



Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña
Demandados: Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del
Senado de la República, Periodo 2022-2023
Rad: 11001-03-28-000-2022-00204-00

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

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., primero (1°) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00204-00
Demandante: HAROLD EDUARDO SUA MONTAÑA
Demandados: MESA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA
REPÚBLICA, PERIODO 2022-2023

Temas: 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 los señores Gloria Inés Flórez Schneider y Antonio José Correa Jiménez, quienes integran la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, en su calidad de presidente y vicepresidente, respectivamente.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Pretensiones

El actor solicitó puntualmente lo siguiente:

“Como esta corporación ha dejado claro mediante auto de su sección primera del 12 de noviembre de 2015 la improcedencia del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad cuando el acto no es de carácter general independientemente de estar sustentada la nulidad en la vulneración o desconocimiento de una norma de rango constitucional y fue rechazada por el juzgado 37 administrativo oral del circuito de Bogotá 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 <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 T003 de 2002 y los artículos 122 de la Constitución y 17 de la ley quinta de 1992, **se pretende entonces a través del medio de control de nulidad electoral la nulidad del acto mediante el cual fue elegida la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente para el periodo 2022-2023 contenido en el Acta número 01 de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del 26 de julio de 2022 publicada en la Gaceta del Congreso del 2 de agosto de 2022 identificada con el número 869 por desconocimiento del artículo 149 de la Constitución**".*

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, 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.

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 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.

Agregó que, finalizada la sesión inaugural del Congreso en pleno, el mismo 20 de julio de 2022 se reunió la plenaria del Senado de la República con el fin de designar su Mesa Directiva; actuación en la que resultó electo el senador Roy Leonardo Barreras Montealegre como su presidente, periodo 2022-2023.

Mencionó que el 26 de julio de 2022, el Senado de la República volvió a reunirse en plenaria para instalar las comisiones constitucionales permanentes, entre ellas, la Comisión Segunda, la cual eligió su Mesa Directiva el 26 de julio de 2022, periodo 2022-2023, conformada por la señora Gloria Inés Flórez Schneider como presidenta y Antonio José Correa Jiménez como vicepresidente.

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 artículos 15, 16, 81 y 114, en consideración a las irregularidades presentadas en la sesión inaugural del Congreso de la República y en la sesión en la que se eligió la mesa directiva del Senado de la República.

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 la posesión del presidente de la junta preparatoria y los congresistas carece 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 a los artículos 3 y 114 de la Ley 5ª de 1992.

Indicó que, la instalación de la Comisión Segunda del Senado fue irregular y, por ende, la elección de su Mesa Directiva, comoquiera que fue realizada por su homóloga del Senado que, en su sentir, también fue elegida de manera irregular.

Sostuvo que la elección de la Mesa Directiva del Senado, periodo 2022-2023, fue ilegal, toda vez que ocurrió el propio 20 de julio de 2022, tras culminarse la sesión inaugural del Congreso para el periodo 2022-2026, cuando, a su juicio, debió llevarse a cabo al día siguiente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 5 de 1992, norma que preceptúa que las labores constitucionales del Senado y de la Cámara comienzan “*al día siguiente de instaladas las sesiones del Congreso.*”

Concluyó que, la ilegalidad de la designación de la Mesa Directiva del Senado –al no haber sido elegida el día que era– conllevaba la anulación de la elección de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

2. Actuación procesal

Mediante auto del 24 de agosto de 2022 se inadmitió la demanda y se ordenó a la parte actora corrigiera los yerros señalados, puntualmente, que identificara con toda precisión el acto de elección demandado y la causal de nulidad invocada, y precisara el concepto de la violación con toda claridad.

Por auto del 6 de septiembre de 2022 se admitió la demanda y se ordenó la notificación personal de dicha providencia a los demandados 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 Gloria Inés Flórez Schneider – presidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República

Mediante apoderado, la demandada intervino en los siguientes términos:

Alegó que la “*infracción directa de la Constitución*” no es, en estricto sentido, una causal de nulidad de los actos electorales. No está así establecida en el artículo 137 ni en el 275 del CPACA. No obstante, podría pensarse que dicha infracción se encuadra en la causal de “*expedición con infracción de las normas en que debería fundarse*”.

Argumentó que, es evidente que el reproche formulado por el demandante no se configura respecto del acto electoral demandado. Tanto en la demanda como en el escrito de subsanación, se advierte que el actor no fundamentó la pretensión de nulidad del acto de elección de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, en alguna irregularidad acaecida en la expedición del acto enjuiciado.

