



Demandantes: Daniela Lucía Navarro González y otro
Demandados: primer y segundo vicepresidente del
Senado de la República (2024 – 2025)
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00178-00

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

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Ocho (8) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2024-00178-00 (ppal.)
11001-03-28-000-2024-00185-00
Demandantes: Daniela Lucía Navarro González y Samuel Alejandro Ortiz Mancipe
Demandados: John Jairo Roldán Avendaño y Josué Alirio Barrera Rodríguez como primer y segundo vicepresidente del Senado de la República, respectivamente, (periodo 2024 – 2025)
Temas: Derecho de participación de las minorías políticas y alternancia de género en las dignidades del Senado de la República

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve la demanda de nulidad electoral presentada contra el acta 1.º de la sesión del 20 de julio de 2024¹, mediante la cual, entre otras decisiones, el Senado de la República eligió a su primer y segundo vicepresidente para el periodo 2024-2025.

I. ANTECEDENTES

1. Demandas

1.1. Expedientes 11001-03-28-000-2024-00178-00 y 11001-03-28-000-2024-00185-00

1. Daniela Lucía Navarro González y Samuel Alejandro Ortiz Mancipe, actuando en nombre propio, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, demandaron la elección de John Jairo Roldán Avendaño y Josué Alirio Barrera Rodríguez como primer y segundo vicepresidente del Senado de la República, respectivamente, (periodo 2024 – 2025), conforme las siguientes pretensiones:

- a) Declarar la nulidad del acto de elección de John Jairo Roldán Avendaño y Josué Alirio Barrera Rodríguez como primer y segundo vicepresidente del Senado de la República, respectivamente.

¹ Publicada en la gaceta del Congreso de la República 1643 del 3 de octubre de 2024.



- b) Declarar la suspensión provisional de los efectos del acto de elección del primer y segundo vicepresidente del Senado de la República (periodo 2024 – 2025).

1.2. Fundamentos fácticos

2. Los accionantes adujeron que la elección del primer vicepresidente del Senado de la República infringe los artículos 112 de la Constitución Política y 40 de la Ley 5.^a de 1992, toda vez que aquel cargo debía ser provisto con un congresista que hiciera parte de una agrupación política o movimiento minoritario, lo que no ocurre en el caso del señor Roldán Avendaño, pues milita para el Partido Liberal, colectividad que, al contar con 13 escaños, constituye una mayoría en la corporación pública.

3. En relación con la segunda vicepresidencia del Senado de la República, para el periodo 2022 – 2026, indicaron que corresponde a los partidos declarados en oposición, en cumplimiento de la Ley 1909 de 2018. En ese sentido, refirieron los senadores elegidos en el siguiente orden:

- a) Legislatura 2022-2023: Honorio Henríquez Pinedo del partido Centro Democrático;
 - b) Legislatura 2023-2024: Didier Lobo Chinchilla del partido Cambio Radical;
 - c) Legislatura 2024-2025: Josué Alirio Barrera Rodríguez del partido Centro Democrático.
4. En dicho contexto, afirmaron que, por tercera vez consecutiva, tal dignidad será ocupada por congresistas del género masculino.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

5. Para el extremo accionante, los actos de elección están viciados por la causal de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA, dado que aquellos se habrían expedido con infracción a las normas en que debían fundarse, en tanto se inobservaron los requisitos de elegibilidad, cuyo sustento reposa en los artículos 112 de la Constitución Política, 40 de la Ley 5.^a de 1992 y 18 de la Ley 1909 de 2018.

6. Conforme lo anterior, manifestaron que dicha elección está viciada por las siguientes irregularidades:

- **El acto de elección de John Jairo Roldán Avendaño, como primer vicepresidente del Senado de la República se expidió en desmedro del derecho de participación de las minorías políticas, consagrado en el artículo 40 de la Ley 5.^a de 1992 y 112 de la Constitución Política.**



7. Conforme ello, indicaron que los partidos o fuerzas políticas minoritarias tienen la prerrogativa de participar en las mesas directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

8. Sostuvieron «que para determinar si un partido o movimiento político es minoritario se deberá establecer el número de curules que consiguió y comparar esa cifra con las obtenidas por las demás colectividades, lo anterior teniendo en cuenta que los escaños en las corporaciones públicas se logran en proporción al apoyo ciudadano recibido, por lo que a mayor votación, mayor representatividad», aspecto que enlistaron como un criterio exclusivamente cuantitativo.

9. Por ello, advirtieron que, para resolver la presente controversia, resulta necesario «determinar la representatividad de cada opción política al interior del Senado de la República para el día en que se realizó la elección, es decir, el 20 de julio de 2024», sin excluir a los congresistas Jairo Alberto Castellanos Serrano, Guido Echeverri Piedrahita y Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, expulsados del Partido Alianza Social Independiente (ASI), pues debe tenerse en cuenta que, para efectos de abordar el cálculo correspondiente, las curules de aquellos pertenecen a la referida colectividad.

10. En este sentido, tras ilustrar la cuantificación de las curules obtenidas, sostuvieron que el Partido Liberal, al cual pertenece el señor Roldán Avendaño, es la tercera colectividad que más ostenta dichas dignidades en el Senado de la República, toda vez que cuenta con 13 escaños, de manera que no se predica como un grupo minoritario.

11. Por último, resaltaron «que resulta necesario que en las mesas directivas de las plenarias se mantenga una participación armónica entre las distintas fuerzas políticas con representación en cada cámara que compone el Congreso de la República», pues, a su juicio, cooptar dichos órganos de dirección, por parte de agrupaciones mayoritarias, «limitarían el derecho de participación de las demás colectividades y desconocería lo dispuesto en el artículo 147 de la Constitución Política, en cuanto a la renovación efectiva de las Mesas Directivas».

- **El acto de elección de Josué Alirio Barrera Rodríguez, como segundo vicepresidente del Senado de la República, resulta contrario al artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, 13 de la Constitución Política y la Resolución 3134 de 2018²**

12. Sobre el particular, señalaron que, si bien el Estatuto de la Oposición indica que la representación de los partidos declarados como tal, debe alternarse en periodos sucesivos entre hombres y mujeres, lo cierto es que la segunda vicepresidencia del Senado de la República es ocupada, por tercera vez consecutiva, por un hombre.

² Expedida por el Consejo Nacional Electoral (CNE): «por medio de la cual se reglamentan algunos aspectos de la Ley Estatutaria 1909 del 9 de julio de 2018, que consagra el Estatuto de la Oposición, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición, y de las organizaciones políticas independientes».



13. Frente a ello precisaron que el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 se desconoció con la elección, como segundo vicepresidente de la corporación pública referenciada, del senador Didier Lobo Chinchilla, en tanto que, en esa oportunidad, debía ser elegida la senadora Ana María Castañeda del partido Cambio Radical. Por ello, adujeron que el desconocimiento de la norma «[...] sigue agravándose [...]» con la designación del demandado.

14. En ese orden de ideas, afirmaron que el congresista accionado no cumple con los requisitos legales de elegibilidad como segundo vicepresidente del Senado de la República, por cuanto le corresponde a una mujer ostentar aquella posición.

