



Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña
Demandada: secretaria de la Comisión Primera
Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes
Rad: 11001-03-28-000-2022-00282-00

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

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00282-00
Demandante: HAROLD EDUARDO SUA MONTAÑA
Demandada: AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO, SECRETARIA DE LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, PERIODO 2022-2026

Tema: Alcance del artículo 149 de la Constitución Política

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a decidir la demanda presentada por el señor Harold Eduardo Sua Montaña, en nombre propio, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la elección de la señora Amparo Yaneth Calderón Perdomo como secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Pretensiones

El actor solicitó puntualmente lo siguiente:

“Como esta corporación el juzgado 37 administrativo oral del circuito de Bogotá rechazó acción de tutela enfocada principalmente contra los actos de posesión del presidente de la junta preparatorio y los ciudadano congresistas que no son un acto administrativo en strictu sensu según la reiteración en ese sentido hecha en Sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 22 de septiembre de 2005 disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=71158#00207> pero sí constituyen un requisito esencial para el ejercicio efectivo de la representación



política correspondiente de conformidad con la Sentencia T-003 de 2002 y los artículos 122 de la Constitución y 17 de la ley quinta de 1992 y subsidiariamente sobre las postulaciones frente a las cuales tampoco cabe demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa por ser actos administrativos de trámite de acuerdo con la sentencia del 22 de noviembre de 2009 de la Sección Quinta del Consejo de Estado disponible en [https:// www.consejodeestado.gov.co/ documentos/boletines/PDF /11001-03-28-000-2008-00026-00.pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-28-000-2008-00026-00.pdf), se pretende entonces a través del medio de control de nulidad electoral del acto mediante el cual Amparo Yaneth Calderón Perdomo fue elegida como Secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes para el periodo 2022-2026 sin aún estar efectuada su publicación en la forma prevista en el inciso 1° del artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y por desconocimiento del artículo 149 de la Constitución". (Sic a toda la cita)

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes:

1.2. Hechos

Sostuvo que el 20 de julio de 2022, se realizó la sesión inaugural del Congreso 2022-2026. En el orden del día -relató- estaba prevista la instalación del período constitucional de reuniones ordinarias del Congreso por parte del señor presidente de la República. Asimismo, la intervención de los partidos y movimientos políticos declarados en oposición, con fundamento en el artículo 14 de la Ley 1909 de 2018, la toma de juramento y posesión del presidente de la junta preparatoria y de los congresistas, periodo 2022-2026, la lectura y consideración de la renuncia del magistrado del Consejo Nacional Electoral, doctor Jaime Luis Lacouture Peñaloza, y la aprobación del acta.

Precisó que el senador Julián Gallo, vocero de los partidos y movimientos políticos en oposición, una vez instalado el período constitucional de sesiones ordinarias por parte del presidente de la República, tomó la palabra, en ejercicio del artículo 14 de la Ley 1909 de 2018, para expresar que *"dadas las pocas condiciones que tenemos, me traslado entonces y los invitó al Nuevo Congreso de la República que comenzará a sesionar desde hoy y desde allí haremos nuestra intervención"*.

Anotó que, posteriormente, fue posesionado el presidente de la junta preparatoria, el señor Juan Diego Gómez Jiménez, encargado de la toma del juramento de los congresistas electos, quienes iniciaban su periodo constitucional el 20 de julio de 2022. Precisó que, acto seguido, el electo Juan Carlos Lozada Vargas dijo exactamente *"es que me aqueja una preocupación ... me gustaría que tal vez el presidente... el secretario nos lea los artículos doce y trece del reglamento porque el exsenador Gómez, sin ostentar la condición de senador de la república, nos ha tomado el juramento"*.

Resaltó que, efectuada la posesión de los senadores y representantes a la Cámara, período 2022-2026, el presidente de la junta preparatoria pidió permiso para



retirarse y levantó la sesión inaugural del Congreso en pleno. La terminación de esa reunión fue ratificada por el secretario general de la Corporación, Gregorio Eljach Pacheco.

Anotó que, no obstante, el presidente de la junta preparatoria *“debió conjugar el verbo ‘levantar’ en presente indicativo y no en infinitivo ni quien contestase el mencionado interrogante sea el mismo secretario diciendo “sí, acaba de levantarla”.*

Indicó que, de conformidad con lo anterior, la sesión inaugural del Congreso de la República terminó de manera irregular, sin que se agotaran los 2 puntos finales del orden del día restantes, esto es, la lectura y consideración de la renuncia del magistrado del Consejo Nacional Electoral y la aprobación del acta de esa sesión.

Sostuvo que, sobre el particular, se les advirtió a los representantes a la Cámara electos: *“mañana, el presidente del senado convocará al Congreso en pleno para que votemos la renuncia del Magistrado Jaime Lacouture; una vez se vote esa renuncia, esta Cámara va a sesionar y va a elegir su mesa directa y su secretaría general. Les anuncio esto para que mañana en la mañana estén agendados, vamos a citar por secretaría general”.*

Anotó que en la reunión del Congreso en pleno del 21 de julio de 2022 se abordó el único punto del orden del día, esto es, *“Lectura y consideración de la renuncia del honorable Magistrado del Consejo Nacional Electoral, doctor Jaime Luis Lacouture Peñaloza”.* Una vez agotado ese asunto, el presidente señaló *“levantamos la sesión del congreso pleno. En el Senado de la República sesionará el martes a los ocho de la mañana en plenaria y luego se instalará comisiones. La Cámara de Representantes inmediatamente sesionará aquí, presidida por el señor vicepresidente reelecto tal y como lo ordena el artículo doce y trece de la ley quinta. De manera que, descansen los que puedan, trabajemos los que queramos. Nos vemos el martes”.*

Agregó que, finalizada dicha sesión, el mismo 21 de julio de 2022 se reunió la plenaria de la Cámara de Representantes con el fin de designar su Mesa Directiva, su secretario(a), subsecretario(a) y director(a) administrativo (a). Sostuvo que en dicha reunión se puso de presente que no podían llevarse a cabo tales designaciones, pues no se hizo en la sesión que ordena la ley. Además, precisó que en la referida reunión se manifestó el posible impedimento que podía recaer en el candidato Jaime Luis Lacouture, ex magistrado del Consejo Nacional Electoral, a quien le había sido aceptada la renuncia el mismo día.

Indicó que, finalmente ese mismo 21 de julio de 2022, se eligieron las referidas dignidades de la Cámara de Representantes. Por su parte resaltó que, en plenaria de la Cámara en comento, del 2 de agosto de 2022, fueron instaladas las Comisiones Constitucionales Permanentes, Legales y Especiales de dicha célula legislativa.



Mencionó que terminada la plenaria de ese día, los representantes recientemente escogidos para conformar la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes iniciaron la reunión, en la cual eligieron secretaria de dicha comisión a la ciudadana Amparo Yaneth Calderón Perdomo.

Señaló que presentó una acción de tutela tendiente a que se ordenara rehacer la sesión inaugural del periodo del Congreso 2022-2026, desde el momento en el cual el presidente declaró la instalación, con la consecuente invalidez de todo lo actuado por los congresistas. Ello con fundamento en el artículo 149 de la Constitución tras haber tomado posesión el presidente de la junta preparatoria y los parlamentarios pese a la alteración del orden del día de la sesión inaugural. Sin embargo, destacó que dicha solicitud de amparo constitucional fue rechazada.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Sobre este particular, el demandante refirió la causal genérica del artículo 137 del CPACA, referente a la infracción de las normas en que debía fundarse el acto. Particularmente, sostuvo que se desconoció el artículo 149 de la Constitución Política y la Ley 5 de 1992 en sus artículos 15, 16, 81 y 114, en consideración a las irregularidades presentadas en la sesión inaugural del Congreso de la República y en la reunión en la que se eligió la mesa directiva y el secretario general de la Cámara de Representantes.

