



Demandante: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe  
Demandados: John Jairo Roldán Avendaño y otro, primer y segundo vicepresidentes del Senado  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00185-00

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

**Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2024-00185-00  
**Demandante:** SAMUEL ALEJANDRO ORTIZ MANCIPE  
**Demandados:** JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO Y JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ, PRIMER Y SEGUNDO VICEPRESIDENTES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, PERIODO 2024-2025

**Temas:** Estudio de admisión de la demanda y procedencia de la solicitud de suspensión provisional. Participación de las minorías y la oposición en la conformación de la mesa directiva de la Cámara de Representantes – artículo 112 de la Constitución – Artículo 40 de la Ley 5 de 1992. Representación de la oposición. Alternancia entre hombres y mujeres. Artículo 18 de la Ley 1909 de 2018.

## **AUTO**

La Sala procede a pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda de nulidad electoral presentada por el señor Samuel Alejandro Ortiz Mancipe contra el acto de elección de los congresistas John Jairo Roldán Avendaño y Josué Alirio Barrera Rodríguez, como primer y segundo vicepresidentes del Senado de la República; así como de la vocación de prosperidad de la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la decisión cuya nulidad se pretende.

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1. La demanda**

El señor Ortiz Mancipe, en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral<sup>1</sup>, consagrado en el artículo 139 del CPACA, solicitó:

1. Que se declare 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.
2. Que se decrete la medida cautelar de SUSPENSIÓN PROVISIONAL del acto acusado.

<sup>1</sup> La demanda fue formulada el 1º de agosto de 2024.

## 1.2. Hechos

El demandante sustenta sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos:

Indicó que el 7 de marzo de 2024, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el expediente 11001-03-28-000-2023-00055-00, declaró la nulidad de la elección de la primera vicepresidente del Senado de la República, periodo 2023-2024. Ello con fundamento en que se desconoció el artículo 40 de la Ley 5 de 1992 así como el artículo 112 de la Constitución Política, comoquiera que para esa dignidad solo pueden postularse y ser elegidos, congresistas que militen en partidos minoritarios y, como la señora María José Pizarro Rodríguez integra una fuerza política mayoritaria en la corporación, esto es, el Pacto Histórico, no podía ser elegida para ese cargo.

Precisó que en la sesión plenaria del Senado de la República del 20 de Julio de 2024 se declaró la elección de Efraín José Cepeda Sarabia como presidente (Partido Conservador), John Jairo Roldán Avendaño como primer vicepresidente (Partido Liberal) y Josué Alirio Barrera Rodríguez como segundo vicepresidente (Centro Democrático) de esa corporación, para la legislatura 2024-2025.

Manifestó que, no obstante, en la referida sesión el senador del partido MIRA, Carlos Eduardo Guevara, dejó una constancia de su intención de postular para la primera vicepresidencia del Senado, a la congresista Ana Paola Agudelo de su agrupación política, toda vez que, como partido minoritario, podía ocupar ese asiento al interior, con fundamento en el precedente judicial contenido en la sentencia del 7 de marzo de 2024, anteriormente citado.

## 1.3 Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora invocó como normas desconocidas los artículos 112 de la Constitución Política, 40 de la Ley 5 de 1992 y 18 de la Ley 1909 de 2018. Como causal de nulidad precisó la infracción de normas superiores en que debía fundarse el acto demandado.

Sostuvo que, tanto el artículo constitucional como la disposición del Reglamento del Congreso en comento, precisan que, los partidos o fuerzas políticas minoritarias tienen derecho a participar en las mesas directivas tanto de Senado como de la Cámara de Representantes. Además, la Sala Electoral del Consejo de Estado ya sentó un precedente<sup>2</sup> sobre el particular y precisó el alcance de dicha normativa.

Comentó 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, más representatividad.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 7 de marzo de 2024, Rad: 11001-03-28-000-2023-00055-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra (E).



Mencionó que, de acuerdo con lo concluido por la Sección Quinta, se trata de una clasificación -colectividades minoritarias- que atiende a un criterio exclusivamente cuantitativo, que se traduce en la verificación de la cantidad de curules con que se cuente al interior de la corporación; por lo tanto, se debe determinar la representación lograda entre las distintas agrupaciones que llegaron al Senado de la República.

Precisó que para resolver la controversia bajo estudio, es 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.

