



Demandantes: Juan Pablo Alvis Andrade y Otros  
Demandado: Raúl Enrique Ávila Hernández –  
Subsecretario General de la Cámara de Representantes  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00173-00

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

**Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá D.C., dos (2) de febrero del dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2022-00173-00  
**Demandante:** Juan Pablo Alvis Andrade y otros  
**Demandado:** Acto electoral del señor Raúl Ávila Hernández como Subsecretario General de la Cámara de Representantes, periodo 2022-2024.  
**Tema:** Normas que regulan la elección demandada. Reserva de ley. Aplicación de la Ley 1904 de 2018.

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA<sup>1</sup>**

Surtidos los trámites correspondientes y sin que se advierta la presencia 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 contencioso-electoral de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Demanda**

1. Los ciudadanos Juan Pablo Alvis Andrade, Juan David Díaz Orozco y Juan Mateo Lozano Guarnizo, el 2 de agosto del 2022, actuando en nombre propio, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, en los términos del artículo 139 de la Ley 1437 del 2011, en el cual elevaron las siguientes pretensiones:

*“Que se declare la nulidad del acto administrativo por el cual la Cámara de Representantes eligió como su Subsecretario General a Raúl Enrique Ávila Hernández el 21 de julio de 2022.*

*Que, como consecuencia de lo anterior, se ordene a la Cámara de Representantes la repetición de todo el procedimiento para elegir a su Subsecretario General de conformidad con la Ley 1904 de 2018”.*

**1.2. Hechos**

<sup>1</sup> En el presente asunto, se acoge la tesis que mayoritariamente la Sala aprobó en sentencia del 19 de enero de 2022, en donde se decidió negar la solicitud de nulidad contra el acto electoral del señor Saúl Cruz Bonilla como Subsecretario General del Senado de la República dentro del expediente 11001-03-28-000-2022-00171-00 con ponencia del Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.





Demandantes: Juan Pablo Alvis Andrade y Otros  
Demandado: Raúl Enrique Ávila Hernández –  
Subsecretario General de la Cámara de Representantes  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00173-00

2. En síntesis, relataron que el 21 de junio de 2022, se abrió la convocatoria para recibir las postulaciones de los aspirantes a los cargos de secretario y subsecretario general de la Cámara de Representantes, etapa que finalizó el 30 siguiente.

3. Señalaron que entre el 1º y el 18 de julio de 2022 se llevaron a cabo las fases de verificación de requisitos, la elaboración de la lista de aspirantes y la audiencia pública en donde los candidatos tenían la oportunidad de presentar alguna intervención por el término de 10 minutos.

4. Agregaron que el 21 de julio del año en curso se eligió y posesionó al señor Raúl Enrique Ávila Hernández, como subsecretario general de la Cámara de Representantes; no obstante “...a lo largo del proceso de elección no se llevaron a cabo pruebas de conocimiento, tampoco se fijaron criterios de mérito para conformar la lista de elegibles, ni se entrevistó a los aspirantes al cargo”.

### 1.3. Normas violadas y concepto de violación

5. Adujeron los demandantes que con el acto enjuiciado se desconoció el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018<sup>2</sup>, toda vez que para la designación cuestionada se debieron aplicar las reglas de la convocatoria que contiene dicha normativa.

6. Manifestaron que la disposición invocada como desconocida refiere de manera precisa que la Ley 1904 de 2018 es aplicable de forma analógica a las elecciones de servidores públicos que fueran atribuidas a las corporaciones de la misma naturaleza y que no estuvieran reguladas en normas especiales. Además, que el inciso 4 del artículo 126 Superior indica que, para este tipo de procesos electorarios, deberá contarse con 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”.

7. En esa medida, indicaron que la Ley 1904 de 2018 era aplicable al presente asunto, por cuanto: i) quien ostente el empleo de subsecretario general de la Cámara de Representantes, adquiere la categoría de servidor público, ii) la elección corresponde a una corporación pública, de acuerdo con lo señalado en el artículo 384 de la Ley 5º de 1992, y iii) porque su proceso electorario no ha sido regulado, pues la norma reseñada, en su artículo 49, solo hace referencia a quien corresponde su designación y guardó silencio frente al procedimiento de selección.

8. Adicionalmente, invocaron como infringido el artículo 6º de la Ley 1904 de 2018 al considerar que, si bien en la designación controvertida se realizó una convocatoria, aquélla no respetó los parámetros de la disposición aludida, en la medida en que no

<sup>2</sup> “**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”.





fue publicada con dos meses de anticipación al inicio de la primera legislatura, sino el 21 de junio de 2022; tampoco se designó a una institución educativa de educación superior, con el fin de que apoyara varias etapas del proceso de elección.