Sostuvo que la elección demandada fue llevada a cabo *“sin haber sido aplicada la consecuencia jurídica del artículo 149 constitucional”*, cuando esta afecta el juramento y posesión del presidente de la junta preparatoria y los ciudadanos congresistas, siendo dichos actos *“un requisito esencial para el ejercicio y desempeño de las funciones de dichos cargos de conformidad con la sentencia T-003 de 1992 y los artículos 122 de la Constitución y 17 de la ley quinta de 1992”* además de *“estar desatendidos”* en tales reuniones del Congreso *“tanto la ley (sic) quinta de 1992 como la ley (sic) 1909 de 2018”* cuyos preceptos *“se configuran en el supuesto de 'condiciones constitucionales' figurado en el artículo 149 constitucional”*.

Argumentó que las posesiones del presidente de la junta preparatoria y los congresistas carecen de validez, por haberse realizado tras una alteración del orden del día establecido para la sesión inaugural.

Resaltó que el delegado de las organizaciones políticas en oposición, Julián Gallo, manifestó que se trasladaría a la nueva sede del Congreso *“debido a las pocas condiciones que tenemos”* y desde allí haría su intervención, conforme a la Ley 1909 de 2018 y a la Resolución 313 de 2018 del Consejo Nacional Electoral.



Apuntó que la referida manifestación correspondió a una proposición, conforme a los artículos 15, 16, 81 y 114 de la Ley 5ª de 1992 y, por lo mismo, alteró el orden del día. Motivo por el cual, la elección del presidente de la junta preparatoria y la posesión de los nuevos congresistas se llevó a cabo sin la intervención de la oposición. Situación irregular que afecta todas las actuaciones posteriores, conforme a lo establecido en el artículo 149 de la Constitución Política.

Mencionó que la sesión inaugural del periodo 2022-2026 del Congreso de la República, no se levantó en debida forma, toda vez que la mesa directiva de la junta preparatoria, frente a una proposición del presidente de esta para levantar la sesión, procedió a hacerlo sin agotar los últimos dos puntos del orden del día, conforme lo disponen los artículos 3 y 114 de la Ley 5 de 1992.

Indicó que, la instalación de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue irregular y, por ende, la elección de su Mesa Directiva, comoquiera que fue realizada por su homóloga de la Cámara que, en su sentir, también fue elegida de manera irregular. En efecto, sostuvo que los representantes fueron citados e informados para sesionar el 21 de julio de 2022 después de la sesión de Congreso en pleno, citación que carece de validez por no ajustarse sistemáticamente a lo dispuesto en los artículos 40, 38, 80 y 84 de la Ley 5 de 1992.

Señaló que los artículos 80 y 84 de la referida ley, son claros en consignar que las mesas directivas fijarán el orden del día y *“La citación de los Congresistas a las sesiones plenarias y a las de las Comisiones debe hacerse expresamente por la secretaría y en oportunidad”*. Igualmente, el artículo 40 de la Ley 5 de 1992 estipula expresamente que *“La Mesa Directiva de cada Cámara se compondrá de un presidente y dos vicepresidentes”* y el artículo 38 expone como función del presidente provisional, únicamente presidir la primera sesión del periodo legislativo de la célula legislativa respectiva. Pese a ello -afirmó- no hay registro de que la citación a la Plenaria del Congreso y de la Cámara para el 21 de julio, fuera dada expresamente por la secretaría sino más bien por quien el Senado eligió como presidente de esa corporación el 20 de julio de 2022 y *“empleando el plural mayestático en tiempo verbal futuro indicativo (véase hechos 8, 10 y 17 de este escrito) y las órdenes del día emitidas con ese propósito no fueron suscritas por quienes componen las respectivas mesas (véase hecho 27 de este escrito, por ejemplo)”*. En suma, consideró que la citación a la plenaria de la Cámara no fue realizada por quien debía hacerlo.

Agregó que el informe de la Comisión de Acreditación de la Cámara de Representantes, respecto del candidato Lacouture Peñaloza para la secretaría de dicha corporación, era objetable por no ajustarse a una interpretación armónica de los artículos 135 y 179 de la Constitución.

Sostuvo que la elección de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes,



periodo 2022-2023, carece de validez al no haberse sometido una proposición de aplazamiento por una decisión inadecuadamente motivada. En efecto, mencionó que *“el desarrollo de la sesión plenaria (véase hechos 26 a 45 de este escrito) refleja rotundamente un interés de la mayoría de los representantes de realizar la votación sin que se advirtiera la inhabilidad precedentemente señalada como alguien hubiera propuesto la declaratoria de sesión permanente para evitar quebrantar el término de duración de sesiones plenarios estipulado en el artículo 83 de la ley quinta y además el sustento dado a la proposición de aplazamiento es materialmente ausente pues las normas citadas solamente describen la prelación y legitimación de la proposición de aplazamiento mas no indican algún supuesto para su no sometimiento y las circunstancias de tiempo, modo y lugar transmutan el alcance de la misma hacia el aplazamiento de la votación de cada uno de los cargos a elegir ese día”* (Sic a toda la cita).

Aseguró que la conformación de las comisiones constitucionales, legales y especiales de la Cámara de Representantes carecen de validez al no haberse votado el aplazamiento de la elección de la Comisión de Acusaciones como consecuencia de una inadecuada interpretación de la mesa directiva sobre las palabras del representante Alfredo Mondragón Garzón, expresadas antes de la votación de cada una de las mencionadas comisiones. Anotó que, aun cuando se considerara que no había lugar a votarse aplazamiento alguno durante la elección de las comisiones constitucionales, legales y especiales de la Cámara, la designación demandada carece de validez al haberse abierto el registro de la votación sin que fuera cerrada la discusión sobre la proposición de aplazamiento.

Expuso que el secretario de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 2 de agosto de 2022 indicó *“se abre el registro señor presidente”*, antes de que quien presidía dicha reunión cerrara la discusión sobre la proposición respecto a la composición de las comisiones constitucionales, legales y especiales de la Cámara. De manera que -indicó- se desconoció el numeral 4 del artículo 115 de la Ley 5 de 1992 que exige que solo puede darse inicio a una votación, cuando ya se ha cerrado una proposición.

Concluyó que, por lo expuesto, se configura el supuesto de *“reunión del Congreso efectuada sin las condiciones constitucionales”* establecido en el artículo 149 de la Constitución, cuya consecuencia es la invalidez de los actos realizados, entre otros, la elección de la secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

2. Actuación procesal

Mediante auto del 6 de septiembre de 2022 se inadmitió la demanda y se ordenó a la parte actora que corrigiera los yerros señalados, puntualmente, que identificara con toda precisión el acto de elección demandado, la causal de nulidad invocada y



el concepto de la violación con toda claridad.