Precisó que el demandante cuestionó la elección por las supuestas irregularidades de la sesión del Congreso en pleno y de la Plenaria del Senado del 20 de julio de 2022. Ningún reparo formuló frente a la elección de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, ocurrida en una sesión distinta. Es decir, la supuesta infracción del artículo 149 de la Constitución no proviene del acto de elección demandado, sino de hechos ocurridos en sesiones distintas.

Anotó que, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que la supuesta trasgresión del artículo 149 de la Constitución en la sesión del Congreso en pleno y de la Plenaria del Senado del 20 de julio de 2022 no ocurrió. Sostuvo que el artículo 149 de la Carta Política le quita validez a las reuniones que se efectúen fuera de las condiciones constitucionales, sin embargo, las irregularidades alegadas por el actor implicarían eventualmente el desconocimiento de normas de rango legal -Ley 5 de 1992 y Ley 1909 de 2018- y no de normas constitucionales.

Estableció que, aun de acreditarse la existencia de los vicios mencionados por el demandante por la trasgresión de normas legales, ello no conlleva a la invalidez de las reuniones llevadas a cabo el 20 de julio de 2022. De otra parte, indicó que es pertinente mencionar que el artículo 139 de la Constitución establece que: “*Las sesiones del Congreso serán instaladas y clausuradas conjunta y públicamente por el Presidente de la República, sin que esta ceremonia, en el primer evento, sea esencial para*



que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones.”

Sustentó que, si la ceremonia de instalación del Congreso no es un requisito esencial para que ejerza legítimamente sus funciones, con mucho menos razón un eventual vicio en esa ceremonia podría afectar la validez del ejercicio de las funciones del Congreso.

Comentó que, las irregularidades puntualmente establecidas en el escrito de subsanación corresponden a las siguientes: i) alteración del orden del día contrario a la ley; ii) levantamiento irregular de la sesión de instalación del Congreso; y, iii) sesión irregular de la Plenaria de Senado el mismo 20 de julio de 2022, contrariando lo dispuesto en el artículo 87 de la ley 5 de 1992.

Expuso, respecto al primer punto, que no es cierto que el orden del día fuese alterado. Lo que realmente ocurrió es que el vocero de la oposición inició su intervención pero, ante la falta de silencio en el recinto, desistió de continuar. Así, explicó que se trata de un derecho y no de una obligación, de modo que es posible y válido que el vocero de la oposición desistiera de intervenir en la instalación del Congreso y anunciara que sus discursos los harían en otros escenarios.

Anotó que, según el demandante, 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”.*

Arguyó que el entendimiento del actor implica un exceso de ritualidad que en nada afecta la validez de la sesión. Es claro que el presidente de la junta levantó la sesión al decir *“yo le pido permiso a los honorables congresistas para retirarme y levantar la sesión en este momento”.*

Indicó que, según el actor, la elección de la mesa directiva del Senado se llevó a cabo en un día distinto al fijado en la Ley 5 de 1992, artículo 87 puesto que *“los electos senadores no debieron reunirse entonces el mismo día de la instalación del periodo congregacional para elegir su mesa directiva sino el día siguiente de dicha instalación”.* Sin embargo -precisó- ello no es así, por las siguientes razones.

Expuso que el artículo 147 de la Constitución establece que *“Las mesas directivas de las cámaras y de sus comisiones permanentes serán renovadas cada año, para la legislatura que se inicia el 20 de julio, y ninguno de sus miembros podrá ser reelegido dentro del mismo cuatrienio constitucional.”*

Apuntó que el artículo 37 de la Ley 5 de 1992 regula la sesión inaugural y señala que *“Instaladas las sesiones del Congreso, los Senadores y Representantes se reunirán por separado con el objeto de elegir sus Mesas Directivas y dar comienzo al trabajo*



legislativo.” En el mismo sentido, el artículo 40 de dicha ley, dispone que “La Mesa Directiva de cada Cámara se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año y a partir del 20 de julio.”

Alegó que, por lo anterior, es claro que las mesas directivas se eligen cada 20 de julio, incluyendo aquel de la sesión inaugural del periodo congresal que se lleva a cabo cada 4 años, dado que si el período para el cual se eligen comienza ese día, la elección no debe realizarse con posterioridad a su inicio, puesto que ahí sí se quebrarían las normas antes señaladas.

Señaló que, dado que las mesas directivas se eligen cada 20 de julio, tal como ocurrió en el presente año, no existe el vicio alegado por el actor. Por el contrario, se dio cumplimiento a las normas referidas. Ahora bien, el artículo 87 de la Ley 5 de 1992 que regula la “*iniciación de labor legislativa*” debe entenderse referido al ejercicio de funciones distintas a la elección de la mesa directiva que, como se vio, tiene norma especial y que no constituye una función estrictamente de naturaleza legislativa.

