



Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña  
Demandados: Mesa Directiva de la Cámara de Representantes  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00057-00

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

**Magistrado Ponente: Luis Alberto Álvarez Parra**

Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2023-00057-00  
**Demandante:** HAROLD EDUARDO SUA MONTAÑA  
**Demandados:** ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Y OTROS– MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, PERIODO 2023-2024

**Temas:** Conformación de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes del Congreso de la República. Participación de partidos políticos minoritarios.

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

La Sala procede a dictar sentencia de única instancia dentro del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, promovido por el señor Harold Eduardo Sua Montaña contra el acto que declaró la elección de los señores Andrés David Calle Aguas, Fernando David Niño Mendoza y Juan Fernando Espinal Ramírez, como presidente, primer y segundo vicepresidente, respectivamente, de la Cámara de Representantes, contenido en el Acta 01 de 20 de julio de 2023.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

El señor Harold Eduardo Sua Montaña, en nombre propio, presentó el 22 de agosto de 2023, 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:

(...) Estando establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la procedencia de nulidad de los actos electorales o de contenido electoral a través del medio de control de nulidad electoral, se pretende entonces a través de dicho medio de control la nulidad del acto mediante el cual fue elegida la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes 2023-2024 sin aún estar efectuada su publicación en la forma prevista en el inciso 1° del artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y por la causal denominada 'expedición irregular' prevista en el inciso primero del artículo 137 del mencionado código en virtud de la remisión de la misma establecida en el inciso primero del artículo 275 de dicho código.

**1.1. Hechos**

El demandante sustenta sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos:



Precisó que el presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, en su cuenta personal de la red social X (antes *Twitter*) aseguró: «La coalición política pactada como mayoría ha terminado en el día (sic) de hoy por decisión de unos presidentes de partido».

Mencionó que, al cabo de esa intervención, los partidos Conservador y de La U modificaron su declaración política a independientes. Mientras que las agrupaciones Liberal, Comunes y Alianza Verde permanecieron de gobierno.

Anotó que los representantes a la Cámara eligieron a su mesa directiva para la legislatura 2023-2024, en reunión realizada el 20 de julio de 2023 en atención a la citación y orden del día expedidos con ese propósito por quienes el 20 de julio de 2022 fueron elegidos para ejercer esas dignidades durante la legislatura 2022-2023.

Destacó que, el representante Andrés David Calle Aguas, quien fue elegido presidente de la Cámara de Representantes «pertenece a uno de los partidos políticos cuya declaratoria política no ha cambiado<sup>1</sup>».

Aseguró que Fernando David Niño Mendoza fue elegido primer vicepresidente de la mesa directiva de la referida corporación, a pesar de que dicho representante pertenece a un partido político que «presentó candidatos en más del 30 % de las circunscripciones territoriales existentes». Sin precisar la agrupación política<sup>2</sup>.

## 1.2 Normas violadas y concepto de la violación

Sustentó que el acto de elección demandado, mediante el cual se designó a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, se encuentra viciado de nulidad con fundamento en las causales de infracción de normas superiores, falta de competencia y expedición irregular. Señaló que se desconocieron «el inciso primero del artículo 209 constitucional en aplicación conjunta con el inciso primero del artículo 27 de la Ley 1909 de 2018, por configuración del supuesto previsto en el artículo 3 de la Ley Quinta de 1992 e inciso segundo del artículo 40 de la ley quinta (sic) de 1992 en aplicación conjunta con los literales a) y b) del artículo 4 de la ley 649 de 2001 por configuración del supuesto previsto en el artículo 3 de la ley quinta (sic) de 1992».

Como fundamento de lo anterior, destacó, en resumen, lo siguiente:

### 1.2.1. Falta de competencia y expedición irregular

Aseguró que la citación y el orden del día de la reunión donde fue llevada a cabo la elección objeto de demanda fueron expedidos por personas sin competencia para ello.

<sup>1</sup> El cual pertenece al Partido Liberal Colombiano, aun cuando el demandante no lo precisa así en los hechos de las pruebas aportadas es posible deducirlo.

<sup>2</sup> Del formulario E-26 aportado es posible advertir que dicho representante a la Cámara resultó elegido por el Partido Conservador.



Como soporte de dicha afirmación, indicó que, al corresponderle a la mesa directiva de cada legislatura establecer reuniones del Congreso en fechas dentro de su periodo, era imperativo realizar la referida reunión en el término previsto en el artículo 87 de la Ley 5 de 1992.

Anotó que los incisos primero y cuarto del artículo 40 del Reglamento del Congreso, establecen que los miembros de las mesas directivas del Senado o de la Cámara de Representantes se elegirán para un periodo de un año, el cual iniciará cada 20 de julio.

Expuso que el artículo 80 de la Ley 5 de 1992 supedita la fijación de los órdenes del día a las respectivas mesas directivas y, el artículo 84 de esa misma norma, precisa que las citaciones se deberán hacer oportunamente, por lo que «el competente para ello viene (sic) siendo los ciudadanos congresistas elegidos como presidente y vicepresidentes de la legisladora (sic) donde han de surtir efectos tales actos».

Indicó que los elegidos como presidente y vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes para el periodo 2022-2023 no les «compete fijar órdenes del día ni citar a los ciudadanos representantes para fechas posteriores al año en el que dura su permanencia en dichos cargos». En suma, advirtió que la sesión en donde se llevó a cabo la elección cuestionada se realizó con fundamento en una citación y orden del día expedidas por personas sin competencia para ello.

### **1.2.2. Desconocimiento del artículo 40 de la Ley 5 de 1992 y del artículo 27 de la Ley 1909 de 2018.**

Respecto al cargo en comento se refirió puntualmente a la elección del presidente y vicepresidentes de la Cámara de Representantes, así:

Señaló que el artículo 3 de la Ley 5 de 1992 preceptúa que «cuando en el presente Reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional». Así, expuso que por la ausencia de norma para garantizar la participación de partidos y movimientos minoritarios en la elección de mesas directivas del Senado y la Cámara de Representantes, hay lugar a aplicar los supuestos preceptuados en los literales a) y c) del artículo 4 de la Ley 649 de 2001. Ello por cuanto que, dichas disposiciones se empleaban en su momento para determinar una curul en el Congreso a nombre de las «minorías políticas» del país, hasta cuando fue constitucionalmente eliminada esa figura con el Acto Legislativo 01 de 2013 «sin que prosperara la acción de inconstitucionalidad en su contra».

Anotó que, de otro lado, ante la ausencia de precepto alguno para garantizar que en la elección de presidencia de la Cámara de Representantes se observe «la imparcialidad de la función administrativa exigida por el inciso primero del artículo 209 constitucional» resulta dable aplicar, en lo pertinente, la protección de la declaratoria



política de independencia prevista en el artículo 27 de la Ley 1909 de 2018. Esto con el fin de evitar una eventual afectación de dicha manifestación con el ejercicio de tal cargo, si se tiene en cuenta que uno de los integrantes de la mesa directiva hace parte de un partido cuya declaratoria política es independiente.

Afirmó que elegir en la presidencia de la Cámara de Representantes a cualquier ciudadano congresista de un partido cuya declaración política ya no sería de gobierno, según la afirmación del presidente de la República<sup>3</sup> (pese a que el partido no ha cambiado dicha declaración), afecta la imparcialidad de la función administrativa que debe desempeñar.

Destacó que, igualmente, se afecta la representación cuando se elige a un(a) vicepresidente de la cámara, cuyo partido haya presentado candidatos en más del 30 % de las circunscripciones territoriales existentes, con una votación mayoritaria, como sucede en el caso del señor Fernando David Niño Mendoza. A juicio del actor, el vicepresidente de la Cámara de Representantes no hace parte de un partido o movimiento político que represente una minoría.

Indicó que, lo anterior resulta relevante, con fundamento en el artículo 40 de la Ley 5 de 1992, pues debe reservarse esa dignidad (primera vicepresidencia de la mesa directiva) a las minorías políticas del Congreso y aquellas son determinables en la Cámara de Representantes -a juicio del accionante- con la configuración de los supuestos preceptuados en los literales a) y c) del artículo 4 de la Ley 649 de 2001.

## **2. Contestación de la demanda**

### **2.1. Fernando David Niño Mendoza – primer vicepresidente de la Cámara de Representantes**

Anotó que no le asiste razón al accionante al invocar la falta de competencia de la mesa directiva (periodo 2022-2023) para fijar el orden del día y citar a los representantes para la elección que se acusa. En efecto, explicó que el Reglamento del Congreso prevé la potestad del presidente de la corporación para dirigir el procedimiento en caso de elecciones, así se trate de su reemplazo. Por lo tanto, contrario a lo que manifiesta el actor, las competencias administrativas del presidente de la Cámara inician el 20 de julio con cada legislatura hasta el siguiente 20 de julio en que finaliza, inclusive. Razón por la cual no puede alegarse una falta de competencia en este asunto, en tanto que la elección cuestionada tuvo lugar el 20 de julio de 2023.

Precisó que, en lo que atañe al cargo formulado por el actor sobre la ausencia de participación de partidos políticos minoritarios en las mesas directivas, tampoco le asiste razón. Expuso los antecedentes que dieron lugar a la Ley Estatutaria 1909 de

---

<sup>3</sup> De acuerdo por lo narrado por el actor en los hechos, cuando se refiere a la declaración del presidente Gustavo Petro a través de su cuenta de X (antes *Twitter*): «La coalición política pactada como mayoría ha terminado en el día (sic) de hoy por decisión de unos presidentes de partido».



2018, que consagra las prerrogativas de la oposición, para aclarar que, con fundamento en aquella regulación, los partidos políticos de oposición tendrán derecho a ocupar alguna de las dignidades de las mesas directivas en las corporaciones públicas.

