



Demandante: Juan Pablo Alvis Andrade y otros
Rad: 11001-03-28-000-2022-00169-00 (principal)
11001-03-28-000-2022-00188-00
11001-03-28-000-2022-00189-00

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

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00169-00 (principal)
11001-03-28-000-2022-00188-00
11001-03-28-000-2022-00189-00
Demandantes: JUAN PABLO ALVIS ANDRADE Y OTROS¹
Demandado: ACTO ELECTORAL DE JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA, COMO SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, PERIODO 2022-2024
Temas: Aplicabilidad de la Ley 1904 de 2018, inhabilidades previstas en los numerales 2 y 8 del artículo 179 de la Constitución Política, prohibición del inciso 2 del artículo 126 superior.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Surtidos los trámites correspondientes y sin que se advierta causal de nulidad que impida abordar el fondo del asunto, la Sección Quinta del Consejo de Estado procede a dictar sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. En el presente caso, los señores Juan Pablo Alvis Andrade, Juan David Díaz Orozco, Juan Mateo Lozano Guarnizo, Jhon Jairo Cerquera Adarve y Harold Eduardo Sua Montaña formularon en nombre propio, el 2 y 18 de agosto del año 2022, demandas de nulidad electoral² contra el acto electoral del señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza, como secretario general de la Cámara de Representantes, periodo 2022-2024, contenido en el acta de sesión plenaria No. 01 del 21 de julio de 2022 de esa corporación³.

1.1. Hechos

2. Las demandas se fundan en supuestos fácticos que los actores narraron, en síntesis, así:

3. El 29 de agosto de 2018, el Congreso de la República designó al señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza, como magistrado del Consejo Nacional Electoral – en adelante CNE–, periodo 2018-2022.

¹ Juan David Díaz Orozco, Juan Mateo Lozano Guarnizo, Jhon Jairo Cerquera Adarve y Harold Eduardo Sua Montaña.

² Medio de control establecido en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011.

³ Gaceta del Congreso 1046 del 8 de septiembre de 2022.





4. El 29 de junio de 2022, ostentando todavía la calidad de magistrado del CNE, el demandado inscribió su candidatura en la convocatoria pública para la selección del secretario general de la Cámara de Representantes, periodo 2022- 2024.

5. El 21 de julio de 2022, el Congreso de la República en pleno aceptó la renuncia presentada por el señor Lacouture Peñaloza como magistrado del CNE.

6. Ese mismo día –21 de julio de 2022–, y con posterioridad a su renuncia como magistrado, la Cámara de Representantes, en sesión plenaria, eligió al demandado, secretario general de esa Corporación, periodo 2022-2024.

1.2. Concepto de la violación

7. Los accionantes acusan que en la adopción del acto electoral del señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza, como secretario general de la Cámara de Representantes, se incurrió en diversos vicios que afectan su legalidad, de conformidad con los siguientes planteamientos:

1.2.1. Proceso 2022-00169-00 – infracción de la norma en que debió fundarse⁴-

8. Los actores indicaron que el inciso 4 del artículo 126 de la Carta Política, prescribe que *“salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección”*.

9. A su vez, refirieron que el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, señala que *“mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía”*.

10. En el caso particular, en sentir de los demandantes, la nulidad del acto de elección, se derivaría del hecho que, la Ley 1904 de 2018 debía aplicarse a la designación del secretario general de la Cámara de Representantes, en tanto se trata de un servidor público, según el artículo 384 de la Ley 5ª de 1992, elegido por una corporación pública (artículo 46 de la Ley 5ª de 1992), cuyo procedimiento eleccionario no está regulado en la ley.

⁴ ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con **infracción de las normas en que deberían fundarse**, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.



11. Así mismo, señalaron que el proceso de elección debió estar precedido de varias etapas como lo estipula la Ley 1904 de 2018, a saber:

- **Convocatoria**, efectuada dos meses antes del 20 de julio, con la inclusión de la información del artículo 6 de la citada Ley 1904 de 2018.
- **Inscripción**, la cual debe hacerse con no menos de diez (10) días calendarios desde la publicación de la convocatoria.
- **Lista de admitidos a la convocatoria pública**, previo informe de la Comisión de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes.
- **Pruebas de conocimiento**, llevadas a cabo por una institución de educación superior pública o privada debidamente acreditada.
- **Criterios de selección**, esto es, la ponderación de las pruebas de conocimiento, la formación profesional, la experiencia, la competencia, entre otras.
- **Entrevista** a los 10 candidatos elegibles por separado y por el tiempo que se señale.

12. Además, precisaron que la regulación del proceso electoral del demandado no tiene reserva de ley orgánica, al considerar que “(...) *el mencionado procedimiento de elección puede ser reglamentado a través de una ley ordinaria dado que corresponde a un asunto administrativo externo a la reglamentación de la actividad legislativa que desempeñan el gre [sic] y la Cámara de Representantes. Así, el rango de ley ordinaria de la Ley 1904 de 2018 es el idóneo para regular el procedimiento de elección de los secretarios y subsecretarios del Senado de la República y la Cámara de Representantes*”

1.2.2. Proceso 2022-00188-00

1.2.2.1. Expedición irregular

13. El demandante sostuvo que, al tenor de los artículos 135⁵ constitucional y 46⁶ de la Ley 5 de 1992, la elección del secretario general de la Cámara de Representantes debe tener lugar el 20 de julio del cuatrienio que se comienza.

14. No obstante, la parte actora adujo que, a pesar de este mandato, la elección del demandado ocurrió el 21 de julio de 2022, esto es, un día después a la fecha establecida en la Constitución y en la ley para la realización de esta designación.

15. Igualmente, señaló que, a la luz de esas normas⁷, el periodo del secretario general es un “*periodo constitucional*” que se inicia el 20 de julio, momento para el cual, el designado debe cumplir con los requisitos exigidos por el ordenamiento para el empleo, consistentes en las mismas calidades que se requieren para ser representante a la Cámara.

⁵ “Son facultades de cada cámara: (...) 2. Elegir a su Secretario General, para periodos de dos años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

⁶ “Corresponde a cada Cámara elegir al Secretario General para un periodo de dos años, contado a partir del 20 de julio, fecha de instalación del cuatrienio legislativo. Deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva corporación.”

⁷ Artículos 135 Superior y 46 de la Ley 5 de 1992.



16. En el caso particular, el periodo del secretario general arrancó automáticamente el 20 de julio de 2022, sin que el acusado diera por satisfechas las condiciones para acceder a él pues, para esa época, era todavía magistrado del CNE, cargo al que renunció tan solo al día siguiente –21 de julio de 2022–.

1.2.2.2. Incursión en una inhabilidad

17. El actor manifestó que, como se vio, para ostentar la dignidad mencionada se debe cumplir en la oportunidad antes señalada con las calidades que se reclaman a los integrantes de ese órgano elector.

18. En ese sentido, adujo que la equiparación del empleo con el de representante a la Cámara conllevaba a aplicar a este cargo el régimen de inhabilidades de los congresistas, consagrado en el artículo 179 constitucional.

19. Refirió que el ordinal 8 del artículo 179 *ejusdem* prescribe que nadie podrá ser designado “...para una corporación y un cargo, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.”

20. En el *sub-judice*, el periodo del demandado como magistrado del CNE –que finalizó el 21 de julio de 2022– coincidió parcialmente con el periodo de elección del secretario general, que había comenzado a correr desde el 20 de julio de esa misma anualidad.

21. El accionante afirmó que, para evitar la configuración de esta causal de inelegibilidad, el señor accionado debió renunciar a la magistratura un (1) año antes a su elección como secretario general, es decir, desde el 19 de julio de 2021, única excepción establecida para esa inhabilidad, incluida en el texto del artículo 179.8 constitucional.

1.2.2.3. Desconocimiento del artículo 126 Superior

22. La parte actora arguyó que el inciso 2 del artículo 126 de la Constitución prohíbe a los servidores del Estado intervenir en los procedimientos de postulación y designación de aquellos ciudadanos que en el pasado participaron, a su vez, en su nominación o elección.

23. En el *sub-lite*, el demandante aseveró que los representantes a la Cámara que eligieron al señor demandado, como secretario general de la Corporación, periodo 2022-2024, transgredieron esa disposición constitucional, al haber designado a una persona que participó activamente en el trámite de declaratoria de su elección como congresistas para el periodo constitucional 2022- 2026, en su calidad de magistrado del CNE hasta el 21 de julio de 2022.

24. En particular, el accionante destacó que el señor Lacouture Peñaloza intervino en:





- El procedimiento electoral de todos los representantes a la Cámara, periodo 2022-2026, en el ejercicio de las funciones asignadas por la Carta Política de 1991⁸ al CNE y, en especial, las de **(I)** distribución de los aportes de las campañas electorales⁹; **(II)** escrutinio general de las elecciones¹⁰; **(III)** reconocimiento y otorgamiento de las personerías jurídicas de los partidos¹¹.
- La resolución de las reclamaciones presentadas contra el escrutinio general efectuado por los delegados del CNE en el departamento de Antioquia, declarando la elección de los representantes a la Cámara por ese departamento para el periodo 2022-2026, mediante Acuerdo No. 003 del 16 de julio de 2022, del cual fue el magistrado ponente en el CNE.
- La declaratoria de la elección del representante a la Cámara, Miguel Polo Polo.

1.2.3. Proceso 2022-00189-00 -infracción de la norma en que debió fundarse-¹²

25. Sustentó que el acto por el cual la Cámara de Representantes eligió a su secretario general el 21 de julio de 2022, viola los artículos 135.2, 177 y 179.2 de la Constitución Política.

26. Explicó que el numeral segundo del artículo 135 de la Constitución es claro en señalar que el secretario de la referida corporación “*deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara*”. De manera que, el actor afirmó que, conforme *al principio de armonización constitucional*, en ese supuesto debe considerarse no solo las “*calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara*” previsto en el artículo 177 constitucional, sino también tener en cuenta que se cumplen con todos los requisitos para poder ser congresista al momento de su elección.

27. Anotó que, en ese orden de ideas, lo establecido en el numeral segundo del artículo 179 de la Constitución es aplicable a los candidatos a secretario general, mediante remisión normativa indirecta del numeral segundo del artículo 135 constitucional.

