



Demandante: Raymundo Francisco Marengo
Demandado: Senado de la República
Radicado: 11001-03-28-000-2025-00072-00

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-28-000-2025-00072-00
Demandante: Raymundo Francisco Marengo Boekhoudt
Demandado: Senado de la República

Tema: Adecuación del medio de control (art. 171 del CPACA) y admisión de la demanda

AUTO

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el despacho a pronunciarse sobre la admisión de la demanda en el presente trámite.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

1. El 19 de mayo de 2025¹, Raymundo Francisco Marengo Boekhoudt presentó demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral², contra el Senado de la República con la pretensión de que se suspenda provisionalmente y se declare la «nulidad del procedimiento de elección, acta o certificación de consolidación de resultados» de la sesión en la que se emitió concepto desfavorable a la solicitud del presidente de la República de convocar a una consulta popular del orden nacional.

1.2. Fundamentos fácticos

2. El accionante señaló que, el 1.º de mayo de 2025, el presidente de la República y sus ministros radicaron una solicitud ante el Senado de la República para que emitiera concepto favorable o desfavorable a dicha consulta popular del orden nacional.

3. Asimismo, indicó que, el 14 de mayo siguiente, dicha corporación pública, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 104 de la Constitución Política, adelantó el procedimiento de elección y, se decidió, con 49 votos negativos frente a 47 positivos, desaprobó la solicitud referida.

¹ Índice 3 Samai.

² Previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA).



Demandante: Raymundo Francisco Marengo
Demandado: Senado de la República
Radicado: 11001-03-28-000-2025-00072-00

4. En torno a lo señalado, expuso que el senador Richard Fuelantala Delgado se abstuvo de votar, pese a que estaba registrado en el sistema electrónico. A su vez, afirmó que a los congresistas Martha Peralta Epiayú y León Fredy Muñoz no les fue posible ejercer su derecho al voto.

5. Por otra parte, señaló que el secretario general del Senado de la República modificó el sentido de lo expresado por el senador Édgar Díaz Contreras (voto positivo a negativo), luego de cerrarse el registro de la votación.

6. Finalmente, puso de presente que «[e]l lapso transcurrido, entre el llamamiento a los senadores a emitir su voto y el cierre de la votación respecto a la consulta popular, no superó tres minutos».

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

7. El demandante argumentó que el procedimiento de elección, que culminó con el concepto desfavorable a la consulta popular del orden nacional, está viciado de nulidad de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 123, 126, 127 y 133 de la Ley 5 de 1992.

8. Para el efecto, indicó que el número de votos obtenidos a la solicitud de consulta popular fue de 96 (47 por el sí y 49 por el no), mientras que los senadores presentes en dicha sesión del 14 de mayo de 2025 eran 97. Por consiguiente, estimó que, al no coincidir el número de congresistas con los votos emitidos, tal procedimiento debía anularse y repetirse, conforme lo establece el ordinal 4.º del artículo 123 de la Ley 5 de 1992.

9. Asimismo, expuso que el senador Richard Fuelantala Delgado abandonó el recinto del Senado al momento de la votación referida, pese a que los artículos 126 y 127 de la Ley 5 de 1992 prohíben dicho comportamiento.

10. Además, trajo a colación que lo acontecido con el congresista Édgar Díaz Contreras, esto es, que posterior al cierre de la votación explicó su voto, lo cual conllevó a que el secretario del Senado de la República modificara el sentido de este, desconoce, a juicio del accionante, el artículo 133 de la Ley 5 de 1992.

11. Por último, solicitó la suspensión provisional conforme los mismos argumentos del concepto de la violación.

II. CONSIDERACIONES

12. En primer lugar, se advierte que la demanda se dirige contra el «procedimiento de elección, acta o certificación de consolidación de resultados» de la sesión del 14 de mayo de 2025, en la que el Senado de la República emitió concepto desfavorable a la solicitud del presidente, Gustavo Petro Urrego, de convocar a una consulta popular de carácter nacional.

13. En ese sentido, la pretensión anulatoria se dirige contra un acto proferido por una autoridad del orden nacional, en el marco de un mecanismo de participación ciudadana, cuya iniciativa radicó en el presidente de la República. Por ende, la decisión de la corporación pública referida de no emitir concepto favorable sobre la consulta popular de carácter nacional, en tanto fue dictado en cumplimiento de una función constitucional que conlleva una votación, constituye un acto general de contenido electoral y, por consiguiente, **susceptible de control judicial**.