2.1.2 Senado de la República

La entidad se limitó a remitir los antecedentes que dieron lugar al acto de elección demandado así como la gaceta en el que se encuentra publicado.

2.1.3 Antonio José Correa Jiménez

No contestó la demanda.

3. Fijación del litigio

A través de proveído del 21 de octubre 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, el despacho 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 Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, conformada por los señores Gloria Inés Flórez Schneider como presidenta y Antonio José Correa Jiménez como vicepresidente, contenida en el Acta 01 del 26 de julio 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 del Senado de la República; ii) el levantamiento irregular de la sesión de instalación del Congreso; y, iii) sesión irregular de la Plenaria de Senado el mismo 20 de julio de 2022 así como las presuntas irregularidades en la elección de la mesa directiva de dicha cámara alta, 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 del Senado 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.

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 sobre la reunión del Congreso en Pleno del 20 de julio de 2022 “*no es la instalación en sí, llevada a cabo antes de la primera irregularidad señalada en el libelo, sino del “juramento y posesión del presidente de la junta preparatoria y los ciudadanos congresistas” (cursiva añadida, extracto del memorial de la parte actora del 14 de octubre de 2022) al constituir 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” (ibídem) siendo su invalidez la incapacidad de los congresistas de desempeñar sus funciones hasta tanto no haya un rehacimiento de su posesión y al devenir aquello del mandato de una norma constitucional sin distinción de irregularidad alguna ninguna norma meramente legal o pronunciamiento jurisprudencial tiene la fuerza jurídica para restringir su alcance o preceptuar la convalidación o carencia de nulidad de esos actos de acuerdo con el propio artículo cuarto de la Constitución”. (sic a toda la cita).

4.2. Parte demandada

4.2.1 Gloria Inés Flórez Schneider – presidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República

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 Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, 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 el acto definitivo.

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 Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República.

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 Congresistas 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 del Senado 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 designación de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, además que, el demandante no planteó ningún vicio relacionado de forma directa con el procedimiento de elección de la citada mesa.

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, el accionante señaló que la elección de la Mesa Directiva del Senado, periodo 2022-2023, fue ilegal, toda vez que ocurrió el propio 20 de julio de 2022, tras culminarse la sesión inaugural del Congreso para el periodo 2022-2026. Con todo, a juicio del actor, debió llevarse a cabo al día siguiente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 5 de 1992, norma que preceptúa que las



labores constitucionales del Senado y de la Cámara comienzan “*al día siguiente de instaladas las sesiones del Congreso.*”

Expuso que el artículo 87 de la Ley 5 de 1992, no prohíbe que el mismo día de la instalación de la sesión inaugural del Congreso, es decir, el 20 de julio de 2022, los senadores puedan elegir su mesa directiva. Al respecto, precisó que el artículo 37 de la Ley 5 de 1992 dispone que “*(...) los Senadores y Representantes se reunirán por separado con el objeto de elegir sus Mesas Directivas y dar comienzo al trabajo legislativo*”, una vez sean instaladas las sesiones del Congreso. En este orden, no se observa ninguna prohibición en ese sentido. Por el contrario, el artículo 40 del Reglamento del Congreso, establece que “*La Mesa Directiva de cada Cámara se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año y a partir del 20 de julio (...)*”. Así las cosas, la elección de las respectivas Mesas Directivas del Senado de la República, así como la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, se realizó de conformidad con las normas que reglamentan esta materia.

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 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 en este asunto solicitó en los alegatos de conclusión que se reconsiderara 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 21 de octubre 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 la solicitud de dictarse sentencia anticipada*”.

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 que, 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, por lo que, se insiste, debe dictarse la sentencia anticipada.

Asimismo, si el demandante no estaba de acuerdo con la manera en que se fijó el litigio, así debió expresarlo mediante los recursos pertinentes dentro de la oportunidad legal correspondiente, sin embargo no lo hizo.

3. El acto acusado

El acto cuya nulidad se pretende dentro del presente asunto es el Acta 01 de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del 26 de julio de 2022, publicada en

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*”.



la Gaceta del Congreso del 2 de agosto de 2022 identificada con la serie 869, que contiene la elección de los señores Gloria Inés Flórez Schneider y Antonio José Correa Jiménez, quienes integran la mesa directiva de dicha comisión, en su calidad de presidente y vicepresidente, respectivamente.

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 Senado de la República; ii) el presunto levantamiento irregular de la reunión de instalación del Congreso; y, iii) la supuesta sesión irregular de la Plenaria de Senado el mismo 20 de julio de 2022 así como las presuntas irregularidades en la elección de la mesa directiva de dicha cámara alta, 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 del Senado 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;*

(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 Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, 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 y en la reunión en la que se eligió la mesa directiva del Senado de la República.