15. Asimismo, advirtieron que el demandado deberá probar que los partidos de oposición con representación en el Senado de la República, esto es, Centro Democrático, Cambio Radical y Verde Oxígeno, acordaron que la segunda vicepresidencia de dicha corporación podía ser ocupada nuevamente por un congresista de las agrupaciones enunciadas.

16. Finalmente, adujeron que no existe alguna circunstancia fáctica que impida cumplir con la alternancia de un hombre y una mujer para ocupar el cargo de la segunda vicepresidencia del Senado, la cual, eventualmente, justifique que, en las últimas tres legislaturas, aquella dignidad haya sido ocupada por hombres.

1.4. Trámite procesal

17. La Sección Quinta del Consejo de Estado admitió³ las demandas presentadas; decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto de elección de John Jairo Roldán Avendaño como primer vicepresidente del Senado de la República; negó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto de elección de Josué Alirio Barrera Rodríguez como segundo vicepresidente del Senado de la República y ordenó las notificaciones, comunicaciones y avisos pertinentes, trámites efectuados como consta en los expedientes disponibles en la sede electrónica de la corporación (Samai).

18. El 1º. de octubre de 2024, el demandado John Jairo Roldán Avendaño, por intermedio de su apoderado, presentó recurso de reposición contra el auto que decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto de su elección⁴, el cual fue denegado en providencia del 31 del mismo mes y año.

1.5. Contestaciones

19. Dentro del término de traslado se presentaron las siguientes intervenciones comunes a los dos procesos, las cuales se resumen de la siguiente manera:

³ Las demandas se admitieron, así: el 5 de septiembre de 2024, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil, Exp. 2024-00178-00 (índice 24 Samai) y el 26 de septiembre de 2024, MP. Luis Alberto Álvarez Parra, Exp. 2024-00185-00 (índice 27 Samai).

⁴ Exp. 2024-00185-00 (índice 40 Samai).



1.5.1. John Jairo Roldan Avendaño – primer vicepresidente del Senado de la República⁵

20. Por intermedio de su apoderado solicitó la negativa de las pretensiones, en tanto, la elección demandada «no alteró ni trasgredió el ordenamiento jurídico [...] en cuanto a la posible conculcación de los artículos 40 de la Ley 5 de 1992 ni el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018».

21. En su criterio, la participación de partidos políticos minoritarios, como derecho consagrado en la Constitución, debe ser reclamado por sus titulares, pues no opera de manera automática. Así, refirió que tras escuchar la grabación de la sesión y revisar el acta «publicada en la Gaceta del Congreso de la República el jueves 3 de octubre de 2024», es posible concluir que las minorías no hicieron uso del derecho de postulación.

22. Agregó que no es cierto que alguna senadora del Partido Mira se haya postulado; por el contrario, indicó que existen pruebas, como la manifestación del senador Carlos Eduardo Guevara, en la que se evidencia que en dicha colectividad «decidieron dejar la constancia, y se abstuvo de realizar postulaciones» y «reiteramos que nos reservamos de ejercer dicho derecho». Indicó que un partido minoritario como Comunes, quien es destinatario de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 5.^a de 1992, no realizó postulación y que, pese a que el Liberal es mayoritario, su elección no es contraria a la ley.

23. Finalmente, sometió a discusión el precedente⁶ que guarda relación con el ejercicio del derecho de postulación; pidió revisar el argumento del criterio cuantitativo; y el salvamento de voto en el que se indicó que la elección demandada no debió ser suspendida en tanto «se garantizó la participación de la colectividad opositora en una de las posiciones de la Mesa Directiva y de esa forma se respetó la regla de la inclusión de las minorías».

1.5.2. Josué Alirio Barrera Rodríguez – segundo vicepresidente del Senado de la República⁷

24. En nombre propio solicitó no acceder a lo pretendido porque no se configura la vulneración de ninguna norma del procedimiento de postulación y elección al cargo de segundo vicepresidente del Senado de la República para la legislatura que corresponde al periodo 2024 - 2025.

25. Trajo a colación los siguientes argumentos: i) existe un antecedente jurisprudencial en el que se tuvo en cuenta una imposibilidad fáctica por renuncia de la senadora⁸ que debía ocupar el cargo; ii) su postulación se realizó conforme al artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 y estuvo acorde con el deseo del partido Verde

⁵ Exp. 2024-00185-00 (índice 49 Samai).

⁶ Sentencia que resolvió la demanda de nulidad de la elección del senador Didier Lobo Chinchilla, como segundo vicepresidente del Senado de la República, radicación 11001-03-28-000-2023-00055-00), de acuerdo con lo dicho por el apoderado del demandado.

⁷ Exp. 2024-00178-00 (índice 32 Samai) y Exp. 2024-00185-00 (índice 50 Samai).

⁸ Se refirió al caso de la senadora Ana María Castañeda.



Oxígeno (no participar) y, a su vez, la imposibilidad de que Cambio Radical volviese a ocupar tal dignidad; iv) la alternación de género corresponde más a un derecho y no una imposición.

26. Finalmente, adujo «que las votaciones al interior del Congreso de la República se rigen en virtud de la regla de mayorías, misma que se encuentra especificada en el artículo 2 que contiene los principios del reglamento». Por ello, señaló que los resultados a su favor fueron mayoritarios y que podrían verificarse «en el minuto 2:37.01 de la sesión plenaria del Senado de la República o, en el acta de esta».

1.5.3. Senado de la República⁹

27. Por intermedio del secretario general (E) del Senado de la República, Saúl Cruz Bonilla, solicitó denegar las pretensiones de la demanda, en tanto dicha corporación pública no incurrió en irregularidad alguna, como sustento de la nulidad que se pretende.

28. Su argumento central giró en torno a que en la etapa previa a la postulación carece de regulación normativa, circunstancia que impone concluir que los senadores tienen derecho a postular candidatos, con mayor razón cuando los partidos minoritarios no procedieron en ese sentido, como sucedió en el presente caso, en particular con el partido Mira, colectividad que no reclamó su derecho.

29. Agregó que el solo hecho que el senador Roldan Avendaño sea miembro del Partido Liberal no tiene la entidad suficiente para configurar la nulidad alegada, por cuanto lo que prevalece es la prueba que las colectividades minoritarias no ejercieron postulación alguna. En consecuencia, esgrimió no estar de acuerdo con que el criterio cuantitativo sea el único para determinar el efecto del artículo 40 de la Ley 5ª de 1992 en torno a las minorías y agregó que se requiere de una ley orgánica que reglamente la materia.

30. Frente a los reparos sobre la elección del senador Josué Alirio Barrera Rodríguez señaló que no existió trasgresión del ordinal 5.º del artículo 275 del CPACA, ni del 18 de la Ley 1909 del 2018, en tanto, aquella fue respaldada por su propio partido y las senadoras de dicha colectividad no hicieron uso de su derecho.

1.6. Trámite del proceso

31. La Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado corrió traslado de las excepciones genéricas propuestas¹⁰, término dentro del cual se pronunció el demandante¹¹, en el sentido de responder a cada uno de los argumentos esgrimidos por los demandados en sus escritos de contestación.

⁹ Exp. 2024-00178-00 (índice 33 Samai) y Exp. 2024-00185-00 (índice 52 Samai).

