes o de la corporación, conforme lo prevé el artículo 272 de la Constitución Política, la normatividad vigente y el acto de convocatoria.

Precisaron que está acreditado en el expediente que uno de los integrantes de la terna, el señor Carlos Alberto Gallego, renunció de manera irrevocable, razón por la que no se podía continuar con la elección, y al hacerlo se configuró el vicio de expedición irregular del acto de elección, máxime que no se atendió la obligatoriedad de los términos de la convocatoria, conforme lo ha indicado la Sección Quinta de esta Corporación<sup>7</sup>.

Manifestaron que los términos y condiciones en los que se expidió la convocatoria pública son de obligatorio acatamiento para las partes que en ella intervienen, razón por la cual los lapsos, requisitos, formas de calificación, entre otros aspectos, que en ella se consagren son de estricta

<sup>6</sup> «Por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales». «Parágrafo. En caso de presentarse alguna circunstancia que conlleve el retiro o la falta absoluta de alguno de los integrantes de la terna, deberá completarse con la persona que haya ocupado el cuarto lugar en el puntaje final, y así sucesivamente en estricto orden de mérito.»

<sup>7</sup> Citó las siguientes providencias: Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2014-000128-00 y 11001-03-28-000-2014-000125-00 (acumulados). Sentencia de 03 de agosto de 2015. Demandado: Jorge Eliécer Laverde Vargas (secretario de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República). M.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

observancia y, en consecuencia, su modificación o variación solo se permite en casos excepcionalísimos, que no se presentaron en este asunto, pues la determinación de la Asamblea Departamental de Risaralda de no recomponer la terna con quien ocupó el cuarto lugar y “no aceptar” la renuncia de uno de los ternados configuran el vicio de expedición irregular del acto de elección.

Agregaron que el acto demandado se expidió irregularmente y con falta motivación, *«al parecer propiciada por el único diputado que tiene formación de abogado (...) esto es el señor Daniel Silva Orrego, quien públicamente manifestó que no había desconfiguración de la terna porque la plenaria había negado la renuncia del señor Carlos Alberto Gallego»*.

Destacaron que los diputados con el ánimo de no recomponer la terna tal como lo prevé la norma que regula este tipo de procesos y realizar caprichosamente la elección del señor Giovani Arias, *«sometieron a votación un acto propio de la voluntad de uno de los ternados, siendo la renuncia al proceso de elección un derecho que le asistía única y exclusivamente al aspirante CARLOS ALBERTO GALLEGO, además porque la renuncia al proceso de elección del cargo de Contralor, por parte del señor Gallego; fue totalmente expresa y no requería de ninguna autorización por parte de los diputados de la Asamblea Departamental»*.

Sostuvieron que la elección del contralor departamental debió realizarse con sujeción a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad, que fueron desconocidos, por cuanto se presentaron ante los diputados una serie de advertencias, escritos y denuncias respecto de ciertas irregularidades que viciaban de nulidad el proceso, a las que aparentemente la Asamblea Departamental de Risaralda no prestó la mayor atención, al continuar el trámite de elección en contravía de los postulados constitucionales y legales que regulan la materia.

Por último, dijeron que en el asunto concreto se evidencia que en el proceso de elección del contralor departamental de Risaralda, se presentaron los dos supuestos de vulneración que establece tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, esto es que, *«los diputados del departamento de Risaralda, en el ejercicio de la función administrativa por acción vulneraron unos bienes jurídicos al elegir irregularmente a un funcionario»*, sin acatar las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulaban la materia, y *“vulneraron el principio colectivo de moralidad administrativa a través del quebrantamiento de la legalidad del proceso para*





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

*intentar elegir y favorecer un tercero, en este caso, el señor GEOVANI ARIAS».*

#### **4. Trámite de primera instancia**

En las tres demandas se solicitó la suspensión provisional del acto de elección acusado, petición que fue atendida en providencias del 13 y 21 de junio de 2022, que las admitió y negó la medida cautelar, inconformes los demandantes de los 2022-00077-00 y 2022-00079-00 apelaron, recurso que fue desatado por la Sección Quinta del Consejo de Estado en auto del 15 de septiembre de 2022, al revocar las decisiones y decretar la suspensión provisional de los efectos del Acta 009 del 8 de marzo de 2022 de la Asamblea Departamental de Risaralda, respecto de la elección del señor Giovani Arias.

##### **4.1. Precisiones frente al expediente 2022-00077**

El 28 de junio de 2022, el señor Juan Manuel Vanegas Acevedo presentó escrito de reforma de la demanda, para agregar unos hechos, fundamentos de derecho y solicitar nuevas pruebas, así:

- Precisó que la renuncia del señor Carlos Alberto Gallego Suárez, uno de los ternados, se debía a temas de índole laboral en cuanto era conocido que ocupaba un cargo a nivel ejecutivo del orden municipal desde inicios del 2022, esto es, jefe de Control Interno de la E.S.E. Salud Pereira.
- Señaló que el 2 de marzo de 2022 una veeduría ciudadanía había puesto en conocimiento de la Asamblea Departamental de Risaralda algunas irregularidades en el proceso de elección del contralor, entre ellas, la presunta inhabilidad, del ternado Carlos Alberto Gallego Suárez, por ocupar un cargo de nivel ejecutivo del orden municipal.

Sostuvo que la Ordenanza 10 de 2020, establece en su artículo 20, que el jefe jurídico de la asamblea departamental será el secretario general.

Mencionó que según el Acta 009 del 8 de marzo de 2022, *«el Diputado Carlos Henao quería dar lectura a la carta de renuncia radicada el día anterior y en donde uno de los ternados renunciaba al proceso de elección y que todos los demás Diputados ya conocían porque había sido puesta en conocimiento por el Secretario General»*. Además, indicó:

*« (...) Lo que se pretendía con la lectura de dicha renuncia el Diputado Carlos Henao era proceder a modificar el orden del día, pues en su criterio solo quedaban dos de los ternados participando en dicha elección.*





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

20. El Diputado Daniel Silva manifestó desconocer dicha carta como se observa página nro. 02 del Acta 009, en donde de manera apresurada quiere que se apruebe el orden del día, y proceder a elegir Contralor Departamental.

21. En la misma página 02 y 03 del Acta Nro.009, se observa la intervención del Diputado Jaime Duque que de manera resumida pone en conocimiento entre otras la denuncia de una veeduría, y la renuncia de uno de los ternados.

22. Una vez aprobado el orden del día, se puede observar en la página 04 del Acta Nro. 009 se lee la carta de renuncia del señor Carlos Alberto Gallego y la Presidente de la Corporación pregunta al JEFE JURÍDICO de la Asamblea conforme al reglamento interno y éste conceptúa que ante dicha renuncia la misma debía ser “aprobada” entendiéndose como aceptada y que se debe completar la terna con quien ocupó el cuarto puesto en la lista.

23. Se observa que los único dos (02) Diputados que estaban de acuerdo en aceptar la renuncia eran Carlos Alberto Henao y su Presidente Paola Nieto; quien anunciaron su voto en blanco por considerar que no había terna para elegir Contralor Departamental siguiendo las pautas del jefe jurídico de la corporación o Secretario General (...)»<sup>8</sup>.

Respecto a los nuevos fundamentos de derecho, normas violadas y concepto de la violación, señaló que, si bien en la demanda no se está alegando inhabilidad alguna en cabeza del demandado, lo cierto es que de la terna se derivaron situaciones que debieron llevar a la recomposición de esta, pues el participante Gallego era inelegible.

Resaltó que ante la renuncia de uno de los ternados, era deber del secretario general de la asamblea conceptuar sobre ésta, como en efecto lo hizo, el manifestar de manera clara, precisa, concisa y puntual con argumento jurídicos que lo procedente era «recomponer la terna y llamar al cuarto de la lista», frente a lo cual varios diputados “procedieron a abrogarse una atribución que la ley no les faculta para venir de un plumazo a decir que rechazaban y no aceptaban la renuncia de uno de los ternados; vulnerando así su propio reglamento, normas de índole penal y disciplinario. Procedieron entonces a elegir (...) le concedieron un (01) voto al señor Gallego para hacer ver que no había renunciado y que era elegible a pesar tanto de la inhabilidad como de la renuncia irrevocable»<sup>9</sup>.

Se aportaron con la reforma de la demanda nuevas pruebas documentales, esto es, la denuncia sobre la inhabilidad de uno de los ternados y copia de la Ordenanza 010 del 23 de julio de 2020.

<sup>8</sup> Se transcribe el texto original, incluso con posibles errores.

<sup>9</sup> Se transcribe el texto original, incluso con posibles errores.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

Se solicitó que se oficiara a la E.S.E. Salud Pereira, para que certificara quién ocupaba el cargo de asesor de Control Interno y la fecha de nombramiento; así mismo, se pidieron los testimonios de los señores Óscar Fabián Valencia Ciro, como secretario general de la asamblea departamental; y Carlos Alberto Gallego Suárez, uno de los ternados.

Mediante auto del 18 de julio de 2022, el tribunal admitió la reforma de la demanda, al advertir que se ajustaba a lo dispuesto en los artículos 173 y 278 del CPACA, *“por cuanto el actor modifica los acápites referidos a los hechos, los fundamentos de derecho y a las pruebas, por lo que será admitida”*.

## 4.2. Contestaciones de la demanda

### 4.2.1. Departamento de Risaralda

A través de apoderado judicial se opuso a las pretensiones, por cuanto la entidad es ajena al proceso de elección de contralor, pues por disposición legal corresponde a la asamblea departamental, por lo que solicitó que se le desvinculara de la presente actuación y de manera subsidiaria, se negaran totalmente peticiones de la demanda.