Aclaró que con la elección del congresista John Jairo Roldán Avendaño como primer vicepresidente del Senado de la República, se desconoce el artículo 112 de la Constitución Política y el artículo 40 del Reglamento del Congreso. En efecto, sostuvo que el Partido Liberal para el cual milita<sup>3</sup> el referido senador, es la tercera fuerza política que más representatividad tiene en esa corporación (13 escaños). Luego, no es admisible que, para efectos de ocupar dignidades en la Mesa Directiva del Senado de la República, se considere como un grupo minoritario a dicha colectividad, toda vez que ello desconoce la realidad de lo que está ocurriendo en esa corporación pública y la teleología que el legislador orgánico le adjudicó al artículo 40 de la Ley 5ª de 1992.

Indicó que, por otro lado, con la elección del congresista Josué Alirio Barrera Rodríguez como segundo vicepresidente del Senado de la República, se desconoció el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, por cuanto: i) el senador Humberto de La Calle Lombana, del partido Verde Oxígeno, aún no ha ocupado este lugar en la Mesa Directiva del Senado de la República y, en cambio, el Partido Centro Democrático, para el cual milita el demandado, ya lo hizo en la legislatura 2022-2023 a través del senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

Comentó que, además, el partido Cambio Radical, declarado en oposición, en la legislatura anterior ocupó a través de un hombre la respectiva dignidad, con el senador Didier Lobo Chinchilla. Expuso que, de acuerdo al precedente del 7 de marzo de 2024, la Sala Electoral destacó que, la designación de dicho congresista era válida, toda vez que si bien el inciso 3º del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 precisa que la representación debe alternarse en períodos sucesivos entre hombres y mujeres, lo cierto es que en esa específica oportunidad no podía cumplirse debido a que: (i) el Centro Democrático ocupó el cargo en la legislatura 2022-2023; (ii) Verde Oxígeno no postuló candidato y el único senador con el que cuenta es varón; y (iii) la congresista Ana María Castañeda del Partido Cambio Radical, única mujer electa por esa colectividad, decidió postergar su aspiración para ser elegida.

Sostuvo que en este asunto le corresponde probar al demandado que, en efecto, los partidos de oposición con representación en el Senado de la República, esto es, Centro Democrático, Cambio Radical y Verde Oxígeno, acordaron unánimemente que la segunda vicepresidencia de dicha corporación, podía ser ocupada nuevamente por un congresista del primero de los enunciados.

<sup>3</sup> Información que refiere el demandante del Formulario E-26 SEN.



Argumentó que, además, no se advierte ninguna imposibilidad fáctica de cumplir con el cometido de la norma en lo relacionado con la alternancia de un hombre y una mujer para ocupar el cargo de la segunda vicepresidencia del Senado. A diferencia de lo ocurrido con el partido Cambio Radical que, tal como se puede constatar, solo cuenta con una (1) mujer electa, la agrupación política Centro Democrático tiene cuatro (4) senadoras de la República, a saber: María Fernanda Cabal Molina, Paola Andrea Holguín Moreno, Yenny Esperanza Roza Zambrano y Paloma Susana Valencia Laserna.

Agregó que, además, la segunda vicepresidencia del Senado en las últimas tres legislaturas ha sido ocupada por hombres, en abierta contradicción del artículo 18, inciso 3, de la Ley 1909 de 2018. Por lo tanto, sostuvo que le compete a la Sala Electoral garantizar de forma real y efectiva el derecho de las mujeres de las agrupaciones políticas declaradas en oposición de acceder a un asiento en las mesas directivas del Congreso de la República.

#### **1.4. La solicitud de suspensión provisional**

En escrito aparte de la demanda, la parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto de elección del primer y segundo vicepresidentes del Senado de la República, con fundamento en los mismos argumentos del concepto de la violación.

#### **1.5 Traslado de la medida cautelar**

Mediante providencia del 9 de agosto de 2024, el despacho del magistrado ponente, de conformidad con el inciso 2 del numeral 1 del artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup>, requirió al Senado de la República la copia del acto de elección demandado con la constancia de publicación, comunicación y/o notificación.

Por auto del 26 de agosto de 2024<sup>5</sup>, se reiteró la anterior solicitud y se ordenó correr traslado de la medida cautelar a los demandados, a los senadores de la República y a la agente del Ministerio Público, por el término común de cinco (5) días. Al respecto, los citados se pronunciaron así:

<sup>4</sup> «Artículo 166. Anexos de la demanda. A la demanda deberá acompañarse:

Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así bajo juramento que se considerará prestado con la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiera publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el juez o magistrado ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales...».