9. También afirmaron que se omitió incluir las etapas donde se indicaran “a) los factores que habrán de evaluarse; b) los criterios de ponderación que aseguren el acceso en igualdad de oportunidades a los aspirantes” y “e) fecha, hora y lugar de las pruebas de conocimiento”, así como la valoración de la formación profesional y la experiencia.

10. Además, aseguraron que la publicación de la convocatoria debía hacerse por lo menos con una antelación de 10 días, previo al inicio de las inscripciones, no obstante, en el presente asunto estas se dieron en la misma data, esto es el 21 de junio de 2022.

11. Adujeron que si bien, podría argumentarse que la regulación del proceso electoral del subsecretario general de la Cámara de Representantes tiene reserva de ley orgánica, de acuerdo con el artículo 151 Superior, lo cierto es 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”.

12. En complemento a lo anterior, precisaron que “... el artículo 151 de la Constitución debe interpretarse restrictivamente frente a la reserva de ley orgánica, es decir, que no todo asunto relacionado con las materias listadas en dicha norma debe regularse a través de una ley orgánica. La Corte ha considerado que el objeto al que refiere el mencionado artículo es que a través de la legislación orgánica se establezcan las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa (Sentencias C-337 de 1993, C-289 de 2014 y C-494 de 2015)”.

#### **1.4. Trámite de la demanda**

13. El 22 de septiembre de 2022, este Despacho admitió la demanda por cumplir con los requisitos de forma establecidos en la Ley 1437<sup>3</sup> de 2011. En esa misma providencia, la Sección Quinta del Consejo de Estado negó la solicitud de suspensión provisional, al estimar que, en esa fase preliminar del proceso, no existían elementos fácticos, ni jurídicos que conllevaran a tener por acreditados los cuestionamientos de nulidad planteados por el actor. Así mismo, fueron ordenadas las notificaciones del caso.

#### **1.5. Traslado de la demanda**

14. Dentro del término establecido para el efecto, se presentaron las siguientes contestaciones:

##### **1.5.1. El demandado**

<sup>3</sup> Artículos 162, 163 y 166 de ese cuerpo normativo.



15. Por conducto de apoderada judicial, **el demandado** se opuso a las pretensiones del escrito inicial, pronunciándose, así:

16. 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.

17. De acuerdo con lo anterior, precisó que en este caso “... *no se dan las condiciones que permitan la extrapolación exigida por los demandantes, habida cuenta que **no hay vacío normativo** en la normativa sobre la elección del Subsecretario General de la Cámara de Representantes y tampoco similitud con la del Contralor General de la República*”.

18. Resaltó que la Ley 5ª de 1992 regula expresamente la elección controvertida, para lo cual destacó los artículos 46<sup>4</sup>, 49<sup>5</sup>, 136<sup>6</sup>, 137<sup>7</sup> y 138<sup>8</sup>, disposiciones en 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

<sup>4</sup> “**artículo 46.** elección, periodo, calidades. 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, 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

<sup>5</sup> **artículo 49.** *vacancias. las faltas absolutas del secretario se suplen con una nueva elección, en el menor término posible. estando en receso la corporación, será encargado el subsecretario o funcionario que siga en jerarquía. este mismo le reemplazará en caso de falta temporal.*

**el subsecretario será elegido por la respectiva cámara para el periodo constitucional de esta, y deberá reunir las mismas calidades exigidas para ser secretario general.**

*cumplirán los deberes que corresponden al ejercicio de su función y los que determinen las respectivas mesas directivas.”*

<sup>6</sup> **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 depositará 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 periodo 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”.

<sup>7</sup> **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.

<sup>8</sup> **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”.



Demandantes: Juan Pablo Alvis Andrade y Otros  
Demandado: Raúl Enrique Ávila Hernández –  
Subsecretario General de la Cámara de Representantes  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00173-00

en el artículo 126 Superior, que prevé la necesidad de efectuar una convocatoria que contenga los puntos antes previstos para la provisión de empleos públicos.

19. Agregó que, de advertirse vacío normativo en cuanto a la elección demandada, no era procedente acudir a la normativa que regula la elección del contralor General de la República, pues en la Ley 5 de 1992 hay disposiciones que versan sobre la designación de otros funcionarios cuya selección es de competencia del Congreso, como lo es el caso de los secretarios generales de las cámaras legislativas, a las cuales se podría acudir en caso de no encontrar regulación expresa que prevea el procedimiento eleccionario del subsecretario aquí demandado.

20. 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 de forma tácita o expresa.

21. Señaló que, con el procedimiento para la elección del empleo demandado, se cumplieron los parámetros de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y mérito.