14. Asimismo, se tiene que, en principio, dicho acto corresponde a uno de trámite, toda vez que, en caso de que el Senado de la República profiera un concepto previo favorable, se votaría la consulta popular nacional dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de tal decisión, hipótesis frente al cual el control judicial recaería respecto del acto electoral que declare los resultados de dicho mecanismo de participación.

15. No obstante, como las pretensiones del demandante se fincan en la existencia de un concepto desfavorable en punto de la consulta popular nacional, es evidente que tal acto se convirtió en definitivo, pues con ello culminó el trámite iniciado el 1º de mayo de 2025 por el presidente y sus ministros, previsto en el artículo 104 de la Constitución y desarrollado en los artículos 50 y siguientes de la Ley 134 de 1994, en concordancia con lo prescrito en la Ley 1757 de 2015.

16. Así las cosas, se concluye que el acto acusado mediante el cual el secretario general del Senado de la República certificó que en la sesión plenaria del 14 de mayo de 2025 se sometió a discusión la consulta popular de carácter nacional, la cual obtuvo por el sí 47 votos y por el no 49 (total: 96 votos) y que, por ello, «[...] se negó [...]», consiste en un acto de contenido electoral, el cual está **sujeto a control judicial mediante el mecanismo establecido en el artículo 137 del CPACA**, como se expondrá a continuación.

17. En segundo lugar, el debate propuesto por el demandante surge respecto del procedimiento de votación que culminó con el concepto previo desfavorable por parte del Senado de la República frente a una consulta popular del orden nacional. En ese sentido, la legalidad del acto que se cuestiona no declara una elección, ni efectúa un nombramiento o llamamiento, hipótesis frente a las cuales sí está previsto el medio de control de nulidad electoral.

18. En efecto, para la jurisprudencia de esta Sección, el medio de control previsto en el artículo 139 del CPACA tiene por objeto «[...] acusar la legalidad de los actos que contengan elección por voto popular o de cuerpos electorales, nombramientos, llamamiento a ocupar curul [...]»³ por tanto, «[...] en sede electoral, el único acto enjuiciable es el que declara la elección o efectúa el nombramiento y quien pretenda alegar alguna irregularidad contenida en un acto previo, deberá acusar la legalidad del acto definitivo»⁴.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 1.º de junio de 2023, radicado: 11001-03-28-000-2023-00033-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁴ *Ibidem*.

19. Contrario a lo expuesto, lo que se pretende es que se declare la nulidad del acto mediante el cual el Senado de la República decidió dar concepto desfavorable frente a una consulta popular del orden nacional, escenario que generó una situación jurídica particular con efectos electorales.

20. En efecto, a través de una votación que consta en un «acta o certificación de consolidación de resultados», y que tiene sustento en una norma de rango constitucional (art. 104), culminó el trámite de un mecanismo de participación ciudadana, previsto en el artículo 8.º de la Ley 134 de 1994, en consonancia con el artículo 32 de la Ley 1757 de 2015, que respecto del concepto previo señala lo siguiente:

ARTÍCULO 32. Conceptos previos. Para convocar y llevar a cabo un plebiscito o una consulta popular nacional se requiere el concepto previo de la corporación pública correspondiente.

21. Así las cosas, se dispondrá la adecuación del trámite al medio de control de nulidad del artículo 137 del CPACA, en consonancia con lo previsto en el artículo 171 de la misma codificación⁵, y se asumirá competencia para conocer del presente asunto como se detalla a continuación.

2.1. Competencia

22. El despacho es competente para ordenar la adecuación del medio de control de nulidad electoral al de nulidad y, además, conocer sobre la admisión de la demanda de nulidad contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, como lo es el Senado de la República, al tenor de lo dispuesto en los artículos 171, 125.3⁶ y 149.17 del CPACA, respectivamente. Lo anterior, en consonancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, modificado por el 434 de 2024, proferidos por la Sala Plena del Consejo de Estado, norma que dispone:

ARTÍCULO 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos del reparto, 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:

[...]

2. **Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral**, así como contra los actos expedidos por las autoridades electorales en virtud de su función de regulación, inspección, vigilancia y control de toda la actividad electoral de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes

⁵ «El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y **le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada**». [Énfasis del despacho].