Comentó que la normativa en mención se acató en su integridad en el asunto bajo estudio, toda vez que la segunda vicepresidencia de esa corporación de elección popular, es ocupada actualmente por el representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, Juan Fernando Espinal Ramírez, quien integra el partido Centro Democrático, actualmente en oposición formal al gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego.

Destacó que, conforme al artículo 40 de la Ley 5 de 1992, se debe propender por la participación de los partidos políticos minoritarios en las primeras vicepresidencias de las mesas directivas de Senado y Cámara de Representantes. De manera que, a juicio del demandante, se incumplió con dicha disposición. Con todo, sostuvo que tal regulación fue derogada tácitamente por el Estatuto de la Oposición, el cual reglamentó la nueva forma como se integrarían las mesas directivas de las corporaciones de elección popular.

Anotó que, de cualquier forma, el concepto de «minorías» no está claramente definido en el ordenamiento jurídico, para efectos de su aplicación a la norma invocada por el demandante. Sin embargo, refirió algunos precedentes de la Sala Electoral para precisar que debe entenderse por agrupación mayoritaria la que conquiste el mayor número de curules y minoritarios todos los demás. Ello por dos argumentos: (i) son los partidos y movimientos políticos quienes conquistan los cargos públicos de elección, y no los candidatos individualmente considerados; (ii) el número total de votos obtenidos por cada corriente política sólo es factor para repartir las curules entre ellas, pero en las decisiones corporativas cada miembro tiene un voto sin importar el número de sufragios con que resultó elegido.

Precisó que, en todo caso, en la actualidad no hay claridad sobre dicho concepto (partido político minoritario en el Congreso), toda vez que desde la misma jurisprudencia electoral se han mezclado los conceptos de «minoría» y «oposición».

## **2.2. Andrés David Calle Aguas y Juan Fernando Espinal Ramírez – presidente y segundo vicepresidente de la Cámara de Representantes**

Señalaron que la demanda no cumple con los presupuestos previstos en el numeral 2 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que resulta confusa en varios apartes. Precisaron que no es clara la congruencia e hilo argumental que sostiene desde la situación fáctica hasta el concepto de la violación y los cargos formulados contra el acto de elección.



Destacaron que el orden del día para la sesión plenaria del 20 de julio de 2023, en la cual se llevó a cabo la elección demandada, fue elaborado por la mesa directiva (2022-2023) y publicado por el presidente y la secretaría general de la corporación en el micrositio *web* de la Cámara de Representantes, en la forma que establece la ley, esto es, en la oportunidad prevista en el artículo 80 de la Ley 5 de 1992. De manera que, tanto la citación como el orden del día, fueron expedidos por las autoridades competentes para tales efectos.

Sustentaron que el artículo 40 de la Ley 5 de 1992, que prevé la composición de las mesas directivas en Senado y Cámara de Representantes, debe leerse conjuntamente con la Ley 1909 de 2018, Estatuto de la Oposición, particularmente el artículo 18 que señala que «las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública, tendrán participación a través de al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las Plenarias del Congreso de la República».

Concluyeron que, con fundamento en lo anterior, es posible advertir que la mesa directiva de la Cámara de Representantes se conformó correctamente, en garantía de la regulación que rige la materia, toda vez que en aquella se incluyó a un miembro de un partido de oposición.

### **2.3. Representantes a la Cámara por Vaupés, Guainía y Cundinamarca**

Los tres congresistas, de manera individual, allegaron memorial en el que señalaron que se adherían a la contestación de la demanda presentada por los congresistas Andrés David Calle Aguas y Juan Fernando Espinal Ramírez.

### **2.4. Representante a la Cámara por Valle del Cauca**

El congresista vinculado intervino en el trámite para señalar que la elección que llevó a cabo la Cámara de Representantes para designar a su mesa directiva se ajusta al ordenamiento jurídico.

Aseguró que el demandante, de manera equivocada, relaciona funciones de la labor legislativa con la sesión inaugural, por cuanto la Ley 5 de 1992 en su articulado tiene reglado cada una de estas sesiones. La presunta violación del artículo 87 del Reglamento del Congreso, no resulta aplicable al acto electoral cuya nulidad pretende, pues tal artículo hace referencia al inicio de la labor legislativa. Sin embargo, la elección del presidente, primer y segundo vicepresidente de la Cámara de Representantes periodo 2023-2024, tiene lugar en la misma fecha de la instalación del Congreso, como obra y consta en el acta.

Citó las normas que regulan la designación de las mesas directivas del Congreso, para señalar que no le asiste razón al demandante, cuando alega que el orden del día y citación para la elección, se llevó a cabo por personas sin competencia para ello.



## 2.5. Representantes a la Cámara por Bogotá y Córdoba

Los congresistas vinculados intervinieron para señalar que se adherían a la contestación de la demanda presentada por los congresistas Andrés David Calle Aguas y Juan Fernando Espinal Ramírez.

## 3. Trámite Procesal

En el curso del proceso se proferieron las siguientes providencias: **i)** auto del 6 de octubre de 2023 que inadmitió la demanda con el fin de que el actor subsanara el yerro relativo a la identificación adecuada del acto de elección demandado; **ii)** en providencia del 19 de octubre de 2023 se dispuso la admisión de la demanda y se negó la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto demandado; **iii)** auto del 1° de diciembre de 2023 mediante el cual se resolvieron las excepciones propuestas, se decretaron las pruebas, se fijó el litigio, se dispuso el trámite de sentencia anticipada y se corrió traslado para alegar de conclusión a las partes y, durante el mismo término, al Ministerio Público para que rindiera concepto.

## 4. Alegatos de conclusión

### 4.1. Demandante<sup>4</sup>

Comentó que esta corporación tiene «una determinación predefinida sobre los supuestos de derecho sustento de la falta de competencia alegada en el libelo por respectivamente nunca haber conllevado dichos traslados en anteriores procesos del actor sustanciados en esta corporación pronunciamiento alguno frente a los argumentos allí expuestos a fin de estar satisfechas las exigencias del deber de motivación» (sic).

Manifestó que en este asunto se encuentra en juego la garantía de imparcialidad para decidir, con fundamento en que, en casos similares al de la referencia, la Sala Electoral ha denegado las súplicas de la demanda, sin tener en consideración todos los argumentos expuestos por el accionante, en particular, durante el traslado de las pruebas decretadas.

### 4.2. Demandados

#### 4.2.1. Juan Fernando Espinal Ramírez - segundo vicepresidente de la Cámara de Representantes<sup>5</sup>

Anotó que fue elegido por los miembros de la Cámara de Representantes para ocupar el cargo de segundo vicepresidente de la corporación 2023-2024, el pasado 20 de julio de 2023, con el fin de representar a la oposición desde la mesa directiva. Además, con

<sup>4</sup> Índice 70 del sistema de gestión judicial SAMAI.

<sup>5</sup> Índice 68 del sistema de gestión judicial SAMAI.



el objetivo de ser el garante y veedor de sus derechos, según lo establecen los artículos 11 y 18 de la Ley 1909 de 2018, Estatuto de la Oposición.

Mencionó que la plenaria del 20 de julio de 2023 fue llevada a cabo por quien fungía como presidente de la mesa. Afirmó que no hubo ninguna irregularidad sobre el particular.

Sostuvo que no es posible afirmar que se desconoce el artículo 209 constitucional en aplicación conjunta con el inciso primero del artículo 27 de la Ley 1909 de 2018. Ello, toda vez que esa última disposición hace referencia a cargos de autoridad política, civil o administrativa en el gobierno. De manera que, al ser la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes un órgano de dirección y orientación de la respectiva cámara, según lo preceptuado en el artículo 41 de la Ley 5 de 1992, no se evidencia la realización del supuesto de hecho que desarrolla la norma y que pretende aducir el actor.

4.2.2. José Alberto Tejada Echeverry – representante a la Cámara por la circunscripción de Valle del Cauca<sup>6</sup>

El congresista vinculado reiteró los argumentos expuestos en la contestación e insistió que la elección acusada se realizó por el órgano competente y de acuerdo con la normativa establecida en la ley orgánica para la elección, acorde con los principios del debido proceso. Afirmó que los hechos y los cargos descritos por el actor, evidencian una notable insuficiencia de elementos en la demanda, requeridos por el numeral tercero del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011.

## 5. Concepto del Ministerio Público<sup>7</sup>

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó a esta Corporación negar las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

Sostuvo que el primer problema jurídico se contrae en determinar si la citación y orden del día de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes realizada el 20 de julio de 2023, en la cual se designaron al presidente, primer y segundo vicepresidente de la Cámara de Representantes, fue efectuada por quienes no tenían competencia para hacerlo. Además, si fue realizada por fuera de la fecha prevista en el artículo 87 de la Ley 5 de 1992.

Anotó que, sobre el particular, la competencia de la mesa directiva del período 2022-2023 cesa hasta que se elige a los nuevos integrantes que la conformarán durante el período de 2023-2024; por lo tanto, no se advierte la transgresión a las disposiciones que alega la parte demandante. Además, la sesión del 20 de julio de 2023 de la

<sup>6</sup> Índice 69 del sistema de gestión judicial SAMAI.

<sup>7</sup> Índice 71 del sistema de gestión judicial SAMAI.





Cámara de Representantes tuvo como eje central el postular, elegir y posesionar al presidente y a los vicepresidentes de la mesa directiva para el período 2023-2024, tal como se observa en el orden del día y que aparece en el acto de elección atacado.