Dicho requerimiento fue atendido por el demandante quien precisó que la causal de nulidad invocada era la infracción de normas superiores y, particularmente precisó lo siguiente: *“la ocurrencia de una infracción normativa directa cuando hay “i) falta de aplicación, ii) aplicación indebida o, iii) interpretación errónea” (cursiva fuera del texto) y a su vez señala el estar configura la primera de estas tres formas cuando “el juzgador ignora su existencia, o porque a pesar de que conoce la norma, tanto que la analiza o sopesa, sin embargo, no la aplica a la solución del caso” (cursiva fuera del texto), el meollo de la elección cuya nulidad se pretende es su realización sin haber sido aplicada la consecuencia jurídica del artículo 149 constitucional por las irregularidades cometidas hasta ese momento durante el cuatrenio legislativo, es decir, pese a carecer de validez jurídica y efecto alguno los juramentos realizados en el Congreso en Pleno del 20 y 21 de julio y los actos realizados en la Plenaria de la Cámara del 21 de julio y 2 de agosto de 2022 al confluir respectivamente en ellas lo expuesto en el escrito inicial.*

(...) Por ende, la realización de dicha elección en esa fecha resulta permeada de las repercusiones jurídicas de la invalidez de las mencionadas reuniones congregacionales del 2 de agosto y 20 y 21 de julio de 2022 sin posibilidad de convalidación subsecuente.” (Sic a toda la cita)

Por auto del 19 de septiembre de 2022 se admitió la demanda y se ordenó la notificación personal de dicha providencia a la demandada y demás interesados en los términos del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.1 Contestaciones

2.1.1 Amparo Yaneth Calderón Perdomo– secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

Mediante apoderada, la demandada intervino en los siguientes términos:

Sostuvo que las sesiones del Congreso y de la Cámara de Representantes, que se llevaron a cabo el 20 y 21 de julio de 2022, respectivamente, son válidas.

Precisó que las sesiones de instalación del Congreso no afectaron la elección de los secretarios de las Comisiones Constitucionales Permanentes, en la medida en que la selección de dichos funcionarios corresponde a otro evento con diferentes requisitos legales que se cumplieron a cabalidad en este caso.

Anotó que, en todo caso, no es cierto que se haya alterado el orden del día en la sesión de la instalación del Congreso y la junta preparatoria. Toda vez que, el artículo 77 de la Ley 5 de 1992, cuando se turbe el orden del día en las Cámaras o



sus comisiones, durante la consideración de cualquier asunto, el presidente puede diferirla a conveniencia, para lo cual se dispondrá hasta la sesión siguiente y, adoptada esa determinación, se pasará a considerar los demás asuntos del orden del día.

Explicó que, en esa medida, tal y como ocurrió en el presente caso, el presidente del Congreso saliente, Juan Diego Gómez, ejerció una facultad expresamente señalada en la ley, al continuar con los demás puntos del orden del día, entre ellos, la posesión del presidente de la Junta Preparatoria para la posesión del Congreso, sin negar claramente a la oposición su derecho de réplica de 20 minutos, pues verbalmente expresó “*antes de desplazarse debemos agotar el orden del día*” entre los minutos 3:25:00 y 3:26:26 del video de la posesión del Congreso aportado por el actor.

Apuntó que, además, dicho derecho de réplica fue objeto de renuncia por parte del senador Julián Gallo Cubillos, tal como consta en la página 14 de la Gaceta del Congreso 991 de 2022. De otro lado, el actor afirmó que la posesión del presidente de la junta preparatoria desconoció los artículos 15 y 16 de la Ley 5 de 1992, lo cual -señaló- no es cierto, en la medida en que se cumplió cabalmente con los requisitos de dichas disposiciones, tal como consta en las grabaciones.

Aseguró que se realizó la declaración por parte del Senado y Cámara de la apertura del Congreso y el mismo presidente juró en los términos del artículo 16 de la Ley 5 de 1992. De cualquier forma -precisó- aunque dichos actos tuvieran algún vicio de legalidad, ello no tiene ninguna incidencia en la elección de la demandada, sino con los respectivos actos que tuvieron lugar en el Congreso el 20 y 21 de julio de 2022.

Anotó que, si lo pretendido es la nulidad de lo actuado en las sesiones del 20 y 21 de julio de 2022, el medio de control de nulidad electoral debió encaminarse respecto de los actos de elección y demás actuaciones que se llevaron a cabo en esas reuniones.

Resaltó que, de otro lado, el actor alegó que la sesión del 21 de julio de 2022, no fue debidamente convocada a la luz de los artículos 40, 38, 80 y 84 de la Ley 5 de 1992. Según el demandante, esa indebida citación surgió por el hecho de que fue el presidente y no la secretaria quien, en sesión del 20 de julio de 2022, convocó a los congresistas a sesionar al día siguiente, planteando un escenario en donde la sesión tuviera un orden del día diferente.

Argumentó que el artículo 80 de la Ley 5 de 1992 en el inciso segundo, estipula que, cuando en una sesión no se hubiere agotado el orden del día señalado para ella, en la siguiente continuará el mismo orden hasta su conclusión. Con base en dicha disposición, es evidente que la pretensión que busca invalidar toda la actuación del



Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña
Demandada: secretaria de la Comisión Primera
Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes
Rad: 11001-03-28-000-2022-00282-00

Congreso con fundamento en una indebida citación a sesionar, carece de toda lógica, en tanto el asunto discutido en la sesión del Congreso en pleno del 21 de julio de 2022, fue el de la renuncia del magistrado Jaime Luis Lacouture Peñaloza, punto que se aplazó en la sesión del 20 de ese mismo mes y año.

Sustentó que, en lo concerniente a los reparos sobre la inhabilidad del aspirante a secretario de la Cámara, el ex magistrado del CNE Lacouture Peñaloza y la “indebida certificación” de la Comisión de Acreditación Documental, es un asunto que en nada tiene que ver con la elección de la demandada.

Destacó que, la elección de la demandada se realizó en virtud de las funciones administrativas que tiene el Congreso para auto organizarse. En esa medida no tiene sentido afirmar o presumir que dicho acto de designación se fundamentó en el uso de la función propia del Congreso como legislador, en los mismos términos que el artículo 149 de la Constitución exige para configurar la nulidad de las actuaciones del Congreso. De manera que – señaló- no aplica el sustento normativo de la demanda de la referencia, puesto que corresponde a una errónea interpretación de dicha normativa, que no se puede aplicar a una actuación plenamente administrativa de la Cámara de Representantes y sus comisiones.

Anotó que, de otro lado, el demandante señaló que lo actuado por el Congreso carece de validez en la medida en que, según él, no se discutió la proposición hecha por el representante Alfredo Mondragón Garzón en la plenaria del 2 de agosto de 2022, acerca del aplazamiento de la sesión, con fundamento en los artículos 112 y 115 de la Ley 5 de 1992. No obstante – precisó- dicho argumento carece de sustento, si se tiene en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-168 de 2012, en la que destacó que, si bien el reglamento del Congreso reconoce el derecho de los congresistas a formular proposiciones y a que las mismas se sometan a consideración de la comisión o plenaria respectiva, ello no significa que su sola radicación exima al parlamentario de su deber de diligencia inherente al trámite de la proposición. El citado deber se manifiesta no solo en la obligación de radicar la proposición y explicar su contenido, sino también en solicitar, antes de la culminación y votación del proyecto su sometimiento a discusión mediante una moción de orden. Guardar silencio sobre la existencia de una proposición para solo manifestarse sobre esta una vez culminado el trámite del proyecto, no tiene relevancia para afectar la validez del procedimiento.

