



Demandante: Luis Felipe Aguirre Vásquez  
Demandado: Berner León Zambrano Eraso – Senador de la  
República para el período 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00159-00

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

**Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá D.C., veintidós (22) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** Nulidad electoral  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2022-00159-00  
**Demandante:** Luis Felipe Aguirre Vásquez  
**Demandado:** Acto de elección del señor Berner León Zambrano Eraso como senador de la República para el período 2022-2026.

**Temas:** Cumplimiento de la medida cautelar. Reiteración de jurisprudencia.  
Trámite de la Ley 5ª de 1992 para la suspensión de la condición de congresista.

**AUTO QUE DECIDE SOBRE APERTURA DE TRÁMITE INCIDENTAL DE DESACATO**

---

Procede la Sala a decidir sobre la apertura del trámite incidental de desacato respecto de la medida de suspensión provisional de los efectos del acto demandado, ordenada en auto del 25 de agosto del 2022, solicitada por el demandante.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Demanda**

1. El ciudadano Luis Felipe Aguirre Vásquez, el 22 de julio del 2022<sup>1</sup>, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 del 2011, en la cual solicitó se declare la nulidad del acto de elección del señor Berner León Zambrano Eraso como senador de la República para el período 2022-2026.

2. Como fundamento de lo anterior, alegó que el elegido, durante el período de campaña electoral, incurrió en la prohibición de doble militancia bajo la modalidad de apoyo.

3. En auto del 25 de agosto del 2022<sup>2</sup>, esta Sala de Sección, dispuso (i) la admisión de la demanda y (ii) decretó la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, al encontrarse demostrado a esta instancia del proceso, que en efecto el elegido, en el período de la campaña al Senado de la República, apoyó la candidatura de un aspirante a la Cámara de Representantes por el departamento de Nariño, perteneciente al Partido Conservador Colombiano, cuando su

<sup>1</sup> Con paso al despacho del 25 de julio de 2022.

<sup>2</sup> Providencia aprobada de forma mayoritaria por la Sala de Sección. Se presentó salvamento de voto por el magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil.



colectividad, esto es el Partido de la U, contaba con lista propia de candidatos a dicha corporación.

### 1.3. Trámite procesal relevante

4. El 26 de agosto del 2022, la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado, comunicó la anterior decisión al Consejo Nacional Electoral, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la mesa directiva del Congreso de la República<sup>3</sup>.

5. En cuanto hace a la última de las autoridades mencionadas, en la misma fecha de la comunicación, se reportó por parte de la Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana del Congreso<sup>4</sup>, el traslado del oficio 2022-638 a la presidencia del Senado de la República, así como a la secretaría general de dicha corporación.

6. En oficio del 31 de agosto del 2022<sup>5</sup>, el doctor Gregorio Eljach Pacheco, en su calidad de secretario general del Senado de la República, informó que mediante oficio SGV—CS-CV19-3176-2022, remitió por competencia el asunto a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, en los términos del artículo 277 de la Ley 5ª de 1992.

### 1.4. Solicitud de cumplimiento.

7. En escrito del 30 de agosto del 2022<sup>6</sup>, el demandante solicitó requerir a la mesa directiva del Senado de la República el cumplimiento de la medida cautelar, soportando su dicho en que la sesión de la Comisión Primera Constitucional de dicha corporación, el demandado participó en condición de congresista, lo que señaló, implica desatender lo dispuesto en el auto del 25 de agosto del 2022.

### 1.5. Requerimiento previo

8. Con auto del 2 de septiembre del 2022<sup>7</sup>, el despacho conductor dispuso lo siguiente:

*REQUERIR a la Comisión de Ética del Senado de la República, para que en el término de dos (2) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, remita un informe en el que dé cuenta de los trámites adelantados para dar cumplimiento al auto del 25 de agosto del 2022, dictado en el expediente de nulidad electoral 11001-03-28-000-2022-00159-00, en lo referido a la suspensión del acto de elección del señor senador Berner León Zambrano Eraso.*

### 1.6. Respuestas y otras intervenciones

9. Con oficio CET-CS-CV19-3283-2022 del 7 de septiembre del 2022, el **secretario general de la Comisión de Ética del Senado de la República** informó lo siguiente:

<sup>3</sup> SAMAI. Actuación No. 36.