Precisó que los cargos de nulidad propuestos por la parte actora carecen de fundamento y veracidad, pues la asamblea departamental expidió los actos administrativos dentro del marco de su autonomía administrativa y en ejercicio de la competencia atribuida por la Constitución Política y la convocatoria pública para la elección del contralor.

Señaló que se presenta la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no tiene injerencia en el proceso de elección del contralor, pues es la asamblea departamental, la competente para ello, conforme con las previsiones de los artículos 272 Constitucional, modificado por el artículo 4.º del Acto Legislativo 04 de 2019; 19 de la Ley 2200 de 2022; 1.º de la Resolución 0728 de 2019, Resolución 64 de 2021; en ese orden, la gobernación no tiene ninguna participación, ni voz ni voto en ninguno de los trámites previos o posteriores a la elección de dicha autoridad de control.

Indicó que para el 8 de marzo de 2022, estaba prevista la elección del contralor, no obstante el 7 de marzo de la misma anualidad, el ternado Carlos Alberto Gallego, presentó renuncia al proceso, de manera que analizado el caso por los diputados se sometió a consideración y votación de éstos, frente a lo cual decidieron por mayoría no aceptar la renuncia *«circunstancia que no es ilegal y que está perfectamente consagrada en*





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

*nuestro ordenamiento amparada en las necesidades del servicio... », razón por la cual se mantuvo la terna y se procedió a elegir al contralor de los 3 ternados como efecto ocurrió.*

Resaltó que no es cierto, como lo manifestó la parte actora, que en este caso, hubiera lugar a recomponer la terna, pues contrario *sensu*, al no aceptarse la renuncia del señor Gallego y al haberse cumplido todas las etapas de la convocatoria, *«la terna seguía incólume y el procedimiento legal y reglamentario a seguir, no era otro que elegir a alguno de los ternados tal y como se realizó por parte de la Corporación, circunstancia que a todas luces se erige como un procedimiento adecuado, legal, ajustado a las normas que lo rigieron».*

#### **4.2.2. Giovani Arias – contralor departamental electo para el periodo 2022-2025**

Mediante apoderado judicial se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por lo que solicitó que se negaran en su totalidad y se condenara en costas a la parte demandante.

Propuso como excepciones las siguientes:

1. *«El demandante pretende desconocer la existencia de la norma jurídica que establece la firmeza del acto administrativo, lo que constituye una violación directa de la ley sustancial por exclusión evidente»* que se presenta cuando el juez ignora que la norma existe o se estima que está vigente, pero no es aplicable.

Sostuvo que en el este asunto la elección del contralor general del departamento de Risaralda, se adelantó a través de un procedimiento administrativo complejo, que implica la expedición de actos administrativos de trámite, los que impulsan el proceso, y uno definitivo, la elección, *«todos los cuales deben producir efectos jurídicos para lo cual deben estar en firme, con el fin de lograr la conclusión del procedimiento, esto es, la decisión administrativa inserta en cada uno de ellos debe ser exigible, hecho que solo se presenta cuando el acto administrativo adquiere firmeza».*

Precisó que, la Resolución 64 de 2021, determinó el procedimiento administrativo para la elegir contralor departamental, que dio como resultado la elección del señor Giovani Arias; sin embargo, los demandantes reprochan un vicio de procedimiento, por lo que solicitan la nulidad del acto definitivo de elección, al considerar que la asamblea departamental no *«reconformó la terna»* –acto de trámite- por la renuncia de uno de los ternados; frente a lo cual señaló que no les asiste razón, por cuanto, los





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

actos de conformación de ternas son preparatorios «o de trámite, como quiera que esa actuación busca posibilitar el procedimiento de elección, lo impulsa y lo conduce hacia la decisión definitiva».

Resaltó que la Resolución 007 del 15 de enero de 2022, por la cual se publicó la terna para la elección del contrato departamental, es un acto de trámite que cobró firmeza «y no podía ser modificado a pesar de la renuncia posterior de unos de sus integrantes, pues el plazo legal para oponerse al mismo fue el de su publicación, lo que hace que la renuncia o inhabilidad de uno de sus integrantes sea irrelevante»<sup>10</sup>.

En ese orden, sostuvo que la postura de la parte demandante según la cual, ante la renuncia de uno de los ternados, debía recomponerse la terna es ilegal, y desconoce la figura de la firmeza del acto administrativo prevista en el artículo 87 del CPACA «es ilógica, pues estaría aceptando que el proceso administrativo de elección del Contralor Departamental puede quedar a la deriva frente a renunciaciones sucesivas de todos los aspirantes hasta agotar la interminable lista de participantes».

2. «El demandante pretende desconocer que los procedimientos administrativos deben concluir para garantizar la efectividad de las decisiones administrativas lo que solo se logra con la firmeza de los actos administrativos», al estimar que la Resolución 007 de 2022, que publicó la terna es un acto administrativo de trámite que quedó en firme, que no admitía modificación alguna, por tanto, la posición de los accionantes de que frente a la renuncia de uno de los ternados, posterior a la firmeza del acto de trámite que determinó la terna, es ilegal, en cuanto desconocería la firmeza del acto administrativo en cuestión.

3. «La terna que fue compuesta mediante acto administrativo jamás se descompuso, razón por la cual no debía recomponerse», al estimar que la renuncia del ternado Carlos Alberto Gallego se presentó con posterioridad a la firmeza del acto administrativo de conformó la terna, pues “solo podría generar como efecto la exclusión del trámite de elección de quien renunció, pero no puede pretenderse que la Administración Pública se devuelva en el procedimiento”.

4. «Expedición regular el (sic) acto administrativo electoral», por cuanto de un lado, el acto de posesión no es un acto administrativo, por ende, no es susceptible de control de legalidad, en esa medida no es posible declarar la nulidad del acta de posesión 003 del 8 de marzo de 2022; por el otro, el acta de elección 009 de la misma fecha, también se profirió adecuadamente, con

<sup>10</sup> Se transcribe el texto original, incluso con posibles errores.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

observancia de las normas aplicables. Respecto a la reconfiguración de la terna, indicó que, de conformidad con el reglamento interno de la asamblea departamental, esta corporación puede aceptar o no la renuncia de los ternados, en ese orden podía negar el retiro de la hoja de vida de quien renunció, como en efecto ocurrió.

5. «*Dependiendo en qué etapa del procedimiento administrativo se encuentre, la renuncia a hacer parte de la terna y la renuncia a ser elegido son actos jurídicos distintos y su aceptación genera distintos efectos*», ello porque en el evento de que la renuncia sea formulada antes de la firmeza del acto que contiene la terna, si es procedente la recomposición de la misma, pero si se presenta con posterioridad, como ocurrió en el caso concreto, es la asamblea departamental la que determina si la acepta o no, en todo caso, debe continuar el trámite de elección con quienes queden habilitados después de la decisión, como sucedió en este asunto.

6. «*Inexistencia de causal de nulidad del acto administrativo demandado*», toda vez que la parte demandante no señaló una causal de nulidad específica frente al acto administrativo demandado.

#### **4.2.3. Asamblea Departamental de Risaralda**

Por medio de apoderado judicial solicitó que no se accediera a las pretensiones de la demanda y se mantenga vigente y con plenos efectos jurídicos los actos de elección.

Sostuvo que no es posible que en una misma acción se aleguen causales objetivas y subjetivas como las presentadas en la demanda de la referencia, toda vez que, si bien la parte actora señala que este medio de control fue interpuesto con fundamento en la causal objetiva de expedición irregular, prevista en el artículo 137 del CPACA, la mayor parte de los planteamientos son de carácter subjetivo sobre las calidades de los participantes.

Propuso como excepción la inepta demanda<sup>11</sup>, al considerar que hay falta de conexidad entre los hechos, las pretensiones, el concepto de violación y las normas supuestamente infringidas.

<sup>11</sup> Mediante auto del 21 de septiembre de 2022 el Tribunal Administrativo de Risaralda declaró no probada la referida excepción por cuanto «Los elementos enunciados fueron analizados en las providencias de fecha 13, 20 y 21 de junio de 2022, que admitieron las demandas. En gracia de discusión, revisados los escritos nuevamente, no se encuentra la falencia advertida por la Asamblea Departamental y, por el contrario, se hallan satisfechos los requisitos establecidos en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 162 del CPACA. En consecuencia, se declarará no probada la excepción propuesta».





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

Adujo que en relación con la renuncia, el artículo 25 del Decreto 2400 de 1968 ha establecido que si se procede a dejar el cargo sin que se haya aceptado, ello implica una investigación disciplinaria para el dimitente por abandono del empleo; frente a lo cual la Sección Segunda de esta Corporación tiene amplia jurisprudencia sobre «*como se presenta la nulidad de las renunciaciones soportadas en la causal de falsa motivación, cuando la misma se produce sin la aquiescencia real del sujeto que la emite. Fenómeno que en el contexto factivo de la presente contestación, no está probado siquiera se originó espontánea y voluntariamente*»<sup>12</sup>.

Finalmente, vale precisar que dentro del expediente 6001-23-33-000-2022-00077-00 propuso la excepción de caducidad al considerar que el escrito de la reforma de la demanda se presentó por fuera de término, esto es, con posterioridad al 27 de abril de 2022.