22. Manifestó que existe una distinción entre la designación del contralor General de la República y la del subsecretario General de la Cámara de Representantes, pues mientras que para la primera el artículo 267<sup>9</sup> Superior dispuso que debía cumplir con los requisitos allí enlistados y además los que exija la ley, para el caso del subsecretario previó como exigencias las contempladas para ser senador<sup>10</sup>, sin que la carta indicara que para este caso se debiera cumplir con alguna otra calidad.

23. 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”*.

24. Esgrimió que, del artículo 153 de la Ley 2200 de 2022<sup>11</sup>, 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 las llamadas a considerar la analogía y, eventualmente lo pueda ser a nivel*

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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”*.

<sup>11</sup> **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.





*Congreso de la República, 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”.*

25. 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 subsecretario de la Cámara de Representantes, y por otro, que para ostentar el primer cargo se exigen varios requisitos<sup>12</sup>, 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.

26. En el punto del acompañamiento de un ente educativo, indicó que la elección del contralor General de la República es un proceso electoral más complejo, por lo que resultaba necesario acudir a un tercero para apoyar la designación y realizar, entre otras exigencias, un examen de conocimientos.

27. Seguidamente, en cuanto al mérito se indicó: *“el hecho de que no exista una prueba escrita no significa que no se tenga en cuenta el mérito de cada aspirante, pues es un atributo implícito en el voto del parlamentario respecto del cual se presume la razón del servicio en cada uno de sus actos, lo cual debe sopesarse con el hecho de que la evaluación no puede desconocer que la Constitución solo exige, la nacionalidad, el cumplimiento de la ciudadanía y la edad respectiva”.*

28. En lo que se refiere a la entrevista, se aseguró que *“cada uno de los aspirantes, de acuerdo con sus propias necesidades e intereses tuvo abierta la posibilidad de acercarse a los congresistas de su preferencia para ofrecer sus razones para ser elegido”.*

### **1.5.2. Cámara de Representantes**

29. A través de su apoderado, 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 subsecretario General de la Cámara de Representantes se sustentó en la Ley 5ª de 1992, que es un cuerpo normativo válido y aplicable a ésta, en la medida en que contiene los parámetros para realizar la designación controvertida.

<sup>12</sup> “Edad, título universitario calificado, experiencia profesional o docente, y además, calidades adicionales y logros de diversa índole”.



30. 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.

31. De conformidad con lo anterior, propuso la excepción que denominó “omisión en la formulación de argumentos para desvirtuar la presunción de legalidad y constitucionalidad de las normas que sirvieron de fundamento para la creación del acto electoral”.

## 1.6. Fijación del litigio y orden de sentencia anticipada

32. Con auto de 25 de noviembre de 2022, el Despacho sustanciador del proceso fijó el litigio en los términos que se reproducen enseguida:

*“Determinar si el acto electoral del señor Raúl Enrique Ávila Hernández como subsecretario General de la Cámara de Representantes, periodo 2022-2024, es nulo, por cuanto la elección controvertida desconoció 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”.*

33. Igualmente, en dicha providencia se ordenó dictar sentencia anticipada, al tenor de lo dispuesto en el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de un asunto de puro derecho.

## 1.7. Alegatos de conclusión

### 1.7.1. El demandado

34. Reiteró los argumentos señalados en la oposición a la medida cautelar y la contestación de la demanda, para lo cual insistió que la elección cuestionada se encuentra regulada en la Ley 5 de 1992, razón por la cual no es posible aplicar analógicamente la Ley 1904 de 2018, que prevé el procedimiento para la elección del contralor general de la República.

35. Además, precisó que no hay una similitud jurídica entre los procesos electoral del contralor con el aquí cuestionado y que existía una reserva de ley orgánica de los asuntos propios de organización y funcionamiento del Congreso, que irradian en la designación del subsecretario demandado.

36. Agregó que se cumplieron todos los postulados del artículo 126 superior y los parámetros establecidos en la Ley 5 de 1992.



37. De otra parte, hizo una petición especial, la cual está dirigida a solicitarle a la Sala que, de no acoger los argumentos de defensa, en virtud de los principios de la seguridad jurídica, confianza legítima, igualdad y buena fe, profiera una sentencia anulatoria en forma de jurisprudencia anunciada, para que la decisión no afecte la continuidad en la gestión que debe adelantar el Congreso de la República.