<sup>5</sup> Actuación 15 del expediente visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, SAMAJ.



### **1.5.1 John Jairo Roldán Avendaño – primer vicepresidente del Senado de la República<sup>6</sup>**

El demandado –mediante apoderado– se opuso a la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado, con base en los siguientes argumentos:

Expuso que, en esta etapa inicial del proceso, no es posible advertir la infracción normativa que alega la parte actora; sobre todo porque, con la demanda no se allegó copia del acto demandado, luego no es posible efectuar el ejercicio de confrontación del acta de la sesión plenaria del Senado del 20 de julio de 2024, con los supuestos y causales alegadas.

Precisó que, en efecto, el demandante en su escrito se refiere a un oficio con radicado «SGE-CS-3360-2024», suscrito por el secretario general del Senado de la República, Gregorio Eljach Pacheco, del 23 de julio de 2024, en virtud del cual se indica que el Acta 001 de la Sesión Plenaria del 20 de julio de 2024 en la que consta la elección de la Mesa Directiva del Senado de la República para la legislatura 2024-2025, se encuentra actualmente en proceso de elaboración, aprobación y publicación.

Comentó que es indispensable, para realizar el estudio de la medida cautelar, contar con el acto demandado para de esta forma constatar el desarrollo de la plenaria y comprobar si se desconocieron las disposiciones alegadas por el actor.

Anotó que el demandante tan solo se dedicó a enunciar que el Partido Liberal obtuvo 13 escaños en el Senado, motivo por el cual no es una fuerza política minoritaria. Sin embargo, precisó que dejó por fuera el desarrollo de la sesión, elemento esencial para comprender cómo se adelantó y cuáles fueron las consideraciones de las colectividades al momento de elegir la actual mesa directiva de la referida corporación.

Alegó que el precedente citado por la parte actora contiene circunstancias de tiempo, modo y lugar diferentes a las que rodean el presente asunto.

### **1.5.2. Josué Alirio Barrera Rodríguez – segundo vicepresidente del Senado de la República**

Señaló que la solicitud de medida cautelar no se encuentra debidamente sustentada dado que, los argumentos que allí se enuncian son exactamente los mismos que se observan en el escrito de demanda; el accionante no demuestra la procedencia de la suspensión del acto electoral que considera contrario a derecho, ni tampoco, los requisitos para el decreto de esta.

Explicó que el senador Humberto de la Calle Lombana no ha ocupado un lugar en la mesa directiva del Senado de la República, no porque se cercenara su derecho, sino en razón a que fue el mismo congresista quien guardó silencio al momento de la postulación para el cargo de segundo vicepresidente de esa corporación; por

<sup>6</sup> Actuación 23 del expediente visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, SAMAJ.



ende, resulta un hecho notorio que no se postuló, mismo que se evidencia en la grabación y, posteriormente, en el acta de la sesión plenaria.

Apuntó que sí existió acuerdo entre los partidos de oposición en realizar la postulación para la referida dignidad a un congresista del Partido Centro Democrático.

Argumentó que la alternancia establecida en la norma que se menciona como presuntamente vulnerada nunca se desconoció, dado que, la condición allí prevista se cumple a cabalidad. Ello al considerar que el derecho consagrado en el inciso 3 del artículo 18 del Estatuto de Oposición es justamente eso, un derecho, no una imposición legal. Y, en el presente caso, ninguna mujer hizo uso de esa prerrogativa, toda vez que no se postuló una sola congresista para ocupar la referida dignidad; por el contrario, el demandado fue el único aspirante para la segunda vicepresidencia del Senado.

### 1.5.3. Senado de la República

El secretario de la referida corporación intervino por fuera del término de traslado de la medida cautelar, razón por la cual no se tendrá en cuenta el escrito.

### 1.6. Ministerio Público

No se pronunció.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

La Sala es competente para resolver sobre la admisión de la demanda contra el acto de elección de los congresistas John Jairo Roldán Avendaño y Josué Alirio Barrera Rodríguez, como primer y segundo vicepresidentes del Senado de la República, respectivamente, así como la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto de elección. Ello, con fundamento en lo dispuesto en el inciso final del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, el numeral 4° del artículo 149 del mismo estatuto<sup>7</sup> y lo previsto en el artículo 13 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019 – Reglamento del Consejo de Estado.