Resaltó que, como consta en el Acta 4 de la plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso 1023, el representante Alfredo Mondragón Garzón sí radicó la proposición suspensiva, explicó el contenido de la misma, pero no realizó una moción de orden, motivo por el cual no se cumplió con el deber de diligencia en el trámite de la proposición y, por lo tanto, su no discusión no es suficiente para afectar la validez del trámite realizado por el



Congreso en dicha sesión.

Concluyó que el demandante no demostró de qué manera está viciado el procedimiento de la elección de la secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, razón por la cual solicitó denegar las pretensiones.

2.1.2 Cámara de Representantes – Comisión Primera Constitucional Permanente

Mediante apoderado intervino en los siguientes términos:

Señaló que, sobre las situaciones expuestas por el actor se hace necesario establecer que debe haber una relación directa y unívoca entre los razonamientos señalados en una demanda y sus pretensiones. En el asunto objeto de estudio se exteriorizan presuntos yerros en las sesiones inaugural del Congreso y primera de la Cámara de Representantes que no guardan coherencia con la pretensión de declarar la nulidad de la elección de la secretaria de la Comisión Primera Constitucional de esa célula legislativa.

Destacó que el demandante expone que se varió el orden del día, que se levantó la sesión sin los formalismos necesarios para tal efecto, que se eligió secretario de la corporación a una persona que estaba inhabilitada para ello, pero nada se dice de manera concreta sobre las irregularidades en las que supuestamente se incurrió en la elección de la secretaria de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara. Así las cosas, no existe una norma que funja como parámetro de control frente al proceso de elección que aquí se demanda.

Mencionó que, sin perjuicio de lo anterior, las supuestas irregularidades enunciadas no tienen la entidad suficiente de afectar la legalidad del acto de elección de la secretaria de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, toda vez que la voluntad depositada por los electores no puede quebrantarse por aspectos meramente formales que no guardan una relación inescindible o directa con el acto demandado.

Argumentó que, bajo la lógica expuesta por el actor, ninguno de los actos proferidos desde el 20 de julio de 2022 por el Congreso, y en especial por la Cámara de Representantes, tendría validez alguna. Tal consideración no tiene fundamento alguno y afectaría de manera determinante bienes jurídicos protegidos del más alto nivel, como la participación en el control y conformación del poder político por parte de todos los colombianos por medio de sus representantes.

Sustentó que contrario a lo expuesto por el actor, la oposición sí intervino y tuvo



garantías de participación en la instalación del Congreso, tal como quedó consignado en la Gaceta 991, páginas 13 y 14 que fue publicada en la Web institucional el 29 de agosto de 2022.

Estableció que el accionante confunde la sesión de instalación del Congreso, con la sesión inaugural de la Cámara de Representantes. En efecto, mientras que la primera de estas debe llevarse a cabo el 20 de julio de cada año, la última no tiene fecha definida en la norma que la contiene, esto es, la Ley 5 de 1992. Tal circunstancia fue advertida en la propia sesión inaugural, como se puede observar en el registro de video y se efectuaron las respectivas declaraciones, con el fin de dejar claro que un asunto diferente era la instalación del Congreso (sesión conjunta Cámara y Senado) y otra la sesión que se estaba desarrollando por primera vez en la Cámara baja, en la cual debía procederse de conformidad con la Ley y, en consecuencia, escoger a la secretaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Agregó que, en lo que concierne a los reparos sobre la elección del secretario de la Cámara de Representantes, Jaime Luis Lacouture, dicha circunstancia no tiene una incidencia o impacto directo en la elección demandada. De cualquier forma -afirmó- el levantamiento de la sesión con ocasión a la necesidad de adoptar una decisión sobre la renuncia del señor Lacouture está permitida en los términos del artículo 109 de la Ley 5 de 1992, facultad que fue ejercida por el presidente de la Corporación, sin que ello comporte irregularidad alguna.

3. Fijación del litigio

A través de proveído del 10 de noviembre de 2022, el despacho sustanciador advirtió que en este caso es posible dictar sentencia anticipada de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, en la providencia mencionada, se procedió a decretar las pruebas documentales aportadas y a fijar el litigio en los siguientes términos:

“Con base en los argumentos esbozados en la demanda y su contestación, se advierte que en este caso se debe establecer si hay lugar a declarar o no la nulidad de la elección de la señora Amparo Yaneth Calderón Perdomo como secretaria general de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, contenida en el Acta 01 del 2 de agosto de 2022. Para el efecto se debe determinar si la elección demandada incurrió en la causal de infracción de norma superior en que debía fundarse el acto. Para ello, deberá constatarse si el procedimiento efectuado para la elección demandada estuvo precedido de varias irregularidades en el trámite, que desconocen el artículo 149 de la Constitución Política. Particularmente, deberá establecerse si los siguientes vicios tienen la virtualidad de afectar la elección demandada: i) la



alteración del orden del día contrario a la ley en la sesión inaugural de la Cámara de Representantes; ii) el levantamiento irregular de la sesión de instalación del Congreso; y, iii) sesión irregular de la Plenaria de la Cámara de Representantes el mismo 20 de julio de 2022 así como las presuntas irregularidades en la elección de la mesa directiva y el secretario general de dicha cámara, contrariando lo dispuesto en los artículos 87 y 139 de la Ley 5 de 1992.

Ello con fundamento en que, para la parte actora, los vicios presentados en la instalación del congreso y la sesión plenaria de la Cámara de Representantes afectaron la validez de todos los actos que, en adelante, fueron expedidos por ambas Cámaras y sus Comisiones”.

Por último, se corrió traslado a las partes para presentar escrito de alegatos de conclusión por el término común de diez (10) días, dentro del cual la señora agente del Ministerio Público podría presentar el concepto respectivo.

En proveído del 19 de diciembre de 2022 se adicionó la providencia anteriormente mencionada, en el sentido de pronunciarse sobre unas pruebas testimoniales que habían sido requeridas por el actor. En dicho auto se negaron tales medios probatorios por cuanto no se cumplieron los presupuestos y requisitos para su decreto. Contra esa decisión el accionante presentó recurso de súplica, el cual fue resuelto por los demás integrantes de la Sala mediante providencia del 2 de marzo de 2023, en el sentido de confirmar la negativa de la prueba testimonial.

4. Alegatos de conclusión

4.1. Parte demandante

Efectuó un recuento de las actuaciones surtidas a lo largo del proceso para resaltar la fijación del litigio y los argumentos que, conforme a la demanda, demuestran el desconocimiento del artículo 149 de la Constitución Política.

Insistió que en este caso el despacho sustanciador debió adelantar la audiencia inicial correspondiente, para efectos de precisar algunos aspectos de la demanda y la fijación del litigio, toda vez que, en su criterio, la manera en que se determinó el problema jurídico en este asunto no fue la adecuada.

Solicitó reconsiderar la posibilidad de dictarse sentencia anticipada y se lleve a cabo la audiencia prevista en el artículo 180 del CPACA “*en aras de esclarecer puntos difusos u oscuros de la contienda con la máxima sustentación jurídica y factible posible*”.