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 Senado 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 congregacional”*.

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 invitó al Nuevo Congreso de la República que comenzara a sesionar desde hoy y desde allí haremos nuestra*

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.



*intervención*⁴.

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 Senado 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 la Ley Estatutaria 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 Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, 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 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 precisar en primer término que, 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 Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado. Luego, de entrada existe una imposibilidad de constatar, bajo la causal de nulidad de infracción de normas superiores, el desconocimiento directo de las disposiciones invocadas frente al procedimiento de elección demandado.

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=jlifVe63Vjw>



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 Segunda Constitucional Permanente del Senado en la que eligió su mesa directiva.

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 como en la plenaria del Senado, 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 Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional



Permanente del Senado de la República.

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 del Senado con ocasión a las dificultades técnicas que se estaban presentando, según se observa del video aportado por el actor.

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 Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, 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 Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República.

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, de cualquier forma, tampoco tiene incidencia en el acto de elección demandado.

iii) Sesión irregular de la Plenaria de Senado el mismo 20 de julio de 2022 así como las presuntas irregularidades en la elección de la mesa directiva de dicha cámara alta, contrariando lo dispuesto en los artículos 87 y 139 de la Ley 5 de 1992.

Para el demandante, la elección de la Mesa Directiva del Senado, periodo 2022-2023, fue ilegal, toda vez que ocurrió el propio 20 de julio de 2022, tras culminarse la sesión inaugural del Congreso para el periodo 2022-2026, cuando, a su juicio, debió llevarse a cabo al día siguiente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 5 de 1992, norma que preceptúa que las labores legislativas del Senado y de la Cámara comienzan “al día siguiente de instaladas las sesiones del Congreso.”

Al respecto, debe precisarse que en este asunto se controvierte la elección de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de modo que, cualquier reparo que encuentre el actor en una elección diferente a la que acá se cuestiona, no resulta procedente.

No obstante, el actor nuevamente sostiene que, con fundamento en el artículo 149



superior, citado líneas arriba, la invalidez de la elección de la mesa directiva del Senado conlleva de suyo la falta de validez de cualquier otro acto que con posterioridad haya proferido el Senado o sus comisiones, como resulta ser la elección que aquí se demanda.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, la Sala advierte que el artículo 87 de la Ley 5 de 1992, no prohíbe que el mismo día de la instalación de la sesión inaugural del Congreso, los senadores puedan elegir su Mesa Directiva. En efecto, dicha norma prevé lo siguiente:

“ARTÍCULO 87. Iniciación de labor legislativa. Al día siguiente de instaladas las sesiones del Congreso, cada una de las Cámaras se reunirán por separado en el recinto legislativo destinado para ello, a fin de dar comienzo a su labor constitucional”.

Tal disposición señala que, al día siguiente de instaladas las sesiones del Congreso, cada una de las cámaras se reunirán para dar comienzo a su labor constitucional.

No obstante, debe precisarse que además de la función legislativa asignada constitucionalmente al Congreso, esa corporación cuenta con otras más, como por ejemplo la electoral o la administrativa. Esta última es aquella referida a la posibilidad de establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes. En efecto, la elección de las mesas directivas hace parte de la debida organización de cada una de las cámaras y sus respectivas comisiones, pues están concebidas para adoptar las decisiones y medidas necesarias y procedentes para una mejor organización interna, en orden a una eficiente labor legislativa y administrativa (artículo 41 de la Ley 5 de 1992).

Luego, no se encuentra razón para concluir que, la elección de las mesas directivas a cargo de cada una de las Cámaras -para este caso particular del Senado- no puedan llevarse acabo el mismo día en que se instala el Congreso.

Nótese que el artículo 37 de la Ley 5 de 1992 dispone que *“Instaladas las sesiones del Congreso, los Senadores y Representantes se reunirán por separado con el objeto de elegir sus Mesas Directivas y dar comienzo al trabajo legislativo.”* En este orden, de dicha disposición no se observa ninguna exigencia que impida o prohíba que el mismo día en que sean instaladas las sesiones del Congreso se pueda elegir la mesa directiva. Adicionalmente, el artículo 40 del reglamento del Congreso establece que *“La Mesa Directiva de cada Cámara se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año y a partir del 20 de julio (...)”*. Es decir, el periodo de la mesa directiva comienza, inclusive, el 20 de julio en que inicia cada legislatura.



Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña
Demandados: Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del
Senado de la República, Periodo 2022-2023
Rad: 11001-03-28-000-2022-00204-00

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 a la elección de la mesa directiva del Senado de la República. 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 la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, 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 Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República.

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: 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

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAUJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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