28. Así las cosas, el demandado, Jaime Luis Lacouture Peñaloza, fue elegido sin cumplir las mismas calidades para ser miembro de la Cámara de Representantes exigidas por el numeral segundo del artículo 135 constitucional toda vez que, al

⁸ Artículo 265 constitucional.

⁹ Ordinal 7 del artículo 265 constitucional.

¹⁰ Ordinal 8 del artículo 265 constitucional.

¹¹ Ordinal 9 del artículo 265 constitucional.

¹² ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con **infracción de las normas en que deberían fundarse**, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.





haber ejercido como magistrado del CNE dentro de los doce meses anteriores a la elección, no podía ser elegido secretario de esa corporación.

1.3 Trámite relevante

29. En el proceso 2022-00169-00, en decisión del 8 de septiembre de 2022, la Sala admitió la demanda y negó la medida cautelar.

30. En el radicado 2022-00188-00, por auto del 20 de octubre de 2022, la Sala admitió la demanda y negó la medida cautelar.

31. En el radicado 2022-00189-00, por auto del 29 de septiembre de 2022, la Sala admitió la demanda y negó la medida cautelar.

32. Por medio de auto del 27 de enero de 2023, se dispuso la acumulación de los procesos señalados.

1.4. Contestaciones

1.4.1. Proceso 2022-00169-00

33. Por conducto de apoderado judicial, el demandado, **Jaime Luis Lacouture Peñaloza**, se opuso a las pretensiones del escrito inicial, pronunciándose, así:

34. Refirió que la Ley 1904 de 2018 no es aplicable a la elección controvertida, en la medida en que fue prevista para regular la designación del contralor general de la República; sin embargo, el parágrafo de su artículo 12 la hizo extensiva a otras elecciones por analogía; es decir, cuando no exista una regulación expresa.

35. De acuerdo con lo anterior, precisó que en este caso “... *no se cumplen las condiciones que permitan la extrapolación pretendida por los demandantes, habida cuenta que **no hay vacío normativo** en la regulación sobre la elección del secretario general de la Cámara de Representantes, ni tampoco similitud con la del Contralor General de la República*”.

36. Resaltó que la Ley 5ª de 1992 regula expresamente la elección controvertida, para lo cual destacó los artículos 46¹³, 136¹⁴, 137¹⁵ y 138¹⁶, disposiciones en

¹³ “**Artículo 46.** elección, período, calidades. corresponde a cada cámara elegir al secretario general para un período de dos años, contado a partir del 20 de julio, fecha de instalación del cuatrienio legislativo. deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva corporación, además de condiciones profesionales y experiencia en cargos similares no inferior a cinco (5) años, o haber sido congresista u ocupado el cargo de secretario general en propiedad en cualquiera de las cámaras. (aparte tachado fue declarado inexecutable por la corte constitucional).”

parágrafo. no puede ser designado secretario general, en propiedad, un miembro del congreso

¹⁴ **Artículo 136.** procedimiento en caso de elección. en las elecciones que se efectúen en las corporaciones legislativas, se adelantará el siguiente procedimiento:

1. postulados los candidatos, el presidente designará una comisión escrutadora.
2. abierta la votación cada uno de los congresistas, en votación secreta, escribirá en una papeleta el nombre de uno de los candidatos al cargo por proveer, o la dejará en blanco.
3. el secretario llamará a lista, y cada senador o representante depositar en una urna su voto.
4. recogidas todas las papeletas, si no está establecido un sistema electrónico o similar que permita cumplir la función, serán contadas por uno de los escrutadores a fin de verificar correspondencia con el número de votantes. en caso contrario se repetirá la votación.





donde se señala el periodo, fecha de inicio de la labor, calidades, requisitos, prohibiciones para ostentar el cargo y su forma de selección, que además se acompañan con lo previsto en el artículo 126 constitucional, que prevé la necesidad de efectuar una convocatoria que contenga los puntos antes previstos para la provisión de empleos públicos.

37. Agregó que, de advertirse vacío normativo en cuanto a la elección demandada, no es procedente acudir a la normativa que regula la designación del contralor general de la República, pues son particularmente distintas, en cuanto a los plazos para la designación, los criterios a evaluar y la definición del perfil para ocupar los cargos.

38. De otra parte, manifestó que la Ley 5ª de 1992, al ostentar la categoría de orgánica, tiene una jerarquía superior sobre la Ley 1904 de 2018, que es ordinaria, por lo que esta última no podría derogarla ni reformarla en forma tácita o expresa.

39. Señaló que, con el procedimiento para la elección de la dignidad demandada, se cumplieron los parámetros de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y mérito.

40. Manifestó que existe una distinción entre la designación del contralor general de la República y la del secretario general de la Cámara de Representantes, pues mientras que para la primera el artículo 267¹⁷ Superior dispuso que debía cumplir con los requisitos allí enlistados y además los que exija la ley, para el caso del secretario previó como exigencias las contempladas para ser senador¹⁸, sin que la carta indicara que para este caso se debiera cumplir con alguna otra calidad.

5. el secretario leerá en voz alta y agrupará, según el nombre, uno a uno los votos, colocando las papeletas a la vista de los escrutadores, y anotará, separadamente, los nombres y votación de los postulados que la obtuvieron.

6. agrupadas por candidatos las papeletas, la comisión escrutadora procederá a contarlos y entregará el resultado indicando el número de votos obtenido por cada uno de los candidatos, los votos en blanco, los votos nulos, y el total de votos.

7. entregado el resultado, la presidencia preguntará a la respectiva corporación si declara constitucional y legalmente elegido, para el cargo o dignidad de que se trate y en el período correspondiente, al candidato que ha obtenido la mayoría de votos.

8. declarado electo el candidato será invitado por el presidente para tomarle el juramento de rigor, si se hallare en las cercanías del recinto legislativo, o se dispondrá su posesión para una sesión posterior. el juramento se hará en los siguientes términos:

"invocando la protección de dios, ¿juráis ante esta corporación que representa al pueblo de Colombia, cumplir fiel y lealmente con los deberes que el cargo de ... os imponen, de acuerdo con la constitución y las leyes".

y se responderá: "sí, juro".

el presidente concluirá:

"si así fuere que dios, esta corporación y el pueblo os lo premien, y si no que el y ellos os lo demanden".

¹⁵ **Artículo 137.** votos en blanco y nulos. se considera como voto en blanco, en las elecciones que efectúen las cámaras, la papeleta que no contenga escrito alguno y así se haya depositado en la urna, o que así lo exprese. el voto nulo, en cambio, corresponde a un nombre distinto al de las personas por las cuales se está votando, o contiene un nombre ilegible, o aparece más de un nombre.

¹⁶ **Artículo 138.** citación. toda fecha de elección de funcionarios, de miembros de comisiones o para decisiones acerca de proyectos, en días distintos a los indicados en este reglamento, deberá ser fijada con tres (3) días de antelación.

al aprobarse o comunicarse la citación deberá señalarse el cargo a proveer, el candidato o candidatos nominados, las comisiones a integrarse y los proyectos que serán objeto de votación, además de la hora en que se llevará a efecto".

¹⁷ Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

¹⁸ Según el artículo 172 de la Constitución Política de Colombia para ser elegido Senador "se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección".





41. Como un segundo argumento en defensa de la legalidad de la elección cuestionada, precisó que la actividad legislativa tiene reserva de ley orgánica, de acuerdo con lo normado en el artículo 151 Superior, para lo cual aclaró que la labor de secretario general *“que para algunos puede ser considerada como de apoyo, es imprescindible en el proceso de producción normativa, y por ende, amerita que lo relacionado con este cargo, en especial la forma de vinculación, respete la mencionada reserva de ley orgánica”*.

42. Esgrimió que, del artículo 153 de la Ley 2200 de 2022¹⁹, el cual modificó el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, se extrae con toda claridad que dicha norma es aplicable *“con mayor rigor y énfasis a las entidades territoriales y serán ellas, en principio las llamadas a considerar la analogía, pues eventualmente se podrá hacer a nivel del Congreso de la República, pero para otra clase de elecciones, que no para las previstas en la Ley 5a de 1992 para sus directivos y secretarios, encargados de la organización, implementación y ejecución del trámite legislativo y de reforma constitucional, sin cuyo concurso llevaría al traste con la esencial función propia del poder legislativo”*.

43. Señaló que el procedimiento que se realizó para elegir al demandado respetó las disposiciones constitucionales y legales que la rigen; al respecto, indicó que existió una convocatoria que fue efectivamente publicada, la cual, si bien, no se efectuó en el término que indica la Ley 1904 de 2018, esto es, con 2 meses de antelación a la elección, explicó que ello se debe a que la designación del contralor general de la República tiene un periodo mayor al del secretario de la Cámara de Representantes, y por otro, que para ostentar el primer cargo se derivan varias exigencias²⁰, cuando para el segundo, solamente es necesario ser nacional y tener 35 años de edad, lo que hace imperioso contar con un lapso mayor para acreditar ante el órgano elector los requisitos. Además, propuso excepciones de mérito²¹.

44. A través de su apoderado, la **Cámara de Representantes** se opuso a la prosperidad de las pretensiones. En ese sentido, manifestó que la demanda no contiene argumentos que permitan desvirtuar la presunción de legalidad del acto enjuiciado, para lo cual señaló que la elección del secretario general de la Cámara

¹⁹ **ARTÍCULO 153.** Modifíquese el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, el cual quedará así:

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía. Para el caso de la elección de los secretarios de los concejos municipales de entidades territoriales de categorías 4a, 5a y 6a y con el fin de preservar sus finanzas territoriales, no se aplicará lo dispuesto en el presente párrafo transitorio.

²⁰ *“Edad, título universitario calificado, experiencia profesional o docente, y además, calidades adicionales y logros de diversa índole”*.