<sup>4</sup> SAMAI. Actuación No. 38.

<sup>5</sup> SAMAI. Actuación No. 42.

<sup>6</sup> SAMAI. Actuación No. 41.

<sup>7</sup> SAMAI. Actuación No. 48.



10. Manifestó que una vez se recibió en dicha instancia la comunicación efectuada por la secretaría general de la corporación, se evidenció que no se remitió la constancia correspondiente a la ejecutoria de la decisión judicial. Señaló que de conformidad con el artículo 277 de la Ley 5ª de 1992<sup>8</sup>, ello es un requisito necesario para determinar la procedencia de la suspensión de la condición de congresista.

11. Sostuvo que la secretaría general de la Comisión de Ética mediante oficio CET-CS-CV19-3237-2022 del dos (2) de septiembre de dos mil veintidós (2022), solicitó se certifique lo pertinente, es decir si la medida cautelar se encuentra en firme o ejecutoriada.

12. Relató que en sesión del 7 de septiembre del corriente año, con el quórum reglamentario requerido para el efecto, la Comisión de Ética del Senado avocó el conocimiento de la suspensión del acto de elección del señor Berner León Zambrano Eraso, más sin embargo, dicha célula legislativa consideró imperioso contar con la certificación de firmeza de la decisión judicial, al ser ello un requisito indispensable para adoptar el correspondiente dictamen, en los términos del mencionado artículo 277 de la Ley 5ª de 1992.

13. En memorial con radicado CET-CS-CV19-3293-2022 del 8 de septiembre del 2022, se dio alcance a la respuesta antes reseñada, con el fin de aportar copia del acta No. 03-2022 de la sesión mencionada en el párrafo precedente.

14. Por su parte, **el apoderado del demandado**, en memorial del 6 de septiembre del 2022<sup>9</sup>, presentó *“solicitud de no ejecución de medida cautelar”*.

15. Fundamentó su petición señalando que la tesis sostenida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que refiere al cumplimiento inmediato de la medida cautelar que se ordena en el trámite del medio de control de nulidad electoral, no tiene cabida en el ordenamiento jurídico colombiano, en tanto desconoce disposiciones normativas procesales aplicables a la forma de ejecución de las providencias judiciales, e incluso, el fundamento normativo de la misma ha desaparecido.

16. Razonó que de conformidad con el artículo 302 del Código General del Proceso, la ejecutoria de una decisión judicial respecto de la cual es procedente y se interponen recursos, se predica una vez estos últimos hayan sido resueltos. A su vez, el artículo 305 de dicha normatividad, dispone que sólo podrá exigirse el cumplimiento de una providencia, cuando la misma se encuentre ejecutoriada o se haya concedido el recurso de apelación en el efecto devolutivo.

17. Señaló que, en el caso concreto, se presentó recurso de reposición en contra de la decisión de suspender los efectos del acto de elección cuestionado, razón por la cual no se puede predicar su ejecutoria, y de contera, su exigibilidad.

<sup>8</sup> ARTÍCULO 277. Suspensión de la condición congresional. **El ejercicio de la función de Congresista puede ser suspendido en virtud de una decisión judicial en firme.** En este evento, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conocerá de tal decisión que contendrá la solicitud de suspensión a la Cámara a la cual se pertenezca. La Comisión dispondrá de cinco (5) días para expedir su dictamen y lo comunicará a la Corporación legislativa, para que ésta, en el mismo término, adopte la decisión pertinente. Si transcurridos estos términos no hubiere pronunciamiento legal, la respectiva Mesa Directiva ordenará la suspensión en el ejercicio de la investidura congresal, la cual se extenderá hasta el momento en que lo determine la autoridad judicial competente”.