#### **4.2.4. Señora Magda María Sánchez López<sup>13</sup> – vinculada al proceso**

Manifestó que el 13 de octubre de 2021, la asamblea departamental publicó en la página web el listado de los aspirantes admitidos y no admitidos para la elección de contralor departamental de Risaralda, periodo 2022-2025, en la cual ella fue inadmitida por estar presuntamente inhabilitada conforme con el artículo 6 de la Ley 330 de 1996, en contravía de lo previsto en el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011, pues el desempeñarse como profesional universitario 219-10 del Grupo de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Risaralda, no es causal de inhabilitación, según lo establece el Acto Legislativo 04 de 2019 que modificó el artículo 272 Constitucional, pues la causal allí prevista no es aplicable a los funcionarios de las contralorías territoriales.

Afirmó que, con fundamento en lo anterior, ejerció acción de tutela, no obstante, el amparo se negó por improcedente en ambas instancias.

### **5. Actuación procesal**

Por auto del 26 de julio de 2022, el Tribunal Administrativo de Risaralda ordenó la acumulación de los procesos 66001-23-33-000-2022-00076-00, 66001-23-33-000-2022-00777-00 y 66001-23-33-000-2022-00079-00.

El 19 de octubre de 2022 se celebró audiencia inicial conforme a lo previsto en el artículo 283 del CPACA.

<sup>12</sup> Se transcribe el texto original, incluso con posibles errores.

<sup>13</sup> En calidad de concursante.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

## 6. Alegatos de Conclusión

**6.1. Jorge Eliécer Zapata Ossa**, señaló que están acreditadas las causales de nulidad del acto de elección demandado, en razón a que la asamblea departamental de Risaralda eligió al contralor, de una dupla y no de una terna, conforme lo prevé la norma, debido a que previo a la votación sabían de la renuncia expresa presentada por uno de los ternados y de la inhabilidad que éste tenía aspirar al cargo de contralor.

**6.2. Luisa Fernanda Ríos Naranjo**, precisó que la asamblea departamental infringió los artículos 40, numeral 1º y 95 numeral 1º de la Constitución Política, al no aceptar la renuncia presentada por el señor Carlos Alberto Gallego Suárez, quien no estaba obligado a continuar con el proceso de elección del contralor.

**6.3. Juan Manuel Vanegas Acevedo**, adujo que las normas que regulan la elección de contralor departamental son de obligatorio cumplimiento y su aplicación indebida genera la nulidad del acto de elección.

**6.4. Giovani Arias**, insistió en los argumentos de la contestación de la demanda y destacó que la recomposición de la terna prevista en el parágrafo del artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019, solo aplica en el momento de conformación y publicación de la terna y no en las etapas posteriores del procedimiento de elección de los contralores departamentales.

**6.5. Departamento de Risaralda**, reiteró los planteamientos expuestos en la contestación de la demanda.

**6.6. Asamblea Departamental de Risaralda**, Destacó que la voluntad de participar o no del concurso para contralor llega hasta la ejecutoria de la terna, en razón a que una vez cobre firmeza y esté ejecutoriado el acto administrativo que compone la terna, por seguridad jurídica, no puede quedar a disposición de los ternados la descomposición de esta, pues este actuar es ajeno a la función pública.

## 7. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Risaralda mediante sentencia del 2 de febrero de 2023 declaró probadas: (i) la «*caducidad de la reforma de la demanda planteada por la Asamblea Departamental de Risaralda, únicamente en lo atinente a la ampliación de los hechos y fundamentos de derecho*»; (ii) la falta de legitimación en la causa por pasiva invocada por el departamento de Risaralda; (iii) parcialmente la expedición regular del acto administrativo





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

electoral formulado por el demandado Giovani Arias; (iv) la nulidad parcial del Acta 009 del 8 de marzo de 2022, respecto de la elección del señor Giovani Arias, como contralor del departamento; y, (v) exhortó a la asamblea departamental para que adecúe el procedimiento para la elección del contralor departamental.

El fallador de primera instancia planteó como problema jurídico *«Debe una Asamblea Departamental conformar una nueva terna ante la presentación de renuncia de un candidato de la lista al cargo de contralor departamental, so pena de viciar la elección efectuada»*, por lo que el asunto a resolver es *«determinar si hay lugar a declarar la nulidad del acto de elección del señor Giovani Arias como contralor del departamento de Risaralda contenido en el Acta 009 del 8 de marzo de 2022, ante la renuncia irrevocable presentada por el señor Carlos Alberto Gallego Suarez antes de la votación, debido a que se debía conformar nuevamente la terna con el concursante que le sigue en turno»*.

Antes de abordar el fondo del asunto el *a quo* se pronunció respecto a la excepción de caducidad planteada por la Asamblea Departamental de Risaralda frente al escrito de reforma de la demanda presentado por el demandante del radicado 2022-00077, Juan Manuel Vanegas Acevedo, la cual declaró probada frente a los hechos y fundamentos de derecho pues consideró que se incluyeron nuevas normas como vulneradas y se amplió en concepto de la violación, por fuera del término, con miras a demostrar la inhabilidad de uno de los ternados, esto es, la del señor Gallego Suárez para indicar que el proceso de elección se llevó a cabo a partir de una dupla.

Igualmente, declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva invocada por el departamento de Risaralda dado que la autoridad encargada de efectuar la elección es la Asamblea Departamental de Risaralda de conformidad con el artículo 272 de la Constitución y el numeral 9 artículo 19 de la Ley 2200 de 2022.

Resueltos los aspectos anteriores, anotó que de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente la renuncia del señor Carlos Alberto Gallego Suárez fue radicada el 7 de marzo de 2022, es decir, un día antes a la sesión prevista por la mesa directiva de la asamblea de manera que sus efectos fueron inmediatos más allá de las consideraciones de los diputados relacionadas con que se debió someter tal misiva a aprobación de la plenaria pues se trata de un acto potestativo y voluntario del candidato.

Sustentó que, ante esta falta absoluta, era obligación de la Asamblea Departamental de Risaralda recomponer la terna, agotando nuevamente las





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

etapas requeridas para ello, con quien ocupada el cuarto lugar del puntaje final consolidado en relación con los demás participantes de la convocatoria.

Recordó que el deber de la recomposición de la terna se desprende de la literalidad del artículo 272 de la Constitución Política que consagra que la designación de contralores territoriales debe realizarse de una terna y ante el retiro o falta absoluta de alguno de los ternados procede su reintegración de conformidad con lo dispuesto en el párrafo único del artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019.

Expuso que la tesis propuesta por la parte demandada según la cual el acto que conforma la terna es inmodificable aún ante eventos de retiros o faltas absolutas de alguno de los candidatos, no está llamada a prosperar por cuanto desconoce disposiciones constitucionales importantes como la garantía de acceso a cargos y funciones públicas de los demás participantes del proceso.

Explicó que, si bien existe un término de 5 días para plantear observaciones después de la publicación de la terna, esto no ocurre para el caso de la reconfirmación puesto que el ordenamiento jurídico habilita y conmina a las corporaciones a adelantar el proceso de elección de contralores territoriales para que la modifiquen en el evento de presentarse el retiro de algún aspirante en cualquier estado del proceso y hasta la votación final inclusive.

De otra parte, el *a quo* adujo que no haría referencia a la presunta inhabilidad sobreviniente del señor Gallego Suárez relacionada con que al momento de la elección se desempeñaba en un cargo de la rama ejecutiva por encontrarse vinculado como asesor de control interno de la E.S.E. Salud Pereira, por cuanto los argumentos expuestos son suficientes para acreditar la nulidad del acto cuestionado pues la elección se produjo de una dupla y no una terna por lo que resulta inoficioso detenerse en la causal de inhabilidad sobreviniente.

Con todo, sostuvo que el análisis resulta improcedente por cuanto el objeto de este medio de control es estudiar los actos de contenido electoral como el Acta 009 del 8 de marzo de 2022 mediante la cual resultó electo el señor Giovani Arias de manera que es inocuo el examen de la capacidad o no para acceder a un cargo de quien no fue elegido, máxime cuando el planteamiento no tiene la virtud de anular el acta acusada.

También hizo alusión a que tampoco se pronunciaría respecto al retiro injustificado de una de las aspirantes, Magda María Sánchez López, por encontrarse inhabilitada en los términos del literal C del artículo 6 de la Ley 330 de 1996 dado que de las pruebas no se puede determinar las





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

irregularidades planteadas pues no obra copia del contrato en donde se corrobore la vinculación laboral que se dice sostener. No obstante, es claro que el acto de retiro es de naturaleza particular y por tanto debe ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la nulidad y restablecimiento del derecho.

De este modo el tribunal encontró probada parcialmente la expedición regular del acto acusado y en ese sentido, concluyó que la asamblea departamental al no reconstituir la terna dada la renuncia presentada por Gallego Suárez desconoció lo previsto en el parágrafo único del artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019 y el artículo 272 de la Constitución Política razón por la cual la elección del señor Giovani Arias quedó viciada de nulidad.

Finalmente, en consideración a lo dispuesto por esta Sección en sentencia de unificación del 26 de mayo de 2016<sup>14</sup> estableció que lo procedente es que la asamblea departamental complete la terna con la persona que haya ocupado el cuarto lugar en el puntaje final y así sucesivamente en estricto orden de mérito con el propósito de adelantar las etapas previstas en el proceso de elección.

## 8. Recursos de apelación

En contra de la sentencia de primera instancia interpusieron recurso de apelación el señor Juan Manuel Vanegas Acevedo, Giovani Arias y la Asamblea Departamental de Risaralda sustentados a través de escritos enviados vía correo electrónico, el 13 de febrero de 2022.