Destacó que el artículo 87 de la Ley 5 de 1992 no establece una fecha para la elección de las mesas directivas, pues de la lectura de la norma se evidencia que esta solamente regula cuándo debe iniciar la labor legislativa. En ese orden de ideas, sostuvo que la citación y fijación de orden del día de la sesión en la que se eligió a los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, fue realizada por las personas con competencia para tal fin.

Mencionó que el segundo reparo del demandante consiste en determinar si no se observó la normativa aplicable para la conformación de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, en desmedro de la participación de los partidos políticos minoritarios (art. 40 de la Ley 5 de 1992), en contravía de «la imparcialidad de la función administrativa» prevista en el artículo 209 constitucional y en desconocimiento del artículo 27 de la Ley 1909 de 2018.

Resaltó que, de la normativa invocada en la demanda, se desprende efectivamente que las minorías deben tener participación en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, específicamente, en las primeras vicepresidencias. De manera que, la primera vicepresidencia de la Cámara de Representantes debe ser ocupada por un congresista perteneciente a un partido o movimiento político minoritario con personería jurídica. Sin embargo, sostuvo que actualmente no se ha determinado cómo debe entenderse el término de «minorías».

Precisó que al tratarse de un caso en que los parámetros de la regulación y la jurisprudencia tienen muchas variables y, dado que no hay un precedente específico que ayude a dilucidar el asunto, es necesario definir una regla que establezca cómo debe entenderse y aplicarse este concepto de «minoría».

Argumentó que podría tenerse como punto de partida, a nivel cuantitativo, la forma en que quedó compuesto finalmente el Congreso en cada una de las cámaras, en atención a la filiación partidista y/o de organizaciones ciudadanas. Ello, por cuanto al tratarse de miembros de las mesas directivas de las plenarias, ha de identificarse la inferioridad numérica de dicha organización al interior del Congreso, de manera que el criterio que definiría si se trata de una minoría o no, sería si cuantitativamente el partido político y/o organización ciudadana, tiene una representación inferior a la totalidad de los miembros que componen la Cámara de Representantes o el Senado de la República. Y que, además, no sea afín al Gobierno.

Indicó que no advierte un desconocimiento de la norma, por cuanto el artículo 40 de la Ley 5ª de 1992 no establece cómo ha de entenderse el término de minorías y al no haber una norma que lo defina, no es posible desconocer un precepto normativo que no está regulado. De manera que, no hay certeza sobre el criterio que debe seguirse



para determinar el concepto de «minorías» y de los precedentes del Consejo de Estado no hay pronunciamientos específicos sobre el tema.

Finalmente, respecto al reproche según el cual, se afecta la imparcialidad de la función administrativa que debe desempeñar quien fue designado como presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, cuya declaración política ya no sería de gobierno, el Ministerio Público sostuvo que no se acredita. Ello, en consideración a que la normativa invocada por la parte actora (artículo 27 de la Ley 1909 de 2018), se refiere a la prohibición de designar en cargos de autoridad política, civil o administrativa en el Gobierno Nacional, a algunos sujetos con unas calidades específicas al interior de la organización que se declara en independencia y dentro de un periodo determinado; situación que dista mucho de la elección objeto de debate, pues aquella no hace parte del poder ejecutivo y su designación fue producto de una votación.

## **6. Prueba de oficio**

Mediante auto del 1° de febrero de 2024, la Sala decretó una prueba de oficio consistente en requerir a la Cámara de Representantes para que remitiera a este proceso un mapa completo y detallado de la conformación de la Cámara de Representantes, con la indicación específica de cada representante respecto a la colectividad política que representa, con corte a 20 de julio de 2023.

Dicha información fue allegada por dicha corporación mediante memorial del 7 de febrero de 2024, según consta en la anotación 79 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI.

## **7. Auto que ordena sorteo de conjuéz**

Mediante providencia del 1° de marzo de 2024 se ordenó el sorteo de un conjuéz para dirimir la controversia suscitada, toda vez que la ponencia presentada en la Sala del 29 de febrero de 2024, no alcanzó la mayoría requerida para ser aprobada. En consecuencia, una vez efectuada la referida diligencia, se designó al doctor Juan Camilo Morales Trujillo como conjuéz en este asunto.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y, por lo tanto, sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sección Quinta del Consejo de Estado a resolver previas las siguientes



## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala es competente para decidir la presente demanda de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011<sup>8</sup>, modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019, por el cual se expide el reglamento interno de la corporación.

### 2. Cuestión previa

#### 2.1. Sobre el cuestionamiento de imparcialidad

La Sala advierte que, en el escrito de alegatos de conclusión, el demandante aseveró que esta corporación tiene «una determinación predefinida sobre los supuestos de derecho sustento de la falta de competencia alegada en el libelo», y que, en otros asuntos, similares al de la referencia, en los que el señor Sua Montaña también funge como demandante, no se tuvieron en cuenta los argumentos expuestos en el traslado de las pruebas decretadas respecto al cargo de falta de competencia.

En tales condiciones, manifestó que en este asunto se encuentra en juego la garantía de imparcialidad para decidir, con fundamento en que, en casos similares al de la referencia, la Sala Electoral ha denegado las súplicas de la demanda, sin tener en consideración todos los argumentos expuestos por el accionante.

La Sala considera que no se estructuró propiamente una recusación en el memorial de alegatos de conclusión presentado por el señor Harold Eduardo Sua Montaña por las siguientes razones: i) el demandante no identificó ninguna causal prevista en el ordenamiento jurídico para controvertir la independencia e imparcialidad de los funcionarios judiciales, sino que hizo alusión de manera vaga, imprecisa, abstracta y general a «ausencia la garantía de imparcialidad objetiva»; y ii) no demostró ni argumentativa ni probatoriamente su dicho y, en esa medida, no aludió en su escrito a ninguna causal de recusación.

Así las cosas, por tratarse de prohibiciones que alteran excepcionalmente el ejercicio natural de la competencia judicial y que no pueden ser objeto de deducción por analogía ni de interpretaciones subjetivas, se concluye que no existió una petición de recusación porque no se invocó ninguna causal en contra de los magistrados que integran la Sección Quinta con la idoneidad de interrumpir el conocimiento del asunto

<sup>8</sup> Artículo 149. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) 4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la junta directiva o consejo directivo de los entes autónomos del orden nacional y las comisiones de regulación. Igualmente, de la nulidad del acto de nombramiento del Viceprocurador General de la Nación, del Vicecontralor General de la República, del Vicefiscal General de la Nación y del Vicedefensor del Pueblo.



sometido a su consideración<sup>9</sup>.

De cualquier forma, debe aclararse que, el hecho de que la Sección Quinta haya conocido demandas similares sobre supuestos de hecho y de derecho que coinciden en el problema jurídico a resolver, no puede derivarse en que resulte afectada la imparcialidad de los integrantes de la Sala Electoral.

Aun cuando este juez colegiado haya conocido de los procesos referidos por el actor (2022-00214-00 y 2023-00067-00), aquellos constituyen una causa jurídicamente distinta a la de la referencia, pues se trata de demandas en las que se pretendía la nulidad de elecciones o nombramientos diferentes. Luego, no puede derivarse de dicha circunstancia una «afectación a la imparcialidad», pues ello conllevaría a que la sala especializada electoral no pueda pronunciarse sobre problemas jurídicos similares a futuro, porque ya definió una postura sobre el particular.

Ahora bien, en lo que respecta a los argumentos ofrecidos por el demandante en el memorial allegado durante el término de traslado de las pruebas decretadas, aquellos serán tenidos en cuenta al momento de resolver cada uno de los cargos, siempre que no impliquen una modificación o sustentación que pretenda agregar nuevos reparos o circunstancias que no fueron precisados en la demanda o que no fueron objeto de la fijación del litigio, pues dicho traslado no está previsto para ello.

## **2.2. Sobre los memoriales presentados por el actor el 13 de febrero y el 4 de marzo de 2024**

Según se tiene, el actor allegó un escrito mediante el cual solicita que se aplace la decisión de fallo en este asunto, toda vez que, en su criterio, deben aplicarse los artículos 275 y 277 del Código General del Proceso, que disponen que, cuando se requiera como prueba un informe a una entidad pública, deberá correrse traslado del mismo a las partes, por el término de tres (3) días. Sin embargo, dicho traslado no se surtió. Además, porque, a pesar de la solicitud efectuada el 13 de febrero de 2024, se procedió con la designación de un conjuerz para dirimir la controversia. Luego, por escrito presentado el 4 de marzo solicitó que se declarara la nulidad de todo lo actuado después del decreto de la prueba de oficio.

Al respecto, la Sala debe aclarar que, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regula expresamente las pruebas de oficio en el artículo 213. En ejercicio de dicha facultad normativa, esta Sección decretó la prueba de oficio requerida a la Cámara de Representantes, mediante auto del 1° de febrero de 2024 y, una vez allegada la información requerida, se procedió a registrar el proyecto de fallo para la Sala del 15 de febrero de 2024.

El traslado que dispone el Código General del Proceso y que extraña el demandante, no resulta aplicable en este asunto, comoquiera que hay una regulación expresa sobre

<sup>9</sup> Esta consideración se reitera de lo advertido por la Sala en la sentencia del 24 de agosto de 2023 en el proceso de nulidad electoral con radicado 11001-03-28-000-2022-00313-00.



las pruebas de oficio en el procedimiento contencioso administrativo. En efecto, conforme al artículo 213 de la Ley 1437 de 2011 «dentro del término de ejecutoria del auto que decreta pruebas de oficio, las partes podrán aportar o solicitar, por una sola vez, nuevas pruebas, siempre que fueren indispensables para contraprobar aquellas decretadas de oficio».