²¹ *“Inexistencia absoluta de la nulidad pretendida respecto de la elección del señor **Jaime Luis Lacouture Peñaloza** como secretario general de la Cámara de Representantes, Insuficiencia de elementos que permitan desvirtuar la presunción de legalidad del acto de designación del señor **Jaime Luis Lacouture Peñaloza** como secretario general de la Cámara de Representantes, Inexistencia de infracción de las normas en que debe fundarse el acto de elección del secretario general de la Cámara de Representantes, Aplicación integral del procedimiento establecido para la designación del señor **Jaime Luis Lacouture Peñaloza** como secretario general de la Cámara de Representantes, Actuar legítimo y legal de la Corporación para designar al señor **Jaime Luis Lacouture Peñaloza** como secretario general de la Cámara de Representantes, Existencia de regulación de **requisito** y **procedimiento** en el ordenamiento jurídico para designar secretario general de la Cámara de Representantes, Cumplimiento de requisitos y procedimiento establecidos para la designación del secretario general de la Cámara de Representantes, Falta de similitud entre la elección del secretario general de la Cámara de Representantes con la de contralor general de la República, Insuficiencia de elementos que permitan desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado, Excepción genérica del artículo 282 del CGP”*.



de Representantes se sustentó en la Ley 5ª de 1992, que es un estatuto válido y aplicable a ésta, en la medida en que contiene los parámetros para realizar la designación controvertida.

45. De otra parte, indicó que los accionantes pretenden que se aplique la Ley 1904 de 2018 a todas las elecciones de los miembros de las corporaciones públicas y restarle así eficacia a las disposiciones especiales que regulan el asunto, como lo es la Ley 5ª de 1992. Además, comentó que aplicar la primera normativa sobre la segunda sería desconocer el principio de jerarquía, en la medida en que una ley ordinaria no puede modificar o derogar una orgánica.

1.4.2. Proceso 2022-00188-00

46. **El accionado**, por conducto de sus apoderadas judiciales, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, sobre la base de los argumentos que se sintetizan a continuación:

47. Expuso que, para el 21 de julio de 2022 –día de la elección–, el señor Lacouture Peñaloza cumplía los requisitos constitucionales para acceder al cargo de secretario general de la Cámara, pues ejercía su ciudadanía y era mayor de 25 años, exigencias prescritas en el artículo 177 superior en armonía con el artículo 135 *ejusdem*.

48. Afirmó que no era cierto que el periodo del demandado como magistrado del CNE hubiera coincidido con el de secretario general de la Cámara de Representantes, al considerar que, desde el 19 de julio de 2022, presentó ante la plenaria del Congreso de la República su renuncia a la magistratura, la cual, a pesar de haber sido aceptada el 21 siguiente, tuvo efectos fiscales desde el 20 de julio de 2022, como lo solicitó en su escrito de dimisión.

49. Adujo la imposibilidad de hablarse que, en su condición de magistrado del CNE, el accionado hubiera postulado, nombrado o elegido a los representantes a la Cámara con el fin de que éstos, posteriormente, lo designaran secretario, por cuanto en tratándose de actos electorales la voluntad que siempre impera es aquella de la ciudadanía, depositada en las urnas.

50. Agregó que, de acuerdo con el artículo 37²² de la Ley 5 de 1992, la elección de la mesa directiva de la Cámara –lo que incluía al secretario general– se producía una vez instalado el Congreso de la República, sin que la disposición estableciera una fecha precisa para la elección de ese funcionario, como erradamente lo consideraba el demandante.

51. Añadió que la convocatoria realizada para la elección del secretario general de la Cámara respetó los principios contenidos en el artículo 126 superior, así:

²² “Sesión inaugural. 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.”



- El principio de publicidad, ya que, con base en ello, se explicaba la participación de 135 interesados en el procedimiento en el que resultó electo el acusado.
- El principio de transparencia, por cuanto las actuaciones de la mesa directiva durante el trámite censurado fueron de dominio público, tanto así que el demandante pudo aportarlas a esta causa procesal.
- Los criterios de mérito, comoquiera que la designación estuvo precedida de un estudio razonado de las hojas de vida de los postulantes.

52. Además, presentó excepciones de mérito²³ y solicitó “reconocer personería para actuar a la abogada **Nubia Magola Mesa Granados**, identificada como aparece al pie de nuestras firmas, pues en la providencia de 20 de octubre de 2022 solo se reconoció lo propio en favor de la doctora María Elizabeth García González, siendo que el poder nos fue otorgado a ambas”.

1.4.3. Proceso 2022-00189-00

53. El demandado, por conducto de sus apoderadas judiciales, se opuso a la prosperidad de las pretensiones sobre la base de los argumentos que se sintetizan a continuación:

54. Señaló que el actor parte de una premisa equivocada, en el sentido que confunde la figura de las calidades y requisitos con las inhabilidades, que de vieja data han sido distinguidas por el Consejo de Estado.

55. Las calidades y requisitos, por un lado, son circunstancias que están definidas como atributos mínimos que debe reunir una persona para acceder a determinada dignidad; mientras que las inhabilidades, son todos aquellos supuestos establecidos expresamente en el ordenamiento jurídico que se oponen a que una persona en la que recae determinada circunstancia no acceda a un empleo público en particular.

56. Resaltó que el artículo 135.2 de la Constitución Política prevé que “*Son facultades de cada Cámara: (...) Elegir a su Secretario General, para períodos de dos años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara*”. Además, sin mayor esfuerzo -afirmó- se observa que la proposición jurídica comprende el señalamiento de “calidades”, que no son otras que las anotadas en el artículo 177 del texto

²³ “Inexistencia absoluta de la nulidad pretendida respecto de la elección del señor **Jaime Luis Lacouture Peñaloza** como secretario general de la Cámara de Representantes, Insuficiencia de elementos que permitan desvirtuar la presunción de legalidad del acto de designación del señor **Jaime Luis Lacouture Peñaloza** como secretario general de la Cámara de Representantes, Inexistencia de infracción de las normas en que debe fundarse el acto de elección del secretario general de la Cámara de Representantes e inexistencia de inhabilidades e impedimentos en la designación, Aplicación integral del procedimiento establecido para la designación del señor **Jaime Luis Lacouture Peñaloza** como secretario general de la Cámara de Representantes, Actuar legítimo y legal de la Corporación para designar al señor **Jaime Luis Lacouture Peñaloza** como secretario general de la Cámara de Representantes, Cumplimiento de requisitos y procedimiento establecidos para la designación del secretario general de la Cámara de Representantes, Falta de intervención del demandado en la designación de sus electores, pues los congresistas se eligen por voto popular, El acto acusado se expidió en debida forma, no se acreditó que se hubiera hecho de manera irregular, Inexistencia de desviación de las atribuciones de quien profirió el acto, Inexistencia de la falsa o indebida motivación del acto de elección, Excepción genérica del artículo 282 del CGP”.



fundamental, relativas a (i) ser ciudadano en ejercicio y (ii) tener más de veinticinco años.

57. Afirmó que la Carta no contempló una remisión al régimen de inhabilidades que se especifica en el artículo 179 ejusdem. De ahí que donde el Constituyente no estableció límites no le es dable al intérprete hacerlo; mucho menos bajo auspicios de intelecciones analógicas o extensivas.

58. En esa medida, indicó que no es viable aplicar a la elección demandada el régimen de inhabilidades e incompatibilidades dispuesto para los congresistas, de un lado porque éstas son taxativas y de aplicación restrictiva, y de otro, porque la elección cuestionada está plenamente regulada en la Ley 5ª de 1992.

59. Además, refirió que la inhabilidad dispuesta en el artículo 179.2 Superior tampoco resulta aplicable al demandado, en la medida en que su enunciado parte de un sujeto especial, esto es, un empleado público; no obstante, el señor Lacouture Peñalosa cuando fungió como magistrado del CNE, no se encontraba cobijado por esa categoría de servidor público *“pues aunque tienen la calidad de servidores públicos en los términos del artículo 123 constitucional, en tanto están al servicio del Estado y cumplen sus funciones en la forma prevista en la Constitución y la ley, ello no les otorga el carácter de empleados, debido a que su vinculación no es laboral sino de prestación de funciones públicas, por manera que, ni siquiera hay lugar a hacer referencia al tipo de autoridad que supuestamente ejerció”*.

60. Así mismo, añadió que para la elección del demandado fueron respetados todos los postulados constitucionales y legales previstos para la designación del cargo de secretario general de la Cámara de Representantes.

61. De otra parte, planteó la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda para lo cual explicaron que el actor no es claro en la mayoría de aspectos que planteó en el escrito inicial, lo que no permite ejercer el derecho de defensa en debida forma.

62. En ese sentido, precisan que el actor:

- No incluyó un acápite donde se señale el nombre y domicilio del demandado
- Las pretensiones no se expresaron con precisión y claridad, ni siquiera es posible comprenderlas leyendo el texto completo de la demanda.
- En cuanto a los hechos de la demanda, si bien son enumerados, no fueron determinados y clasificados, de acuerdo con pedimentos del escrito inicial, pues de ellos podría llegarse a entender que el actor cuestiona las actuaciones efectuadas por el congreso y no la elección aquí controvertida.
- En lo que atañe a los fundamentos de derecho, se tiene que uno de los reproches es que el demandado incurrió en la inhabilidad del artículo 179.2 Superior, no obstante, el demandante no especificó el tipo de autoridad que presuntamente ejerció el cuestionado.



63. Expresaron que la solicitud de suspensión provisional del acto acusado es abiertamente improcedente, pues fue realizada por una interpretación errada del demandante respecto del auto que inadmitió el escrito introductorio, dado que su propósito no fue demostrar una contradicción de la elección controvertida con el ordenamiento jurídico, sino sanear su omisión de enviar la demanda y sus anexos a la parte demandada, en cumplimiento de la exigencia del artículo 162 de la ley 1437 de 2011.

64. Además, indicó que la petición cautelar resulta extemporánea, al considerar que no fue realizada en la oportunidad prevista para dicho efecto, pues su presentación debió hacerse al momento de radicar la demanda y no en una etapa posterior.

65. En esa medida, solicitaron al despacho tener como no presentada la cautela, por ser improcedente y extemporánea. Adicionalmente, presentaron excepciones de mérito²⁴.

66. La Cámara de Representantes, por medio de apoderado judicial se pronunció en el mismo sentido que lo hizo en el proceso 2022-00169-00.

1.5. Petición

67. El demandante en el proceso 2022-00189-00, el 30 de enero de 2023, solicitó lo siguiente: *“pidiendo saber en razón del mismo si como actor de uno de los libelos puedo ser impugnador o coadyuvante respecto de los otros si todas las actuaciones del proceso 11001-03-28-000-2022-00189-00 van a quedar visibles en el expediente del 11001-03-28-000-2022-00169-00 tras la acumulación decretada”*.