<sup>9</sup> SAMAI. Actuación No. 60



18. Consideró que de una revisión de las normas de la Ley 1437 del 2011, así como del Código General del Proceso, no se encuentra disposición jurídica alguna que soporte el cumplimiento inmediato de la medida cautelar, recordando que *“conforme al artículo 230 de la Constitución Política del 91 el juez en sus providencias está sujeto al imperio de la ley, razón por la cual no puede aplicar una consecuencia jurídica que no solo no está prevista en el ordenamiento jurídico (ejecución de la medida sin ejecutoria de la providencia) y menos contrariando abiertamente las disposiciones legales vigentes sobre la materia (arts. 302 y 305 CGP)”*.

19. Resaltó que la tesis de la Sección Quinta se fundamentó en la aplicación del inciso 2º del artículo 236 de la Ley 1437 del 2011, el cual fue sustituido por el *“artículo 29”<sup>10</sup>* a la Ley 2080 del 2021. Concluyó señalando que:

*“Así, mientras el 236 original contemplaba que “las decisiones relacionadas con el levantamiento, la modificación o revocatoria de las medidas cautelares no serán susceptibles de recurso alguno”, el artículo en su nueva concepción lo que hace es establecer un término perentorio para la decisión de los recursos interpuestos, lo que impone rehacer la lectura de la Sala Electoral sobre dicha norma, que lejos de autorizar la ejecución de una providencia no ejecutoriada, conmina al juez a decidir de manera pronta los recursos a fin de que haya certeza sobre la situación jurídica y de ser el caso proceder a su ejecución. Por lo tanto, al desaparecer el sustrato normativo de la tesis sostenida por la **SECCIÓN QUINTA**, se hace necesario que se reexamine el tema y se corrija la posición esgrimida.”*

20. Precisó que no se puede soportar la decisión de cumplimiento de la medida cautelar, en el efecto devolutivo en que se concede el recurso de apelación sobre el decreto de la medida cautelar, toda vez que el medio de impugnación presentado en el caso concreto es el de reposición, respecto del cual, el legislador no consagró efecto alguno.

21. Finalizó señalando que el auto del 25 de agosto del 2022 no dictó una orden expresa de cumplimiento inmediato o de comunicación a la mesa directiva del Senado de la República, lo que hubiere sido una decisión objeto del recurso de reposición.

22. Por lo dicho, solicitó que la Sección Quinta, se abstenga de ordenar el cumplimiento de la medida.

23. **El demandante**, con escrito del 13 de septiembre del 2022<sup>11</sup>, se opuso a la petición anterior, considerando que la medida cautelar se decretó con fundamento en la demostración de los actos de doble militancia política del elegido, alegando que de conformidad con el artículo 298 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 del 2011, la interposición de recursos no impide el cumplimiento inmediato de la medida cautelar decretada y que todo medio de impugnación sobre dicho particular se entiende interpuesto en el efecto devolutivo.

24. Conforme a ello, solicitó se de apertura al incidente de desacato por el incumplimiento de la suspensión provisional de los efectos del acto de elección del señor Berner León Zambrano Eraso.

<sup>10</sup> En realidad, corresponde al artículo 59 de la Ley 2080 de 2021.

<sup>11</sup> Samai. Actuación No. 65



## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1 Competencia

25. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para tramitar en única instancia el presente proceso, en virtud de lo establecido en el artículo 149, numeral 3<sup>o</sup><sup>12</sup> de la Ley 1437 de 2011, al igual que lo normado en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 –Reglamento del Consejo de Estado–, expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

26. De igual manera, la Sala es competente para resolver las solicitudes relativas a las medidas cautelares, según los artículos 125.2 literal f), 229 a 234 de la Ley 1437 de 2011.

### 2.2. Cumplimiento inmediato de la medida cautelar. Reiteración de jurisprudencia.

27. Como fue expuesto en los antecedentes de esta decisión, el apoderado del demandado cuestiona la tesis sostenida por esta Sección en cuanto hace al cumplimiento inmediato de la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto electoral, en la medida en que a su juicio, con la misma se desconocen normas de orden procesal relativas a la ejecutoria y cumplimiento de las providencias judiciales, así como que el fundamento jurídico de la posición jurisprudencial desapareció con la expedición de la Ley 2080 de 2021.