Como se lee, de la normativa especial que regula el asunto, la oportunidad para intervenir se encuentra dada durante el término de ejecutoria del auto que decreta las pruebas de oficio y no dispone el referido traslado. Por lo tanto, la Sala no accederá a la solicitud del demandante. Además, la norma del Código General del Proceso que invoca el accionante, regula una circunstancia probatoria distinta al escenario oficioso del juez, que aconteció en este caso.

Por lo tanto, no se advierte ninguna irregularidad que la Sala deba sanear en los términos que lo propone el actor, ni tampoco hay claridad sobre la petición del accionante sobre un trámite de nulidad. Ello si se tiene en cuenta que, si lo pretendido por el demandante era promover un incidente en ese sentido, no precisó ni la causal de nulidad (que están señaladas taxativamente en la ley procesal) ni las razones por las cuales la referida irregularidad comporta un vicio de tal magnitud que impida continuar con el trámite.

### **3. Acto acusado**

Acta 01 de 20 de julio de 2023 en la que consta la elección de los señores Andrés David Calle Aguas, Fernando David Niño Mendoza y Juan Fernando Espinal Ramírez, como presidente, primer y segundo vicepresidente, respectivamente, de la Cámara de Representantes.

### **4. Problema jurídico**

Tal como se estableció en el auto del 1° de diciembre de 2023, el litigio se contrae a determinar si debe anularse la elección de los señores Andrés David Calle Aguas, Fernando David Niño Mendoza y Juan Fernando Espinal Ramírez, como presidente, primer y segundo vicepresidente, respectivamente, de la Cámara de Representantes contenido en el Acta 01 de 2023.

Con tal propósito, es necesario establecer si el acto de elección acusado está viciado de nulidad por cuanto: i) la sesión en donde se llevó a cabo la elección cuestionada se realizó con fundamento en una citación y orden del día expedidas por personas sin competencia para ello, ii) la elección demandada debió realizarse en la fecha prevista en el artículo 87 de la Ley 5 de 1992 y, iii) no se observó la normativa aplicable para la conformación de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, en desmedro de la participación de los partidos políticos minoritarios (art. 40 de la Ley 5 de 1992), en contravía de «la imparcialidad de la función administrativa» previsto en el artículo 209 constitucional y en desconocimiento del artículo 27 de la Ley 1909 de 2018.



De conformidad con los anteriores cuestionamientos, la Sala abordará los siguientes ejes temáticos: **i)** el marco normativo de las causales genéricas de infracción de normas superiores, falta de competencia y expedición irregular y, **ii)** el caso concreto.

## **5. Marco normativo: infracción de normas superiores, falta de competencia y expedición irregular**

La causal de infracción de normas superiores ha sido considerada por la jurisprudencia del Consejo de Estado como un vicio de nulidad de los actos administrativos (e igualmente de los actos de elección) en el que se hace una contrastación formal y objetiva de la actuación expedida en relación con normas jerárquicamente superiores. En efecto, esta Sección se ha pronunciado puntualmente en los siguientes términos:

...para la configuración de esta causal de nulidad se debe demostrar, en primer lugar, que las disposiciones que se estiman infringidas por el acto acusado, integran el bloque normativo que le sirve de marco jurídico, es decir, que regulan la materia en la que se inscribe su objeto y declaración de voluntad; y en segundo lugar, que en efecto al confrontar el acto con tales normas surge (*sic*) su violación por contradicción o desconocimiento. En este sentido, la Sección ha sintetizado los principales escenarios en que se produce la infracción de norma superior, así:

(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 resolver<sup>10</sup>

Por su parte, la falta de competencia es una causal genérica de nulidad de los actos administrativos prevista en el artículo 137 del CPACA, la cual también puede ser invocada en el medio de control de nulidad electoral de acuerdo con lo establecido en el artículo 275 *ibidem*. La competencia, entendida como la atribución dada a los sujetos públicos para actuar como legítimo portador de la voluntad administrativa, no solo constituye, dentro de la dogmática jurídica, un elemento de la estructura del acto administrativo, sino un fundamento del Estado constitucional y democrático de derecho, en tanto que da validez y legitima la acción de las autoridades.

Sobre el particular, esta Sección ha precisado:

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 9 de septiembre de 2021. Rad: 23001-23-33-000-2020-00004-02. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.



Este presupuesto procesal tiene sus raíces en un principio medular del Estado demoliberal propio del siglo XVIII, producto de la revolución francesa, el principio de legalidad, según el cual, todo acto que emane del Estado debe estar regido por la ley y no por la voluntad o arbitrio de las personas. En nuestra Carta Política de 1991, este principio fue consagrado en varias disposiciones, como límite al ejercicio del poder político, que busca proscribir todo tipo de actos arbitrarios o contrarios a derecho, para garantizar la vigencia de un orden político, económico y social justo.

Así entonces, se afirma por la doctrina y la jurisprudencia que la competencia es un concepto que se refiere a la titularidad de una determinada potestad, la cual es fijada por el ordenamiento jurídico, toda vez que es el propio derecho el que prescribe el modo, forma y condiciones de producción de las normas jurídicas y su ejercicio por parte de los órganos públicos.

Así las cosas, se tiene que, la competencia es expresa, por lo que debe estar prescrita en la ley, lo que implica que no se presume, ni puede deducirse por analogía; es improrrogable, esto es, que no puede ser renunciada ni extendida, sea por acuerdo entre particulares o entre ellos y la administración, y es indelegable, lo que significa que las autoridades no pueden despojarse de una atribución, sino por autorización expresa de la ley.

De observarse lo anterior, se tendrá que la competencia ejercida o atribuida se cumplió de forma adecuada; en caso contrario, el acto jurídico producido estaría afectado de un vicio invalidante que acarrea su nulidad<sup>11</sup>.

Finalmente, sobre la expedición irregular esta Sala Electoral ha precisado que se trata de un vicio de nulidad de los actos que se materializa cuando se vulnera el procedimiento determinado para la formación y expedición de un acto administrativo, o para efectos del caso, de un acto de elección. Es decir, cuando la actuación se adelanta con anomalías en el trámite lo que genera cuestionamientos en la forma en la que se profirió.

Uno de los aspectos más importantes a la hora de verificar la referida irregularidad, es determinar cuál es la norma a la que el procedimiento administrativo debió ceñirse. Por lo tanto, es necesario tener plena claridad sobre el trámite que la ley y/o la Constitución previeron para la formación de una determinada actuación, ya que solo en esa medida se puede examinar si se presentó o no alguna irregularidad. En suma, la causal de nulidad por expedición irregular se configura cuando se acredita la existencia de alguna anomalía en el proceso de formación del acto, que desconoce el trámite previsto legal o constitucionalmente<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Providencia del 20 de octubre de 2022. Radicado: 17001-23-33-000-2022-00005-02. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Providencia del 3 de agosto de 2015. Radicado: 11001-03-28-000-2014-00128-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro.



## 6. Caso concreto

Como viene de explicarse, le corresponde a la Sala resolver las censuras formuladas por el actor, lo que impone determinar si el acto de elección está viciado de nulidad por los cargos propuestos, los cuales se abordarán individualmente así:

### 6.1. Falta de competencia de quien realizó la citación y el orden del día de la reunión en que se llevó a cabo la elección cuestionada

El demandante sostiene que los elegidos como presidente y vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, para el periodo 2022-2023, no les «compete fijar órdenes del día ni citar a los ciudadanos representantes para fechas posteriores al año en el que dura su permanencia en dichos cargos». En suma, advirtió que la sesión en donde se llevó a cabo la elección cuestionada se realizó con fundamento en una citación y orden del día expedidas por personas sin competencia para ello.

Sobre el particular, se tiene que, el orden del día para la sesión en que tuvo lugar la elección demandada, el 20 de julio de 2023, fue suscrito y convocado por quienes fungían como presidente y vicepresidente de la Cámara de Representantes, elegidos para la legislatura 2022-2023.

Según se tiene, artículo 38 de Ley 5 de 1992 establece lo siguiente:

Artículo 38. Presidentes y Secretarios provisionales. **La primera sesión del período legislativo del Senado y la Cámara de Representantes será presidida por el respectivo Congresista que en la última legislatura hubiere cumplido tal función;** en su defecto, el Vicepresidente de la misma corporación, y en último término quien ocupe el primer lugar en el orden alfabético de los apellidos.

Como Secretarios actuarán los Subsecretarios de las respectivas corporaciones. A falta de éstos, el Presidente de cada una de las Cámaras designara un Senador o un Representante (ad hoc), según el caso.

Los presidentes y secretarios provisionales cumplirán su función **hasta tanto se efectúen las elecciones correspondientes y se proceda a su posesión en los términos de ley.** (Negrita fuera del texto)

Como se lee de la disposición transcrita, la primera sesión del periodo legislativo del Senado y Cámara de Representantes será presidida por el respectivo congresista que en la última legislatura hubiere cumplido tal función. De manera que, quien debe presidir la primera reunión, en la que procede la elección de nuevos directivos, naturalmente debe ser quien se haya desempeñado en la legislatura anterior como tal.

Luego, la mesa directiva de la legislatura 2022-2023, esto es, los representantes David Ricardo Racero Mayorga, Olga Lucía Velásquez Nieto y Erika Tatiana Sánchez Pinto, tenían la competencia para establecer el orden del día de la reunión en donde se elegiría a los nuevos presidente primero y segundo vicepresidente de la Cámara de





Representantes para el periodo 2023-2024. Nótese que el artículo 80 del Reglamento del Congreso precisa que el orden del día de las reuniones lo fijará la mesa directiva y el artículo 84 aclara que la respectiva citación la hará la secretaría de cada corporación.