68. Adicionalmente, en escrito del 14 de marzo de 2023, reiteró lo aseverado en el memorial del 4 de octubre de 2022, en el que refirió que *“es evidente e incluso la misma delagada [sic] de la procuraduría así lo reconoce de la imposibilidad actual del ordenamiento colombiano de hacer extensible como causal de inhabilidad a otros cargos de la rama legislativa el contemplado para el de congresista en el numeral 2 del artículo 179 constitucional”*. No obstante, refirió que desistía de cualquier pretensión recursiva que pueda formular respecto de la fijación del litigio.

1.6. Fijación del litigio y orden de sentencia anticipada

69. Con auto del 8 de marzo de 2023, la magistrada sustanciadora del proceso fijó el litigio en los términos que se reproducen enseguida:

Determinar si el acto electoral del señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza como secretario General de la Cámara de Representantes, periodo 2022-2024, es nulo,

²⁴ *“Inexistencia absoluta de la nulidad pretendida respecto de la elección del señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza como secretario general de la Cámara de Representantes, Insuficiencia de elementos que permitan desvirtuar la presunción de legalidad del acto de designación del señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza como secretario general de la Cámara de Representantes, Aplicación integral del procedimiento establecido para la designación del señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza como secretario general de la Cámara de Representantes, Cumplimiento de requisitos y procedimiento establecidos para la designación del secretario general de la Cámara de Representantes, insuficiencia de elementos que permitan desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado y Excepción genérica del artículo 282 del CGP”*.





por cuanto la elección controvertida (I) no atendió las normas que reputa el demandante como aplicables al caso, en especial, la Ley 1904 de 2018, teniendo en cuenta que la convocatoria pública, no atendió los parámetros previstos en la citada regulación, en lo referente a los términos de su publicación, la realización de un examen de conocimientos, así como la designación de la institución educativa que apoyara el proceso electoral; (II) si el mismo acto electoral fue expedido de manera irregular, por ser elegido en fecha distinta a la que ordena la Ley 5ª de 1992, (III) si se desconoció la prohibición contenida en el artículo 126 Superior; y (VI) [sic] si incurrió en las causales de inhabilidades, contenida en los numeral 2 y 8 del artículo 179 Superior.

70. Se indicó que la resolución de este interrogante supone, entre otras, abordar las siguientes temáticas:

- *Establecer si la elección demanda [sic] ha sido regulada de forma específica por el legislador en la Ley 5 de 1992 o si por el contrario es la Ley 1904 de 2018 la que rige este trámite electoral.*
- *Determinar si el acto demandado está viciado de nulidad por haber sido expedido de manera irregular, aspecto en donde se deberá analizar si de acuerdo con los artículos 135 y 46 de la Ley 5ª de 1992, el señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza debió ser elegido el 20 de julio de 2022 y no al día siguiente como en efecto se hizo.*
- *Adicionalmente, estudiar si el demandado desconoció la prohibición del artículo 126 Superior, teniendo en cuenta que como magistrado del CNE, intervino en la postulación, elección y posesión de los congresistas que posteriormente lo designaron como secretario general de la Cámara de Representantes.*
- *Además, determinar si resultan aplicables al demandado las inhabilidades previstas para los congresistas, contenidas en los numerales 2 y 8 del artículo 179 Superior. En caso afirmativo, establecer si el demandado ejerció algún tipo de autoridad y si se configuró la coincidencia de períodos en el presente caso.*

71. Asimismo, se resolvieron las peticiones probatorias y se prescribió dictar sentencia anticipada al tenor de lo dispuesto en el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011. Luego, se ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos y rindieran concepto.

1.7. Alegatos de conclusión

72. Por intermedio de sus apoderadas judiciales, el demandado se opuso nuevamente a la negativa de las pretensiones para lo cual señalaron lo siguiente:

73. Afirmó que la Ley 1904 de 2018 no era aplicable al asunto de marras al considerar que la elección cuestionada esta plenamente regulada en la Ley 5 de 1992, dicha normatividad que fue atendida completamente en el proceso electoral del señor Jaime Luis Lacouture.





74. Además, señaló que la Ley 5 de 1992 tiene categoría orgánica, por lo que no podría pensar que por una ley ordinaria pudiera regularse la elección del secretario general de la Cámara de Representantes, cuando es un asunto que tiene reserva legal especial.

75. Para justificar su postura, aseguraron que la Sección Quinta ha definido el asunto, en el sentido de señalar que no es posible aplicar a la elección cuestionada la Ley 1904 de 2018, para lo cual citó las sentencias del 19 de enero de 2023, proferida con ponencia del magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, en el proceso radicado 11001-03-28-000-2022-00171-00, del 2 de febrero de 2023 con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate, el proceso de radicado 11001-03-28-000-2022-00173-00 y la del 16 de marzo de 2023 con ponencia del doctor Pedro Pablo Vanegas Gil, dentro del proceso 11001-03-28-000-2022-00172-00.

76. Adicionalmente, aseguraron que no se presentó ninguna irregularidad en cuanto a que la designación del demandado se hiciera el 21 de julio de 2022, por cuanto ello se encuentra amparado en la ley, al considerar que el día anterior es decir el 20 de julio de 2022, es la fecha en que se realiza la sesión de inauguración del congreso, reunión que no pudo ser concluida en esa calenda, por lo que era dable que la elección del secretario general se realice en una fecha posterior.

77. Además, agregaron que no hay una coincidencia de periodos entre los cargos de magistrado del CNE y secretario general de la Cámara, debido a que, entre uno y otro existió la presentación y aceptación de una renuncia al empleo de miembro del Consejo Nacional Electoral, que habilitaba al elegido para poder haber sido designado por la cámara.

78. De otra parte, advirtieron que no se desconoció el artículo 126 Superior en la medida en que el demandado como magistrado del CNE no tenía la potestad de elegir a los representantes a la Cámara, pues tal atribución solo se encuentra a cargo del pueblo que en las urnas plasma la voluntad de elegir a determinados candidatos.

79. Finalmente, precisaron que no hay lugar a la configuración de las inhabilidades contenidas en el artículo 179 numerales 2 y 8, teniendo en cuenta que éstas solo son aplicables a quienes fungen como congresistas, y agregaron que el régimen de inhabilidades es taxativo, en ese orden de ideas por interpretación no se puede extender al cargo que ostenta el demandado.

80. En el mismo sentido que sus antecesoras, se pronunció la **Cámara de Representantes**.

81. Los **demandantes** coincidieron en señalar en síntesis que insistían en sus pretensiones anulatorias.



1.7.2 Concepto del Ministerio Público

82. Indicó que debían denegarse las pretensiones de la demanda, al considerar que la Sección Quinta del Consejo de Estado tiene una posición reiterada en la que señala que no es posible aplicar la Ley 1904 de 2018 a la elección cuestionada, teniendo en cuenta que tiene regulación expresa en la Ley 5 de 1992.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

83. De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 del 2021²⁵ y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer y tramitar en única instancia el proceso de la referencia.

2.2. Cuestión previa

84. El 30 de enero de 2023, el demandante en el proceso 2022-00189-00, cuestionó sobre la procedencia de ser tercero o coadyuvante en los procesos que fueron acumulados al presente trámite, esto es 2022-00169-00 y 2022-00188-00.

85. Además, en escrito del 14 de marzo del año en curso, señaló que no era dable tramitar el proceso teniendo en cuenta la causal de inhabilidad del artículo 179.2 superior, debido a “(...) *la imposibilidad actual del ordenamiento colombiano de hacer extensible como causal de inhabilidad a otros cargos de la rama legislativa el contemplado para el de congresista en el numeral 2 del artículo 179 constitucional (...)*”.

86. De acuerdo con lo señalado es pertinente resaltar que los planteamientos elevados por el actor constituyen en estricto una consulta, la cual quedó absuelta desde el auto del 27 de enero del auto en curso, donde el Magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil, decidió acumular los procesos señalados en el párrafo anterior, con el propósito de fallar en una sola sentencia los mismos, teniendo en cuenta que se trataban de una misma elección demandada y reproches de índole subjetivos y neutros.

87. En términos más sencillos, lo anterior hace referencia a que, una vez proferido el auto de acumulación, los procesos 2022-00169-00, 2022-00188-00 y 2022-00189-00, siguen desde ese momento una misma cuerda procesal lo que implica que, quienes fungían como demandantes en cada una de las demandas, podían

²⁵ 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, (...)**.



realizar las intervenciones que consideraran pertinentes, sin un reconocimiento adicional como coadyuvante.

88. Además, en cuanto a la segunda circunstancia aducida por el actor Sua Montaña, es pertinente recordar que desde la presentación de la demanda, señaló como cuestionamiento lo siguiente: “(...) lo estipulado en el numeral segundo del artículo 179 de la Constitución es aplicable a los candidatos a secretario general de la Cámara de Representantes(...)” circunstancia que entendió la Sala desde la admisión del proceso por auto del 29 de septiembre de 2022, que hacía referencia al motivo de su reproche contra la elección cuestionada, sin que presentara recurso al respecto o solicitud de aclaración o adición de dicha providencia, como medios procedentes para ventilar alguna inconformidad.

89. Ahora, si bien en memorial del 4 de octubre de 2022, el demandante en forma imprecisa indicó que su escrito inicial no recaía sobre la inhabilidad contenida en el 179.2 Superior, lo cierto es que luego al pronunciarse sobre las excepciones, solicitó que al decidir sobre la ineptitud de la demanda, el despacho debía reafirmar lo decidido por la Sala en auto admisorio del 29 de septiembre de 2022²⁶, por lo que se entiende que el actor está conforme con el análisis que la Sección emprendió en la materia. En esa medida, para la Sala que es procedente proferir un pronunciamiento sobre la señalada inhabilidad.

2.3. Acto demandado

90. Se trata del acto electoral del señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza como secretario general de la Cámara de Representantes, contenido en el acta de sesión plenaria No. 01 del 21 de julio de 2022 de esa corporación²⁷.

2.4. Problema jurídico a resolver

91. La Sección Quinta del Consejo de Estado resolverá el cuestionamiento jurídico plasmado en el ordinal 1.6 de esta providencia, anticipando que las súplicas de la demanda serán negadas.

92. Para ello, se abordará, en primer lugar, a qué se refiere el vicio de nulidad de expedición irregular (2022-00188-00) e infracción de la norma que debió fundarse el acto cuestionado (2022-00169-00) invocados por la parte actora, para después examinar las censuras endilgadas a dicha designación.