⁶ «Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja [...]».

⁷ Competencia del Consejo de Estado en única instancia: «De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional [...]».



Demandante: Raymundo Francisco Marengo
Demandado: Senado de la República
Radicado: 11001-03-28-000-2025-00072-00

legales, directivos y candidatos y las relacionadas con la dirección y organización de las elecciones. [Negrilla con subrayado del despacho].

23. En efecto, la decisión adoptada por la autoridad del orden nacional como lo es el Senado de la República de no emitir concepto favorable frente a la solicitud de convocar a una consulta popular constituye un acto definitivo de contenido electoral⁸, en tanto aquel decide sobre la prerrogativa de hacer uso de un mecanismo de participación ciudadana, según lo previsto en el artículo 8.º de la Ley 134 de 1994⁹, así:

CONSULTA POPULAR. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

24. Al respecto, resulta oportuno precisar que, dentro del trámite de la consulta popular nacional, se debe emitir por parte del Senado de la República un concepto previo favorable para la realización de aquella, por ende, lo decidido frente al ejercicio o no del mecanismo de participación ciudadana constituye un acto, expedido por una autoridad nacional, cuyo contenido es electoral, como se desprende de la función constitucional «concepto favorable» establecida en el artículo 104 constitucional.

25. Asimismo, del escrito de la demanda se advierte que aquella reúne los requisitos legales para su admisión, conforme se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

Por lo expuesto, el despacho

III. RESUELVE:

PRIMERO: ADECUAR la demanda al medio de control de nulidad, conforme a lo explicado en las consideraciones de esta decisión, para lo cual, la Secretaría de la

⁸ Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 29 de noviembre de 2021, radicado: 11001-03-28-000-2021-00071-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra; pues, se consideró lo siguiente: «A diferencia de los actos electorales, los de contenido electoral son derivados de los actos administrativos, aunque versan sobre asuntos electorales, es decir, no materializan la voluntad del elector sino una decisión de la administración pertinente en el marco de decisiones electorales, como cuando, entre otros, se: (i) establecen los parámetros generales para una elección -actos de convocatoria-; (ii) otorga o elimina la personería jurídica de un partido o movimiento político; (iii) se registra o niega la inscripción del logo-símbolo de una colectividad política; (iv) **se desarrollan los mecanismos de participación ciudadana**; (v) se establecen las reglas sobre las elecciones, lo que en general aplica a, (vi) los actos que profiera la organización electoral» [énfasis del despacho].

⁹ En consonancia con la Ley 1757 de 2015, mediante la cual «[...] se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática».



Demandante: Raymundo Francisco Marengo
Demandado: Senado de la República
Radicado: 11001-03-28-000-2025-00072-00

Sección Quinta hará los ajustes requeridos en la sede electrónica del Consejo de Estado (SAMAI).

SEGUNDO: ADMITIR la demanda de nulidad presentada por Raymundo Francisco Marengo Boekhoudt contra el acto mediante el cual el Senado de la República decidió dar concepto desfavorable frente a la consulta popular del orden nacional. En consecuencia, se dispone:

1. Notifíquese personalmente la presente demanda al presidente del Senado de la República, como lo establecen los artículos 171.1 y 199 del CPACA.
2. Infórmese al Senado de la República que la demanda podrá ser contestada dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación del auto admisorio, de acuerdo con los artículos 172 y 199 del CPACA.
3. Notifíquese personalmente al agente del Ministerio Público, según lo dispuesto en los artículos 171.2 y 199 del CPACA.
4. Notifíquese por estado de esta decisión al demandante en el presente asunto, como lo ordena el artículo 171.1 del CPACA.
5. Infórmese a la comunidad la existencia de este proceso en la forma prevista en el artículo 171.5 del CPACA, de lo cual se dejará constancia en el expediente.
6. Comuníquese al presidente de la República de la existencia del presente trámite, conforme el artículo 104 de la Constitución Política.
7. Comuníquese al director general o al representante delegado para recibir notificaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos del artículo 199 del CPACA.
8. Adviértase al presidente del Senado de la República que durante el término para contestar la demanda deberá allegar copia de los antecedentes administrativos del acto acusado que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1.º del artículo 175 del CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>