### 8.1. Juan Manuel Vanegas Acevedo (2022-00077)

La parte actora presentó apelación parcial contra la decisión de primera instancia por cuanto aunque le resulta favorable tiene algunos reparos «*por ejemplo a la caducidad de la reforma de la demanda, a la interpretación dada a la reforma de la demanda, a la falta de análisis de las inhabilidades de algunos de los ternados y la falta de valoración de algunas pruebas que darían al traste para la compulsión de copias tanto a **La Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación** y que fue solicitado y que hubo un sepulcral silencio frente a dicho tema*». (Negritillas y subrayados del texto original)

De este modo, expuso su disenso en el siguiente orden:

<sup>14</sup> Radicado 11001-03-28-000-2015-00029-00 M.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

1. Frente a declarar la excepción de caducidad de la reforma de la demanda

Señaló que en la reforma a la demanda no señaló nuevos cargos, solo se hizo alusión a nuevos hechos, pruebas y se reforzaron los argumentos jurídicos del concepto de la violación, de modo que radicada la referida solicitud el tribunal debió admitirla o rechazarla.

Consideró que el escrito pretendía demostrar el que señor Carlos Alberto Gallego Suárez, si bien no fue elegido, se encontraba inhabilitado para participar y que los electores conocían de dicha situación, pero lo constriñeron para continuar en el proceso y crear la ficción de una terna inexistente. Nunca se alegó que Giovani Arias se encontraba inhabilitado.

Aseguró que el yerro de admitir la reforma para desecharla en la sentencia comprende dos situaciones: una, que admitida la excepción de caducidad debió resolverse en la audiencia inicial en la etapa correspondiente para haber hecho uso de los recursos y dos, que las pruebas incluidas fueron aceptadas y decretadas en ese momento procesal, de manera que se pasó por alto estos aspectos y se sorprendió a las partes en la sentencia con la vulneración de principios fundamentales del derecho.

Insistió que con la reforma a la demanda se profundizó el supuesto fáctico de descomposición de la terna y no puede ser tenida como un cargo nuevo, razón las que pide se modifique la sentencia en ese tópico.

2. La interpretación de nuevos cargos y no analizar lo concerniente a las inhabilidades de uno de los ternados:

Dijo que en el objetivo de la reforma era desarrollar lo concerniente a la renuncia de uno de los ternados, Carlos Alberto Gallego Suárez, y si la asamblea tenía facultad de aceptarla o si por el contrario hubo una extralimitación de funciones, sin que por esto se pudiera concluir en que se trataba de la formación de nuevos cargos, sino que se trataba de la base para determinar la compulsión de copias y otras determinaciones.

Comentó que en la demanda presentada por la señora Luisa Ríos y acumulada en el presente proceso se mencionó la inhabilidad de uno de los ternados, lo que quiere decir que el memorial de reforma de la demanda no trajo supuestos fácticos adicionales, ya que con ellos se buscaba dar mayor profundidad a las conductas realizadas por los diputados.

Pidió que se realizara un análisis en relación con las presuntas inhabilidades no como cargos nuevos, sino como soporte para la toma de decisiones de





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

índole disciplinario y penal con el mismo rigor con en el que se analizó el auto que decretó la medida cautelar al señalar: *«Con fundamento en lo anterior, la decisión de la asamblea de no aceptar la renuncia presentada constituye no solo un constreñimiento a la expresa y libre voluntad del aspirante de apartarse de la convocatoria, sino que, adicionalmente, se erige como un falso motivo para soportar la continuación del proceso de elección, toda vez que, a pesar de tener certeza de esa circunstancia, creó la ficción de que la terna estaba debidamente conformada, hasta llegar al extremo de depositar un voto a favor de la aspiración declinada».*

Adujo que si bien en este proceso no se discute las posibles faltas en que incurrieron los diputados, existe la obligatoriedad de cualquier servidor público o funcionario judicial, que conozca de algún tipo de falta disciplinaria o de delito, compulsar las respectivas copias a las diferentes autoridades para la respectiva investigación.

3. La falta de pronunciamiento de la solicitud de compulsión de copias a la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

Indicó que, aunque la solicitud no hizo parte de las pretensiones de la demanda no debe dejarse de lado en que no existió buena fe de parte de los diputados; ni confianza legítima, pues la norma es clara y no admite interpretación alguna más aún cuando existía la recomendación del secretario general de la asamblea como jefe jurídico de la corporación quien advirtió de la irregularidad y dio a conocer su posición frente a una renuncia de uno de los ternados. Por el contrario, lo que demuestra es una mala fe exenta de cualquier tipo de culpa y un irrespeto de su propio reglamento.

Finalmente, solicitó que por economía procesal se tuvieran en cuenta los argumentos presentados en los alegatos de conclusión, la demanda y su reforma.

## 8.2. Giovani Arias

A juicio del apoderado de la parte demandada el tribunal incurrió en violación de la norma sustancial por vía directa como consecuencia de errores de hecho que llevaron a inaplicar las disposiciones que rigen el caso concreto.

Al respecto consideró que se dieron por ciertos indebidamente algunos aspectos tales como: que los actos electorales producidos en el procedimiento administrativo no son actos administrativos, como el que contiene la terna y por tanto, carece de firmeza, que la renuncia de unos de los ternados descompone de manera automática su conformación y en ese sentido, no se requiere de aceptación para que produzca efectos jurídicos.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

Explicó que esta situación llevó a que el *a quo* se abstuviera de aplicar los artículos 2 y numeral 1° del 87 del CPACA, 8 de la Ley 153 de 1887 y el 2.2.11.1.3. del Decreto 770 de 2021 así como darle una interpretación indebida al párrafo del artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019.

Narró que desconocer la existencia de la firmeza del acto administrativo constituye una violación directa al artículo 87 CPACA que hace una remisión expresa al artículo 2 de la misma codificación, en el que se advierte que las reglas previstas en el procedimiento general y ordinario se deben aplicar en los procedimientos especiales cuando estos consagran vacíos o lagunas, razón por cual como la Resolución 0728 de 2019 no se ocupó de establecer este aspecto, es decir, la firmeza de actos administrativos de trámite ni definitivos, era necesario acudir al referido artículo 87 de la Ley 1437 de 2011.

Dijo que en el caso concreto los demandantes reprochan como vicio de procedimiento que la corporación pública no reconfirmó la terna (acto de trámite que posibilita la elección) con la renuncia de uno de los ternados cuya designación corresponde a un ente distinto al que la elabora.

Aseguró que el 15 de enero de 2022 la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental de Risaralda publicó la Resolución 007 por medio de la cual dio a conocer la terna con el propósito de darle validez y dejar en firme la decisión lo que se traduce en que la misma es inmodificable y se debe continuar con la siguiente etapa, como en efecto ocurrió.

Expresó que desconocer lo anterior bajo el supuesto de la recomposición niega la figura de la firmeza de los actos y se estaría aceptando que el proceso de elección puede quedar a la deriva frente a renunciaciones sucesivas de todos los aspirantes hasta agotar la interminable lista de aspirantes.

Comentó que la renuncia consiste en la decisión de un sujeto de retirarse de manera voluntaria del servicio y esta debe ser aceptada para que produzca como efecto jurídico la vacancia absoluta o definitiva del cargo.

No obstante, precisó que una cosa es renunciar a la terna la cual debe darse antes de que esté en firme, es decir, previo o en el término de la publicación del acto administrativo que la contiene, evento en el cual se debe recomponer por la autoridad encargada de configurarla, en el presente caso la Universidad del Atlántico y otra, es la renuncia al proceso de elección que se puede dar después de que la decisión goce de firmeza escenario en el que no se recompone la terna pues esto se hace ante la asamblea departamental encargada de la etapa siguiente que es la elección final.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

Indicó que, por la misma causa, el párrafo del artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019 debe entenderse como una unidad temática extensiva dentro del contexto de la conformación y publicación de la terna, de manera que la recomposición debe ser entendida en este punto y por esto sólo puede presentarse cuando se descomponga dentro de los 5 días en que debe permanecer publicada.

De otra parte, se refirió al desconocimiento de la figura de la analogía ante la inexistencia que norma aplicable al asunto objeto de análisis en atención a lo previsto en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887 y la sentencia C-083 de 1995 que lo declaró exequible.

Arguyó que el tribunal sustentó que un miembro de la terna está facultado en renunciar en cualquier momento y que esta tiene efectos inmediatos sin necesidad de aceptación, lo cual es razonable visto desde el derecho fundamental a escoger profesión u oficio, sin embargo en el presente asunto la misma persona renunció en dos oportunidades en momentos diferentes y sólo se le dio efectos a la segunda y se guardó silencio frente a la primera<sup>15</sup>, pero más allá de esta situación lo cierto es que no hay regulación frente a la renuncia de ternados por lo que el *a quo* debió aplicar por analogía las disposiciones que regulan esta figura en el sector público, esto es, la Ley 909 de 2004 y los Decreto 2400 de 1968, 1950 de 1973, 1083 de 2015 y el 770 de 2021 de las cuales se desprende la aceptación del nominador.

Finalmente, puso de presente que el fallo de primera instancia fue una reproducción parafraseada del auto que decretó la suspensión provisional de acto acusado por lo que consideró que todos los miembros de la Sección Quinta debían ser separados del conocimiento del recurso de apelación para garantizar el principio de la doble instancia.