En el traslado de las pruebas decretadas, el actor allegó un memorial en el que insistió en que la mesa directiva de la legislatura anterior, solo podía presidir la reunión en la que se elegirían los nuevos dignatarios que los reemplazarían. Sin embargo, el accionante sostuvo que la citación o convocatoria no podían efectuarla los directivos del periodo 2022-2023.

Al respecto, considera la Sala que, la competencia para citar y convocar la reunión, de acuerdo con el artículo 84 del Reglamento del Congreso, corresponde a la secretaría de cada corporación. En el asunto bajo estudio se evidencia que la citación del orden del día fue signada tanto por la mesa directiva como por el secretario y subsecretario de la Cámara de Representantes. Aun bajo la tesis del actor, si se considerara que el presidente y dos vicepresidentes de la referida corporación no debían efectuar la convocatoria en comento, lo cierto es que la citación en todo caso sí se suscribió por la secretaría de la cámara baja.

De cualquier forma, resulta evidente que la competencia de quienes presidían la Cámara de Representantes en la legislatura 2022-2023 cesó únicamente hasta que se eligió a la mesa directiva de esa Corporación para el periodo 2023-2024. En tales condiciones, naturalmente quienes presidieron la sesión del 20 de julio de 2023 tenían la facultad legal para hacerlo. Lo propio sucede con la elaboración del orden del día, pues el artículo 80 del Reglamento del Congreso prevé expresamente que: «Las respectivas Mesas Directivas fijarán el orden del día de las sesiones plenarios y en las Comisiones Permanentes. Cada bancada tendrá derecho a que se incluya al menos un proyecto de su interés».

En suma, no resulta razonable exigir, bajo la tesis del demandante, que quien establezca el orden del día sea la nueva mesa directiva que aún no se ha conformado, pues precisamente la convocatoria cuestionada tenía como asunto la elección de los nuevos presidente y vicepresidente de la legislatura 2023-2024. Además, no se probó por el demandante que la convocatoria o citación no se haya efectuado por la secretaría de la corporación.

Así las cosas, no se acredita la falta de competencia invocada por el accionante razón por la cual se deniega el cargo.

## **6.2. Expedición irregular: la elección demandada debió realizarse en la fecha prevista en el artículo 87 de la Ley 5 de 1992**

Para el demandante, de acuerdo con el cargo planteado anteriormente, sostuvo que, ante la falta de un órgano competente para citar y convocar la plenaria de la cámara para efectos de llevar a cabo la elección de su mesa directiva, los congresistas



debieron efectuar la referida elección por derecho propio, en la fecha contemplada en el artículo 87 de la Ley 5 de 1992.

Sobre el particular, resulta preciso citar el contenido del artículo 87 de la Ley 5 de 1992, el cual sostiene:

ARTÍCULO 87. INICIACIÓN DE LABOR LEGISLATIVA. Al día siguiente de instaladas las sesiones del Congreso, cada una de las Cámaras se reunirán por separado en el recinto legislativo destinado para ello, a fin de dar comienzo a su labor constitucional.

De la lectura de la norma citada, es posible advertir que aquella únicamente regula el inicio de la labor legislativa. Sin embargo, en modo alguno establece o prevé una fecha para llevar a cabo la elección de las mesas directivas de las plenarias de la Cámara de Representantes o el Senado de la República. De manera que, conforme a la disposición transcrita es posible deducir, como bien lo advirtió el Ministerio Público, que a partir del día siguiente de la instalación de las sesiones del Congreso, este se encuentra facultado para ejercer todas sus funciones constitucionales, sin perjuicio que el mismo día de la sesión de instalación, los congresistas puedan escoger su mesa directiva.

En tales condiciones, y consideración a lo expuesto líneas atrás, la mesa directiva que fungía para el periodo 2022-2023, tenía la potestad de fijar el orden del día para el 20 de julio de 2023, para efectos de llevar a cabo la elección de los directivos de la nueva legislatura.

Así las cosas, tampoco se acredita la expedición irregular del acto de elección demandado, en los términos expuestos por el actor, toda vez que el Reglamento del Congreso no prevé una fecha perentoria para la elección de la mesa directiva de la Cámara de Representantes.

**6.3. Infracción de normas: conformación de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, en desmedro de la participación de los partidos políticos minoritarios y, en contravía de «la imparcialidad de la función administrativa» previsto en el artículo 209 constitucional y desconocimiento del artículo 27 de la Ley 1909 de 2018.**

En este cargo, el demandante encuentra dos reparos puntalmente: i) se afecta la imparcialidad de la función administrativa elegir a un congresista para la presidencia de la Cámara de Representantes, cuyo partido o movimiento político tiene una declaración de independencia y, ii) se desconoce el artículo 40 de la Ley 5 de 1992 y el 112 constitucional, al no designar en la primera vicepresidencia de la Cámara de Representantes, a un congresista que pertenece a un partido político minoritario.

Con la claridad anterior, la Sala procede a pronunciarse frente cada reparo en los siguientes términos:



- Las garantías para la independencia: la presunta violación del inciso 1° del artículo 209 de la CP, en concordancia con el inciso 1° del artículo 27 de la Ley 1909 de 2018

Para el demandante, al elegir al congresista Andrés David Calle Aguas como presidente de la Cámara de Representantes, pese a pertenecer a uno de los partidos o movimientos políticos cuya declaración política fue modificada a independencia, se desconoce «la imparcialidad de la función administrativa» prevista en el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 27 de la Ley 1909 de 2018.

Sobre el particular, es preciso citar el artículo 27 de la Ley 1909 de 2018, el cual prevé lo siguiente:

**ARTÍCULO 27. PROTECCIÓN A LA DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA.** No podrán ser designados en cargos de autoridad política, civil o administrativa en el Gobierno, ni dentro de los doce (12) meses siguientes a su retiro de la organización política, mientras se mantenga la declaración de independencia:

- a) Quienes sean o hayan sido integrantes de los órganos de dirección, Gobierno, control y administración de las organizaciones políticas declaradas en independencia, tanto de los niveles nacional, departamentales, distritales y municipales.
- b) Quienes hayan sido candidatos a cargo de elección popular avalados por ellos, elegidos o no.

La disposición transcrita establece un escenario claro de protección a la autonomía de las organizaciones políticas independientes, para que determinados miembros que la componen no puedan ser atraídos por los respectivos gobiernos mediante ofrecimientos burocráticos<sup>13</sup> y de esta manera se busque limitar el ejercicio de los derechos que corresponden a las organizaciones políticas independientes. En ese sentido prevé una inhabilidad para aquellos que han pertenecido a un partido político declarado en independencia, para desempeñarse en cargos que comporten el ejercicio de autoridad política, civil o administrativa en el gobierno, dentro de los 12 meses siguientes a su retiro de la organización política, mientras se mantenga dicha declaración.

Cabe recordar que, la declaratoria política que regula la Ley 1909 de 2018, no puede entenderse como un derecho subjetivo de cada miembro del partido o movimiento; por el contrario, se erige como una decisión de la colectividad la cual no puede ser modificada de forma individual. Así, el artículo 6 de la Ley 1909 de 2018, consagra el deber de las colectividades de hacer su declaración política, a saber: i) en oposición, ii) independencia o iii) como organización de gobierno.

No obstante, la norma citada líneas atrás, la cual prevé una inhabilidad para desempeñar cargos públicos de quienes han sido parte de organizaciones declaradas

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2018.



en independencia al gobierno, se refiere al ejercicio de funciones que comporten autoridad política, civil o administrativa en el gobierno, es decir, en el sector central de la rama ejecutiva del poder público. No puede trasladarse dicho precepto normativo a la elección de quienes ocupan los cargos de presidente o vicepresidente en las mesas directivas del Congreso.

Se trata de escenarios diferentes: la elección de las mesas directivas en el Congreso, supone la designación de quienes dirigirán las reuniones legislativas que tienen lugar en cada una de las cámaras y sus comisiones. De manera que, ser designado en tales dignidades de ninguna manera comporta el ejercicio de autoridad política, civil o administrativa en los términos previstos en la normativa referida.

En todo caso, en este asunto se tiene que, el partido político del presidente de la Cámara de Representantes, es de gobierno y no ha cambiado su declaración, como erradamente lo sostiene el actor. En efecto, según la misma prueba que aportó el demandante, el partido Liberal Colombiano, conforme a la Resolución 4628 del 14 de septiembre de 2022, hace parte de la coalición de gobierno.

Por lo tanto, no puede invocarse, como erradamente lo señala el actor, una afectación a la declaratoria de independencia del Partido Liberal, al haberse elegido al señor Andrés David Calle Aguas -quien milita en dicho partido- como presidente de la Cámara de Representantes. Tampoco es aceptable entender, como lo afirma el accionante, que la declaración política del partido en comento cambió, únicamente por un comentario que realizó el presidente de la República en una red social. Sobre todo, si se tiene en cuenta que, únicamente el partido político tiene la potestad de cambiar, por una sola vez, dicha declaración y, en este caso en particular, el accionante no demostró que hubo alguna modificación en ese sentido.

Así las cosas, el cargo no prospera, pues no está demostrada la infracción normativa que alega el actor.

- Desconocimiento de los artículos 40 y 112 de la Ley 5 de 1992.