Agregó que lo relevante en este caso, respecto a la consecuencia jurídica que prevé el artículo 149 constitucional es que “*el orden del día de la reunión de la Plenaria de la Cámara de Representantes del 2 de agosto de 2022 junto con los minutos 1:50:39 a 1:52:05*



Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña
Demandada: secretaria de la Comisión Primera
Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes
Rad: 11001-03-28-000-2022-00282-00

del video de la reunión de la Plenaria de la Cámara de Representantes del 26 de julio de 2022 reflejan que de aceptarse la validez de las reuniones del Congreso en Pleno del 20 y 21 de julio de 2022 y Plenaria de Cámara del 21 de ese mismo mes y año la reunión donde fue llevada a cabo la elección objeto de este proceso no sigue a cabalidad el cálculo dispuesto para tal fin en el inciso segundo del artículo 6 de la ley 3 de 1991 estando así enmarcada en el «supuesto de “reunión del Congreso efectuada sin las condiciones constitucionales” establecido en el artículo 149 de la Constitución cuya consecuencia estipulada en ese mismo artículo es la carencia de validez y existencia de efecto alguno de los actos realizados».

4.2. Parte demandada

4.2.1 Amparo Yaneth Calderón Perdomo—secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

Reiteró los argumentos señalados en la contestación de la demanda e insistió que el demandante no fundamentó la pretensión de nulidad del acto de elección de la secretaria la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en alguna irregularidad acaecida en la expedición del acto enjuiciado. Mucho menos probó que tuvieran la entidad suficiente para alterar el sentido de la decisión, es decir, la eventual incidencia en la designación definitiva.

4.3 Cámara de Representantes

Insistió en que deben negarse las pretensiones de la demanda toda vez que, no se logró probar por el actor que las irregularidades formuladas tienen la entidad suficiente para viciar de nulidad el acto de elección demandado. Además, los supuestos errores de procedimiento señalados por el demandante en nada se relacionan con la elección que aquí se cuestiona.

5. Concepto del Ministerio Público.

La procuradora séptima delegada ante esta Corporación rindió concepto en los siguientes términos:

Destacó que el accionante alegó que la alteración del orden del día el 20 de julio de 2022 conllevó la ilegalidad de las subsecuentes actuaciones efectuadas por el Congreso de la República, incluida entonces la designación de la secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Consideró que la presunta irregularidad alegada por el demandante no tiene ninguna incidencia en la legalidad del acto de elección demandada, por cuanto la Constitución Política, la Ley 5ª de 1992 y la Ley 1909 de 2018, no establecen que la intervención de la oposición durante la instalación presidencial del Congreso deba



realizarse antes de que el presidente de la Junta Preparatoria y los señores Congressistas tomen el juramento de rigor.

Anotó que el artículo 14 de la Ley 1909 de 2018, dispone que “(...) *luego de la transmisión oficial, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional tendrán un tiempo de veinte (20) minutos para presentar sus observaciones y dar a conocer los planteamientos alternativos, en los mismos medios de comunicación social utilizados para la transmisión oficial (...)*. La norma no establece que dicha intervención deba efectuarse obligatoriamente antes de la posesión del presidente de la Junta Preparatoria. Adicionalmente, esa agencia del Ministerio Público evidencia que la intervención de la oposición es un derecho, el cual no comporta una condición o requisito para que el Congreso pueda ejercer funciones legislativas o administrativas; sin embargo, en el presente asunto, el acervo probatorio da cuenta que se concedió la palabra a la oposición para su intervención, en la que plantearon que su interés de exponerla ante la sesión inicial de la Cámara de Representantes con ocasión de los problemas técnicos que se presentaron (dificultades con el sonido del salón), lo cual puede ser constatado con el vídeo de la instalación del Congreso aportado por el mismo demandante.

Estimó que las dificultades presentadas en relación con la intervención de la oposición el día de la instalación del Congreso de la República, de acuerdo con lo señalado por el artículo 14 de la Ley 1909 de 2018, no sería una alteración del orden del día, pues el vocero de la oposición decidió no continuar, e indicó que su discurso de oposición lo haría ante el nuevo Congreso. Circunstancia que no tiene ninguna incidencia que afecte la legalidad de la elección demandada, además que, el demandante no planteó ningún vicio relacionado de forma directa con el procedimiento de elección de la mencionada secretaria.

Relató que la parte actora adujo que la sesión inaugural del periodo 2022-2026 “(...) *no fue levantada en debida forma*”, por cuanto se procedió a hacerlo, sin agotar los últimos dos puntos del orden del día, esto es: (i) estudio de la renuncia formulada por el magistrado del Consejo Nacional Electoral, doctor Jaime Luis Lacouture Peñaloza; y (ii) la aprobación del acta de esa sesión plenaria, con lo cual se vulneró el artículo 149 Superior. Por el contrario, frente a dicho argumento, el Ministerio Público encuentra sustento jurídico para que el presidente de la Junta Preparatoria pueda levantar la sesión de instalación del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 81 de la Ley 5 de 1992, la cual prevé que “*El orden del día de las sesiones puede ser alterado por decisión de la respectiva Corporación o Comisión, a propuesta de alguno de sus miembros, con las excepciones constitucionales*”, la cual permite, sin equívocos, alterar el orden de día de las sesiones.

Destacó que para el momento en que se decidió por parte del presidente de la Junta Preparatoria, levantar la sesión de instalación del Congreso de la República, se



habían desarrollado los asuntos o temas principales de la mencionada sesión; esto es, los establecidos en los artículos 12 a 17 del reglamento del Congreso.

Mencionó que, finalmente, en lo que atañe a las presuntas irregularidades en la sesión de 21 de julio de 2022, en la que se eligió la Mesa Directiva y el secretario general de la Cámara de Representantes, debe precisarse que en este asunto se controvierte la elección de Amparo Yaneth Calderón Perdomo como secretaria general de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, por lo que cualquier objeción que evidencie el extremo actor frente a una elección diferente a la que acá se cuestiona, no resulta procedente.

Anotó que respecto a las irregularidades en la sesión de 2 de agosto de 2022, se advierte que los argumentos expuestos por el demandante sugieren una valoración gramatical de cómo fueron tratadas y evacuadas algunas proposiciones en el desarrollo de aquella discusión, mas no se evidencia cómo aquellos formalismos tienen el grado de incidencia para afectar el acto mediante el cual fue elegida la señora Calderón Perdomo como secretaria general de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

En suma, solicitó denegar las pretensiones de la demanda.

En consecuencia, surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y por lo tanto, sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sección Quinta del Consejo de Estado a resolver el problema jurídico planteado previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer en única instancia de la presente demanda de nulidad electoral de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹ y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación².

¹ **Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** “El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

(...) 4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus comisiones (...).

² Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo de Estado. (modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003)



2. Cuestión Previa

Según se tiene, el demandante solicitó en los alegatos de conclusión que se reconsidere la posibilidad de dictar sentencia anticipada y, en su lugar, se adelante la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA “*en aras de esclarecer puntos difusos u oscuros de la contienda con la máxima sustentación jurídica y factible posible*”.

Al respecto, la Sala debe precisar que el despacho sustanciador decidió sobre el particular en el auto del 10 de noviembre de 2022, providencia en la que, detalladamente explicó las razones por las cuales procedía dictar sentencia anticipada en este asunto e incluso resolvió el requerimiento que hizo el demandante respecto a la “renuncia” de dicha figura.

Ahora, si bien el último inciso del párrafo del artículo 182 A del CPACA, prevé la posibilidad de que, una vez escuchados los alegatos se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada, lo cierto es que la Sala advierte que sobre el particular ya se pronunció el ponente de este asunto y no encuentra razones suficientes para revisar nuevamente esa determinación. Ello por cuanto, tal y como lo precisó el magistrado sustanciador, este asunto es de puro derecho, pues la causal invocada por el actor implica un análisis meramente normativo sobre el procedimiento efectuado y solo se aportaron pruebas documentales que no fueron objeto de solicitud de tacha o desconocimiento.