### 2.2 Estudio sobre la admisión de la demanda

2.2.1 En relación con el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en los artículos 162 – modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021 – y 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se encuentra que la demanda se ajusta a las exigencias de forma allí establecidas, comoquiera que: (i) se designaron las partes debidamente; (ii) se expresó con

<sup>7</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 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, 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.

precisión y claridad lo pretendido<sup>8</sup>; **(iii)** se determinaron los hechos y omisiones que sustentan las pretensiones; **(iv)** se explicaron los fundamentos de derecho y su concepto de violación; **(v)** se aportaron las documentales en poder de la parte actora; **(vi)** se indicó el lugar y dirección de notificaciones de las partes y, **(vii)** se acompañó la demanda con los anexos correspondientes.

Ahora bien, resulta oportuno precisar que algunos de estos aspectos de forma fueron modificados por el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020<sup>9</sup>, en cuyo artículo 6º trajo consigo las siguientes cargas procesales:

- (i)** indicar el canal digital donde deben ser notificadas las partes, representantes y apoderados, testigos, peritos y cualquier tercero que deba ser citado al proceso<sup>10</sup>;
- (ii)** presentar la demanda en forma de mensaje de datos enviado a la dirección de correo electrónico de la sede judicial correspondiente, incluyendo los anexos debidamente digitalizados, según como se encuentren enunciados y enumerados en su cuerpo; y
- (iii)** enviar a la dirección de correo electrónico de la parte demandada, copia de los escritos de demanda – con sus anexos y de forma simultánea con la radicación virtual del escrito inicial – y de subsanación, según sea el caso, excepto cuando se soliciten medidas cautelares o se desconozca el canal digital donde los demandados recibirán notificaciones; en esta última hipótesis se debe acreditar su envío físico. Por último, vale la pena precisar que la norma en mención despoja al demandante de la obligación de aportar copia física o electrónica del libelo inicial y sus anexos para el archivo del juzgado o para el traslado, lo que varía el alcance del artículo 166, numeral 5º del CPACA<sup>11</sup>.

Estas modificaciones relacionadas con los requisitos de forma de la demanda, fueron reivindicadas por el legislador ordinario, al expedir la Ley 2080 de 2021 «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 De 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción», en cuyo artículo 35, modificó y adicionó el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, reproduciendo algunos aspectos del citado decreto legislativo así:

Artículo 35. Modifíquese el numeral 7 y adiciónese un numeral al artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.

8. El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo debe proceder el demandante cuando al inadmitirse la

<sup>8</sup> Una vez subsanada la demanda, por requerimiento del despacho del magistrado ponente.

<sup>9</sup> Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>10</sup> El artículo 6º que contiene esta exigencia fue declarado exequible de manera condicionada, en el entendido de que en el evento en que el demandante desconozca la dirección electrónica de los peritos, testigos o cualquier tercero que deba ser citado al proceso, podrá indicarlo así en la demanda sin que ello implique su inadmisión (Sentencia C-420 de 2020, Corte Constitucional).

<sup>11</sup> **ARTÍCULO 166. ANEXOS DE LA DEMANDA.** A la demanda deberá acompañarse: (...)

5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público.



Demandante: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe

Demandados: John Jairo Roldán Avendaño y otro, primer y segundo vicepresidentes del Senado

Radicado: 11001-03-28-000-2024-00185-00

demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.

En cuanto al cumplimiento de la exigencia contemplada en el numeral 8º, se tiene que el demandante no tenía la obligación de asumir dicha carga procesal al haber solicitado la adopción de una medida cautelar.

2.2.2 Frente al término de caducidad de 30 días del medio de control de nulidad electoral de que trata el numeral 2º, literal a) del artículo 164 del CPACA, se advierte que tratándose de actos de elección diferentes de aquellos que se declaran en audiencia pública, este plazo se contabiliza a partir del día siguiente al de su publicación, efectuada en la forma prevista en el inciso 1º del artículo 65 del citado estatuto procesal.

En el presente caso, se puede verificar que la demanda fue interpuesta en tiempo (8 de agosto de 2024), pues, la parte actora afirma que el acto demandado no ha sido publicado y, requerido el Senado de la República mediante auto del 9 de agosto de 2024<sup>12</sup> con el fin de que allegara copia de aquel junto con su constancia de publicación, la corporación no atendió la solicitud, pese a que la misma se reiteró en la providencia que corrió traslado de la medida cautelar. En todo caso, la parte actora allegó una respuesta de la corporación en comentario, en la que se advierte que el Acta de la sesión plenaria en que se eligió a la mesa directiva aún se encontraba en proceso de elaboración, por lo que, una vez se tuviera sería remitida al proceso, con la gaceta en la que fuera publicada. De manera que, resulta evidente que fue radicada en tiempo, comoquiera que aún ni siquiera ha sido publicado el acto acusado.