2.5.1. Expedición irregular

93. Sobre esta causal de nulidad, la Sección Quinta del Consejo de Estado recientemente precisó:

²⁶ Asimismo, cuestionan la aptitud del libelo con idénticos argumentos a los desestimados en este proceso mediante auto interlocutorio del 29 de septiembre de 2022 siendo entonces lógico el volver a proferir esta corporación igual decisión

²⁷ Gaceta del Congreso 1046 del 8 de septiembre de 2022.





“La expedición de un acto administrativo debe respetar el debido proceso, es decir, el conjunto de formalidades o normas adjetivas que señalan los requisitos, etapas y trámites que se deben observar para su formación, a fin de salvaguardar la veracidad de su contenido, la igualdad entre los interesados y la publicidad, entre otras garantías del debido proceso, en especial frente a los actos de carácter particular y reglado; no tanto así en relación con los generales, reglamentarios y discrecionales o los de ejecución inmediata por razones de orden, salubridad o calamidad pública. Esta Sala ha considerado que este vicio de nulidad se materializa cuando:

- 1. (...) La decisión de la administración viole las normas de orden adjetivo, las cuales establecen el procedimiento para su formación o la forma como éste debe presentarse.*
- 2. Cuando el acto es expedido con vicios en el trámite debe verificarse si éstos son de una suficiencia tal que afecten el sentido de la decisión.*
- 3. Si la irregularidad en el proceso logra afectar la decisión por cuanto es sustancial o trascendente, el acto será anulable por expedición irregular (...).²⁸*

Por último, vale aclarar [sic] que, en virtud de los principios de eficacia y economía no toda irregularidad en el trámite de formación de un acto tiene la virtualidad de anularlo sino solo aquellas que transgreden las garantías procesales que protegen los derechos subjetivos de los administrados y que, por tanto, integran lo que se conoce como el debido proceso sustantivo”²⁹.

94. De acuerdo con lo anterior, cuando se hace referencia a la mencionada causal de nulidad, se alude a irregularidades en el trámite de expedición del acto electoral, en la omisión o desconocimiento de las etapas y/o exigencias procedimentales para que pueda surgir a la vida jurídica, es decir, en el irrespeto de las formas propias de cada procedimiento, que tienen como propósitos garantizar a los destinatarios de la decisión final el derecho de audiencia y defensa, la posibilidad de conocer y participar en las actuaciones previas a aquélla, así como establecer condiciones mínimas que contribuyan a una manifestación definitiva de la voluntad de la administración acorde con el ordenamiento jurídico y la debida valoración de los supuestos de hecho³⁰.

95. De otra parte, la causal de nulidad invocada, referida a la infracción de las normas en las que ha debido fundarse o también conocida como violación de una norma superior, se centra en la contravención del acto electoral con las disposiciones normativas que componen su marco jurídico³¹.

²⁸ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 27 de octubre de 2016, rad. 11001-03-28-000-2010-00007-00, M. P. Mauricio Torres Cuervo.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de septiembre de 2021, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 23001-23-33-000-2020-00004-02.

³⁰ En tal sentido ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2009, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, Rad. 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832); Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de julio de 2019, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. 08001-23-31-000-2003-01881-01.

³¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 11 de marzo de 2021, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicado No. 11001032800020180008100 (acumulado), Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. nº. 11001-03-28-000-2016-00038-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



96. Este vicio se presenta cuando el acto:

i) **Omite su aplicación:** la autoridad o elegido ignora su existencia, o conociéndola decide no aplicarla ya sea por considerar que fue derogada o estima que no se subsume al caso concreto.

ii) **Aplicación indebida:** cuando el precepto o preceptos jurídicos que se hacen valer se usan o se aplican a pesar de no ser los pertinentes para resolver el asunto que es objeto de decisión³².

El error por aplicación indebida puede originarse por dos circunstancias: 1.- Porque el juzgador se equivoca al escoger la norma por inadecuada valoración del supuesto de hecho que la norma consagra y 2.- Porque no se establece de manera correcta la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la tesis del caso concreto³³.

iii) **Interpretación errónea:** consistente en el entendimiento desatinado del precepto o preceptos que sustentan el asunto por resolver³⁴.

97. En esa medida, una vez definida las irregularidades sobre las que edifica el actor los reproches de sus demandas 2022-00169-00 y 2022-00188-00 es pertinente resolver el caso en concreto.

2.6. Caso concreto

2.6.1. Planteamiento de la censura

98. En el presente asunto la parte demandante pretende que se declare la nulidad del acto electoral del señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza como secretario general de la Cámara de Representantes, en consideración a que (I) no se siguieron los aspectos contemplados en la Ley 1904 de 2018, aplicables al asunto de la referencia, (II) la mencionada elección fue expedida irregularmente por cuanto no se realizó el 20 de julio de 2022 de acuerdo con lo señalado en los artículos 135 Superior y 46 de la Ley 5 de 1992, (III) el designado no cumplía los requisitos para ocupar el empleo al que fue nombrado como secretario general de la Cámara de Representantes, (IV) se desconoció el artículo 126 superior, pues presuntamente el demandado como magistrado del CNE participó en la elección de los congresistas que luego lo nombraron en el cargo de secretario general de la Cámara de Representante y (V) incurrió en las causales de inhabilidad contenidas en los numerales 2 y 8 del artículo 179 Superior.

2.6.1.1. Aplicabilidad de la Ley 1904 de 2018 en la presente elección-reiteración de jurisprudencia³⁵

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 15 de marzo de 2012. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Radicado No. 25000-23-27-000-2004-92271-02.

³³ Ídem.

³⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 11 de marzo de 2021, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicado No. 11001032800020180008100 (acumulado), Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. nº. 11001-03-28-000-2016-00038-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



99. En el presente asunto, se recuerda que en primer lugar solicitaron la nulidad de la elección del señor señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza como secretario general de la Cámara de Representantes, periodo 2022-2024, cuyo reproche concreto se dirige a indicar que la elección cuestionada desconoció el párrafo transitorio del artículo 12 de la ley 1904 de 2018, por no haberse seguido los parámetros allí enlistados, al considerar que era aplicable, dado que la Ley 5 de 1992 no reguló la mencionada elección.

100. Para resolver el caso, es pertinente recordar que el párrafo señalado indica lo siguiente:

“PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía. Para el caso de la elección de los secretarios de los concejos municipales de entidades territoriales de categorías 4a, 5a y 6a y con el fin de preservar sus finanzas territoriales, no se aplicará lo dispuesto en el presente párrafo transitorio”.

101. De lo anterior, se extrae que, para la aplicabilidad analógica de la citada disposición, es necesario el cumplimiento de dos presupuestos, a saber, i) que se trate de una elección atribuida a una corporación pública y ii) que la misma no se encuentre regulada por una ley especial.

102. De acuerdo con lo señalado, es pertinente determinar si se cumplen los anteriores presupuestos para la procedencia de la aplicación de la Ley 1904 de 2018 al caso concreto.

103. En este punto, se destaca que la elección cuestionada cumple con el primero de los requisitos, por cuanto se encuentra atribuida a una corporación pública, a saber, la Cámara de Representantes, según las voces del artículo 46 de la Ley 5ª de 1992, establece que será designado por la respectiva cámara para un periodo de 2 años a partir del 20 de julio, es decir, la fecha en que se instala el respectivo cuatrienio legislativo.

104. No obstante lo anterior, no ocurre lo mismo con el segundo de los presupuestos, debido a que de la norma antes referida, se extrae que el secretario es elegido por la respectiva cámara y que *“deberá reunir las mismas calidades exigidas para ser miembro de la respectiva corporación”.*

105. En los anteriores términos, la Ley 5 de 1992, en su artículo 136, contiene las reglas a seguir para la realización de las elecciones que deban efectuar cada una

³⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2022-00171-00 . M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia del 19 de enero de 2023. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2022-00173-00 . M.P. Rocío Araújo Oñate. Sentencia del 2 de febrero de 2023. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2022-00172-00 . M.P. Pedro Pablo Vanegas gil. Sentencia del 16 de marzo de 2023.





de las cámaras que conforman el Congreso de la República, en cuyo tenor literal enuncia:

“Procedimiento en caso de elección. En las elecciones que se efectúen en las Corporaciones legislativas, se adelantará el siguiente procedimiento:

- 1. Postulados los candidatos, el Presidente designará una Comisión escrutadora.*
- 2. Abierta la votación cada uno de los Congresistas, en votación secreta, escribirá en una papeleta el nombre de uno de los candidatos al cargo por proveer, o la dejará en blanco.*
- 3. El Secretario llamará a lista, y cada Senador o Representante depositar en una urna su voto.*
- 4. Recogidas todas las papeletas, si no está establecido un sistema electrónico o similar que permita cumplir la función, serán contadas por uno de los escrutadores a fin de verificar correspondencia con el número de votantes. En caso contrario se repetirá la votación.*
- 5. El Secretario leerá en voz alta y agrupará, según el nombre, uno a uno los votos, colocando las papeletas a la vista de los escrutadores, y anotará, separadamente, los nombres y votación de los postulados que la obtuvieron.*
- 6. Agrupadas por candidatos las papeletas, la comisión escrutadora procederá a contarlos y entregará el resultado indicando el número de votos obtenido por cada uno de los candidatos, los votos en blanco, los votos nulos, y el total de votos.*
- 7. Entregado el resultado, la Presidencia preguntará a la respectiva Corporación si declara constitucional y legalmente elegido, para el cargo o dignidad de que se trate y en el período correspondiente, al candidato que ha obtenido la mayoría de votos.*
- 8. Declarado electo el candidato será invitado por el Presidente para tomarle el juramento de rigor, si se hallare en las cercanías del recinto legislativo, o se dispondrá su posesión para una sesión posterior”.*

106. En atención a la norma referida, el demandado afirma que la Ley 5 de 1992 contiene un trámite electoral para la escogencia del secretario demandado, por lo que la aplicación analógica de la Ley 1904 de 2018 resulta imposible, de cara a la existencia de este procedimiento singular.

107. Ahora bien, de acuerdo con los reproches de la demanda y lo afirmado por el accionado, se impone analizar si efectivamente el artículo 136 de la Ley 5 de 1992 consagra estructuralmente todas las reglas propias de una convocatoria o, por el contrario, si podría ser sustituido o complementado en ese aspecto por otras normas, como es el caso de la Ley 1904 de 2018.