28. En atención a dichos argumentos, considera esta Sala procedente reiterar su tesis, en los siguientes términos:

29. De manera general, la ejecutoria de las providencias judiciales se determina en el cumplimiento de alguno de los criterios que se consagran en el artículo 302 del Código General del Proceso, el cual señala:

**ARTÍCULO 302. EJECUTORIA.** *Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.*

*No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.*

*Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos.*

30. A su vez, es claro que el artículo 305 subsiguiente, señala que “[p]odrá exigirse la ejecución de las providencias **una vez ejecutoriadas** o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior,

<sup>12</sup>ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. (Artículo modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021) 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 el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 3. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación. Se exceptúan aquellos regulados en el numeral 7, literal a), del artículo 152 de esta ley.



según fuere el caso, **y cuando contra ellas se haya concedido apelación en el efecto devolutivo**” (énfasis de la Sala)

31. De la lectura armónica de las disposiciones antes transcritas, se puede concluir entonces que la firmeza de la decisión judicial es requisito esencial para su ejecución, pero no puede perderse de vista, que el mismo legislador consagró otros eventos respecto de los cuales esto último puede llevarse a cabo sin necesidad de contar con lo primero.

32. Aquello es lo que ocurre, cuando de medidas cautelares se trata, pues contrario a lo que señala el apoderado del demandado, sí existen normas procesales, de orden público y de obligatorio cumplimiento<sup>13</sup>, de las cuales se puede derivar lo anterior.

33. En primer lugar, es de resaltar que el mismo artículo 305 del Código General del Proceso consagra un evento para el cumplimiento de una providencia judicial sin que la misma esté ejecutoriada, el cual consiste en la concesión del recurso de apelación en efecto devolutivo.

34. Así las cosas, es claro que no en todos los eventos, se presenta una coincidencia entre la ejecutoria de la providencia y la ejecución de esta, pues existen ciertas decisiones que, por su naturaleza, requieren ser cumplidas independiente de la ocurrencia de lo primero y por ello, el legislador procesal consagró el efecto devolutivo en la interposición de recursos como un mecanismo para la garantía de lo anterior.

35. Bajo esta circunstancia, no resulta contrario al ordenamiento jurídico considerar que de manera general es procedente cumplir una decisión, para el caso concreto, una medida cautelar, sin que la misma se encuentre debidamente ejecutoriada por la falta de resolución de los recursos interpuestos.

36. Precisado lo anterior, se debe señalar entonces que de conformidad con lo consagrado en el artículo 243 de la Ley 1437 del 2011 la decisión de conceder, negar o modificar una medida cautelar es apelable -cuando aquella sea dictada en primera instancia- y, en los procesos de única instancia, es procedente el recurso de reposición -inciso final del artículo 277 de la misma norma-.

37. En atención a lo señalado en el párrafo 1º del referido artículo 243, la apelación de la providencia que decreta niegue o modifique la medida cautelar se concederá en el **efecto devolutivo**. Este último concepto, conforme a lo señalado en el artículo 323 del Código General del Proceso, tiene como finalidad entender que **“no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, ni el curso del proceso”**.

38. Ahora bien, es claro que la norma en comento hace referencia de forma directa al recurso de apelación, más, sin embargo, se debe responder ¿acaso dicha circunstancia conlleva a que en los eventos donde procede el recurso de

<sup>13</sup> El inciso primero del artículo 13 del Código General del Proceso, dispone al respecto: **ARTÍCULO 13. OBSERVANCIA DE NORMAS PROCESALES.** *Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley.*



reposición el efecto de este sea diferente, o incluso, en los términos del demandado, no sea posible predicarlo?