### 8.3. Asamblea Departamental de Risaralda

A través de apoderado solicitó que se revocara el fallo apelado y en su lugar, se negaran las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente: Reiteró los argumentos presentados en la contestación de la demanda y los alegatos de conclusión para enfatizar que hubo circunstancias fácticas omitidas en la decisión que dan cuenta que la actuación adelantada no vulnera el ordenamiento jurídico.

<sup>15</sup> El candidato Carlos Alberto Gallego Suárez presentó renuncia en la sesión del 3 de marzo de 2022; pero la retiró y realizó la presentación de su plan de trabajo.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

Al respecto, señaló que la conformación de la terna estuvo a cargo de la universidad seleccionada y por tal motivo, la renuncia debió presentarse ante el establecimiento educativo y la asamblea departamental se sujetó a las disposiciones de la Resolución 064 de 2021, como norma general, de manera que la administración departamental cumplió con un deber constitucional y legal de elegir al encargado de ejercer la función pública a partir del 1° de enero de 2022 para lo cual era necesario realizar el trámite como mínimo 3 meses antes de la sesión en la que se adoptara la decisión. Lo anterior, en concordancia con el artículo 13 de la Resolución 0728 de 2019 que establece que las corporaciones públicas deben adoptar cronogramas que garanticen la oportunidad de la elección de los contralores territoriales.

Expuso que la convocatoria se hizo a través de un acto administrativo general que no fue impugnado y la responsabilidad de la terna no recayó en la duma departamental sino en la universidad razón por la cual, publicada la terna, mediante Resolución 007 del 15 de enero de 2022, se contaba con el termino de 5 días para efectuar las consideraciones a que hubiera lugar de acuerdo con lo previsto en la convocatoria.

En relación con la renuncia del aspirante adujo que la terna además de procurar que el cargo sea ocupado con una persona idónea cumple con los principios de eficacia, eficiencia y celeridad en la prestación del servicio pues garantiza la inclusión de los mejores candidatos del concurso para que la administración, en el caso de no poder designar a quien obtuvo el mejor puntaje, cuente con otras alternativas.

Precisó que es distinto ser participante que ternado dado que los primeros pueden incluso abstenerse de presentar pruebas y seguir en el proceso y los segundos, dan una seguridad jurídica para la toma de decisión, que no puede quedar a disposición de los sujetos.

Agregó que el artículo 9 de la Ley 1904 de 2018 establece que la regla general es seguir con los restantes de la lista, lo que armoniza el párrafo del artículo 10 de la Resolución 0728, pues esta última prevé un término de ejecutoriedad de la terna, a la que no se renuncia porque no se es servidor público, de forma que la actuación alegada por el actor como irregular es insustancial pues debe primar el voto y los principios referidos.

Explicó que existe un plazo en el que vence la capacidad individual y colectiva de tomar decisiones frente a la participación en una elección, toda vez que compone una garantía en triple sentido; para el elector, conocer quiénes participan definitivamente, por otro, la posibilidad de que el público





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

en general pueda ejercer control respecto de los aspirantes y del candidato en la seriedad de la elección como expresión clara de los numerales 3 y 5 del artículo 95 constitucional.

*Afirmó que «Los principios de buena fe, del respeto del Estado por los actos propios, de la eficacia del voto, prohomine, las disposiciones previstas por la declaración universal sobre la democracia, la carta democrática interamericana, así como la propia carta interamericana de derechos humanos, riñen, con lo pretendido por el actor, un juicio de ponderación de vela que los actuales Consejeros deben permanecer en el ejercicio como acto de control de convencionalidad, y ante la ausencia de norma expresa que permita la “renuncia” por fuera del calendario y sin que haya norma facultativa para la duma en tal sentido».*

## **9. Trámite de segunda instancia**

**9.1.** Mediante auto del 5 de mayo de 2023 la Sección Primera del Consejo de Estado rechazó la recusación formulada por el apoderado del señor Giovani Arias en su escrito de apelación por cuanto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley 1437 de 2011 no se cumplió con las reglas mínimas para su proposición.

**9.2.** El 29 de mayo de 2023 se admitieron los recursos de apelación presentados y se ordenaron los traslados de ley.

**9.3.** Con escrito del 6 de junio de 2023 el señor Juan Manuel Vanegas Acevedo presentó manifestación frente al recurso formulado por la Asamblea Departamental de Risaralda en los siguientes términos:

Aseguró que los argumentos expuestos no están llamados a prosperar dado que es errado considerar que la responsabilidad de la elección no recae en esa corporación sino de la universidad seleccionada para escoger la terna que además debió subsanar cualquier yerro.

Adujo que, efectivamente, el establecimiento de educación superior estaba obligado a conformar la terna por quienes ocupasen los mejores puntajes, pero descompuesta debió consultar quién ocupaba el cuarto puesto y así sucesivamente, incluso expuso que bastaba con preguntar al secretario general de dicha corporación.

Señaló que la renuncia de uno de los ternados no es motivo para recomponer la terna porque en su criterio el acto estaba ejecutoriado también es una interpretación errada, pues admitirlo significa desconocer la





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

literalidad del párrafo del artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019, por cuanto constituir la terna garantiza el cumplimiento del 272 superior.

Anotó que al declarar la nulidad electoral se respetan los principios en certámenes democráticos existentes en nuestro Estado y no riñen con los principios expuestos por la parte demandada.

Recordó que el acto voluntario y discrecional de la renuncia descompone la terna y no tiene que estar sometida a aceptación de ninguna autoridad y sus efectos son inmediatos contrario a lo ocurrido en el caso concreto.

Por último, reiteró los argumentos presentados en escritos anteriores.

## 10. Alegatos de conclusión

### Juan Manuel Vanegas Acevedo

Afirmó que su tesis radica en que todas las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar por ende solicita la confirmación de la sentencia con las modificaciones pedidas en su recurso.

Citó el pronunciamiento de esta Sección del pasado 14 de julio de 2022 identificado con el radicado 81001-23-39-000-2022-00042-01<sup>16</sup> en caso similar respecto a la conformación de la terna en la elección de contralores departamentales.

Reiteró los argumentos expuestos en el curso del proceso con fines a que se declare:

*«no probada la excepción de caducidad de la reforma a la demanda, a la interpretación dada a la reforma de la demanda, a la falta de análisis de las inhabilidades de algunos de los ternados y la falta de valoración de algunas pruebas que darían al traste para la compulsión de copias tanto a La Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación y que fue solicitado en primera instancia y que hubo un sepulcral silencio frente a dicho tema».*

## 11. Concepto del Ministerio Público

Guardó silencio en etapa procesal.

<sup>16</sup> M.P.: Rocío Araújo Oñate.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

De conformidad con los artículos 150, 152.7 literal b), modificados por los artículos 25 y 28 de la Ley 2080 de 2021, y el 292 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sección decidir los recursos de apelación presentados por el señor Juan Manuel Vanegas Acevedo, en calidad de demandante; Giovani Arias y la Asamblea Departamental de Risaralda, en la condición de demandados contra la sentencia del 2 de febrero de 2023 dictada por Tribunal Administrativo de Risaralda.

### 2. Acto demandado

Es el Acta 009 del 8 de marzo de 2022, expedida por la Asamblea Departamental de Risaralda por medio de la cual se declaró la elección de elección del señor Giovani Arias como contralor del departamento de Risaralda, para el periodo 2022-2025.

### 3. Problemas jurídicos

A partir del litigio fijado en este proceso y del marco propuesto en las apelaciones del señor Giovani Arias y la Asamblea Departamental de Risaralda, corresponde a esta Corporación resolver si confirma, revoca o modifica la sentencia impugnada que declaró la nulidad del acto acusado por encontrar vicios en el procedimiento o si, por el contrario, el trámite se ajusta al ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, frente al recurso del demandante, Juan Manuel Vanegas Acevedo, se analizará: (i) si la excepción de caducidad formulada por la Asamblea Departamental de Risaralda frente a la reforma de la demanda estaba llamada a prosperar tal como lo encontró probado el *a quo*, y (ii) si había lugar a efectuar un estudio frente a la presunta inhabilidad del ternado, señor Carlos Alberto Gallego Suárez y si en tal sentido, se dejaron de valorar algunas pruebas que darían lugar a la compulsión de copias a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación.

### 4. Caso concreto

La Sala analizará los recursos formulados en el siguiente orden por efectos metodológicos:





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

#### **4.1. Las apelaciones del señor Giovani Arias y la Asamblea Departamental de Risaralda:**

Los argumentos presentados, en resumen, consisten en que el acto de elección no se encuentra inmerso en causal de nulidad de alguna, razón por la que no comparten la tesis del tribunal dado que, en sus criterios, se dieron por ciertos indebidamente algunos aspectos que llevaron a desconocer la firmeza del acto administrativo que contiene la terna, esto es, la Resolución 007 del 15 de enero de 2022 y que la renuncia de uno de los ternados produce efectos automáticos y no requiere de aceptación por lo que las normas aplicables son los artículos 2 y numeral 1° del 87 del CPACA, el artículo 8 de la Ley 153 de 1887 y el artículo 2.2.11.1.3. del Decreto 770 de 2021<sup>17</sup>, de manera que el párrafo del artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019 fue indebidamente interpretado.

Pues bien, previo a efectuar el estudio de los fundamentos expuestos en los referidos recursos, la Sección hará una breve exposición del marco normativo frente a la elección de contralores territoriales:

El artículo 272 de la Constitución Política prevé que, en los órdenes departamental, distrital y municipal, los contralores serán elegidos por las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en la convocatoria pública conforme a la ley, con observancia de los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género.