Según la parte actora, con la elección de Fernando David Niño Mendoza como vicepresidente de la Cámara de Representantes, se desconocieron los artículos 112 constitucional y 40 del Reglamento del Congreso. La razón: el demandado no hace parte de un partido político minoritario (milita para el Partido Conservador) y, conforme a las normas señaladas, los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Puntualmente, el artículo 40 de la Ley 5ª de 1992<sup>14</sup> consagra la posibilidad de que las minorías participen en la conformación de las mesas directivas en desarrollo del

<sup>14</sup> Artículo 40. 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



artículo 112 de la norma superior. Sobre el particular, en la sentencia C-122 de 2011 la Corte Constitucional<sup>15</sup> precisó lo siguiente:

«Por esta serie de razones no encuentra la Corte que sea inconstitucional por violación de la reserva de Ley Estatutaria el parágrafo del artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso – Ley 5ª de 1992 – ya que lo que se está regulando es la elección de las directivas de las Comisiones Constitucionales y Legales, que es una labor propia del Congreso para su funcionamiento y dirección. **En todo caso, es claro que en las mesas directivas de las comisiones constitucionales y las comisiones legales del Congreso consideradas en su conjunto, tendrán derecho a participar, de acuerdo con su representación, los partidos y movimientos políticos minoritarios con personería jurídica**, incluidos los de oposición. Este es el sentido del inciso segundo del artículo 112 de la Constitución, precepto que no se desconoce por el parágrafo del artículo 40 demandado» Negrilla propia.

De la sentencia de la Corte Constitucional arriba transcrita, se entienden por minorías aquellas agrupaciones políticas con personería que según su representación adquieren esta connotación. Asimismo, el máximo tribunal constitucional en la sentencia SU-073 de 2021<sup>16</sup>, al hacer la distinción entre partidos de oposición y minoritarios, resaltó:

«Un partido de oposición se distingue por la función constitucional que desempeña en el sistema político. Es el partido que critica, fiscaliza, cuestiona, y es alternativa al partido de gobierno. En cambio, **un partido político minoritario se refiere a aquel que cuenta con pocos votos o pocas curules en comparación con otras estructuras mayoritarias**. En el caso de los partidos y movimientos de oposición, el criterio para su identificación es funcional, mientras **el de los partidos minoritarios es cuantitativo**. Así, existen **partidos políticos con pocas curules, es decir, minoritarios**, pero que no realizan tareas de control y fiscalización al gobierno, con lo cual, no son partidos de oposición. **También hay partidos políticos de oposición que son la segunda fuerza electoral, es decir, no son minoritarios**<sup>17</sup>. De la misma manera, puede ocurrir que los partidos políticos declarados en oposición sean, a su vez, minoritarios. (...)

La anterior precisión conceptual solo busca determinar la diferencia de los conceptos que usa el artículo 112 entre “oposición” y “minoría”. Es una claridad que permite comprender los titulares de los derechos de que trata la norma constitucional. Ello no es obstáculo para que, desde otras perspectivas propias del análisis político se hagan uso de los mismos términos, pero con conceptos diferentes. Así desde el análisis político es perfectamente posible que, un partido de gobierno, por excelencia sea mayoritario, en tanto ganó las elecciones a un cargo unipersonal (Presidencia de la República, Gobernación departamental, alcalde municipal o distrital), pero en el órgano colegiado (Congreso de la República, Asamblea Departamental, o Concejo Municipal o Distrital) **sea minoría (en términos aritméticos, es decir que cuente con pocas curules)** siempre que lo haga a través del ejercicio de los atributos que se otorgan en un órgano constitucional como el Congreso, por ejemplo, puedan promover la moción de censura de un ministro, o le realicen un debate a un superintendente.» Negrilla propia

en las Primeras Vicepresidencias de las Mesas Directivas de Senado y Cámara, a través del partido o movimiento mayoritario entre las minorías.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-122 del 1 de marzo de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-073 de 2021, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>17</sup> Ob. Cit. «CAPO GIOL Jordi, Oposición y minorías en las Legislaturas Socialistas, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1994, Abril-Junio, pág. 94. En el mismo sentido, Rodríguez-Rodríguez, David Armando. Ejercicio Institucionalizado de la Oposición Política en el Presidencialismo Colombiano. Universidad Nacional de Colombia. 2014. Citado en sentencia C-018 de 2018, pie de página 158.»



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 coaliciones.

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente<sup>18</sup>, es posible advertir la conformación de la Cámara de Representantes por cada partido y/o fuerza política que obtuvo una curul en la corporación:

Nombres de los representantes	Partido, movimiento o fuerza política	Total de curules obtenidas por la colectividad
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Juan Carlos Lozada Vargas</li><li>2. Julián Peinado Ramírez</li><li>3. Luis Carlos Ochoa Tobón</li><li>4. María Eugenia Lopera Monsalve</li><li>5. Germán Rogelio Rozo Anis</li><li>6. Jezmi Lizeth Barraza Arraut</li><li>7. Dolcey Óscar Torres Romero</li><li>8. Silvio José Carrasquilla Torres</li><li>9. Héctor David Chaparro Chaparro</li><li>10. José Octavio Cardona León</li><li>11. Gilma Díaz Arias</li><li>12. César Cristian Gómez Castro</li><li>13. Jhany Carlos Alberto Palacio</li><li>14. Óscar Hernán Sánchez León</li><li>15. <b>Andrés David Calle Aguas</b> (presidente)</li><li>16. Alexander Harley Bermúdez Lasso</li><li>17. Flora Perdomo Andrade</li><li>18. Kelyn Johana González Duarte</li><li>19. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño</li><li>20. Carlos Adolfo Ardila Espinosa</li><li>21. Piedad Correal Rubiano</li><li>22. Sandra Bibiana Aristizábal Saleg</li><li>23. Diego Patiño Amariles</li><li>24. Aníbal Gustavo Hoyos Franco</li><li>25. Elizabeth Jay-pang Díaz</li><li>26. Álvaro Leonel Rueda Caballero</li><li>27. Olga Beatriz González</li><li>28. Álvaro Henry Monedero Rivera</li><li>29. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave</li><li>30. Hugo Alfonso Archila</li><li>31. Mónica Karina Bocanegra</li><li>32. Karyme Adrana Cotes</li></ol>	Liberal	32
<ol style="list-style-type: none"><li>1. David Ricardo Racero</li><li>2. Etna Tamara Argote</li><li>3. Gloria Elena Arizabaleta</li><li>4. Jorge Hernán Bastidas</li></ol>	Pacto Histórico (actúa en bloque)	28

<sup>18</sup> Acta 01 del 20 de julio de 2023 y formularios E-26 aportados por el demandante, en los que consta la declaratoria de elección de cada uno de los representantes a la Cámara, por cada una de las circunscripciones, con la identificación del partido político. Igualmente, la documental allegada por la Cámara de Representantes sobre la conformación de la corporación, de cara al requerimiento efectuado por el despacho sustanciador.



<ol style="list-style-type: none"><li>5. Gabriel Becerra Yañez</li><li>6. Cristóbal Caicedo Angulo</li><li>7. Jorge Andrés Cancimance</li><li>8. María Fernanda Carrascal</li><li>9. Agmeth Escaf Tijerino</li><li>10. Susana Gómez Castaño</li><li>11. Dorina Hernández</li><li>12. Heraclito Landinez</li><li>13. Alfredo Mondragón</li><li>14. Luz María Múnera</li><li>15. Alejandro Ocampo</li><li>16. Gabriel Ernesto Parrado</li><li>17. Mary Anne Andrea Perdomo</li><li>18. Ermes Evelio Pete Visas</li><li>19. María del Mar Pizarro</li><li>20. Carmen Felisa Ramírez</li><li>21. Leyla Marleny Rincón</li><li>22. Eduard Giovany Sarmiento</li><li>23. Pedro José Suárez</li><li>24. José Alberto Tejada</li><li>25. David Alejandro Toro</li><li>26. Alirio Uribe Muñoz</li><li>27. Leider Alexandra Vásquez</li><li>28. Eric Adrián Velasco</li></ol>		
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Juan Carlos Wills</li><li>2. Daniel Restrepo</li><li>3. Luis Miguel López</li><li>4. Andrés Felipe Jiménez</li><li>5. Armando Zabarain</li><li>6. Juliana Aray</li><li>7. Andrés Montes</li><li>8. <b>Fernando David Niño</b> (1er vicepresidente)</li><li>9. Ángela Vergara</li><li>10. Ingrid Sogamoso</li><li>11. Juana Carolina Londoño</li><li>12. Mauricio Cuellar</li><li>13. Alfredo Ape Cuello</li><li>14. Libardo Cruz</li><li>15. Wadith Manzur</li><li>16. Nicolás Barguil</li><li>17. Julio Roberto Salazar</li><li>18. Jorge Quevedo</li><li>19. Juan Loreto Gómez</li><li>20. Ruth Caicedo</li><li>21. Juan Daniel Peñuela</li><li>22. Ciro Rodríguez</li><li>23. Luis Eduardo Díaz</li><li>24. Luis David Suárez</li><li>25. Delcy Isaza</li><li>26. José Alejandro Martínez</li><li>27. Gerardo Yepes</li></ol>	Conservador	27