¹⁰ Exp. 2024-00178-00 (índice 36 Samai) y Exp. 2024-00185-00 (índice 55 Samai).

¹¹ Exp. 2024-00185-00 (índice 64 Samai).



32. El 22 de noviembre de 2024, el señor Harold Eduardo Sua Montaña solicitó intervenir como coadyuvante, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 228 del CPACA, en el proceso de nulidad electoral de la referencia¹².

33. Mediante auto del 17 de enero de 2025¹³ se decretó la acumulación de los procesos 11001-03-28-000-2024-00178-00 (principal) y 11001-03-28-000-2024-00185-00. El 27 de enero del año en curso¹⁴ se realizó el sorteo y se asignó al magistrado ponente de los expedientes acumulados, como lo dispone el artículo 282 del CPACA.

34. A través de la providencia del 24 de febrero de 2025¹⁵, el despacho sustanciador, entre otras decisiones, sometió el proceso al trámite de sentencia anticipada, conforme la situación prevista en el literal b) del artículo 182A del CPACA¹⁶. A su vez, se pronunció sobre las peticiones probatorias, fijó el litigio a resolver en el presente caso¹⁷ y se reconoció a Harold Eduardo Sua Montaña como coadyuvante. El traslado de las pruebas decretadas y aportadas al proceso tuvo lugar desde el 5 hasta el 7 de marzo de 2025¹⁸.

1.7. Alegatos de conclusión¹⁹

35. **Josué Alirio Barrera Rodríguez**²⁰ reiteró su solicitud en punto de negar las pretensiones de las demandas. Para el efecto, insistió en los argumentos expuestos con la contestación de la demanda. Como aspecto adicional sostuvo que la intervención de la senadora Ana Carolina Espitia Jerez se limitó a la «[...] importancia de la participación de la mujer en la mesa directiva del Senado de la República [...] en torno a la primera vicepresidencia toda vez que se contaba con dos postulados, la senadora Karina Espinoza Oliver y el senador John Jairo Roldán».

36. **John Jairo Roldán Avendaño**²¹, mediante apoderado judicial, pidió negar las pretensiones de la demanda, reiteró que su militancia en el partido Liberal, por sí sola, no puede ser motivo suficiente para decretar la nulidad de su elección, por el contrario, corresponde demostrar que las minorías ejercieron el derecho de postulación y este les fue negado.

¹² Exp. 2024-00185-00 (índice 82 Samai).

¹³ Exp. 2024-00178-00 (índice 45 Samai).

¹⁴ Exp. 2024-00178-00 (índice 52 Samai).

¹⁵ Índice 56 Samai.

¹⁶ «ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA. Se podrá dictar sentencia anticipada: 1. Antes de la audiencia inicial: [...] b) Cuando no haya que practicar pruebas [...]».

¹⁷ «¿Se infringieron los artículos 112 de la Constitución Política y 40 de la Ley 5.ª de 1992 al haberse elegido a John Jairo Roldán Avendaño como primer vicepresidente del Senado de la República (2024-2025), pese a que su partido, Liberal Colombiano, obtuvo 13 curules en la corporación pública referida? ¿Se desconoció el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 con la elección de Josué Alirio Barrera Rodríguez, como segundo vicepresidente del Senado de la República (2024-2025), pues: i) su partido, Centro Democrático, ocupó dicha dignidad en la legislatura 2022-2023 y ii) en virtud de la alternancia prevista en la norma referenciada, le correspondía a una mujer estar en el cargo en comento?».

¹⁸ Índice 66 Samai.

¹⁹ Término que tuvo lugar desde el 10 hasta el 21 de marzo de 2025 (índice 69 Samai).

²⁰ Índice 70 Samai.

²¹ Índice 71 Samai.



37. El coadyuvante, **Harold Sua Montaña**²² argumentó que «[...] la elección de Segundo Vicepresidente de José Alirio Barrera viene estando ajustada a las normas estimadas violadas en el libelo mientras la de Primer Vicepresidente de Jhon Jairo Roldán la infringen por lo dicho en el mencionado traslado probatorio acerca de los documentos allegados al proceso con el propósito de respectivamente corroborar acuerdo entre los partidos de oposición para la postulación de José Alirio Barrera a la Segunda Vicepresidencia del Senado y la calidad de partido mayoritario del partido al cual pertenece Jhon Jairo Roldán» [sic a toda la cita].

38. El accionante, **Samuel Alejandro Ortiz Mancipe**²³, consideró que la elección de ambos vicepresidentes debe ser declarada nula. En el caso del primer vicepresidente, por pertenecer a una fuerza mayoritaria; en el caso del segundo vicepresidente, por desconocer la alternancia de género exigida a los partidos de oposición que han ocupado dicha posición, y ante la falta de unanimidad entre las colectividades opositoras para respaldar su postulación.

39. Frente al argumento que ninguna agrupación minoritaria postuló un candidato, señaló que el partido Mira, a través de una senadora, quería aspirar a la primera vicepresidencia; no obstante, se privilegió lo decidido en los «acuerdos políticos», pero, a su juicio, estos acuerdos no pueden prevalecer sobre las normas superiores y la jurisprudencia.

40. Sobre el segundo vicepresidente, argumentó que su elección vulneró el inciso 3.º del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, pues, si bien el partido Cambio Radical apoyó su postulación, lo cierto es que el vocero de dicho partido manifestó la improcedencia de elegir nuevamente a un hombre para ese cargo.

41. Mediante su secretario general, el **Senado de la República**²⁴ solicitó negar las pretensiones de las demandas bajo el entendido que, la Mesa Directiva del Senado de la República para el periodo legislativo 2024-2025 cumplió con la interpretación integral del ordenamiento jurídico colombiano, específicamente el artículo 112 de la Constitución Política y la Ley 1909 de 2018, de conformidad con los argumentos esgrimidos en la contestación.

42. Finalmente, la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado no rindió concepto, conforme se advierte del informe de la secretaría de la Sección²⁵.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

43. Esta Sección es competente para resolver, en única instancia, la presente demanda de nulidad electoral, de conformidad con los artículos 149 ordinal 4.⁰²⁶,

²² Índice 72 Samai.

²³ Índices 73 y 75 Samai.

²⁴ Índice 74 Samai.

²⁵ Índice 76 Samai.

²⁶ «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



Demandantes: Daniela Lucía Navarro González y otro
Demandados: primer y segundo vicepresidente del
Senado de la República (2024 – 2025)
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00178-00

modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021, y el artículo 13 de Acuerdo 080 de 2019²⁷.

2.2. Asuntos por resolver

44. Según lo indicado en la fijación del litigio, contenida en el auto del 24 de febrero de 2025, la Sala deberá abordar los siguientes aspectos:

¿Se infringieron los artículos 112 de la Constitución Política y 40 de la Ley 5.^a de 1992 al haberse elegido a John Jairo Roldán Avendaño como primer vicepresidente del Senado de la República (2024-2025), pese a que su partido, Liberal Colombiano, obtuvo 13 curules en la corporación pública referida?