39. Para la Sala, la respuesta al anterior interrogante es negativa. En primer lugar, tanto en un proceso de doble instancia como en aquellos que son de única, el fin de la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto electoral es el mismo, esto es, evitar, cuando se demuestra que aquellos son contrarios al ordenamiento jurídico, que surtan efectos mientras se decide de fondo sobre su legalidad o constitucionalidad.

40. Así las cosas, es claro que aún en procesos de única instancia, se requiere del inmediato cumplimiento de la medida cautelar que se ordene con la admisión de la demanda, pues de otra manera, se perdería el efecto útil de la misma.

41. De esta manera, aunque el legislador no dispuso expresamente en la Ley 1437 del 2011 el efecto del recurso de reposición en contra del decreto, negativa o modificación de la medida cautelar en el medio de control de nulidad electoral de única instancia, ello no obsta para considerar que aquel se interpone y se tramita en el efecto devolutivo, pues únicamente bajo esta perspectiva, es posible mantener la finalidad misma de dicho instrumento procesal.

42. A su vez, también existe un argumento de orden legal, toda vez que el Código General del Proceso, en su artículo 298 señala:

**ARTÍCULO 298. CUMPLIMIENTO Y NOTIFICACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES.** *Las medidas cautelares se cumplirán inmediatamente, antes de la notificación a la parte contraria del auto que las decreta. Si fueren previas al proceso se entenderá que dicha parte queda notificada el día en que se apersone en aquel o actúe en ellas o firme la respectiva diligencia.*

*Los oficios y despachos para el cumplimiento de las mencionadas medidas solamente se entregarán a la parte interesada.*

***La interposición de cualquier recurso no impide el cumplimiento inmediato de la medida cautelar decretada. Todos los recursos se consideran interpuestos en el efecto devolutivo.*** (Énfasis de la Sala)

43. Esta norma resulta aplicable por la remisión normativa que efectúa el artículo 306 de la Ley 1437 del 2011, que señala “en los aspectos no contemplados por este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

44. Es de señalar, que la aplicación del referido artículo 298 es compatible con la naturaleza de los asuntos que se tramitan ante esta jurisdicción, especialmente, cuando sobre esta última se radicó la competencia constitucional -artículo 238 de la Constitución Política de 1991-, de suspender los actos que resulten contrarios al ordenamiento jurídico, medida que requiere de mecanismos procesales que garanticen su eficacia, como lo es, entender el efecto devolutivo de cualquier recurso que se presente respecto del decreto de una medida cautelar.

45. Finalmente, la Sala no considera que el soporte de la tesis antes mencionada se hubiere modificado con la expedición de la Ley 2080 del 2021, o



que sea necesaria una nueva lectura de las normas procesales, especialmente por la sustitución realizada por el artículo 59 de dicho cuerpo normativo respecto del artículo 236 de la Ley 1437 del 2011.

46. Lo primero a precisar, es que la tesis sostenida por esta Sección, respecto del cumplimiento inmediato de la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto electoral, no deviene de lo señalado en el artículo 236, pues como se dejó claramente expuesto en el auto del 17 de junio del 2016<sup>14</sup>, ello deriva es de los efectos en que se concede o tramita el recurso que se presente en contra de la decisión de negar, decretar o modificar la decisión que se adopte sobre dicho particular.

47. Así mismo, es pertinente señalar que, si bien es cierto el artículo 59 de la Ley 2080 del 2021 modificó el contenido del artículo 236, pues la norma pasó de señalar los recursos procedentes a precisar únicamente el término para resolver los mismos, lo cierto es que la expedición de la primera de las normas mencionada, en nada afecta la conclusión a la que se arriba del análisis que se efectúa respecto del efecto del recurso de apelación o de reposición en el trámite de la medida cautelar.

48. En otras palabras, la expedición de la Ley 2080 de 2021, en medida alguna modificó las normas procesales que regulan los efectos en que se concede el recurso en estos casos, situación que permite concluir que no existe un nuevo parámetro normativo que conlleve a efectuar una nueva mirada de la tesis sostenida por esta Sección.