La Ley 1904 de 2018, que fija las reglas de la convocatoria previa para la elección de contralor general de la República, establece en el artículo 11, que las disposiciones contenidas en dicha norma serán aplicables en lo que correspondan a la elección de los contralores territoriales, en tanto el Congreso expida las disposiciones especiales en la materia.

Así pues, en virtud de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 6 del Acto Legislativo 04 de 2019, la Contraloría General de la República expidió la Resolución 0728 de 2019, *«por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales»*, cuyo artículo 10 consagra la exigencia de que el proceso de elección del contralor se realice mediante terna conformada con quienes ocupen los tres primeros lugares de acuerdo con el puntaje final

---

<sup>17</sup> *«Por el cual se sustituye el Título 18 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector Función Pública, y se modifican otras de sus disposiciones»*. En realidad, corresponde al artículo 2 que modificó el artículo 2.2.11.1.3 del referido Decreto.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

consolidado, la cual se encuentra sometida al principio de publicidad por parte de la respectiva corporación.

Ahora bien, el párrafo único del artículo en mención prevé lo siguiente, ante el acaecimiento de alguna eventualidad que implique el retiro o la falta de uno de los integrantes de la terna:

**«Parágrafo. En caso de presentarse alguna circunstancia que conlleve el retiro o la falta absoluta de alguno de los integrantes de la terna deberá completarse con la persona que haya ocupado el cuarto lugar en el puntaje final, y así sucesivamente en estricto orden de mérito»** (Negrillas fuera del texto original).

Del texto se concluye con claridad la consagración de la regla según la cual se deberá recomponer la terna frente a la existencia de situaciones que generen su desintegración, para cuyo efecto lo procedente es llamar al aspirante que ocupó el cuarto lugar en el puntaje final de la convocatoria pública, y así sucesivamente en estricto orden de mérito, razón por la que no es aplicable el inciso 2 del artículo 9 de la Ley 1904 de 2018 teniendo en cuenta que el contralor general, en uso de sus competencias constitucionales, reglamentó el procedimiento que da lugar a la elección de contralores departamentales, de manera integral, sin que existan vacíos en este punto motivo por el cual, debe tener en cuenta lo contenido en la referida resolución.

De acuerdo con el reciente pronunciamiento de esta Sala de Decisión, la terna se constituye como un requisito indispensable y esencial para el correcto desarrollo del trámite de elección, por manera que su adecuada conformación deber estar garantizada en forma previa.

Al respecto, en auto del 14 de julio de 2022<sup>18</sup>, se expuso el siguiente planteamiento:

*«76. De esta manera, la terna surge de nuevo en el procedimiento de escogencia del contralor territorial y, en especial del departamental, como requisito indispensable y esencial para el correcto desarrollo del trámite, una vez ha sido compuesta.*

*77. Así, su debida conformación debe estar garantizada previa a la elección, pues, como lo indica, el artículo 272 superior “los contralores*

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta; rad. 81001-23-39-000-2022-00042-01, auto del 14 de julio de 2022, MP Rocío Araújo Oñate. El criterio planteado en cuanto al deber de recomposición de la terna por el retiro definitivo de alguno de los integrantes, fue reiterado en auto del 4 de agosto de 2022, en el expediente con radicación 66001-23-33-000-2022-00075-01, MP Pedro Pablo Vanegas Gil.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

*departamentales (...) serán elegidos por las asambleas departamentales (...) de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en la convocatoria...”; implicando que su existencia debe salvaguardarse incluso hasta el último momento del curso del proceso, esto es, hasta antes de que la corporación pública competente inicie en plenaria sus respectivas votaciones, para la escogencia del nuevo contralor territorial»*

En esos términos, se concluye que la designación del contralor territorial debe estar precedida de una terna debidamente integrada para el momento en que se lleve a cabo la sesión plenaria de la respectiva corporación administrativa en la que se realice la elección.

Observa la Sala que agotada la etapa de publicación de resultados definitivos de las pruebas clasificatorias y conforme a lo previsto en el artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019, la Asamblea Departamental de Risaralda tiene el deber de conformar la terna con los candidatos que obtuvieron los puntajes más altos y publicarla por el término de 5 días hábiles.

De las pruebas que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. A través de la Resolución 064 del 1º de septiembre de 2021, la Asamblea Departamental de Risaralda dio apertura a la convocatoria para la elección del contralor, para el periodo 2022-2025.
2. Por Resolución 014 del 21 de febrero de 2022, se fijaron como fechas para la presentación de planes de trabajo y elección del contralor, los días 3 y 10 de marzo de ese año, respectivamente.
3. Mediante la Resolución 017 del 1º de marzo de 2022 se modificó la fecha para la elección del contralor departamental, y se fijó para el 8 de ese mes y año.
4. El 5 de enero de 2022, la Universidad del Atlántico publicó el listado de los resultados de valoración de estudios y experiencia:

#	Documento de Identificación	Formación Profesional 15%	Experiencia Profesional 15%	Experiencia Docente 15%	Producción de obras en el ámbito fiscal 5%	Total
1	10.135.938	4,50	15,00	0,19	0,00	19,69
2	10.257.685	15,00	15,00	0,04	2,50	32,54
3	11.189.084	15,00	14,46	0,00	0,00	29,46
4	9.815.420	9,00	15,00	0,00	0,00	24,00
5	10.118.203	4,50	15,00	0,00	0,00	19,50
6	18.617.602	10,50	7,90	3,56	2,50	24,46
7	75.062.979	10,50	7,84	2,50	0,00	20,84





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

8	30.238.440	10,50	6,43	0,00	2,50	19,43
---	------------	-------	------	------	------	-------

5. Mediante Resolución 007 del 15 de enero de 2022, la asamblea publicó la terna de candidatos elegibles el cargo de contralor departamental:

ITEM	DOCUMENTO (Sic)
1	CARLOS ALBERTO GALLEGO SUÁREZ
2	GIOVANI ARIAS
3	JUAN DAVID HURTADO BEDOYA

6. En el acta 009 del 8 de marzo de 2022, de la sesión plenaria de la Asamblea Departamental de Risaralda, se aprobó como punto del orden del día, la lectura de renuncia presentada el 7 de marzo por parte de Carlos Alberto Gallego Suárez.

El secretario de la corporación leyó el contenido de la renuncia a los diputados, la cual quedó consignada en el acta, en los siguientes términos:

*«Tiene el uso de la palabra el doctor Óscar Fabián Valencia, Secretario de la Corporación.*

*Pereira. marzo 07 de 2022, señora Paola Andrea Nieto Londoño, Presidenta Asamblea departamental de Risaralda, asunto, renuncia irrevocable al proceso de elección del Contralor departamental 2022-2025. Respetados diputados, por medio del presente me permito comunicar mi renuncia irrevocable a la terna para la elección del Contralor departamental de Risaralda, no sin antes manifestar mi agradecimiento por la oportunidad que me han otorgado y las garantías que con este proceso he tenido desde el mismo momento de la inscripción. Motivos familiares y laborales, me han impedido continuar en este proceso de elección, por lo cual he tenido la obligación de **renunciar irrevocablemente a la terna**, agradezco su acompañamiento y la atención dada, Ingeniero Carlos Alberto Gallego Suárez.»* (Negrilla fuera de texto)

Posteriormente a que la dimisión fue sometida a consideración de los diputados, la presidenta de la corporación indagó al secretario jurídico acerca cuál era el procedimiento para seguir, quien indicó que, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 0728 de 2019, si se presenta una falta absoluta de uno de los ternados, se debe llenar con la persona que ocupa el cuarto lugar de la lista.

Luego de un receso, se decidió con dos votos positivos y diez votos negativos, no aceptar la renuncia presentada por el ingeniero Carlos Alberto Gallego Suárez, como se indica a continuación:





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

«*Sigue considerando la renuncia del doctor Carlos Alberto Gallego al cargo de Contralor departamental de Risaralda, vamos a hacer la votación nominal, votación por bancada.*

*La presidente pregunta a cada uno de los voceros de las bancadas la forma de votación.*

- ✓ PARTIDO LIBERAL-BANCADA PARTIDO
- ✓ POLO DEMOCRÁTICO- BANCADA
- ✓ PARTIDO CONSERVADOR- BANCADA
- ✓ PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO- BANCADA
- ✓ PARTIDO MIRA- BANCADA
- ✓ PARTIDO DE LA U- BANCADA
- ✓ PARTIDO CAMBIO RADICAL- BANCADA.