108. Para dicho efecto, es pertinente indicar que, de la norma citada en el párrafo anterior, se puede evidenciar que para los eventos en que cada una de las cámaras del congreso deban realizar alguna elección de un cargo en la respectiva corporación deberán adelantar el procedimiento allí previsto.

109. En otros términos, la Ley 5 de 1992 contempló los requisitos y los parámetros para adelantar la designación del secretario general de la Cámara, por lo que no





hay razón para exigir la aplicación analógica de la Ley 1904 de 2018 en el presente caso.

110. Ahora bien, si en gracia de discusión se aceptara, que el procedimiento señalado no prevé las etapas de selección del secretario, y se concluyera que no está expresamente regulado en la Ley 5ª de 1992, el Congreso goza de plena autonomía y tiene la potestad de regular sus propios asuntos, mediante las leyes que éste expide, pues así lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-830 de 2001:

“La Constitución del 91 le confiere al Congreso, como rama del poder autónoma e independiente, la capacidad soberana de administrar sus propios asuntos, al atribuirle en el artículo 150-20 facultad para ‘Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras’, lo cual, obviamente, debe hacerse por medio de ley, como expresamente allí se ordena. Disposición que guarda concordancia con el artículo 135 del mismo ordenamiento, que señala las facultades de cada Cámara, entre ellas, elegir sus mesas directivas, elegir su secretario general, proveer los empleos creados por la ley para el cumplimiento de sus funciones, organizar su policía interior, entre otras.”

Ello significa que el Congreso, por disposición constitucional expresa, tiene autonomía y plena capacidad para auto-organizarse, lo que se traduce, especialmente, en: a) autonomía reglamentaria, es decir, capacidad para dictar normas para su propio funcionamiento, sin la intromisión ni la interferencia de ningún otro órgano y sin que el gobierno tenga iniciativa en estas materias, y b) autonomía financiera y administrativa, por cuanto las Cámaras tienen la facultad de fijar su propio reglamento y administrar sus propios servicios así como el personal que los presta El Congreso ‘es una rama del poder autónomo, cuya potestad de legislación lo legitima como representante fundamental del ejercicio de la soberanía nacional y lo instituye como órgano separado ontológicamente de la administración y, por lo tanto, no sólo con las fundamentales funciones políticas de hacer la ley y de controlar al que la debe ejecutar, sino además con la potestad democrática de administrar sus propios servicios, requeridos para hacer posible el cumplimiento de la función fundamental del Estado, sin condicionarle esa tarea a tener que depender de la antesala presupuestal de funcionarios administrativos o del corretaje de ruego al otorgamiento del apoyo financiero a su función soberana. Cercenar al Congreso sus obvias funciones de administrar sus propios asuntos, de ejecutar su propio presupuesto y de disponer contractualmente de su erario, es convertirlo en un apéndice no sólo administrativo sino político del poder ejecutivo del Estado, ahí sí, en clamorosa contradicción con el principio incólume de la separación orgánica de los poderes, consagrados en los artículos 2 y 55 de la Carta’.”

111. De esta manera, el Tribunal Constitucional determinó, que el Congreso, de acuerdo con la facultad conferida en el artículo 150.20 Superior, en consonancia con el 135, *“tiene competencia para establecer todos aquellos aspectos necesarios, desde el punto de vista administrativo y técnico, destinados a su propio manejo y administración interna, que le permitan cumplir con eficiencia y eficacia las funciones que le corresponde ejercer, siempre y cuando tales disposiciones no vulneren el ordenamiento supremo”*³⁶.

112. Así las cosas, la aplicación de la Ley 1904 de 2018 no es procedente en el caso sometido a estudio de la Sección, comoquiera que, no existe una ausencia de verdaderas reglas de reclutamiento en la Ley 5 de 1992.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-830 de 2001



2.6.1.2. La elección del secretario general de la Cámara de Representantes es una materia que dispone de reserva legal orgánica

113. De otra parte, el demandado asegura que la elección cuestionada tiene reserva de ley orgánica y solamente por esta especialidad puede ser regulada su elección.

114. Para la Sala Electoral del Consejo de Estado, el reglamento del Congreso debe ser expedido por ley orgánica, según lo normado en el artículo 151 Superior, y sobre este aspecto la Corte Constitucional en sentencia C-423 de 1995 estableció lo siguiente:

“Las leyes orgánicas se constituyen en reglamentos que establecen límites procedimentales, para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial son normas de autoreferencia para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollar la materia de la cual tratan, a través de leyes ordinarias. Son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento superior y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan.”

115. Además, se tiene que los temas que contiene el reglamento del Congreso se distinguen de acuerdo con la actividad propia de la corporación, por lo que la Corte Constitucional los identificó por asuntos de manera enunciativa, mas no taxativa, en ese orden señalo lo siguiente:

*“La ley que establezca el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, en su carácter de normativa orgánica, **necesariamente debe tomar en consideración el conjunto de funciones que cumple el Congreso y cuyo ejercicio periódico debe sujetarse a unas reglas y procedimientos uniformes que son precisamente los que se contienen en aquéllas.** La actividad de la rama legislativa del poder público comprende, en los términos de la Constitución, una función constituyente, legislativa en sentido estricto, de control político, judicial, **electoral, administrativa,** de control público y de protocolo. De ahí que la regulación de los aspectos mencionados - por lo demás mínimos e indispensables - de la función electoral del Congreso, en modo alguno, exceda el ámbito de esta específica ley orgánica. **La asunción de las facultades electorales del Congreso y de sus cámaras y su futuro ejercicio, se realizarán de conformidad con las reglas adoptadas en su reglamento. Justamente éste es el propósito de una ley orgánica**”³⁷.*

116. En esa medida, confluye la Sala con la apreciación realizada por el demandado en el sentido de concluir que la elección del secretario de la Cámara de Representantes se encuentra directamente vinculada al objeto misional de la corporación, es por eso que cualquier regulación que se pretenda proferir respecto de la forma en las que se determinan las condiciones de acceso al cargo, se deben fijar por una ley orgánica. Asunto distinto sería, el caso en el que se buscara modificar el régimen de personal de los empleados del Congreso, lo cual sí puede ser materia de ley ordinaria, según lo dispone la sentencia C-830 de 2001³⁸.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 1993.

³⁸ “El **estatuto de personal**, que contiene en detalle la estructura administrativa y técnica de la corporación, la clasificación, funciones y provisión de los empleos, entre otras materias, **no se encuentra dentro de los asuntos que, según el**

117. Por manera que, al haberse adoptado los parámetros para la elección cuestionada en la Ley 5ª de 1992, no resulta admisible aplicar de manera analógica el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018.

2.6.1.3. De la expedición irregular en el procedimiento de elección del demandado

118. En esta oportunidad, el demandante estima que el acto declarativo de la elección del señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza como secretario general de la Cámara de Representantes, periodo 2022-2024, fue expedido irregularmente, por cuanto:

- La elección demandada no sucedió el 20 de julio de 2022, fecha en la que, desde su perspectiva, debía ser designado por así disponerlo los artículos 135 constitucional y 46 de la Ley 5 de 1992, Reglamento Interno del Congreso de la República.
- Para el 20 de julio de 2022, día en el que comenzaba a correr el periodo del demandado, éste no cumplía con los requisitos para acceder al cargo, toda vez que, para ese momento, tenía aún la condición de magistrado del Consejo Nacional Electoral, lo que le impedía ser elegido en ese empleo.

119. De lo anterior, se desprende que, como núcleo esencial de la censura, se encuentra la figura del periodo del secretario general, razón por la que la Sección Quinta emprende su estudio, como sigue:

120. El artículo 135 de la Carta Política de 1991 consagra algunas de las funciones electorales³⁹ atribuidas a cada una de las cámaras que, en Colombia, componen la rama legislativa del Poder Público, dentro de las cuales figura la designación de su secretario general.

121. Al respecto, el ordinal 2 del referido artículo 135 superior prevé:

“Son facultades de cada Cámara: (...) 2. Elegir a su Secretario General, para períodos de dos años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.”

122. Del texto reproducido se desprende que –en lo atinente al asunto estudiado por la Sala–, la Cámara de Representantes elegirá a su secretario general, fijándose en la norma ciertas especificidades respecto de su periodo, al que se le establece una duración de 2 años y un extremo inicial para su conteo, que arranca el 20 de julio.

artículo 151 superior, deben ser regulados por medio de ley orgánica, como ya se expresó en párrafos anteriores y, por ende, mal podría concebirse como un parámetro de orientación y de constitucionalidad para las demás leyes. El estatuto de personal del Congreso debe ser establecido mediante ley ordinaria, la cual no requiere de la referida rigidez y estabilidad normativa de la ley orgánica”.

³⁹ Otra de las consignadas en la norma se relaciona con la escogencia de su mesa directiva.

123. Esta última particularidad –la determinación de una fecha exacta para su cómputo–, destaca la existencia de un periodo institucional que, contrario a los periodos personales que se inauguran con la posesión del elegido o nombrado, tienen un día efectivamente asignado desde el cual, se contabilizará su extensión.

124. En punto de las diferencias entre los periodos institucionales y personales, la jurisprudencia de esta Sala de Sección⁴⁰ ha explicado:

*“Al respecto el Consejo de Estado, desde vieja data, señaló que **el periodo personal** se cuenta a partir de la posesión del elegido, se ejerce el cargo durante el tiempo que señala la norma correspondiente y la falta absoluta del funcionario da lugar a una nueva elección para un nuevo período y **el institucional** es señalado por la norma, parte “...de una fecha determinada y por consiguiente debe finalizar en una fecha determinable”. En este caso la falta absoluta del principal se llena automáticamente con el suplente, o en ocasiones por medio de nueva elección, pero siempre por el tiempo que resta para completar el período.”* (Negrilla fuera de texto)

125. En ese orden, se itera, el artículo 135 constitucional erige un periodo institucional para el secretario general y, en ese sentido, prescribe que su cómputo parte el 20 de julio, fecha que, igualmente, ha sido utilizada por la Constitución como aquella en la que debuta el funcionamiento de la corporación⁴¹.

126. Ahora bien, lo anterior lleva a resaltar que, en oposición a lo expresado por el demandante, la referencia al “*20 de julio*” hecha en la disposición⁴² no se relaciona con la instauración de una jornada precisa en la que deba ocurrir la designación del secretario, pues tan solo debe entenderse como el momento en el que comienza su periodo de 2 años.