¿Se desconoció el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 con la elección de Josué Alirio Barrera Rodríguez, como segundo vicepresidente del Senado de la República (2024-2025), pues: i) su partido, Centro Democrático, ocupó dicha dignidad en la legislatura 2022 - 2023 y ii) en virtud de la alternancia prevista en la norma referenciada, le correspondía a una mujer estar en el cargo en comento?

2.3. Caso concreto

45. Para los demandantes el acto de elección demandado debe ser anulado en lo que respecta a la designación de John Jairo Roldan Avendaño y Josué Alirio Barrera Rodríguez como primer y segundo vicepresidente del Senado de la República (2024-2025), respectivamente, por la causal genérica de infracción de norma superior.

46. Al respecto, argumentaron que la primera vicepresidencia debía ser ocupada por un miembro de un partido o movimiento político minoritario; no obstante, el senador elegido para dicha dignidad pertenece al partido Liberal Colombiano, el cual obtuvo 13 curules en la corporación pública referida, por ende, no es predicable su condición de «minoritario».

47. Por otra parte, sustentaron que en la segunda vicepresidencia le correspondía a los partidos declarados en oposición alternar entre hombres y mujeres. En ese sentido, alegaron que para este periodo legislativo 2024-2025 tenía que elegirse a una senadora del género femenino y de un partido que no hubiera ocupado tal posición de la mesa directiva.

48. Contrario a ello, para los demandados se deben negar las pretensiones, en tanto que, los partidos minoritarios y las congresistas que integran las agrupaciones políticas declaradas en oposición no se postularon a la primera y segunda vicepresidencia del Senado de la República.

49. En ese orden de ideas, la sala deberá determinar si el acta n.º 1 de la sesión del 20 de julio de 2024²⁸ está viciada de nulidad por cuanto la elección del primer y segundo vicepresidente de la corporación pública en comento desconoció los

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: [...] 4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus comisiones [...].»

²⁷ Modificado por el Acuerdo 434 del 10 de diciembre de 2024 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

²⁸ Publicada en la gaceta del Congreso de la República 1643 del 3 de octubre de 2024.



artículos 112 de la Constitución Política, 40 de la Ley 5.^a de 1992 y 18 de la Ley 1909 de 2018, respectivamente.

50. Para el efecto propuesto, se abordarán: i) el marco normativo de la causal genérica de infracción de norma superior, ii) la observancia de las disposiciones aplicables en la conformación de la Mesa Directiva del Senado de la República, esto es, los artículos 112 de la Constitución Política y 40 de la Ley 5.^a de 1992 en lo que respecta a la primera vicepresidencia y el 18 de la Ley 1909 de 2018 en lo atinente a la alternancia en la segunda vicepresidencia.

2.3.1. Marco normativo de la causal genérica de infracción de norma superior

51. La causal de infracción de normas superiores ha sido considerada por la jurisprudencia del Consejo de Estado²⁹ como un vicio de nulidad de los actos administrativos y de los actos de elección en el que se constata, formal y objetivamente, la actuación expedida en relación con normas jerárquicamente superiores.

52. Por consiguiente, además de probarse que la disposición jurídica resulta aplicable al procedimiento de expedición del acto, debe demostrarse que este último desconoce el contenido normativo. Para la Sala de lo Electoral, los principales escenarios en que se configura la causal alegada son:

(i) **Falta de aplicación de la norma**, situación que se presenta luego de que la autoridad que profiere el acto ignora la existencia del presupuesto normativo, o conociéndolo, no lo aplica en el asunto que la ocupa;

(ii) **Aplicación indebida de la norma**, la cual se presenta luego de que las reglas jurídicas empleadas por la autoridad para fundar el acto, no se conforman a la situación fáctica del caso a tratar, como consecuencia de una equivocación en la valoración y escogencia de la disposición normativa;

(iii) **Interpretación errónea de la norma**, consistente en el entendimiento desatinado del precepto o preceptos que sustentan el asunto por resolver³⁰.

53. En ese sentido, conforme los medios de convicción decretados e incorporados al expediente se verificará la violación o no de las disposiciones señaladas en la fijación del litigio.

2.3.2. Elección del primer vicepresidente – participación de las minorías políticas

54. Para el extremo demandante, la designación de John Jairo Roldán Avendaño como primer vicepresidente del Senado de la República infringió los artículos 112 de la Constitución Política y 40 de la Ley 5.^a de 1992, pues, aquella dignidad está reservada para los partidos y movimientos políticos minoritarios.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 9 de septiembre de 2021, radicado: 23001-23-33-000-2020-00004-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra; sentencia del 7 de marzo de 2024, radicado: 11001-03-28-000-2023-00057-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 27 de octubre de 2016, radicado: 11001-03-28-000-2016-00038-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



55. Bajo esa óptica, se alegó que el partido Liberal Colombiano, al cual pertenece el demandado, no es una minoría en la corporación pública, en tanto que obtuvo 13 curules, esto es, la tercera fuerza con más representatividad en comparación con las demás colectividades que integran el Senado de la República.

56. En efecto, el artículo 112 de la Constitución Política consagra el derecho a las minorías políticas de participar en la conformación de las mesas directivas que integran el Congreso de la República, sin señalar en cuál o cuáles posiciones les corresponde a aquellas.

57. Posteriormente, con la expedición de la Ley 5ª de 1992 (reglamento del Congreso) se desarrolló, en el artículo 40, la prerrogativa expuesta, así:

COMPOSICIÓN, PERÍODO Y NO REELECCIÓN. La Mesa Directiva de cada Cámara se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año y a partir del 20 de julio.

Las Minorías tendrán participación en las Primeras Vicepresidencias de las Mesas Directivas de Senado y Cámara, a través del partido o movimiento mayoritario entre las minorías. [...] [énfasis de la sala].

58. En ese orden de ideas, la postura mayoritaria de la Sección Quinta consiste en que la primera vicepresidencia de las mesas directivas del Senado de la República y Cámara de Representantes está reservada para los partidos o movimientos políticos minoritarios. Así, se ha considerado:

138. Se debe reseñar que la redacción del artículo 40 de la Ley 5ª de 1992 consagra la posibilidad que las minorías participen en la conformación de las mesas directivas en desarrollo del artículo 112 de la norma superior, el cual establece que estas agrupaciones políticas con personería jurídica tendrán la mencionada prerrogativa³¹.

59. Dicho en otros términos, de una lectura exegética y teleológica del inciso 2.º del artículo 40 de la Ley 5ª de 1992, se ha establecido por parte de la mayoría de la Sala de lo Electoral, que en la primera vicepresidencia de las mesas directivas del Congreso de la República deben tener asiento las minorías políticas.

60. Estas últimas entendidas en razón a su representación, esto es, a partir de un criterio eminentemente cuantitativo, el cual se traduce en el número de escaños obtenidos en la respectiva corporación pública. Textualmente se ha indicado:

En ese orden de ideas, se advierte en principio que, para determinar si un partido o movimiento político es minoritario se deberá establecer el número de curules que consiguió y comparar esa cifra con las obtenidas por las demás colectividades o fuerzas políticas que actúan en bloque, como es el caso de algunas coaliciones³².