*Votación Nominal, **Votación positiva** de los siguientes diputados:*

*CARLOS ALBERTO HENAO SERNA  
PAULA ANDREA NIETO LONDOÑO*

*Votación Nominal, **Votación negativa** de los siguientes diputados:*

*JAIME ESTEBAN DUQUE GARCÍA  
CLAUDIA JULIANA ENCISO MONTES  
JOSÉ DÚRGUES ESPINOSA MARTÍNEZ  
CARLOS ANDRÉS GIL GONZÁLEZ  
DUVÁN MURILLO GRAJALES  
DIEGO ALBERTO NARANJO ESCOBAR  
JUAN DIEGO PATIÑO OCHOA  
DANIEL SILVA ORREGO  
CARLOS WILSON SUÁREZ ZULUAGA  
DIOMEDES DE JESÚS TORO ORTIZ.*

*Señora presidente con dos (02) votos positivos, diez (10) votos negativos, no es aceptada la renuncia del ingeniero Carlos Alberto Gallego.»*

Una vez tomada la decisión de no aceptar la renuncia, se continuó con el procedimiento para la elección del contralor departamental de Risaralda, periodo 2022-2025, y a pesar de las dudas manifestadas por la presidenta de la asamblea y de algunos diputados respecto de la debida conformación de la terna ante la dimisión, se efectuó la votación con el siguiente resultado:

*«Realizada la votación se cuenta un total de doce (12) votos para igual número de diputados así:*

*Votos en blanco, dos (02)*

*Votos por el ingeniero Carlos Gallego, uno (01)*

*Votos por el doctor Giovanni Arias, nueve (09).*





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

*Es elegido como nuevo contralor de Risaralda, el doctor Giovani Arias.*

*La Presidenta de la Corporación toma juramento al nuevo Contralor del departamento de Risaralda.»*

7. Mediante acta 003 del 8 de marzo de 2022, se posesionó Giovani Arias en el cargo de contralor departamental.

Ahora bien, esta Sección ha concluido que *«siempre que falta o se encuentre desintegrada la terna para elegir al contralor territorial, las corporaciones públicas deberán desarrollar todas las actuaciones en punto de reconstitución, como garantía de participación efectiva de los aspirantes en el procedimiento que se adelanta»*.<sup>19</sup>

En relación con el alcance de la renuncia de candidatos en procesos de elección, la Sección Quinta en auto del 31 de marzo de 2022<sup>20</sup>, señaló:

*«En efecto, el acto de renuncia es un acto que emana de la discrecionalidad de cada individuo, así como voluntariamente se decide ser candidato, de igual manera voluntariamente se puede dejar de serlo, pues no se puede violentar la libertad de la que goza cada persona, so pena de desconocer los derechos reconocidos en la carta política.*

*Ahora, para que la renuncia a una candidatura surta efectos, basta con que la misma sea presentada por “el renunciante directamente o por conducto de los inscriptores, ante el funcionario electoral correspondiente”, lo que indica que la abdicación tiene efectos inmediatos.»*

Conforme al anterior recuento, la Sala precisa que las normas que la parte demandada sugiere sean tenidas en cuenta no resultan aplicables, pues el artículo 2 del Decreto 770 de 2021, que modificó el artículo 2.2.11.1.3.<sup>21</sup> del

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta; rad. 81001-23-39-000-2022-00042-01, auto del 14 de julio de 2022, MP Rocío Araújo Oñate.

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta; rad. 11001-03-28-000-2022-00022-00. MP Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>21</sup> «Renuncia. Toda persona que sirva un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente en cualquier tiempo.

La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta por escrito, de forma espontánea e inequívoca, su decisión de separarse del servicio.

Si la autoridad competente creyere que hay motivos notorios de conveniencia pública para no aceptar la renuncia, deberá solicitar el retiro de ella, pero si el renunciante insiste deberá aceptarla.

La renuncia regularmente aceptada la hace irrevocable.

Presentada la renuncia, su aceptación por la autoridad competente se producirá por escrito, y en el acto administrativo correspondiente deberá determinarse la fecha en que se hará efectiva, que no podrá ser posterior a treinta (30) días de su presentación.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector Función Pública, regula la renuncia de empleados públicos a diferencia del caso concreto en donde se trata de un aspirante, razón por la que en criterio de esta Sección no tiene que ser aceptada y su sola presentación tiene plenos efectos.

En este contexto, ante la manifestación voluntaria y expresa de Carlos Alberto Gallego Suárez de declinar a su aspiración, la terna inicial se desintegró, por cuanto solo se incluyeron dos de los tres participantes seleccionados, circunstancia que imponía para la asamblea el deber de reconfigurarla con quien obtuvo el cuarto lugar del puntaje definitivo.

En las anotadas condiciones, se encuentra que al momento de realizarse la elección del contralor departamental no estaba garantizada la integridad de la terna por la falta absoluta derivada del retiro de uno de los aspirantes, circunstancia que implicaba indefectiblemente la suspensión de la elección con el propósito de que la terna fuera recompuesta, con sujeción al procedimiento reglado en el parágrafo del artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019.

En igual sentido, la Sala también ha precisado que la recomposición de la terna no está condicionada a que la falta absoluta tenga ocurrencia en una fase determinada de la actuación, toda vez que su integridad debe estar garantizada a lo largo de todo el procedimiento:

*«94. Bajo este contexto, esta Judicatura desestima el argumento, por cuanto:*

- *Aceptarlo, supondría un desconocimiento del artículo 272 constitucional que prescribe que “los Contralores departamentales (...) serán elegidos por las Asambleas Departamentales, (...) de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley.”*

*Es decir, la norma constitucional establece que la elección debe ser precedida de la conformación de una terna, cuya integridad deberá ser*

Vencido el término señalado en el presente artículo sin que se haya decidido sobre la renuncia, el servidor dimitente podrá separarse del cargo sin incurrir en abandono del empleo, caso en el cual se generará automáticamente la vacancia definitiva del mismo, o continuar en el desempeño del empleo, caso en el cual la renuncia no producirá efecto alguno.

La competencia para aceptar renunciaciones corresponde al jefe del organismo o al empleado en quien éste haya delegado la función nominadora.

Quedan terminantemente prohibidas y carecerán en absoluto de valor las renunciaciones en blanco, o sin fecha determinada, o que mediante cualquiera otra circunstancia pongan con anticipación en manos de la autoridad nominadora la suerte del empleado.

La presentación o la aceptación de una renuncia no constituyen obstáculo para ejercer la acción disciplinaria en razón de hechos que no hubieren sido revelados a la administración, sino con posterioridad a tales circunstancias.

Tampoco interrumpen la acción disciplinaria ni la fijación de la sanción.»





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

*garantizada a lo largo del procedimiento, incluso cuando su disgregación se cristaliza en la fase de entrevista, previa a la designación del representante legal de este órgano fiscal.*

- *Admitirla, conllevaría interpretar el párrafo único del artículo 10 de la Resolución N° 0728 de 2019, en un sentido que desconoce su literalidad. (...)*

*Nótese que el mandato de reconfirmación no está supeditado a que la falta absoluta –renuncia– tenga ocurrencia en una fase determinada de la actuación eleccionaria.*

*En efecto, lo que pretende la disposición es tener siempre constituida la terna, con el propósito de que se cumpla el artículo 272 superior, para que la designación del contralor departamental sea precedida de una terna en específico.*

*Acoger la tesis de la Asamblea implicaría sujetar esta norma –artículo 10 de la Resolución N° 0728 de 2019, a una condición que no ha sido establecida directamente por la autoridad reguladora del trámite»<sup>22</sup>*

De este modo, resulta fuera de contexto la alegación respecto a la firmeza de la Resolución 007 del 15 de enero de 2022, que contiene la publicación de la terna, y como consecuencia de esto, la aplicación de los artículos 2 y numeral 1° del 87 del CPACA y el 8 de la Ley 153 de 1887, pues por mandato de la Constitución Política es necesario que el nombramiento del cargo de contralor territorial se produzca en el marco de una terna debidamente consolidada que reúna a los mejores candidatos, hecho que no ocurrió en el caso concreto ante el desistimiento de uno de sus miembros.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que lo pretendido por las normas que regulan la materia, como se expuso en forma previa, es que al momento de la elección se garantice un abanico de posibilidades para los nominadores, esto es, tres aspirantes.

Con fundamento en lo anterior, la decisión de la asamblea de no aceptar la renuncia presentada constituye no solo un constreñimiento a la expresa y libre voluntad del aspirante de apartarse de la convocatoria, sino que, adicionalmente, se erige como un falso motivo para soportar la continuación del proceso de elección, toda vez que, a pesar de tener certeza de esa circunstancia, creó la ficción de que la terna estaba debidamente conformada, hasta llegar al extremo de depositar un voto a favor de la aspiración declinada.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta; rad. 81001-23-39-000-2022-00042-02, 7 de diciembre de 2022, M.P.: Rocío Araújo Oñate.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

Sobre la validez de las renunciaciones formuladas en los procesos electorales, esta Sala ha recalado:

*«110. Se trata de una “manifestación negativa” del derecho de conformación del poder político, en el que el candidato inicialmente vinculado al trámite descarta su candidatura, movido por intereses que lo llevan a hacerse a un lado.*

*111. Atendiendo a su naturaleza discrecional, se ha estimado que la validez de las renunciaciones formuladas en los procesos democráticos no pende de la aceptación por parte de la autoridad ante la cual se radican. Así, en decisión del 14 de julio de 2022, esta Judicatura adujo:*

*“114. En lo que corresponde a la naturaleza de las renunciaciones en el marco de los trámites electorales, esta Corporación explicó en auto del 31 de marzo de 2022*

*En efecto, el acto de renuncia es un acto que emana de la discrecionalidad de cada individuo, así como voluntariamente se decide ser candidato, de igual manera voluntariamente se puede dejar de serlo, pues no se puede violentar la libertad de la que goza cada persona, so pena de desconocer los derechos reconocidos en la carta política (...)*

*117. En consonancia, la renuncia de esta terna no podía estar sujeta a la fiabilidad de los argumentos expuestos o a su aceptación por parte de la corporación pública de elección popular, al tratarse de un acto potestativo, cuyos efectos se causan inmediatamente, sin que existan términos perentorios que deban ser observados para su radicación.” (Subrayas fuera de texto)*

*112. Se colige de lo reproducido que la esencia potestativa de las renunciaciones –como otra de las caras del derecho a acceder a cargos públicos– impide que su valía esté, por regla general, mediada por la aceptación de la manifestación a desligarse de la actuación, pues, como se ha aseverado, no corresponde a uno de sus condicionamientos.»<sup>23</sup>*

De lo anterior, también se precisa que el argumento expuesto por los apelantes dirigido a que la renuncia debió presentarse ante la Universidad del Atlántico y no ante la asamblea, tampoco es de recibo dado que es a la corporación pública a quien le corresponde llevar a cabo todas las actuaciones que conduzcan a la reconstrucción de la terna en el evento de presentarse una falta o desintegración de ésta para elegir al contralor territorial.