127. En términos sencillos, la norma no prevé un día en el que la Cámara deba desplegar su potestad nominadora para elegir a este empleado, sino, de forma exclusiva, la fecha en la que su periodo se activa, más allá que la escogencia haya tenido o no lugar en esa data⁴³.

128. En consonancia con ello, el artículo 46 de la Ley 5 de 1992 consagra:

*“Corresponde a cada Cámara elegir al Secretario General para un período de dos años, **contado a partir del 20 de julio**, fecha de instalación del cuatrienio legislativo. Deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva corporación”* (Negrilla fuera de texto)

129. Es decir, la ley orgánica del Congreso replica los postulados constitucionales, dándole al “*20 de julio*” la naturaleza de límite inaugural del periodo del secretario, pero no la de término improrrogable en la que deba acontecer la designación de este funcionario.

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2020-00058-00 (ACUM.). M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 18 de febrero de 2021.

⁴¹ Ver, en ese sentido, el artículo 138 de la norma superior.

⁴² Artículo 135 constitucional.

⁴³ 20 de julio.



130. Por lo anterior, para la Sala no es posible atender el argumento del accionante según el cual, el acto de elección del demandado es ilegal, pues no fue adoptado el 20 de julio de 2022; día en el que, como se ha afirmado, inició el periodo institucional del acusado, teniendo en cuenta que las normas no señalan una fecha perentoria para la producción de su designación.

2.6.1.4. Presunta falta de requisitos del demandado para ocupar el cargo

131. En otro aspecto, la parte actora sostiene también que la nulidad del acto reprochado debe ser decretada, ya que, para el 20 de julio de 2022, el señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza –día en que comenzaba a correr el periodo del secretario de la Cámara– era magistrado del CNE, incumpliendo de esta manera los requisitos exigidos para acceder al cargo.

132. En cuanto a las calidades pedidas a quienes pretenden llegar a este empleo, los artículos 135 constitucional y 46 de la Ley 5 de 1992 estipulan que el postulante deberá acreditar las mismas que son señaladas para ser miembro de la Corporación, a la sazón, de la Cámara de Representantes.

133. En ese orden, el artículo 177 de la Carta Política de 1991 señala:

“Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección.” (subrayas fuera de texto)

134. De conformidad con este mandato, el candidato a la Secretaría de la Cámara deberá demostrar, para la fecha de la elección⁴⁴, que es ciudadano en ejercicio y que cuenta con más de 25 años, sin prescribírselo otro tipo de requisito adicional.

135. En el caso concreto, la Sala subraya que, no existe en el expediente medio de convicción del que se evidencie que, para el 21 de julio de 2022 –data de elección del acusado–, éste incumplía alguno de estos presupuestos de entrada al ejercicio de funciones públicas.

136. Por el contrario, reposa acta de posesión de ese día⁴⁵, que prueba que el señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza accedió al empleo de secretario de la Cámara, tras refrendar ante la mesa directiva de esa corporación la observancia de las calidades pedidas en el artículo 177 constitucional, sin que ellas puedan desconocerse por su condición de magistrado del CNE para el 20 de julio de 2022.

137. Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha aducido en relación con los representantes a la Cámara:

“En el caso particular, si bien está demostrado que la señora Mayra Alejandra Viancha Sanabria fue inscrita el día 9 de diciembre de 2013 como candidata por el

⁴⁴ Los requisitos de los representantes a la Cámara deberán estar acreditados para el día de la elección y no para el momento de la inscripción de las candidaturas, como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Sala en la sentencia del 10 de septiembre de 2015, rad. 11001-03-28-000-2014-00028-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Por consiguiente, dicha conclusión debe ser extendida para el caso del secretario general de esa corporación.

⁴⁵ 21 de julio de 2022.





*Grupo Significativo de Ciudadanos “Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande” a la Cámara de Representantes por el Departamento de Boyacá y que para esa fecha tenía 22 años y 5 meses, es lo cierto que el requisito de la edad que prevé la Constitución Política es exigible respecto del **momento de la elección...**”.*
(Negrilla y subraya propias)

138. En ese orden, el Acta No. 01 del 21 de julio de 2022, que plasma la elección objetada, relata:

“Adicional a esto, hoy (21 de julio de 2022) se aceptó en el Congreso en pleno, la renuncia del magistrado del CNE (señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza), esto quiere decir que hoy se da la elección en la cual, él participa como candidato...”.

139. De esta manera, este cuestionamiento tampoco tiene vocación de prosperidad.

2.6.1.5. Del presunto desconocimiento del inciso 2 del artículo 126 constitucional

140. El artículo 126 constitucional, reformado por el Acto Legislativo No. 02 de 2015 –conocido como el del reequilibrio de poderes– prescribe en lo pertinente:

“Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos (...) con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación (...).”

141. Del inciso 2 de la norma transcrita se deriva la existencia de un mandato que prohíbe que los servidores públicos puedan postular y/o designar a quienes previamente participaron en el desarrollo del procedimiento que le permitió acceder al cargo, ya sea postulándolo o nombrándolo.

142. La jurisprudencia ha denominado esta causal de inelegibilidad como la de “yo te elijo, tú me eliges”, señalando que con ella se pretende evitar, en general, el pago de favores a la hora de acceder a los empleos públicos⁴⁶.

143. Pues bien, en el caso del accionado, la parte demandante considera que esta disposición fue transgredida, ya que los representantes a la Cámara, periodo 2022-2026, designaron como secretario general de esa corporación a un ciudadano que, previamente y en su condición de magistrado del CNE, intervino en su procedimiento de elección, comoquiera que:

- Participó en el escrutinio general de las elecciones al Congreso, periodo 2022-2026.

⁴⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2016-00038-00 (ACUM). M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 27 de octubre de 2016.



- Suscribió actos administrativos de distribución de aportes de campañas electorales en ese mismo certamen.
- Intervino en la resolución de reclamaciones presentadas ante ciertas comisiones escrutadoras departamentales, en especial la de Antioquia, fijando el nombre definitivo de los candidatos elegidos a la Cámara de Representantes por esa entidad territorial, periodo 2022-2026.
- Declaró la elección del señor Miguel Polo Polo como representante por la circunscripción afrodescendiente.

144. Bajo este panorama, la Sala se detendrá en establecer el alcance normativo dado al inciso 2 del artículo 126 superior con el propósito de determinar si, su vulneración puede tenerse por acreditada.

145. En punto de la comprensión de esta prohibición⁴⁷, la Corte Constitucional reseñó, en reciente sentencia SU-261 de 2021⁴⁸, las siguientes reglas que sirven para dilucidar este caso:

- El inciso 2 del artículo 126 de la Carta Política de 1991 prevé una prohibición que afecta de forma directa el núcleo esencial del derecho de acceso a los cargos públicos. En ese orden, de acuerdo con el alto Tribunal constitucional, la disposición debe ser objeto de una interpretación restrictiva, que limite en menor medida el goce y ejercicio de este derecho⁴⁹.
- Para su configuración, la proscripción comentada requiere de la probanza de 2 condiciones, a saber: **(I)** que un servidor postule o nombre también como servidor; **(II)** a una persona que intervino en su postulación o designación en el empleo desde el que desarrolla actualmente la potestad nominadora.
- La postulación, el nombramiento o la designación debe convertir a los administrados en servidores públicos. De esta manera, se excluyen del ámbito de aplicación del artículo 126.2 constitucional, aquellos eventos en los que la intervención en el procedimiento eleccionario analizado no transforma al designado en servidor, pues se trataba de una condición que ostentaba con antelación a esa actuación.

Ello sucede, v. gr., en los asuntos en que, en una universidad oficial, un profesor de planta –servidor del Estado– es elegido como delegado de los docentes ante el Consejo Superior, función que no lo trasmuta en servidor –vínculo reglamentario que ya existía–, pues exclusivamente se le asignan funciones especiales de representación.

- La potestad de nominación que castiga el artículo 126.2 superior se refiere a la que recae de manera plena en un servidor público determinado, y no a la que se atribuye a órganos colegiados de los que forma parte éste. En ese sentido, la Corte Constitucional subrayó en su fallo SU-261 de 2021:

⁴⁷ Aquella contenida en el inciso 2 del artículo 126 constitucional.

⁴⁸ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴⁹ En dicha providencia –SU-261 de 2021– se sostuvo: “Sin embargo, el inciso segundo del artículo 126 de la Constitución no tiene dos o más lecturas posibles. Una interpretación restrictiva de esa disposición es la que amplía la garantía de otros derechos fundamentales directamente relacionados con el derecho fundamental a la participación política.”

“221. La prohibición constitucional del artículo 126 fue redactada sobre el supuesto de que un servidor público, en ejercicio de sus funciones, realice un nombramiento o postulación (sujeto (y) nombra o designa posteriormente al sujeto (x) como servidor público). No obstante, cuando no sea el servidor público sino un órgano colegiado -al que pertenece dicho servidor- el que realiza el acto de nombramiento o de postulación, la prohibición de dicho precepto constitucional no debe ser entendida como de aplicación inmediata.” (Negrilla fuera de texto)

- En los casos de la prohibición analizada, resulta necesario demostrar, además de la transgresión normativa, que dicha vulneración tuvo una incidencia real en la designación que permite modificar los resultados obtenidos en el certamen.

146. En el caso particular, la premisa del demandante se sintetiza en la siguiente fórmula:

“En la designación del acusado existió desconocimiento del artículo 126 constitucional, por cuanto (I) los representantes a la Cámara, periodo 2022-2026, (servidores del Estado) previamente postulados y elegidos por él en su condición de magistrado del CNE; (II) intervinieron en su designación como secretario general de esa corporación, periodo 2022-2024.”

147. En ese entendido, el alegato del accionante es descartado en esta oportunidad, a la luz de las ideas que se exponen a continuación:

- **En su condición de magistrado del CNE, el demandado no designó, ni nombró a los representantes a la Cámara, periodo 2022-2026**

148. El artículo 3 de la Carta Política de 1991 prescribe que: *“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o **por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.**”* (Negrilla fuera de texto)

149. De lo anterior, se desprende que en el caso de los elegidos populares –como lo son los representantes a la Cámara–, la titularidad de la potestad de nominación pertenece al pueblo que, en el marco de los certámenes democráticos organizados periódicamente, elige a sus dignatarios en los diferentes cargos y corporaciones.