49. En consideración a lo expuesto, esta Sección considera oportuno reiterar lo señalado por la jurisprudencia hasta la fecha<sup>15</sup>, en donde se ha definido este particular en el siguiente sentido:

*“No obstante, dada la naturaleza y trasfondo que conlleva la decisión las medidas cautelares, no es viable abstraerse de la teleología del efecto devolutivo como figura procesal, para entender el alcance y el porqué del **cumplimiento inmediato** de la suspensión provisional y, que el CPACA, consideró adecuado para esta decisión que, antes con el CCA se concedía en el efecto suspensivo. Mutatis mutandi, no podría afirmarse que como se está en vía de reposición, no se esté obligado al cumplimiento inmediato de la decisión cautelar, bajo el mero argumento de que el efecto devolutivo no es propio de la reposición, pues se sacrificaría el sentido y trascendencia que adquirieron las medidas cautelares, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.”*

50. Puede concluirse, sin asomo de duda, que el cumplimiento y la exigibilidad de su ejecución, en el caso de la providencia que decreta la medida cautelar, son inmediatos y que no se suspenden con la interposición de recurso alguno. Más aún ni siquiera la formulación de la recusación impide la ejecución de las medidas.

### 2.3. Caso concreto

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto del 17 de junio del 2016. Radicación 11001-03-28-000-2016-0044-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto del 17 de junio del 2016. Radicación 11001-03-28-000-2016-0044-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



51. Ahora bien, en atención a la solicitud de cumplimiento de la medida cautelar ordenada en el auto del 25 de agosto de 2022, la Sala considera lo siguiente:

52. Como fue puesto de presente en el informe rendido por la Comisión de Ética del Senado de la República, el artículo 277 de la Ley 5ª de 1992, el cual dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 277. Suspensión de la condición congresional. **El ejercicio de la función de Congresista puede ser suspendido en virtud de una decisión judicial en firme.** En este evento, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conocerá de tal decisión que contendrá la solicitud de suspensión a la Cámara a la cual se pertenezca.*

*La Comisión dispondrá de cinco (5) días para expedir su dictamen y lo comunicará a la Corporación legislativa, para que ésta, en el mismo término, adopte la decisión pertinente. Si transcurridos estos términos no hubiere pronunciamiento legal, la respectiva Mesa Directiva ordenará la suspensión en el ejercicio de la investidura congresal, la cual se extenderá hasta el momento en que lo determine la autoridad judicial competente”.*

53. En relación con lo anterior, es importante efectuar algunas consideraciones.

54. Si bien es cierto, como fue expuesto en el acápite que precede, la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto electoral es de inmediato y obligatorio cumplimiento, lo cierto es que la Sala no puede dejar pasar por alto que, en el específico caso de los congresistas, se cuenta con una norma del nivel orgánico que exige la firmeza de la decisión judicial que ordena la suspensión de tal condición.

55. Sobre este particular, en la Sentencia C-025 de 1993, la Corte Constitucional señaló que la ley orgánica tiene por objeto regular el ejercicio de la actividad legislativa y que “[l]a 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.” Agregó que “[l]a 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.”

56. La sentencia C-1042 de 2007 indicó que

*“(…) la Constitución de 1991 establece, a lo largo de su articulado, un conjunto de reglas y criterios estructurales del concepto de ley orgánica en Colombia, **entendida ésta como un texto normativo encaminado a regular la actividad legislativa del Congreso de la República sobre determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera taxativa por la Carta Política.** En tal sentido, mediante aquélla se **norma el núcleo esencial de la labor congresional** en punto a la iniciativa, intervenciones, trámite, debate, mayorías y aprobación de leyes sobre temas puntuales, tales como: **los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras**; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo; y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades*



*territoriales. Se trata, en consecuencia, de leyes especiales, de carácter instrumental, si se quiere, mediante las cuales se reglamenta la adopción de otras leyes que versan sobre temas específicos, pero que no comparten la naturaleza jurídica de aquélla, y por ende, su reforma no está sometida a requisitos constitucionales específicos.”*

57. Sobre el particular, es importante resaltar que la mencionada norma hace parte del Capítulo XI referente al Estatuto del Congresista, el cual consagra los derechos y deberes de estos funcionarios, así como los eventos de sus faltas y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que respecto de ellos se predica, así como su régimen disciplinario.