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 7 de marzo de 2024, radicado: 11001-03-28-000-2023-00055-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra (E). Decisión que contó con el salvamento de voto del magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil, en el sentido de que al menos una de las posiciones de la mesa directiva, es la de oposición, mientras que en las restantes, tendrían asiento el partido o movimiento político que eligieran las mayorías.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 7 de marzo de 2024, radicado: 11001-03-28-000-2023-00057-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Decisión que contó con el salvamento de voto del magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil, bajo el entendido que,



61. Desde tal criterio, no solo es factible determinar que una organización política cuenta con pocas o muchas curules, en comparación con las otras, sino que también es viable, a partir del mismo, percibir su virtualidad para incidir mayoritariamente en las decisiones dentro del Senado de la República.

62. A manera de ejemplo, puede indicarse que la bancada de una estructura política mayoritaria puede, en el pleno del Senado, incidir con amplia notoriedad en la decisión de actos legislativos, elaboración de leyes, mociones de censuras y hasta en las elecciones asignadas a tal corporación pública.

63. Así las cosas, a partir de la existencia de diversas estructuras políticas cada una con propuestas y plataformas ideológicas distintas, lo propio es garantizar que todas sean escuchadas y accedan, en igualdad de condiciones, a las dignidades del legislativo. Esto último no es más que una expresión del pluralismo político, pues, dentro de un sistema representativo, la conformación de los cuerpos colegiados debe atender a dicho principio fundante de la Constitución de 1991, de cuyo concepto se desprende el siguiente alcance:

El pluralismo político es esencialmente un elemento base para la existencia de un régimen democrático. Igualmente, el pluralismo político se manifiesta a través de la división del poder público en ramas, y la construcción de un sistema constitucional de pesos y contra pesos. También se refiere a la conformación de instituciones electorales que creen las condiciones para la existencia de varios partidos políticos, y que entre ellos exista competencia electoral³³.

64. La Corte Constitucional ha señalado que «el pluralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional tengan lugar y fundamento democrático»³⁴. Esto implica un esfuerzo constante para que el sistema político esté abierto al reconocimiento de nuevos actores sociales. De esta manera puede hablarse de democracia representativa y participativa, en tanto garantizar aquello «guarda una correspondencia adecuada con las diversas fuerzas que conforman la sociedad, y les permite, a todas ellas, participar en la adopción de las decisiones que les conciernan»³⁵.

65. En ese escenario, dicho tribunal reconoció que una de las consecuencias del pluralismo político es que el sistema representativo debe reflejar las distintas alternativas políticas. Así lo puso de presente: «[...] el pluralismo y la participación en una democracia constitucional como la colombiana, trae como consecuencia inmediata la necesidad de que el sistema representativo refleje al máximo, en su conformación, las distintas alternativas políticas que plantea la sociedad»³⁶.

criterio cuantitativo resulta inaplicable para definir la participación que le corresponde a la oposición en al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las Plenarias del Congreso de la República, como lo prescribe el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, interpretado sistemáticamente con el 112 superior.

³³ SU-073 de 2021. MP Alberto Rojas Ríos.

³⁴ C-089 de 1994. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁵ C-169 de 2001. MP Carlos Gaviria Díaz.

³⁶ *Idem*.



66. De igual forma, en sede de tutela, la Corte³⁷ reafirmó el alcance del pluralismo político, de la siguiente manera: «[...] la eficacia de los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, no puede supeditarse a la voluntad de las mayorías, pues de ser así perderían su total eficacia, el ordenamiento constitucional ha instituido un mecanismo de defensa a favor de todos los parlamentarios, y en especial, de aquellos que representan a los grupos minoritarios, contra los órganos que aun a pesar de ser autónomos responden al querer de una voluntad mayoritaria».

67. En el orden de ideas, en el expediente se encuentra acreditado los partidos y movimientos políticos que tenían representación en el Senado de la República al 20 de julio de 2024 (sesión de elección)³⁸, con su respectivo número de curules alcanzadas así:

No.	Partido o movimiento político	Total de curules obtenidas
1.	Coalición Pacto Histórico ³⁹	20
2.	Conservador Colombiano	15
3.	Liberal Colombiano	13
4.	Centro Democrático	12
5.	Cambio Radical	11
6.	De la Unión por la Gente	10
7.	Coalición Alianza Verde Centro Esperanza	9
8.	Comunes	5
9.	Alianza Social Independiente ⁴⁰	4
10.	Mira	3
11.	Colombia Renaciente	1
12.	Colombia Justa Libres	1
13.	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	1

68. A partir de lo anterior, sin mayor asomo de dudas y como se estimó en la decisión que accedió a la medida cautelar, la sala advierte que el partido Liberal Colombiano, al cual pertenece el vicepresidente accionado, no es una minoría al interior del Senado de la República, en tanto **ostenta trece curules** y, en

³⁷ Sentencia T-983A de 2004. MP Rodrigo Escobar Gil.

³⁸ Índice 3 Samai del expediente 2024-00185-00.

³⁹ Coalición que, a la fecha de la elección, estaba conformada por las siguientes agrupaciones políticas: Colombia Humana (6), Polo Democrático Alternativo (6), Unión Patriótica (2), Movimiento Alternativo Indígena y Social (4), Alianza Democrática Amplia (2). Al respecto, resulta oportuno precisar que en las sentencias dentro de los radicados 2023-00055-00 y 2023-00057-00, se tuvo en cuenta que la coalición Pacto Histórico se relacionó, en punto de la integración del Senado de la República, con veinte curules. Frente a dicho aspecto, el ponente de la presente providencia salvó el voto parcialmente y la magistrada Gloria María Gómez Montoya, para ese momento, no integraba la Sala de lo Electoral. En todo caso, se advierte que la controversia del presente caso gira en torno a si el partido Liberal Colombiano, agrupación a la que pertenece el demandado, es o no una minoría.

⁴⁰ Conviene aclarar que en el auto del 24 de septiembre de 2024 (providencia que, entre otros aspectos, decretó la suspensión provisional del primer vicepresidente del Senado de la República) se consideró lo siguiente: «[a] pesar de que un congresista sea expulsado del partido o movimiento que lo inscribió y avaló para las elecciones, la curul le pertenece a la colectividad. Así las cosas, para efectos de realizar el cálculo en este caso, se deberá tener a los senadores Jairo Alberto Castellanos Serrano, Guido Echeverri Piedrahita y Gustavo Adolfo Moreno Hurtado como miembros del partido Alianza Social Independiente -ASI-».



consecuencia, tiene la virtud de incidir mayoritariamente en las decisiones que se adopten en el Senado de la República (perspectiva cualitativa), esto, en comparación, por ejemplo, con las que obtuvieron un escaño. En efecto, los Liberales son la tercera fuerza política con representación significativa en la corporación pública referenciada.

69. De ahí que, se encuentre configurado el desconocimiento de los artículos 112 de la Constitución Política, en lo que respecta al derecho de los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, y 40 de la Ley 5ª de 1992, en tanto que, se reitera, el accionado milita en el partido Liberal Colombiano, agrupación que de ninguna manera puede considerarse como una minoría, en consideración a que el propósito del legislador es que aquellas ocupen la dignidad de la primera vicepresidencia, situación que, en el presente caso no ocurrió.