3. El acto acusado

El acto cuya nulidad se pretende dentro del presente asunto es el Acta 01 de la Comisión Primera Constitucional Permanente del 2 de agosto de 2022, publicada en la Gaceta del Congreso del 2 de agosto de 2022, que contiene la elección de la señora Amparo Yaneth Calderón Perdomo, en su calidad de secretaria de la referida comisión.

Artículo 13.- “*DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:*

Sección Quinta:

(...)

3.- *Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos*”.



4. Problema Jurídico

La controversia en este proceso está circunscrita a determinar, de acuerdo con la fijación del litigio, si el acto de elección se encuentra viciado de nulidad por haber violado las normas en que debía fundarse.

Para ello, deberá constatarse si el procedimiento efectuado para la elección demandada estuvo precedido de varias irregularidades en el trámite, que desconocen el artículo 149 de la Constitución Política. Particularmente, deberá establecerse si los siguientes vicios tienen la virtualidad de afectar la elección demandada: i) la alteración del orden del día contrario a la ley en la sesión inaugural del Congreso de la República; ii) el levantamiento irregular de la sesión de instalación del Congreso el 20 y 21 de julio de 2022, iii) sesión irregular de la Plenaria de la Cámara de Representantes el mismo 20 y 21 de julio de 2022 así como las presuntas irregularidades en la elección del secretario general de dicha cámara, contrariando lo dispuesto en los artículos 87 y 139 de la Ley 5 de 1992. Igualmente, las presuntas irregularidades de la reunión del 2 de agosto de 2022 en la que resultó elegida la demandada.

Ello con fundamento en que, para la parte actora, los vicios presentados en la instalación del congreso y la sesión plenaria de la Cámara de Representantes afectaron la validez de todos los actos que, en adelante, fueron expedidos por ambas Cámaras y sus Comisiones.

5. La infracción de normas superiores

Esta causal ha sido considerada por la jurisprudencia del Consejo de Estado como un vicio nulidad de los actos administrativos en el que se hace una contrastación formal y objetiva de la actuación expedida en relación con normas jerárquicamente superiores. En efecto, esta Sección se ha pronunciado puntualmente en los siguientes términos:

“...para la configuración de esta causal de nulidad se debe demostrar, en primer lugar, que las disposiciones que se estiman infringidas por el acto acusado, integran el bloque normativo que le sirve de marco jurídico, es decir, que regulan la materia en la que se inscribe su objeto y declaración de voluntad; y en segundo lugar, que en efecto al confrontar el acto con tales normas surge (sic) su violación por contradicción o desconocimiento. En este sentido, la Sección ha sintetizado los principales escenarios en que se produce la infracción de norma superior, así:

(i) Falta de aplicación de la norma, situación que se presenta luego de que la autoridad que profiere el acto ignora la existencia del presupuesto normativo, o conociéndolo, no lo aplica en el asunto que la ocupa;



Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña
Demandada: secretaria de la Comisión Primera
Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes
Rad: 11001-03-28-000-2022-00282-00

(ii) *Aplicación indebida de la norma, la cual se presenta luego de que las reglas jurídicas empleadas por la autoridad para fundar el acto, no se conforman a la situación fáctica del caso a tratar, como consecuencia de una equivocación en la valoración y escogencia de la disposición normativa;*

(iii) *Interpretación errónea de la norma, consistente en el entendimiento desatinado del precepto o preceptos que sustentan el asunto por resolver*³

6. Caso concreto

Como viene de explicarse, la parte actora pretende que se declare la nulidad de la elección de la secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, con fundamento en la infracción de normas superiores, en consideración a las presuntas irregularidades que se presentaron en la sesión inaugural del Congreso de la República, la primera Plenaria de la Cámara de Representantes el 20 y 21 de julio, la elección del secretario general de dicha corporación y en la reunión en la que se eligió a la demandada.

Dado que el demandante agrupa cada una de las irregularidades que considera que viciaron el acto demandado, la Sala resolverá cada uno de los cuestionamientos en los términos planteados por el accionante.

i) Alteración del orden del día contrario a la ley en la sesión inaugural del Congreso de la República

Para el demandante se vulneró al artículo 149 de la Constitución Política, que dispone que las reuniones del Congreso realizadas por fuera de las condiciones constitucionales carecerán de validez y los miembros que participen en ellas serán sancionados de conformidad con la ley. Luego *“la posesión del presidente de la junta preparatoria y los ciudadanos congresistas carece de validez por haberse hecho tras una alteración del orden del día contraria al orden legalmente establecido de la sesión inaugural del periodo congresacional”*.

En efecto, según la parte actora, el orden del día de la sesión inaugural del congreso fue alterado toda vez que las organizaciones políticas, que para ese momento se declaraban en oposición al Gobierno Nacional, señalaron que *“dadas las pocas condiciones que tenemos, me traslado entonces y los invité al Nuevo Congreso de la República que comenzara a sesionar desde hoy y desde allí haremos nuestra intervención”*⁴.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 9 de septiembre de 2021. Rad: 23001-23-33-000-2020-00004-02. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁴ Ver las horas 3:25:45 a 3:26:00 del video de la sesión inaugural disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jljVe63Vjw>



Tal intervención -para el actor- implicó una proposición al congreso en pleno de alterar el orden del día de la sesión inaugural así como de la primera reunión de la Cámara de Representantes a fin de garantizar el derecho de la oposición. Ante esa situación, el señor Harold Eduardo Sua Montaña señala que quien presidía dicha sesión la aceptó sin reproche alguno, al punto de conllevar a la realización del juramento correspondiente de los congresistas, cuando el Estatuto de la Oposición hace inviable hacerlo sin la previa intervención de quienes se declaran en oposición al gobierno “*pues esa actuación se sobrepone sistemáticamente entre lo estipulado en los artículos 15 y 16 de la ley quinta, es decir, entre la instalación presidencial y la posesión del presidente de la junta preparatoria*”.

De manera que, el señor Sua Montaña sostuvo que la alteración del orden del día conllevó la ilegalidad de las subsecuentes actuaciones efectuadas por esa Corporación de elección popular, incluida la designación de la secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, que se demanda en este proceso.

Para el demandante, se desconoció igualmente el artículo 81 de la Ley 5 de 1992, conforme al cual “*El orden del día de las sesiones puede ser alterado por decisión de la respectiva Corporación o Comisión, a propuesta de alguno de sus miembros, con las excepciones constitucionales*”.

Así mismo, el artículo 14 de la Ley 1909 de 2018 que prevé que “*En la instalación de las sesiones del Congreso por parte del Presidente de la República, luego de la transmisión oficial, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional tendrán un tiempo de veinte (20) minutos para presentar sus observaciones y dar a conocer los planteamientos alternativos, en los mismos medios de comunicación social utilizados para la transmisión oficial. De no ser posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso.*”.