### 1.8. Concepto del Ministerio Público

38. Guardó silencio.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

39. La Sala es competente para resolver en única instancia la demanda de nulidad electoral propuesta contra el acto de elección del señor Raúl Ávila Hernández como Subsecretario General de la Cámara de Representantes, periodo 2022-2024, de conformidad con los postulados normativos descritos en el ordinal 4<sup>o</sup><sup>13</sup> del artículo 149 del C.P.A.C.A. y lo previsto en el artículo 13<sup>14</sup> del Acuerdo N°. 080 de 12 de marzo de 2019 –Reglamento interno del Consejo de Estado–.

### 2.2. Acto acusado

40. Se trata del Acta 01 de la Cámara de Representante del 21 de julio de 2022, publicada en la Gaceta del Congreso del 8 de septiembre de 2022, identificada con la serie 1046, que contiene la elección del señor Raúl Ávila Hernández como subsecretario general de la citada dependencia.

### 2.3. Problemas jurídicos

41. 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.

#### 2.3.1. Caso concreto

42. En el presente caso, se recuerda que los actores solicitaron la nulidad de la elección del señor señor Raúl Ávila Hernández como Subsecretario General de la Cámara de Representantes, periodo 2022-2024, cuyo reproche concreto se dirige a

<sup>13</sup> “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, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la junta directiva o consejo directivo de los entes autónomos del orden nacional y las comisiones de regulación”

<sup>14</sup> “Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Quinta (...) 3. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos.”





indicar que la elección cuestionada desconoció el parágrafo 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.

### 2.3.1.1. Aplicabilidad de la Ley 1904 de 2018 en la presente elección

43. Para resolver el caso, es pertinente recordar que la norma señalada 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 parágrafo transitorio”.*

44. 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.

45. 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.

46. 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, pues según las voces del artículo 49 de la Ley 5ª de 1992, establece que el subsecretario es el funcionario que sigue en orden jerárquico al secretario de general de cada cámara legislativa, por tener la atribución de reemplazarlo en los recesos de la corporación y las vacancias temporales.

47. 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 subsecretario es elegido por la respectiva cámara y que *“deberá reunir las mismas calidades exigidas para ser Secretario General”*.

48. 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 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.*



Demandantes: Juan Pablo Alvis Andrade y Otros  
Demandado: Raúl Enrique Ávila Hernández –  
Subsecretario General de la Cámara de Representantes  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00173-00

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”.*
49. En atención a la norma referida, el demandado afirma que la Ley 5 de 1992 contiene un trámite electoral para la escogencia del subsecretario demandado, por lo que la aplicación analógica de la Ley 1904 de 2018 resulta imposible, de cara a la existencia de este procedimiento singular.
50. 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.
51. Para dicho efecto, es pertinente indicar que, de la norma citada en el párrafo anterior, se puede evidenciar que para los casos en que cada una de las cámaras del congreso deban realizar alguna designación de un cargo en la respectiva corporación deberán adelantar el procedimiento allí previsto.
52. En otros términos, la Ley 5ª de 1992 contempló los requisitos y el procedimiento para adelantar la designación del subsecretario 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.
53. Ahora bien, si en gracia de discusión se aceptara, que el procedimiento señalado no prevé las etapas de selección del subsecretario, 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:



Demandantes: Juan Pablo Alvis Andrade y Otros  
Demandado: Raúl Enrique Ávila Hernández –  
Subsecretario General de la Cámara de Representantes  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00173-00

*“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’.”*

54. 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”*<sup>15</sup>.

55. Así las cosas, la aplicación de la Ley 1904 de 2018 no es procedente en el caso sometido a estudio de la Sala Electoral del Consejo de Estado, comoquiera que, no hay existe una ausencia de verdaderas reglas de reclutamiento en la Ley 5 de 1992.

### **2.3.1.2. La elección del subsecretario general de la Cámara de Representantes es una materia que dispone de reserva legal orgánica**

56. 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.

57. 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:

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-830 de 2001





Demandantes: Juan Pablo Alvis Andrade y Otros  
Demandado: Raúl Enrique Ávila Hernández –  
Subsecretario General de la Cámara de Representantes  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00173-00

*“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.”*

58. 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 temas 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**”<sup>16</sup>.*

59. En esa medida, confluye la Sala con la apreciación realizada por el demandado en el sentido de concluir que la elección del subsecretario 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 2001.

60. 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 párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2011.

61. 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

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 1993.





Demandantes: Juan Pablo Alvis Andrade y Otros  
Demandado: Raúl Enrique Ávila Hernández –  
Subsecretario General de la Cámara de Representantes  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00173-00

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de nulidad del acto de designación del señor del señor Raúl Ávila Hernández como Subsecretario 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: NOTIFICAR** a las partes e intervinientes, de conformidad con el artículo 289 de la Ley 1437 de 2011.

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

**CUARTO: 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>”.