70. En otros términos, se tiene que, de acuerdo con la conformación y composición del Senado de la República, a fecha del 20 de julio de 2024, el partido Liberal Colombiano se encuentra representado al interior de la célula legislativa mediante trece senadores, es decir, se trata de una colectividad mayoritaria que podría, incluso, incidir en la toma de decisiones de aquella corporación pública.

71. Si se desagregan las curules que individualmente le corresponden a cada una de las agrupaciones políticas que integraron las coaliciones del Pacto Histórico y Alianza Verde Centro Esperanza, lo cierto es que el partido Liberal continuaría reflejándose como una mayoría en el Senado de la República, pues, considerándolo así, sería la segunda fuerza política, tan solo por debajo del partido Conservador Colombiano, conforme se advierte:

No.	Partido o movimiento político	Total de curules obtenidas
1.	Conservador Colombiano	15
2.	Liberal Colombiano	13
3.	Centro Democrático	12
4.	Cambio Radical	11
5.	De la Unión por la Gente	10
6.	Alianza Verde	8
7.	Polo Democrático Alternativo	6
8.	Colombia Humana	6
9.	Comunes	5
10.	Movimiento Alternativo Indígena y Social	4
11.	Alianza Social Independiente	4
12.	Mira	3
13.	Alianza Democrática Amplia	2
14.	Unión Patriótica	2
15.	Colombia Renaciente	1
16.	Verde Oxígeno	1
17.	Colombia Justa Libres	1
18.	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	1



72. Por otra parte, la sala no pierde de vista que en la sesión de elección algunos senadores expresaron su desacuerdo con la postulación de integrantes del partido Liberal Colombiano, por cuanto consideraron que aquel no es una colectividad minoritaria. De esta forma, a partir de la valoración del video alojado en el enlace <https://www.youtube.com/watch?v=NH5lkQnmxew> y la gaceta del Congreso de la República 1643 del 3 de octubre de 2024, se tiene que aquellos indicaron:

- a) **Carlos Eduardo Guevara Villabón:** «[...] Queríamos Presidente, no dejar pasar por alto en este proceso de elección para dejar una constancia, en virtud de la primera vicepresidencia dado que recientes fallos, uno que atañe aquí al Congreso particularmente al Senado y otro a la Cámara, señala la necesidad de reivindicar los derechos de las minorías derechos que están plasmados en la Constitución, derechos que están plasmados en la Ley 5ª artículo 40 y que han sido ratificados mediante dos sentencias del Consejo de Estado, Presidente.

Qué dicen esas sentencias, que la primera vicepresidencia le debe corresponder a una minoría y en Cámara el Consejo de Estado señala qué es una minoría y determina mediante una ecuación aritmética, qué es un partido minoritario; nosotros hicimos esa operación, Presidente, y señala que un partido minoritario en el caso del Senado es aquel que tenga entre 4.7 Senadores, es decir, entre 4 y 5 Senadores hacia abajo es un partido minoritario. Y haciendo una interpretación con la Ley 5ª que señala taxativamente que esta primera vicepresidencia debe estar representada por un partido minoritario, pero que sea mayoritario entre los minoritarios, entonces, nos correspondería a nosotros como bancada como Partido Político MIRA.

Nosotros hace unos días y le hicimos llegar a todos los voceros y hablamos con casi todos los Senadores de la prepostulación que teníamos de la Senadora Ana Paola Agudelo; hoy escuchándolos, pues ustedes y la plenaria sabe que hay una decisión política, una decisión política que está por encima de un precedente judicial, de la Constitución y la ley y lo respetamos. Nosotros no queremos atravesarnos a los acuerdos políticos, porque esas decisiones se tomaron antes de esta aclaración dada por estos fallos. Pero sí es un precedente, Presidente, para futuros procesos de elección de Mesas Directivas; [...]».

- b) **Paulino Riascos Riascos:** «[s]egundo, la compañera Sonia Bernal que hace parte de mi bancada Alianza Democrática Amplia (ADA), el compañero de MIRA, Senador, hacen exposición de 2 principios apegados a una elección legítima a la Ley 5ª a la cual yo hoy debería defender en esencia, pero debo dejar claro también que los compromisarios se apartaron un poco para no decir que violentamos la Ley 5ª se apartaron de los principios de Ley 5ª para hacer unos acuerdos, acuerdos que nosotros como Alianza Democrática Amplia (ADA) también validamos, pero que en esencia si se respetase fueran apegados a la Ley 5ª yo tengo que dejar claro que nosotros somos minoría y yo respetaría y apoyaría la participación de la minoría. Pero la Ley 5ª aquí



quedó un poco apartada de esos acuerdos, pero debo dejar constancia que para las próximas los compromisarios o los acuerdos deben estar en el marco de la Ley 5ª y no por fuera de ella para que haya el respeto por las diferencias, por las minorías».

73. Por consiguiente, si bien el demandado Roldan Avendaño alegó la imposibilidad fáctica de dar cumplimiento a la norma señalada como desconocida porque, tal como lo certificó la Secretaría General del Senado de la República, los únicos postulados (John Jairo Roldan Avendaño y Karina Espinosa Oliver) pertenecen al partido Liberal, lo cierto es que los partidos Mira y ADA manifestaron su deseo de representar a las minorías, sin embargo, los miembros de aquellos optaron por «respetar y cumplir los acuerdos políticos», pese a que estos últimos desconocieron la Ley 5ª de 1992, tal como lo sostuvo el senador Riascos Riascos en punto de la primera vicepresidencia.

74. A partir de ello se logra inferir que las referidas agrupaciones políticas propendían por representar a las minorías en la primera vicepresidencia del Senado de la República, pero se acogieron a unos supuestos acuerdos políticos, los cuales dicho sea de paso no tienen la entidad para desconocer el artículo 112 constitucional y el Reglamento del Congreso (artículo 40 de la Ley 5ª de 1992).

75. Así las cosas, la sala declarará la nulidad de la elección de John Jairo Roldán Avendaño como primer vicepresidente del Senado de la República al encontrar que se desconocieron los artículos 112 de la Constitución Política y 40 de la Ley 5ª de 1992, pues, el partido en el cual milita (Liberal Colombiano) no es una minoría en la corporación pública referida y, se insiste, que los acuerdos políticos no tienen la entidad para que se desconozca la participación de aquellas en la primera vicepresidencia.

2.3.3. Elección del segundo vicepresidente – alternancia de género y partidos declarados en oposición

76. Los accionantes argumentaron que el demandado Josué Alirio Barrera Rodríguez pertenece al partido Centro Democrático, agrupación que ocupó la segunda vicepresidencia del Senado de la República en la legislatura 2022-2023 a través del congresista Honorio Miguel Henríquez Pinedo. En ese sentido, adujeron que dicho movimiento político no podía volver a ocupar tal dignidad, hasta tanto el senador perteneciente al partido Verde Oxígeno, Humberto de la Calle Lombana, lo hiciera.

77. Asimismo, sostuvieron que la representación de los partidos declarados en oposición debe alternarse en periodos sucesivos entre hombres y mujeres; no obstante, en las legislaturas 2022-2023, 2023-2024 y la actual, solo la han ocupado senadores del género masculino. Lo anterior, a pesar de que el partido Centro Democrático cuenta con cuatro senadoras.