150. En otros términos, la designación corresponde a la ciudadanía, que expresa su voluntad mediante el derecho al voto, sin que se trate de una potestad delegable a un órgano específico del Estado.

151. En ese contexto, las autoridades electorales –en el *sub-judice*, el CNE, mediante sus miembros– se encargan de salvaguardar esa voluntad, declarándola en beneficio de los administrados escogidos en todos los casos por el pueblo.



152. En este punto, la Sala distingue 2 tipos de actos, así: **(I)** el de designación en cabeza de los ciudadanos, al amparo del sufragio activo⁵⁰; **(II)** el declarativo de la elección, dependiendo del caso, que corresponderá a los entes públicos –en el presente caso al CNE– que, lejos de ser constitutivo o creador de un derecho, da constancia y fe del consentimiento exteriorizado en las urnas.

153. Así, la realización de escrutinios por parte del CNE –organismo al que perteneció el accionado hasta el 21 de julio de 2021– no puede ser comprendida como una actividad con la que se designa o nombra ciudadanos, pues, a decir verdad, se trata de una labor que se busca hacer aflorar la intención popular, único titular de la designación de los congresistas que, posteriormente, eligieron al demandado como secretario general.

154. De esta manera, la intervención del accionado en la resolución de las reclamaciones presentadas en el ámbito de los comicios de los representantes a la Cámara por la circunscripción de Antioquia y la declaración de elección del representante, señor Miguel Polo Polo, no se encuadran, en la situación prohibitiva pregonada en el artículo 126 constitucional, en esa medida el cargo no está llamado a prosperar.

- **La prerrogativa de declarar elecciones, resolver reclamaciones y efectuar, en general, escrutinios, es atribuida al CNE, como órgano colegiado, y no propiamente al accionado como uno de sus integrantes**

155. Sin perjuicio de lo anterior, y recordando las directrices ofrecidas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-261 de 2021⁵¹, las competencias ejercidas por parte del CNE en el marco de las elecciones al Congreso, periodo 2022-2026, y, en especial, aquellas utilizadas en la declaración de la designación democrática de los representantes a la Cámara, han sido asignadas al CNE, como órgano responsable de la reglamentación, inspección, vigilancia y control de la actividad electoral en Colombia.

156. Es decir, no han sido atribuidas de manera independiente y autónoma a sus magistrados, sino al corporativo, por lo que, de aceptarse el dicho del demandante según el cual, la designación de los electores del accionado como secretario general de la Cámara está asignada al CNE, lo cierto es que no responde a una facultad radicada en un solo servidor, sino en un órgano compuesto por 9 integrantes⁵², en el que las decisiones son adoptadas de manera conjunta. En esa medida, el ejercicio de esa función no puede atribuirse únicamente al demandado, pues se reitera hace parte de un corporativo quien tiene la potestad de tomar las decisiones en cuanto a reclamaciones y escrutinios.

2.6.1.6. De la presunta transgresión del régimen de inhabilidades establecido en el artículo 179 superior

⁵⁰ Artículo 260 constitucional.

⁵¹ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁵² Artículo 264 constitucional.





157. Como se ha visto, los artículos 175 de la Constitución Política y 46 de la Ley 5 de 1992 rezan, en su tenor literal, que el secretario general de la Cámara deberá reunir las mismas calidades exigidas a los integrantes de esa corporación.

158. Es decir, el ordenamiento pregona una homologación entre los requisitos de acceso a la función pública entre el secretario y los representantes que tendría, de acuerdo con la argumentación de la parte actora, otro tipo de implicaciones, a saber, la extensión a este funcionario⁵³ del régimen de inhabilidades concebido en la Carta Política de 1991 a los congresistas.

159. En ese orden, el secretario general de la Cámara se vería cobijado no solo por los presupuestos de ingreso al servicio público de estos servidores del Estado –parlamentarios–, sino, a la vez, por las causales de inelegibilidad erigidas para éstos en el artículo 179 superior.

160. Partiendo de esa premisa, la parte accionante manifiesta que el señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza incurrió en el motivo de inhabilidad consagrado en el ordinal 8 del artículo 179 de la Constitución, que prevé que nadie podrá ser designado *“para una corporación y un cargo, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente”*.

161. Ello, por cuanto, el periodo del demandado como magistrado del CNE –que finalizó el 21 de julio de 2022– concurrió por un día con el periodo institucional del secretario general, que había comenzado a correr desde el 20 de julio hogaño, derivándose de ello la nulidad del acto de designación del acusado.

162. A su vez indicó que se incurrió en la causal de inhabilidad del artículo 179.2 sin explicar a cuál de los eventos allí previsto incurrió el demandado.

163. Para esta Judicatura, la censura planteada por la parte demandante, no está llamada a prosperar por las siguientes razones:

164. En la jurisprudencia de esta Sala de Sección⁵⁴ ha sido habitual distinguir las nociones de calidades y requisitos para acceder a un empleo de las inhabilidades y, en general de las causales de inelegibilidad, que se erigen en torno suyo.

165. En el primer caso, se ha dicho que los requisitos y calidades son aquellos presupuestos normativos que establecen estándares “positivos” a partir de los cuales, resultan determinables las personas o ciudadanos que pueden ser investidos con una dignidad pública.

⁵³ Se hace referencia al secretario general de la Cámara.

⁵⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 (ACUM). M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 3 de diciembre de 2020. Ver, igualmente: “Elecciones Territoriales: Circunstancias que le afectan. Jurisprudencia y Conceptos del Consejo de Estado.”. Publicación Presidencia del Consejo de Estado 2019.



166. En términos sencillos, éstos hacen referencia a las condiciones impuestas por el orden jurídico, con los que se “moldea” el perfil de quién dispone de las características constitucionales, legales y reglamentarias para desempeñar la función estatal, a través de su nombramiento, elección o llamamiento.

167. Por el contrario, las inhabilidades describen situaciones “negativas”, constitutivas de restricciones que, fundadas en razones de interés general, obstaculizan el derecho político de los administrados, impidiendo su ingreso al servicio del Estado.

168. En consonancia, la Sala ha afirmado:

“Dentro del universo de las causales de inelegibilidad, las inhabilidades se presentan como aquellas circunstancias creadas por el Constituyente y el legislador para impedir el acceso de los ciudadanos al desempeño de los cargos públicos, bajo una lógica normativa que enlista previamente las situaciones fácticas de quienes no pueden ser elegidos popularmente, inspirada en razones de interés general y la búsqueda incesante del bien común.

En ese orden, el régimen de inhabilidades no solo encuentra sustento en el deseo de salvaguardar el ejercicio de lo público de la indignidad que puede acompañar las postulaciones democráticas de la ciudadanía –por ejemplo, la imposición de condena penal contra un candidato por delitos dolosos o preterintencionales o el decreto de su pérdida de investidura–, sino también en el anhelo de prevenir afrentas contra las condiciones normales en las que se deben desarrollar los procesos electorales, producto de las situaciones personales de los aspirantes.”⁵⁵

169. En suma, mientras las calidades y requisitos habilitan, las inhabilidades imposibilitan el ejercicio de empleos, siendo así 2 categorías que deben ser diferenciadas claramente.

170. Precisado lo anterior, se tiene que la extensión predicada por el demandante –de conformidad con la cual, la aplicación de las calidades de los representantes a la Cámara al cargo de secretario general conlleva también cubrirlos con las inhabilidades de los miembros de esa corporación– no es un argumento que pueda ser acogido en esta oportunidad, por cuanto:

- La remisión normativa hecha en los artículos 135 superior y 46 de la Ley 5 de 1992 se limita a equiparar las calidades de representantes y secretarios, sin mencionar al catálogo de causales de inelegibilidad y, en especial, de las inhabilidades erigidas en el artículo 179 constitucional.
- Como se vio, calidades e inhabilidades son conceptos que, aunque complementarios en el sistema democrático colombiano, resultan ser diferentes y autónomos.
- El artículo 179 constitucional contempla los motivos inhabilitantes de los congresistas –lo que incluye a los representantes a la Cámara– y su

⁵⁵ Ibídem.



literalidad no menciona su aplicación paralela al secretario general de ese corporativo.

171. Sobre este punto, la Sección Quinta del Consejo de Estado expuso, en reciente providencia del 29 de septiembre de 2022⁵⁶, en el contexto de una demanda de nulidad electoral dirigida igualmente contra el hoy acusado:

“De entrada, la Sala advierte que, el artículo 179 superior antes citado, regula el régimen de inhabilidades de los congresistas, de manera que no se observa que dicha disposición deba verificarse o constatarse para efectos de determinar su incumplimiento por parte del demandado, comoquiera que él fue designado como secretario general de la Cámara de Representantes.”

172. Siguiendo este orden, el cargo será despachado negativamente.

2.7. Otras consideraciones

173. En el presente asunto el señor Benicio Echeverry Pinzón, identificado con la cédula de ciudadanía número 79.277.460, portador de la tarjeta profesional número 99.772, otorgada por el Consejo Superior de la Judicatura, presentó poder para representar a la Cámara de Representantes el 29 de marzo de 2023. De lo anterior, se observa una revocatoria implícita del poder inicialmente otorgado, por auto del 8 de septiembre de 2022 al profesional del derecho Andrés Felipe Ruiz Rivera. En consonancia con ello, la Sala reconocerá personería adjetiva para actuar en el presente trámite al señor Echeverry Pinzón.

174. Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

III. FALLA

PRIMERO: NEGAR la solicitud de nulidad del acto de designación del señor del señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza como secretario general de la Cámara de Representantes, periodo 2022-2024, contenido en el Acta 01 de 21 de julio de 2022, por los motivos expuestos en esta providencia.

SEGUNDO: RECONOCER PERSONERÍA al abogado Benicio Echeverry Pinzón como apoderado de la Cámara de Representantes.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes e intervinientes, de conformidad con el artículo 289 de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: ARCHIVAR el expediente, una vez quede en firme el fallo.

⁵⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2022-00189-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Auto del 29 de septiembre de 2022.





Demandante: Juan Pablo Alvis Andrade y otros
Rad: 11001-03-28-000-2022-00169-00 (principal)
11001-03-28-000-2022-00188-00
11001-03-28-000-2022-00189-00

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente providencia no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente
Aclara voto

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada
Aclara voto

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>”.