<ol style="list-style-type: none"><li>1. Gersel Pérez</li><li>2. Modesto Aguilera</li><li>3. Betsy Pérez</li><li>4. Mauricio Parodi</li><li>5. Lina María Garrido</li><li>6. Carolina Arbeláez</li><li>7. Óscar Campo</li><li>8. Leonardo Rico</li><li>9. Carlos Cuenca Chaux</li><li>10. Víctor Andrés Tovar</li><li>11. Sandra Milena Ramírez</li><li>12. Jaime Rodríguez</li><li>13. Gilberto Betancurt</li><li>14. Jairo Cristo</li><li>15. John Edgar Pérez</li><li>16. Jorge Méndez</li><li>17. Hernando González</li><li>18. Javier Sánchez</li></ol>	Cambio Radical	18
<ol style="list-style-type: none"><li>1. José Jaime Uscátegui Pastrana</li><li>2. Andrés Eduardo Forero Molina</li><li>3. Hernán Darío Cadavid Márquez</li><li>4. Yulieth Andrea Sánchez Carreño</li><li>5. Óscar Darío Pérez Pineda</li><li>6. <b>Juan Fernando Espinal Ramírez</b> (2do vicepresidente)</li><li>7. Yenica Sugein Acosta Infante</li><li>8. Eduar Alexis Triana Rincón</li><li>9. Edinson Vladimir Olaya Mancipe</li><li>10. Olmes de Jesús Echeverría</li><li>11. Juan Felipe Corzo Álvarez</li><li>12. Óscar Leonardo Villamizar M</li><li>13. Carlos Edward Osorio Aguiar</li><li>14. Christian Garces Aljure</li><li>15. Hugo Danilo Lozano Pimiento</li></ol>	Centro Democrático	15
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Camilo Esteban Ávila Morales</li><li>2. Diego Fernando Caicedo Navas</li><li>3. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza</li><li>4. Teresa de Jesús Enríquez</li><li>5. Ana Paola García Soto</li><li>6. Alexander Guarín Silva</li><li>7. Hernando Guida Ponce</li><li>8. Milene Jarava Díaz</li><li>9. Álvaro Mauricio Londoño</li><li>10. Julián David López</li><li>11. Saray Elena Robayo</li><li>12. José Eliecer Salazar</li><li>13. Víctor Manuel Salcedo</li><li>14. Astrid Sánchez</li><li>15. Jorge Eliécer Tamayo</li></ol>	Partido de la U	15





<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cristian Danilo Avendaño</li> <li>2. Wilmer Yair Castellanos</li> <li>3. Catherine Juvinao Clavijo</li> <li>4. Juan Camilo Londoño Barrera</li> <li>5. Katherine Miranda</li> <li>6. Juan Diego Muñoz</li> <li>7. Santiago Osorio Marín</li> <li>8. Elkin Rodolfo Ospina</li> <li>9. Gloria Liliana Rodríguez</li> <li>10. Jaime Raúl Salamanca</li> <li>11. Duvalier Sánchez</li> <li>12. Olga Lucía Velásquez</li> </ol>	Alianza Verde	12
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gerson Lisímaco Montaña</li> <li>2. James Hermenegildo Mosquera</li> <li>3. John Fredi Valencia</li> <li>4. John Fredy Núñez Ramos</li> <li>5. John Jairo González</li> <li>6. Jorge Rodrigo Tovar</li> <li>7. Juan Carlos Vargas Soler</li> <li>8. Juan Pablo Salazar</li> <li>9. Karen Atrith Manrique</li> <li>10. Karen Juliana López</li> <li>11. Leonor María Palencia</li> <li>12. Luis Ramiro Ricardo</li> <li>13. Orlando Castillo Advíncula</li> <li>14. William Ferney Aljure</li> <li>15. Diógenes Quintero Amaya</li> <li>16. Javier Rincón Gutiérrez</li> </ol>	Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (actúa en bloque)	16
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Luis Alberto Albán</li> <li>2. Jairo Reinaldo Cala</li> <li>3. Carlos Alberto Carreño</li> <li>4. Pedro Baracutao García</li> <li>5. Germán José Gómez</li> </ol>	Comunes	5
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Marelén Castillo Torees</li> <li>2. Juan Manuel Cortés</li> <li>3. Erika Tatiana Sánchez</li> </ol>	Liga de Gobernantes Anticorrupción	3
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alejandro García Ríos</li> <li>2. Carolina Giraldo Botero</li> </ol>	Alternativos	2
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Daniel Carvalho</li> <li>2. Jennifer Dalley Pedraza</li> </ol>	Coalición Centro Esperanza	2
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Juan Sebastián Gómez González</li> </ol>	Coalición juntos por Caldas	1
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Julia Miranda Londoño</li> </ol>	Partido Nuevo Liberalismo	1



1. Irma Luz Herrera	Coalición Mira y Colombia Justa Libres	1
1. Martha Lisbeth Alfonso	Coalición Pacto Histórico y Alianza Verde	1
1. Norman David Bañol	Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-	1
1. Óscar Rodrigo Campo Hurtado	Coalición Cambio Radical y Mira	1
1. Carlos Felipe Quintero	Coalición Partido Liberal y Colombia Justa Libres	1
1. Ingrid Johana Aguirre Juvinao	Fuerza Ciudadana la Fuerza del Cambio	1
1. Wilder Iberson Escobar	Gente en Movimiento	1
1. Jorge Alberto Cerchiaro	Partido Colombia Renaciente	1
1. Ana Rogelia Monsalve Álvarez	Partido Demócrata Colombiano (Circ. Esp. Afro)	1
1. Miguel Abraham Polo Polo	Cons. Comunitario Fernando Rios Hidalgo (Circ. Esp. Afro)	1

En consideración a la información anterior, se procederá a determinar cuáles partidos o fuerzas políticas de la Cámara de Representantes se consideran minoritarios y cuáles mayoritarios. Para ello, tal y como se advirtió en párrafos precedentes, la manera en que debe determinarse cuantitativamente cuáles son los movimientos o fuerzas políticas con mayor representación en dicha corporación, es a través de una fórmula aritmética con la que objetivamente pueda establecerse dicha participación, de cara al criterio que la Corte Constitucional expuso en la sentencia SU-073 de



2021<sup>19</sup>, comoquiera que para establecer las colectividades con «pocas curules» se debe determinar cuántas obtuvieron las demás colectividades frente al total de escaños a proveer.

Para ello, la Sala encuentra que, aritméticamente, las tres medidas más comunes de tendencia central son: la media, la mediana y la moda. Con todo, la Sala usará la media aritmética para efectos de determinar el promedio de las curules obtenidas por cada partido, movimiento o fuerza política, con el fin de establecer cuáles son mayoritarios y cuáles minoritarios, teniendo en cuenta que dichos datos son uniformes. Se pone de presente que las colectividades que superen el promedio de curules se considerarán mayoritarias y las que no, minoritarias.

Con esta fórmula se logra extraer un criterio objetivo cuantitativo de comparación entre las colectividades que participan en una corporación pública y, en consecuencia, establecer si por la representación que ostentan son mayoritarias o minoritarias. Se parte entonces del promedio, para tener un «techo» de representatividad de las fuerzas políticas en la Cámara de Representantes, que se erija como un límite máximo que dote de mayores garantías el derecho de las minorías de acceder a la primera vicepresidencia; es decir, que realmente sean las agrupaciones políticas que tengan esa connotación, las que tengan un asiento al interior de la respectiva mesa directiva.

Igualmente, cobra especial importancia aclarar que, al ser un asunto que su respuesta es eminentemente numérica, acudir a la ciencia exacta permite al juez establecer reglas objetivas, ante el vacío legal para identificar a los grupos políticos minoritarios en las corporaciones públicas.

La referida cifra se obtendrá de la sumatoria de todas las curules y el resultado se dividirá en el número de partidos, movimientos o fuerzas políticas con representación en la Cámara de Representantes. Esta es la fórmula:

$$\text{Promedio} = \frac{\text{Sumatoria de todas las curules}}{\text{El número de partidos, movimientos o fuerzas políticas}}$$

La operación matemática es la siguiente:

$$\frac{32 + 28 + 27 + 18 + 15 + 15 + 12 + 16 + 5 + 3 + 2 + 2 + 1 + 1 + 1 + 1 + 1 + 1 + 1 + 1 + 1 + 1 = 187}{24} = 7.79$$

Debe aclararse que el divisor en este caso corresponde a 24, teniendo en consideración no solo los movimientos o partidos políticos con personería jurídica que conforman la Cámara de Representantes, también las fuerzas políticas que, aun

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-073 de 2021, M.P. Alberto Rojas Ríos.



cuando se constituyen por colectividades autónomas, han declarado que actúan en bloque con fundamento en el acuerdo de voluntades al que llegan, como es el caso de la coalición del Pacto Histórico y que según la documental allegada por la Cámara de Representantes, obtuvo 28 curules. Dicha coalición para efectos ilustrativos de este caso en el que se analiza el efecto práctico del artículo 40 de la Ley 5 de 1992 y el artículo 112 de la Constitución Política, actúa como una sola fuerza política en la Cámara de Representantes. Lo propio puede predicarse de las curules de paz, cuyos representantes acordaron de manera libre y voluntaria actuar en bloque o en una sola agrupación<sup>20</sup>, de manera que también representan una fuerza política en la referida corporación pública. Ello en consideración al criterio de representatividad (capacidad de decisión a través de los votos que obtienen por cada curul) que contiene el artículo 112 de la Constitución Política.

Así las cosas, se tiene que, de acuerdo con la fórmula aplicada líneas atrás, el promedio de curules por partido o movimiento en la Cámara de Representantes es de 7.7916666667 y las colectividades o fuerzas políticas que hayan obtenido menos de esa cantidad de escaños, se consideran minoritarios. Ahora bien, comoquiera que las curules no son susceptibles de ser fraccionadas la referida cifra debe aproximarse a 7, por cuanto, como se señaló en precedencia, el criterio que se debe garantizar es el de las minorías.

En el caso bajo estudio, se tiene que el vicepresidente de la Cámara de Representantes corresponde al señor Fernando David Niño Mendoza, quien milita para el Partido Conservador Colombiano. De entrada se advierte, aún sin utilizar la fórmula matemática antes descrita, que dicho partido es una fuerza política mayoritaria en dicha corporación, toda vez que corresponde a una colectividad que obtuvo 27 curules.

De modo que, el congresista Niño Mendoza no podía ser postulado ni elegido en la primera vicepresidencia de la Cámara de Representantes, pues aquella posición se reserva para las colectividades o fuerzas políticas minoritarias. Claramente, se insiste, el Partido Conservador Colombiano es mayoritario en la cámara baja.