58. En últimas, lo que se observa es que el reglamento del Congreso contenido en la Ley 5ª de 1992, en su calidad de ley orgánica, por disposición expresa del artículo 151 de la Constitución Política de 1991, regula el funcionamiento interno de la corporación, en cuanto hace a la vacancias absolutas y temporales, y la forma en que se suplen las mismas<sup>16</sup>.

59. Así las cosas, existe una norma con categoría especial, que establece el trámite, requisitos y demás cuestiones necesarias para proceder con la suspensión de la condición congresional, en cuanto la misma se ordena por parte de una autoridad judicial competente, razón por la cual, esta disposición orgánica no puede ser desconocida al momento de abordar dichos asuntos.

60. Por esta razón, considera esta Sección que no resulta procedente dar apertura al trámite incidental en el presente caso, toda vez que el reglamento del Congreso exige, para efectos de la suspensión de la condición congresional, que la decisión judicial que así lo ordena se encuentre en firme, requisito que no se puede desconocer por esta judicatura.

61. En esa medida, aunque en términos generales toda medida cautelar de suspensión de los efectos del acto electoral se cumple de manera inmediata y es obligatoria para la autoridad que está llamada a su cumplimiento, lo cierto es que en punto de los senadores y representantes a la Cámara, la Sala observa que existe un requerimiento por la misma ley orgánica que regula el funcionamiento de la corporación Congreso de la República, que exige la firmeza a efectos de proceder a materializar una decisión que implique la suspensión en el ejercicio del cargo.

62. Así las cosas, en el presente trámite se tiene demostrado que la Comisión de Ética del Senado de la República, abordó el asunto relacionado con la orden de suspensión de los efectos del acto de elección del señor Berner León Zambrano Eraso, considerando que para el efecto se requiere contar con la correspondiente constancia de ejecutoria de la providencia que contiene tal determinación, esto es, el auto del 25 de agosto del 2022.

31. En efecto, al interior del expediente, obran memoriales del 1º del septiembre del 2022<sup>17</sup>, en los cuales el apoderado del demandado presentó escrito en el cual solicitó la aclaración de la providencia antes reseñada, así

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-482 del 2008.

<sup>17</sup> Actuación No. 46. Sistema SAMAI.



Demandante: Luis Felipe Aguirre Vásquez  
Demandado: Berner León Zambrano Eraso – Senador de la  
República para el período 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00159-00

como allegó recurso de reposición en contra de la decisión de suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

63. Bajo estas consideraciones, es claro que no se cumple el presupuesto establecido en el artículo 277 de la Ley 5ª de 1992 para que dicha instancia, la cual tiene la competencia para el cumplimiento de la decisión judicial, proceda de conformidad. Así las cosas, no se observa una situación de negligencia o deliberada intención de desconocer la orden dada por esta judicatura, razón por la cual, no procede dar apertura al trámite incidental de desacato.

64. Finalmente, la Sala observa que, en su intervención, el secretario de la Comisión de Ética del Senado solicitó se certifique la ejecutoria del auto del 25 de agosto del 2022, expedido en el expediente de la referencia, frente a lo cual se dispondrá que la Secretaría de la Sección Quinta, adelante el trámite correspondiente y emita la respuesta que sea pertinente.

65. En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado

### III. RESUELVE

**PRIMER: NO ABRIR** incidente de desacato respecto del cumplimiento de la decisión del 25 de agosto del 2022.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que de trámite y responda la solicitud de certificación de ejecutoria del auto del 25 de agosto del 2022, expedido en el expediente 11001-03-28-000-2022-00159-00, efectuada por el secretario de la Comisión de Ética del Senado de la República.

**TECERO: COMUNICAR** de manera inmediata la presente decisión a la presidencia de la Comisión de Ética del Senado de la República y a la mesa directiva de dicha corporación pública.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

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