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. 6 de octubre de 2022. Radicado 11001-03-28-000-2022-00126-00. M.P.: Rocío Araújo Oñate.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

Así las cosas, los argumentos expuestos en los recursos de apelación no tienen vocación de prosperidad por cuanto el acto acusado desconoció las normas que regulan el procedimiento de elección, esto es, el artículo 272 superior y parágrafo del artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019, al no reconstituir la terna luego de la renuncia irrevocable de uno de los ternados.

#### **4.2. La apelación del demandante**

Por otra parte, respecto al recurso de apelación formulado por el señor Juan Manuel Vanegas Acevedo, en calidad de demandante, la Sala encuentra que debe confirmarse la decisión de primera instancia de declarar probada la excepción de caducidad frente a la reforma de la demanda presentada, por las razones que se exponen a continuación:

La Asamblea Departamental de Risaralda, en el proceso acumulado con radicado 66001-23-33-000-2022-00077-00, propuso la excepción de caducidad de la reforma de la demanda, al considerar que dicho escrito se presentó con posterioridad al 27 de abril de 2022, fecha en la que caducaba el medio de control de nulidad electoral.

El tribunal precisó que la expresión “cargos” contenida en el artículo 278 del CPACA, hace referencia a las razones de derecho por las cuales el accionante considera que el acto está viciado de nulidad, es decir, los motivos de impugnación del acto de elección o nombramiento, que comprende no solo las disposiciones normativas en las que se sustenta el reproche de ilegalidad, sino que incluye el concepto de la violación.

En este orden de ideas, expuso que las consideraciones planteadas por el accionante se enmarcan dentro del concepto de «cargos», en la medida en que fueron invocadas nuevas disposiciones normativas infringidas y las razones de la vulneración, pues si bien es cierto el accionante trata de fundamentar lo alegado inicialmente en el libelo introductorio relativo a que no se encontraba conformada la terna para la elección de contralor departamental, una cosa es que aquella se derive por la renuncia de uno de los ternados y otra muy diferente que tenga su origen en una presunta causal de inhabilidad.

Ahora, respecto al fundamento fáctico, aunque podría considerarse como una ampliación de los hechos, lo cierto es que aquellos contienen explicaciones sobre la forma en como presuntamente el acto acusado es contrario al ordenamiento jurídico, pues hace referencia a la posible existencia de una causal constitutiva de inhabilidad por parte de uno de los





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

ternados, razón por la que no puede entenderse como una mera adición de los supuestos fácticos, por cuanto buscan comprobar cómo a través de una condición inhabilitatoria en la que supuestamente se encontraba uno de los ternados, en esa medida la elección de contralor se realizó a partir de una dupla y no una terna, con lo que se inobservó las disposiciones especiales que regulan tales procedimientos.

En ese sentido, el tribunal estimó que si bien, ambos argumentos giran en torno a la misma causal de nulidad planteada con la demanda, lo cierto es que, con la reforma fueron planteados nuevos reproches que se derivan de otras actuaciones que se endilgan al acto acusado, que deben ser introducidas en el término de caducidad del medio de control de nulidad electoral, que es de 30 días.

El artículo 278 de la Ley 1437 de 2011 señala: *«La demanda podrá reformarse por una sola vez dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto admisorio de la demanda al demandante y se resolverá dentro de los tres (3) días siguientes. Podrán adicionarse cargos contra el acto cuya nulidad se pretende siempre que no haya operado la caducidad, en caso contrario se rechazará la reforma en relación con estos cargos.»*

La Sala comparte que los fundamentos expuestos en el escrito de la reforma corresponden a nuevo cargo por cuanto si bien pretende atacar el acta de elección, lo cierto es que pone de presente la presunta inhabilidad de uno de los ternados sobre la base de un marco normativo distinto de la renuncia que no fue expuesto de forma oportuna en la demanda.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que revisado el material probatorio que reposa en el expediente, se encontró que la publicación del acto de elección se realizó por aviso fijado del 8 al 15 de marzo de 2022, por tanto, el término de caducidad empezó a correr desde el 17 de marzo hasta el 6 de mayo de 2022, y la reforma de la demanda se radicó el 28 de junio de 2022, es decir por fuera del plazo de conformidad con lo establecido en el artículo 164 de CPACA.

En ese orden de ideas, si bien es cierto la reforma de la demanda es una oportunidad para adicionarla, aclararla o modificarla, ello no implica que se puedan incluir nuevas acusaciones respecto de las cuales ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad, presupuesto procesal que por su naturaleza puede ser estudiado en la sentencia como en efecto ocurrió.

Dicho esto, el siguiente punto del recurso está encaminado a que se realice un estudio frente a la presunta inhabilidad del ternado, señor Carlos Alberto Gallego Suárez y si en tal sentido, se dejaron de valorar algunas pruebas





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

que darían lugar a la compulsión de copias a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación.

Como puede advertirse el análisis de este aspecto está condicionado a la prosperidad del argumento anterior, sin embargo, como se demostró la falta de oportunidad en la presentación de la reforma impide continuar con su estudio.

Con todo, vale la pena precisar que el acto que es objeto de discusión contiene la elección del señor Giovani Arias, razón por la cual el estudio de posibles inhabilidades de quienes fueron ternados y no elegidos resulta inane máxime si se tiene en cuenta que para el caso concreto el señor Gallego Suárez renunció de manera irrevocable al proceso.

Sobre el particular, esta Sección ha dicho:

*«Frente a este punto la Sala recuerda que ha sido la jurisprudencia de esta sección la que ha zanjado las discusiones de nulidad electoral cuando se centran en demostrar la existencia de vicios, inhabilidades o diferentes situaciones subjetivas en quienes fueron ternados, pero no elegidos. Al respecto, la sección electoral afirmó sobre este particular que, a través del medio de control se debate la elección del demandado, entendido como aquel que quedó elegido, por lo que de advertirse alguna inconsistencia en los requisitos acreditados por los demás ternados, esta situación no comporta una afectación a la elección.*

(...)

*Sobre este particular, la Sala reitera el criterio expuesto en la sentencia de 1° de marzo de 2018, en la que se precisó que, con el medio de control se debate la elección del demandado entendido como aquel que quedó elegido, por lo que de advertirse alguna inconsistencia en los requisitos acreditados por los demás ternados, esta situación no comporta una afectación a la elección.*

*En esa oportunidad, se reiteró lo dicho por la Sección en fallo de 8 de febrero de 2018, en la que se señaló:*

*“La Sala concuerda con el Ministerio Público y encuentra que este reproche no tiene la vocación de modificar la sentencia de primera instancia, comoquiera que la señora Tabares no resultó electa y, por consiguiente, resulta superfluo examinar si aquella estaba inhabilitada o no”.*

*De esta manera, para la Sala, en igual sentido que en aquellas oportunidades, en la hipótesis de que prosperaran las censuras presentadas respecto del presunto incumplimiento de los requisitos del*





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

*ternado Luis Andrés Fajardo Arturo, no afectaría el acto de elección que se pide anular, por lo que resulta innecesario su estudio.*

(...)

*La jurisprudencia ha entendido que, la eventual configuración de una causal de nulidad electoral de carácter subjetivo tiene relevancia jurídica en el evento en que recaiga directamente sobre el elegido y no en los demás candidatos, ello debido (i) al carácter personal, excepcional, taxativo y de interpretación restrictiva que tienen las inhabilidades, las cuales no se pueden proyectar en personas distintas a quien incurre en ellas (desde la perspectiva subjetiva de la causal del artículo 275-5 del CPACA); y (ii) la imposibilidad de llevar a cabo un análisis de incidencia, para el presente caso, de orden objetivo del impacto directo y trascendental en el resultado de la elección de las eventuales inhabilidades que recaen en quienes participaron en ella como candidatos pero no resultaron designados (desde la perspectiva de la expedición irregular). Lo anterior por cuanto, tal regla no puede ser aplicada de manera general a todos los casos, pues vistos los hechos y situaciones particulares fue necesario analizarlo en ese sentido.»<sup>24</sup>*

Así las cosas, la Sección no se detendrá en el análisis de este punto, en primer lugar, porque los argumentos expuestos hacen parte de la reforma a la demanda sobre la cual se declaró probada la excepción de caducidad propuesta por la Asamblea Departamental de Risaralda, y, en segundo lugar, porque sobre quien se predica la presunta inhabilidad no es la persona que resultó electa y a cuyo objeto se circunscribe el presente medio de control de nulidad electoral.

Por todo lo anterior, se confirmará la decisión de primera instancia en su integridad.

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

## FALLA

**PRIMERO:** Confirmar la sentencia del 2 de febrero de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta; rad. 76001-23-33-000-2022-00050-01, del 3 de noviembre de 2022, M.P.: Luis Alberto Álvarez Parra.





Demandante: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros  
Demandado: Giovani Arias y otro  
Rad: 66001-23-33-000-2022-00076-02 ACUM

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”