78. En primer lugar, se tiene que el inciso 2.º del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 impone la prohibición que las organizaciones políticas declaradas en oposición



vuelvan a ocupar la posición en las mesas directivas de las plenarias de corporaciones públicas de elección popular, hasta tanto no lo hagan las demás.

79. Asimismo, la disposición en comento establece una única salvedad a la prohibición en comento, esto es, que por unanimidad las organizaciones políticas declaradas en oposición decidan que alguna de aquellas repita en la respectiva dignidad.

80. Al proceso se allegaron las actas de sesiones en la que se eligieron a los presidentes, primeros y segundos vicepresidentes de las legislaturas correspondientes a los periodos 2022-2023, 2023-2024 y 2024-2025. En concreto, se advierte que, en la segunda vicepresidencia del Senado de la República, destinada a los partidos declarados en oposición, fueron elegidos:

- a) Honorio Henríquez Pinedo del partido Centro Democrático (2022-2023);
- b) Didier Lobo Chinchilla del partido Cambio Radical (2023-2024);
- c) Josué Alirio Barrera Rodríguez del partido Centro Democrático (2024-2025).

81. A su vez, la Dirección de Vigilancia e Inspección Electoral del Consejo Nacional Electoral certificó que los movimientos y agrupaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno Nacional correspondían a:

No.	Partido, movimiento o agrupación política	Sentido de la declaración política	Acto administrativo
1.	Partido Centro Democrático	Oposición	Resolución 4488 de 24 de agosto de 2022
2.	Partido Verde Oxígeno	Oposición	Resolución 4496 de 24 de agosto de 2022
3.	Partido Liga Gobernantes Anticorrupción - Liga	Oposición	Resolución 4495 del 24 de agosto de 2022
4.	Partido Cambio Radical	Oposición	Resolución 2286 de 23 de marzo de 2023
5.	Movimiento Salvación Nacional	Oposición	Resolución 4619 del 14 de septiembre de 2022
6.	Nueva Fuerza Democrática	Oposición	Resolución 4255 del 7 de junio de 2023
7.	Agrupación Política Creemos	Oposición	Resolución 4876 del 5 de julio de 2023

82. Por otra parte, se tiene que las colectividades políticas declaradas en oposición, al 20 de julio de 2024, que tienen representación en el Senado de la República corresponden a los partidos Centro Democrático, Cambio Radical y Verde Oxígeno, los cuales, los dos primeros, ocuparon en las legislaturas 2022-2023 y 2023-2024 la dignidad de la segunda vicepresidencia del Senado de la República.

83. Por consiguiente, resulta más que evidente que en la elección para la legislatura objeto de análisis le correspondía, en virtud de la prohibición en escrutinio,



la representación al partido Verde Oxígeno, pues, es la única agrupación que no ha ocupado la posición de la segunda vicepresidencia del Senado de la República.

84. Pese a lo expuesto, la sala encuentra que los partidos en mención decidieron por unanimidad que la representación estuviera en cabeza del partido Centro Democrático. En forma textual, certificaron:

- a) **Cambio Radical:** «[...] es necesario señalar que sí existió un acuerdo entre las mencionadas colectividades para que dicha vicepresidencia se le otorgara al Partido Centro Democrático [...]».
- b) **Verde Oxígeno:** «[...] existe efectivamente un acuerdo entre las precitadas agrupaciones políticas para que la postulación de la Segunda Vicepresidencia del Senado sea realizada por el Partido Centro Democrático [...]».
- c) **Centro Democrático:** «[...] [s]egún la información disponible, dicha decisión fue tomada exclusivamente en el marco de la autonomía de la bancada del partido, sin perjuicio de cualquier gestión realizada por otras colectividades, como podría haberse dado a nivel de sus compromisarios».

85. Al respecto, debe precisarse que, si bien esta última colectividad no indica la existencia del acuerdo para postular a uno de sus miembros a la segunda vicepresidencia, lo cierto es que dicha afirmación debe entenderse en el sentido de que no cuentan con el soporte documental de tal decisión. Así lo expuso:

No existe en los archivos del Partido Centro Democrático evidencia documental que permita certificar la existencia de un acuerdo formal o informal entre las colectividades mencionadas (Cambio Radical y Verde Oxígeno) para la postulación referida.

86. En ese orden de ideas, lo que la sala puede inferir es que, en efecto, tal como lo sostuvieron dos de las tres agrupaciones políticas declaradas en oposición, la segunda vicepresidencia del Senado de la República fuera representada, nuevamente, por el partido Centro Democrático.

87. Dicho en otros términos, a pesar de que el partido Verde Oxígeno no ha participado en la posición destinada a las agrupaciones disidentes, se tiene que la postulación por parte del partido Centro Democrático no desconoce la prohibición prevista en el inciso 2.º del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018.

88. Lo anterior, pues está acreditado que los partidos y movimientos políticos referenciados decidieron, por unanimidad, que el partido Centro Democrático volviera a ocupar la segunda vicepresidencia del Senado de la República. Aspecto que resulta suficiente para concluir que no hubo un desconocimiento del inciso 2.º del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 por las razones expuestas.

89. En lo atinente a la alternancia de género, se encuentra que el inciso 3.º del artículo 18 del Estatuto de la Oposición impone a las organizaciones políticas declaradas en oposición alternar la representación en períodos sucesivos entre hombres y mujeres.



90. Ello, en cumplimiento del principio rector previsto en el literal g) del artículo 5.º de la citada ley estatutaria, es decir, la equidad de género, el cual prevé el ejercicio del derecho a la oposición de manera paritaria, alternante y universal entre aquellos miembros de corporaciones públicas de elección popular del género masculino y femenino.

91. Criterio que fue reafirmado por la Corte Constitucional⁴¹ al momento de estudiar la exequibilidad de la disposición en comento, en tanto que, consideró a la alternancia por razones de género como «[...] una importante medida afirmativa que promueve el fortalecimiento del rol de las mujeres en la política, y en este sentido se ajusta también a lo previsto en el artículo 13 de la Constitución».

92. Contrario a lo expuesto, lo que advierte la sala de la gaceta 1643 del 3 de octubre de 2024, en punto de la dignidad de la segunda vicepresidencia del Senado de la República, es que el único postulado por los voceros de los partidos y movimientos con representación en la corporación pública referida fue el senador demandado Josué Alirio Barrera Rodríguez.

93. Lo anterior, pese a que en las legislaturas anteriores dicha posición en la mesa directiva del Senado ha sido ocupada exclusivamente por senadores del género masculino, entiéndase por Honorio Enríquez Pinedo y Didier Lobo Chinchilla.