Ahora, los demandados en este asunto señalaron que los términos de «minoría» y «oposición» son equiparables, comoquiera que el artículo 40 de la Ley 5 de 1992, que prevé la composición de las mesas directivas en Senado y Cámara de Representantes, debe leerse conjuntamente con la Ley 1909 de 2018, Estatuto de la Oposición. Particularmente el artículo 18 que señala que «las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública, tendrán

---

<sup>20</sup> Así lo dieron a conocer en un comunicado al Congreso, a la comunidad internacional y a la opinión pública el 18 de mayo de 2022: «Los y las Representantes a la Cámara elegidos por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CITREP, informamos al Congreso de la República de Colombia, a la Comunidad Internacional y a la Opinión Pública en general, la voluntad de integrar nuestras representaciones en una sola bancada para actuar de manera conjunta, como la cuarta fuerza política en la Cámara de Representantes para el período constitucional 2022-2026» (Se destaca).



participación a través de al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las Plenarias del Congreso de la República».

En ese orden de ideas, bajo la tesis que proponen los demandados, en este asunto se cumplió con la normativa señalada, en tanto que el segundo vicepresidente de la Cámara de Representantes, milita para el partido Centro Democrático, cuya declaración política es de oposición.

Sobre el particular, la Sala debe aclarar que el concepto de «minorías» no es equiparable al de «oposición», y el artículo 18 del Estatuto de la Oposición persigue una finalidad diferente a la que regulan artículos 112, inciso segundo de la Constitución Política y 40 del Reglamento del Congreso.

Al respecto, la Sala reitera que, la Corte Constitucional en la sentencia C-122 de 2011, precisó con bastante claridad el tema. Aun cuando en esa oportunidad se pronunció sobre la constitucionalidad del párrafo del artículo 40 de la Ley 5 de 1992, que regula las mesas directivas de las comisiones constitucionales y legales del Congreso, realizó una importante referencia sobre el concepto de partido político minoritario, que se considera oportuno traer a colación en este asunto.

En efecto, el máximo órgano constitucional en dicha providencia realizó un análisis sobre la interpretación sistemática del artículo 112 de la C.P. Sostuvo que no se puede inferir que el derecho de participación en las mesas directivas del Congreso se otorgue únicamente para los partidos y movimientos políticos de oposición. Lo anterior con fundamento en que, el término de «minoría» es mucho más amplio que el de «minoría oposición», interpretación que se corresponde con el artículo 1° sobre democracia pluralista y participativa, con el artículo 40 sobre la posibilidad de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, con el artículo 135 que establece que son facultades de cada Cámara elegir a sus directivas y con las normas constitucionales referentes a la representación proporcional en el Congreso.

Al respecto, en la referida providencia, se establecieron las siguientes conclusiones sobre el artículo 112 de la Constitución Política<sup>21</sup>, de cara al debate que tuvo lugar sobre dicha disposición en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente:

### **3. La interpretación del inciso segundo del artículo 112 de la C.P. sobre la participación de las minorías en los cuerpos colegiados**

3.1.21 Resumiendo encuentra la Corte que desde una interpretación histórica del artículo 112, se puede inferir lo siguiente:

i Que en **los debates de la constituyente siempre se diferenció** entre el proceso de aprobación del primer inciso en donde se establecía una enumeración exhaustiva de los derechos de los partidos y movimientos políticos que no participaran en el gobierno,

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2011.



y el inciso segundo que estableció la posibilidad a los partidos y movimientos minoritarios de participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

ii. Que en las sesiones de 10 y 15 de mayo los constituyentes debatieron en una primera instancia el tema de los derechos de la oposición y establecieron en el inciso primero los derechos de acceso a la información y a la documentación oficial, el uso de los medios de comunicación social del Estado, el derecho de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a las tergiversaciones graves y ataques públicos proferidos por altos funcionarios y la participación en los organismos electorales.

iii. Que en la sesión de mayo 15 se varió la redacción inicial del inciso segundo estableciendo “los partidos y movimientos minoritarios” en lugar de “las minorías electorales”.

iv. Que en la misma sesión de 15 de mayo se incluyó el tercer inciso que se refiere a que “Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia”.

v. Que en los debates del 13 y 18 de junio reseñado en la excepción de inconstitucionalidad, se discutió principalmente si era conveniente o no dejar la primera parte del artículo 112, referente a que los derechos de la oposición se otorguen a “Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno”. En esta discusión no se hizo referencia al inciso segundo del precepto aprobado, sobre la participación de los partidos y movimientos políticos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados.

vi. Que finalmente no fue aprobado el derecho de los partidos y movimientos que no participen en el gobierno de “igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos”, ni la posibilidad de que éstos participaran en la formulación de la política exterior del país. Tampoco se aprobó la propuesta que se formuló en los debates del 15 de mayo de que el Procurador, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo fueran elegidos de candidatos de partidos y movimientos que no hicieran parte del gobierno.

**3.1.2.2 En conclusión, encuentra la Corte que la interpretación histórica realizada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en la excepción de inconstitucionalidad de 28 de agosto de 2009, no es acertada, ya que en los debates citados se hacía referencia a la redacción del primer inciso del artículo 112 y no a lo concerniente a la participación de los partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados. En efecto, una vez analizados los debates en la constituyente se puede concluir sin lugar a dudas que siempre se dio un tratamiento separado a los derechos de los partidos y movimientos que no participaran en el gobierno – no se les llamó en esta primera redacción partidos de oposición – y a la participación de los partidos minoritarios en las mesas directivas del inciso segundo. Finalmente el inciso tercero referente a que una ley estatutaria regularía íntegramente la materia, se aprobó independiente de los incisos anteriores.**

(...)



3.3.4 Teniendo en cuenta estas dos posiciones antagónicas considera la Corte que la interpretación sistemática del inciso segundo del artículo 112 debe conjugarse con la interpretación histórica y lingüística que se ha venido realizando. En un primer lugar y en lo referente a la llamada “unidad normativa”, ya se comprobó en la interpretación histórica que en las discusiones del precepto **nunca hubo correspondencia en los debates entre el inciso primero de la norma, que establece los derechos de los partidos de oposición, y el inciso segundo sobre la posibilidad de que los partidos y movimientos políticos minoritarios participen en las mesas directivas de los órganos colegiados. En este sentido considera la Corte que a pesar de la titulación, los incisos 1 y 2 del artículo 112 de la C.P. son separables y se pueden interpretar independientemente.**

(...)

**3.3.8 Por otra parte subraya la Corte que la interpretación de la demandante podría generar la posibilidad, ya advertida por algunos de los intervinientes, de que los miembros de minorías parlamentarias tengan necesariamente que declararse en oposición al gobierno para poder participar en las mesas. Esta circunstancia podría generar divisiones entre los mismos partidos en torno a la decisión de declararse como oposición, especialmente en los partidos que se habían declarado como neutrales o de los miembros del congreso que hacen parte de las circunscripciones especiales.**

Como se lee, desde una interpretación histórica del artículo 112 de la Constitución Política de Colombia, es posible advertir que, la intención de la Asamblea Nacional Constituyente es otorgarles un tratamiento separado e independiente a los derechos de los partidos políticos de oposición y a la participación de los partidos minoritarios en las mesas directivas, que prevé el inciso segundo de la referida norma constitucional.

Ahora bien, se reitera que en la sentencia SU-073 de 2021, el órgano de cierre constitucional precisó, con posterioridad a la sentencia C-018 de 2018 que analizó la constitucionalidad del Estatuto de Oposición, que un partido de oposición se distingue por la función constitucional que desempeña en el sistema político. Es el partido que critica, fiscaliza, cuestiona, y es alternativa al partido de gobierno. En cambio, un partido político minoritario se refiere a aquel que cuenta con pocos votos o pocas curules en comparación con otras estructuras mayoritarias. En el caso de los partidos y movimientos de oposición, el criterio para su identificación es funcional, mientras el de los partidos minoritarios es cuantitativo. La anterior precisión conceptual la llevó a cabo la Corte, con miras a determinar la diferencia de los conceptos que usa el artículo 112 entre «oposición» y «minoría» y de esta manera comprender los titulares de los derechos de que trata la norma constitucional.

Incluso, desde la sentencia C-018 de 2018, la Corte advirtió con claridad que no comparte la interpretación acerca de la derogatoria del artículo 40 de la Ley 5ª de 1992, pues considera que es posible interpretarlo de forma armónica con el artículo 18 del Estatuto de la Oposición, sin que se vulnere reserva de ley alguna.



En suma, para el máximo órgano constitucional, teniendo en cuenta las diferentes acepciones que se puede dar al término «minoritario» en Colombia, es posible concluir que desde el punto de vista literal o lingüístico no se puede hacer la correspondencia entre «partido y movimiento político minoritario» con «partido y movimiento político de oposición». Esto debido a que las agrupaciones minoritarias desde el punto de vista numérico y político pueden tener distintas formas como las de los partidos políticos de oposición, los que se declaren neutrales al gobierno o incluso de gobierno.

En consecuencia, dado que se acreditó la irregularidad señalada por el actor, la Sala dispondrá la nulidad de la elección del señor Fernando David Niño Mendoza como primer vicepresidente de la Cámara de Representantes, para la legislatura 2023-2024. Sin embargo, en lo que respecta a los demás cargos se denegarán las pretensiones de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Con fundamento en 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,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de la elección del primer vicepresidente de la Cámara de Representantes, dignidad que ocupa el congresista Fernando David Niño Mendoza, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda de nulidad electoral promovida por el ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña.

**TERCERO:** En firme esta providencia, archívese el expediente.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO**  
Conjuez

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado  
Salva el voto

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