Al respecto, la Sala debe reiterar su postura⁵ sobre el alcance del artículo 149 de la Constitución Política. En efecto, le asiste razón a la demandada y al Ministerio Público al señalar que, los vicios e irregularidades invocados por el actor, no tienen relación directa con la elección de la secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Luego, de entrada existe una imposibilidad de constatar, bajo la causal de nulidad de infracción de normas superiores, el desconocimiento de las disposiciones invocadas frente al procedimiento de elección demandado.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 1° de diciembre de 2022. Radicación: 11001-03-28-000-2022-00204-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Debe recordarse, como se precisó en el acápite anterior, que para la configuración de esta causal de nulidad se debe demostrar, por un lado, que las disposiciones que se estiman infringidas por el acto acusado integran el bloque normativo que le sirve de marco jurídico, es decir, que regulan la materia en la que se inscribe su objeto y declaración de voluntad. De otro lado, que en efecto, al confrontar el acto con tales normas surge su violación por contradicción o desconocimiento. Sin embargo, los supuestos fácticos en que se sustentan la demanda en este asunto se refieren a acontecimientos que nada tienen que ver con la reunión de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes en la que eligió la secretaria.

Los reparos del demandante se ubican en unos presuntos vicios previos a la elección que aquí se demanda y pretende derivar una consecuencia jurídica sobre la validez de los actos que tuvieron lugar en la sesión inaugural del Congreso, para aducir que toda actuación surtida con posterioridad no produce efecto alguno y, por lo tanto, se debe anular. No obstante, la construcción argumentativa que hace el actor para llegar a esa conclusión se limita únicamente a los supuestos efectos que prevé el artículo 149 de la Constitución Política, el cual consagra lo siguiente:

“Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes”

Como se lee de la disposición constitucional transcrita, se tienen varios elementos que vale la pena desagregar: i) toda reunión del Congreso, ii) con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa, iii) fuera de las condiciones constitucionales, iv) no tiene validez y los actos que se realicen no tendrán efecto.

En este caso, se tiene que las reuniones que se cuestionan por el demandante tanto en la instalación del Congreso como en la primera plenaria de la Cámara de Representantes, se llevaron a cabo actos protocolarios y en ejercicio de su función administrativa, con el fin de instalar el nuevo Congreso y la respectiva legislatura.

Puntualmente, sobre la acotación de los partidos de oposición en la que sostienen que se están presentando algunas dificultades para continuar con su derecho de intervención y que continuaría la misma posteriormente, la Sala advierte que aquella circunstancia no implicó una alteración del orden del día de la sesión de instalación del Congreso. En efecto, el vocero de la oposición decidió no continuar, pese al espacio que se le concedió en virtud de la garantía que prevé la Ley Estatutaria 1909 de 2018, e indicó que su discurso lo haría “ante el nuevo Congreso” por lo que,



en ejercicio de tal derecho, quien tenía la palabra podía disponer de cómo y en qué momento lo haría. Eventualidad que no tiene ninguna incidencia sobre la legalidad de la designación de la secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

De cualquier forma, tal y como lo advirtieron la parte pasiva y la procuradora judicial, el acervo probatorio da cuenta que se concedió la palabra a la oposición para su intervención, en la que plantearon su interés de exponerla ante la sesión inicial de la Cámara de Representantes con ocasión a las dificultades técnicas que se estaban presentando.

En consecuencia, no se evidencia ningún vicio que demuestre la alteración del orden del día de la sesión inaugural del Congreso y, en todo caso, dicho reparo no tiene una incidencia directa en el acto de elección de la secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, como lo afirma el demandante.

ii) El levantamiento irregular de la sesión de instalación del Congreso

El señor Sua Montaña sostiene que la sesión inaugural del Congreso del periodo 2022-2026 no fue levantada en debida forma, por cuanto no se agotaron los últimos dos puntos del orden del día: (i) el estudio de la renuncia formulada por el magistrado del Consejo Nacional Electoral, Jaime Luis Lacouture Peñaloza; y (ii) la aprobación del acta de esa sesión plenaria, con lo cual se vulneró el artículo 149 Superior.

Para el actor *“la sesión inaugural del periodo congregacional 2022- 2026 no fue levantada en debida forma pues esta se debió a una interpretación y proceder del secretario de la junta preparatoria frente a lo que sustancialmente es una proposición del presidente de la junta preparatoria para levantar la sesión sin agotar los últimos dos puntos del orden del día y con ello la primera reunión de cada plenaria no podría haber iniciado hasta tanto estuviera aprobada esa proposición” (...)* *“Tal situación, se adecua entonces al supuesto de “reunión del Congreso efectuada sin las condiciones constitucionales” establecido en el artículo 149 de la Constitución cuya consecuencia estipulada en ese mismo artículo es la carencia de validez y existencia de efecto alguno de los actos allí realizados pues para que las palabras del presidente de la junta preparatoria cumplieran con la claridad constitucionalmente exigible a través de la cual los congresistas entiendan a cabalidad el haber sido levantada la sesión inaugural debió conjugar el verbo ‘levantar’ en presente indicativo y no en infinitivo ni quien contestase la mencionada interrogante sea el mismo secretario diciendo “sí, acaba de levantarla”.*

Sobre el punto, la Sala debe aclarar de entrada que, el argumento del actor sugiere una valoración gramatical sobre la manera en que se levantó la sesión. Mas no se devela una argumentación jurídica que conlleve a determinar a este juez electoral,



las razones por las que el formalismo que señala el demandante tiene la virtualidad de afectar todos los actos posteriores que se llevaron a cabo en el Congreso, incluyendo la elección de la secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

De cualquier forma, es claro que el presidente de la junta preparatoria levantó la sesión al señalar “yo le pido permiso a los honorables congresistas para retirarme y levantar la sesión en este momento”.

Ahora bien, tal y como lo advirtió el Ministerio Público, para el momento en que se decidió por parte del presidente de la junta preparatoria levantar la sesión de instalación del Congreso de la República, se habían desarrollado los asuntos o temas principales de la mencionada sesión; esto es, los establecidos en los artículos 12 a 17 del Reglamento del Congreso.

Tales disposiciones prevén que la sesión inaugural del Congreso debe abordar los siguientes puntos: i) los senadores y representantes, se constituirán en junta preparatoria; ii) presidente y secretario de la junta preparatoria; iii) quorum deliberatorio y designación de comisión para informar al presidente de la República que el Congreso en pleno se encuentra reunido para su instalación constitucional; iv) instalación de las sesiones del Congreso por parte del presidente de la República; v) posesión del presidente de la junta preparatoria y; vi) posesión de los Congresistas.

Así las cosas, no se encuentra probada la irregularidad formulada y, aun cuando se hubiera demostrado, tampoco tiene incidencia en el acto de elección demandado.

iii) Sesión irregular de la Plenaria de la Cámara de Representantes el 20 y 21 de julio de 2022 así como las presuntas anomalías en la elección del secretario general de dicha cámara baja.

Para el demandante, la elección del secretario general de la Cámara de Representantes, periodo 2022-2023, fue irregular. Ello por cuanto que, la Comisión de Acreditación de la Cámara de Representantes, respecto del candidato Lacouture Peñaloza para la secretaría de dicha corporación, era objetable por no ajustarse a una interpretación armónica de los artículos 135 y 179 de la Constitución.

Sobre este específico punto, la Sala debe aclarar que en este asunto se controvierte la elección de la secretaria la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, de modo que, cualquier reparo que encuentre el actor en una elección diferente a la que acá se cuestiona, no resulta procedente. De manera que, la presunta inhabilidad en la que pudo estar incurso el secretario general de la Cámara, señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza, es un asunto que no



puede ser objeto de pronunciamiento en este proceso, toda vez que el único acto cuya nulidad pretende el actor (y así lo precisó en la subsanación de la demanda) es aquel en que se eligió a la señora Calderón Perdomo como secretaria de la citada comisión.