94. En el presente caso está probado que en la conformación de la segunda vicepresidencia no se tuvo en cuenta la disposición estatutaria. Un antecedente de ello reposa en la sesión de elección (20 de julio de 2024), en la cual varios senadores manifestaron el desacuerdo con la postulación referida anteriormente, principalmente, por cuanto no se observó el inciso 3.º del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018. A manera de ejemplo, se cita las intervenciones de los siguientes senadores:

- a) **Carlos Fernando Motoa Solarte:** «[...] no podemos desconocer en la legislatura anterior la Segunda Vicepresidencia fue ocupada por un hombre, el Senador Didier Lobo, y en el año 2022 la primera legislatura de este cuatrienio fue también ocupada por Honorio Henríquez. Por lo tanto, le correspondería en este tercer inicio de legislatura ocupar la Segunda Vicepresidencia por la oposición a una mujer; el partido Centro Democrático tiene tal vez 5, todas muy capaces con trayectoria, con reconocimiento y le correspondería también en la última legislatura al partido Cambio Radical postular a una mujer para que ocupe esa dignidad. Lo contrario, lo contrario en mi criterio sería desconocer una ley de mayor jerarquía que establece la alternancia de género, pero que también exige paridad en el ejercicio del uso de esa de ese espacio que tiene en buena hora ganada la oposición.

[...]

No podemos desconocer las reglas de minorías ni de mayorías, por supuesto, pero, tampoco podemos desconocer de manera flagrante lo que establece

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-018 del 4 de abril de 2018, MP. Alejandro Linares Cantillo.



esta ley estatutaria; en mi criterio Presidente, insisto le corresponde al Partido Centro Democrático postular a una mujer, lo contrario es vulnerar una norma que fue aprobada por este Congreso de la República».

- b) **Antonio Luis Zabarain Guevara:** «[...] Después de esta explicación que ha dado de manera sesuda y profunda el Senador Mota, no nos queda nada diferente que acompañar al Senador Barrera, porque a nosotros no nos pueden obligar a lo imposible, no hay postulación de ninguna mujer del partido Centro Democrático pues en aras de los acuerdos votaremos por el Senador Barrera. Muchas gracias y creo que debemos proceder a votar».
- c) **Ana Carolina Espitia Jerez:** «[...] De igual manera, manteniendo los acuerdos respetamos la postulación y la decisión de bancada para la [...] postulación que ha realizado el partido Centro Democrático en cabeza del Senador Josué Alirio Barrera, sin embargo, también hacemos la acotación que es muy importante tener en cuenta la participación de las mujeres en estos espacios. Muchas gracias Presidente».
- d) **Paulino Riascos Riascos:** «[...] En esencia aquí no queda más que respetar los acuerdos que se hicieron, pero dejando el llamado que para las próximas deben estar en el marco de la Ley 5ª y no en el marco de las oportunidades del mejor postor en cada partido. Gracias».

95. En ese contexto resulta oportuno traer a colación que la colectividad política opositora (Centro Democrático), a la fecha de la elección objeto de estudio, contaba con la representación de cuatro senadoras de género femenino, a saber: Paola Andrea Holguín Moreno, María Fernanda Cabal Molina, Paloma Susana Valencia Laserna y Yenny Esperanza Roza Zambrano, según consta en el acta 1.º de la sesión del 20 de julio de 2024.

96. Por tanto, aquellas debían ser postuladas a la dignidad de la segunda vicepresidencia y no, como se probó, a un senador de género masculino. En efecto, es pertinente traer a colación que la norma alegada como desconocida impone que la representación de los partidos declarados en oposición «debe alternarse», esto es, que **tienen la obligación** y no la posibilidad que tanto hombres como mujeres ocupen la segunda vicepresidencia del Senado de la República.

97. Frente a la perentoriedad del mandato estatutario es preciso destacar que la Constitución de 1991 estableció que Colombia es un Estado Social y Democrático de Derecho, por lo que la igualdad, en su doble dimensión formal y especialmente material, pasó a convertirse en uno de los derroteros de la acción estatal con miras a combatir la discriminación y proteger especialmente a las personas pertenecientes a grupos vulnerables, tal como lo consagra su artículo 13⁴².

⁴² «ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica».



98. En este marco, promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva se erigió en una de las obligaciones de las autoridades, en especial a favor de las mujeres en razón a la historia de discriminación, sometimiento y marginación que han padecido con miras a revertirla, en cuanto a su emancipación es condición indispensable para alcanzar el desarrollo del país con paz, equidad y justicia social.

99. Tan importante es esa meta, que se expresa en diferentes mandatos específicos, entre los que se destaca el del artículo 40⁴³ superior, referido a la debida garantía de su participación en los niveles decisorios de la administración, como una forma de reconocer su subrepresentación política como un verdadero déficit democrático.

100. De la mano del derecho a la igualdad (artículo 13 C.P.), se encuentra el artículo 43 constitucional⁴⁴, que reitera la paridad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres, que ha sido denominada «igualdad entre los sexos»⁴⁵, en el entendido de que esa garantía se proyecta en todos los ámbitos que se relacionen con las mujeres, entre ellos el campo laboral y de acceso a cargos públicos.

101. Así las cosas, desde tal perspectiva constitucional, no es de recibo el argumento de defensa tendiente a demostrar la inexistencia del desconocimiento de la norma expuesta en razón a que aquellas no se postularon a la posición en comento, pues lo cierto es que por tercera vez consecutiva en el cuatrienio 2022-2026, un senador de género masculino representa la oposición, es decir, en abierto desconocimiento del derecho a alternancia consagrado en el inciso 3.º del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018.

102. Lo anterior, pese a que el partido opositor al cual decidieron darle la representación en la segunda vicepresidencia del Senado de la República cuenta con cuatro senadoras de género femenino, esto es, la única opción no era que se eligiera a un varón, porque, se insiste, cualquiera de aquellas debía ser postulada para ocupar la referida posición en la mesa directiva y no, como se demostró, un congresista de género masculino.

103. La sala no pierde de vista que en un caso con contornos similares se consideró ajustada la elección del segundo vicepresidente del Senado de la República por una imposibilidad fáctica de acatar lo previsto por el legislador estatutario del 2018 en relación la alternancia de género⁴⁶.

104. Sin embargo, en esta precisa oportunidad, no puede predicarse el mismo razonamiento a lo acontecido en la elección del 20 de julio de 2023, pues lo cierto es que en aquella ocasión solo se podían elegir a los miembros de los partidos

⁴³ «ARTÍCULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. **Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública**». [negritas adicionales].

⁴⁴ «ARTÍCULO 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades».

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia C-038 del 24 de febrero de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 7 de marzo de 2024, radicado: 11001-03-28-000-2023-00055-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra (E).



Demandantes: Daniela Lucía Navarro González y otro
Demandados: primer y segundo vicepresidente del
Senado de la República (2024 – 2025)
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00178-00

pertenecientes a Cambio Radical y Verde Oxígeno, los cuales solo contaban con una congresista de género femenino y ella decidió postergar su derecho para la última legislatura. Cuestión que, conforme lo expuesto en precedencia, dista de lo probado en el presente proceso.

105. En consecuencia, se advierte que la elección de Josué Alirio Barrera Rodríguez como segundo vicepresidente del Senado de la República, periodo 2024-2025, está viciada de nulidad al desconocer la alternancia de género prevista en el inciso 3.º del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018. Por consiguiente, se dispondrá a declarar la nulidad de la elección de aquel.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. FALLA:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del acta 1.º de la sesión del 20 de julio de 2024, en lo que respecta a la elección de John Jairo Roldán Avendaño y Josué Alirio Barrera Rodríguez como primer y segundo vicepresidente del Senado de la República (2024-2025), respectivamente, conforme los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR que contra el presente fallo no procede recurso alguno.

TERCERO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

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>