Luego, cualquier reparo que el demandante pueda tener sobre la elección del secretario general de la Cámara de Representantes, debe ser objeto de otro medio de control de nulidad electoral. Sin que los vicios o irregularidades que resulten de dicha elección puedan afectar actos diferentes como el que ahora se estudia.

Ahora bien, el actor sostuvo que los representantes fueron citados e informados para sesionar el 21 de julio de 2022 después de la sesión de Congreso en pleno, citación que carece de validez por no ajustarse sistemáticamente a lo dispuesto en los artículos 40, 38, 80 y 84 de la Ley 5 de 1992.

Señaló que los artículos 80 y 84 de la referida ley, son claros en consignar que las mesas directivas fijarán el orden del día y *“La citación de los Congresistas a las sesiones plenarias y a las de las Comisiones debe hacerse expresamente por la secretaría y en oportunidad”*. Igualmente, el artículo 40 de la Ley 5 de 1992 estipula expresamente que *“La Mesa Directiva de cada Cámara se compondrá de un presidente y dos vicepresidentes”* y el artículo 38 expone como función del presidente provisional, únicamente presidir la primera sesión del periodo legislativo de la célula legislativa respectiva. Pese a ello -afirmó- no hay registro de que la citación a la Plenaria del Congreso y de la Cámara para el 21 de julio, fuera dada expresamente por la secretaría sino más bien por quien el Senado eligió como presidente de esa corporación el 20 de julio de 2022 y *“empleando el plural mayestático en tiempo verbal futuro indicativo (véase hechos 8, 10 y 17 de este escrito) y las órdenes del día emitidas con ese propósito no fueron suscritas por quienes componen las respectivas mesas (véase hecho 27 de este escrito, por ejemplo)”*. En suma, consideró que la citación a la plenaria de la Cámara del 21 de julio de 2022 no fue realizada por quien debía hacerlo.

Al respecto, cabe precisar que en la sesión del 21 de julio de 2022 se discutió la decisión de la aceptación de la renuncia del magistrado del Consejo Nacional Electoral, Jaime Lacouture. Ello teniendo en cuenta que, en la sesión del 20 de julio no fue posible continuar con el orden del día de la sesión inaugural del Congreso de la República. Para el actor, esa indebida citación surgió por el hecho de que fue el presidente y no la secretaría quien, en sesión del 20 de julio de 2022, convocó a los congresistas para el día siguiente, por lo que sugirió un escenario en donde la reunión tendría un orden del día diferente.

No obstante, se advierte que el demandante confunde las reuniones que fueron llevadas a cabo el 20 y 21 de julio. En esos dos días, el Congreso sesionó en pleno. En el primero llevó a cabo todos los actos protocolarios para su instalación del



periodo 2022-2026. En el segundo, se continuó y agotó el orden del día respectivo.

Nótese que el artículo 80^o de la Ley 5 de 1991 en el inciso segundo, estipula que, cuando en una sesión no se hubiere agotado el orden del día señalado para ella, en la siguiente continuará el mismo orden hasta su conclusión.

Ahora, la primera reunión plenaria de la Cámara de Representantes, fue diferente. Y en todo caso, aun cuando se acreditara una irregularidad en la citación, porque aquella no fue efectuada por la secretaría, no se advierte ningún nexo e incidencia del supuesto vicio, con la reunión del 2 de agosto en la que resultó electa la señora Calderón Perdomo como secretaria de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.

iv) Presuntas irregularidades de la reunión del 2 de agosto de 2022 en la que resultó elegida la demandada.

Para el demandante, la conformación de las comisiones constitucionales, legales y especiales de la Cámara de Representantes carecen de validez al no haberse votado el aplazamiento de la elección de la Comisión de Acusaciones como consecuencia de una inadecuada interpretación de la mesa directiva sobre las palabras del representante Alfredo Mondragón Garzón, expresadas antes de la votación de cada una de las mencionadas comisiones.

Asimismo, consideró que, aun cuando se estableciera que no había lugar a votarse aplazamiento alguno durante la elección de las comisiones constitucionales, legales y especiales de la Cámara, la designación demandada carece de validez al haberse abierto el registro de la votación sin que fuera cerrada la discusión sobre la proposición de aplazamiento.

Sobre el particular, expuso que el secretario de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 2 de agosto de 2022 indicó “*se abre el registro señor presidente*”, antes de que quien presidía dicha reunión cerrara la discusión sobre la proposición respecto a la composición de las comisiones constitucionales, legales y especiales de la Cámara. De manera que -indicó- se desconoció el numeral 4 del artículo 115 de la Ley 5 de 1992 que exige que solo puede darse inicio a una votación, cuando ya se ha cerrado una proposición.

Al respecto, coincide la Sala con la intervención de la demandada al precisar que, en el Acta 4 de la plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta

⁶ Ley 5 de 1992. Art. 80 modificado por el art. 9 de la Ley 974 de 2005. Las respectivas Mesas Directivas fijarán el orden del día de las sesiones plenarias y en las Comisiones Permanentes. **Cuando en una sesión no se hubiere agotado el orden del día señalado para ella, en la siguiente continuará el mismo orden hasta su conclusión.**



del Congreso 1023, el representante Alfredo Mondragón Garzón sí radicó la proposición suspensiva, explicó el contenido de la misma, pero no realizó moción de orden. Ante la ausencia de dicho llamado, no puede derivarse una consecuencia de invalidez de lo actuado con posterioridad, por las siguientes razones.

En efecto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-168 de 2012 precisó sobre el debate parlamentario, lo siguiente:

“[s]i bien el Reglamento del Congreso reconoce el derecho de los congresistas a formular proposiciones y a que las mismas se sometan a consideración de la Comisión o Plenaria respectiva, ello no significa que su sola radicación exima al parlamentario de su deber de diligencia inherente al trámite de la proposición, en especial, cuando se trata de propuestas de artículos que no fueron incluidos en el texto publicado y del cual se rindió ponencia.” Agregó que “(...) el citado deber de diligencia se manifiesta no sólo en la obligación de radicar la proposición y explicar su contenido, sino también en solicitar, antes de la culminación y votación del proyecto, su sometimiento a discusión y decisión mediante una moción de orden”⁷.

Por lo tanto, aun cuando el representante Alfredo Mondragón Garzón haya radicado la proposición suspensiva y explicó el contenido de la misma, no realizó una moción de orden, motivo por el cual no se cumplió con el deber de diligencia en el trámite de la proposición y, por lo tanto, su no discusión no es suficiente para afectar la validez del trámite realizado por la Cámara de Representantes en dicha sesión.

Así las cosas, no encuentra la Sala ningún vicio o irregularidad previa que tenga la virtualidad de afectar las elecciones que tuvieron lugar con posterioridad, específicamente, de la secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Primero, porque no es cierto que aquellos vicios se hayan presentado, como quedó demostrado y, segundo, por cuanto los reparos del actor no se relacionan con el procedimiento que se llevó a cabo para elegir a la demandada, que puedan derivar en una reunión “fuera de las condiciones constitucionales” en los términos del artículo 149 constitucional.

Visto así el asunto, las pretensiones de la demanda deben negarse al no encontrarse probado ningún vicio que le reste validez o efecto a los actos de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes en los que resultó elegida la demandada.

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

⁷ Sobre el particular también se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-1040 de 2005.



Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña
Demandada: secretaria de la Comisión Primera
Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes
Rad: 11001-03-28-000-2022-00282-00

FALLA

PRIMERO: Deniéganse las pretensiones de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAUJO 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>”.