Por lo tanto, se reiterará la solicitud al Senado de la República para que remita de inmediato el acta de la sesión del 20 de julio de 2024, en la que consta la elección del primer y segundo vicepresidentes de esa corporación, junto con la gaceta en que debe ser publicada. En todo caso, el actor aportó el enlace que da cuenta de la elección demandada (<https://www.youtube.com/watch?v=NH5lkQnmxew>).

2.2.3 En relación con el extremo pasivo de la *litis*, vale la pena precisar que, en materia electoral, la legitimación en la causa por pasiva únicamente se predica de las personas que resultaron electas o nombradas, quienes como titulares del derecho subjetivo a ser elegido que deviene del acto electoral cuya validez se controvierte, les compete en forma exclusiva la defensa de aquel. Por consiguiente, se tendrá a los señores John Jairo Roldán Avendaño y Josué Alirio Barrera Rodríguez como demandados.

Lo anterior, sin perjuicio de la vinculación especial que se hará de la autoridad que intervino en la adopción del acto acusado, esto es, el Senado de la República, a

<sup>12</sup> Anotación 5 del expediente visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, SAMAJ.

través de sus miembros, quienes se deben integrar a esta *litis* por mandato expreso del artículo 277, numeral 2° del CPACA y podrán actuar en defensa de su actuación en el marco de expedición del acto acusado si a bien lo tienen.

### 2.3. La suspensión provisional de los efectos del acto administrativo

El artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, establece una fórmula innominada para la adopción de medidas cautelares, clasificándolas en preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, admitiendo en esta tipología cualquier clase de mecanismo que el juez encuentre necesario para garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia e impedir que el ejercicio del medio de control respectivo pierda su finalidad.

En este amplio catálogo, se contempló en el artículo 3°<sup>13</sup>, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, como herencia del anterior estatuto, esto es, el Decreto 01 de 1984, el cual dedicaba el título XVII a regular esta figura, como la única cautela posible. Así las cosas, al coexistir en la actualidad, diferentes modalidades de medidas cautelares, concurren también distintos presupuestos para ordenarlas, teniendo siempre presente que la interpretación de los requisitos procesales para su procedencia, debe hacerse a la luz de la tutela judicial efectiva, que parte de reconocer que no solo las personas tienen el derecho de acudir a los órganos judiciales para formular su demanda, sino a que el objeto del litigio, se le proteja desde el inicio del trámite a fin de asegurar la justicia material y que la sentencia cumpla su cometido.

Según el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se pretenda la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, el solicitante debe cumplir los requisitos señalados en el inciso primero de dicha norma que dispone:

**Art. 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos, procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. (...)

Sobre el particular, esta Corporación ha destacado, que la actual regulación de esta herramienta procesal, no exige la «*manifiesta infracción*» de la norma superior, como lo ordenaba la legislación anterior, por lo que se advierte una variación significativa para su prosperidad. En efecto, en el antiguo régimen, para el decreto de la suspensión provisional del acto acusado, la jurisprudencia de esta alta corte exigía que la contrariedad con el ordenamiento superior debía ser ostensible, clara, manifiesta, flagrante o grosera, lo cual promovió que, en no pocas ocasiones, esta circunstancia hiciera casi imposible su viabilidad, afectando sustancialmente el propósito de la medida cautelar y el derecho la tutela judicial efectiva.

<sup>13</sup> Ley 1437 de 2011. Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: (...) 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (...)



Esta Sala, en providencia de 12 de diciembre de 2019<sup>14</sup>, indicó lo siguiente:

30. Al respecto, la doctrina ha destacado (15) que con la antigua codificación, -Código Contencioso Administrativo-, se requería para la procedencia de la suspensión provisional, la existencia de una manifiesta infracción de las disposiciones invocadas, esto es, infracción grosera, de bulto, observada prima facie. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, basta que se presente una violación a las disposiciones señaladas como desconocidas, contravención que debe surgir del análisis por parte del juez, del acto demandado con las normas esgrimidas como transgredidas o, del estudio de las pruebas aportadas por el accionante con su escrito introductorio para que sea procedente la medida cautelar.

31. Así las cosas, el juez de lo contencioso administrativo debe efectuar un estudio y análisis de los argumentos expuestos por el demandante y confrontarlos junto con los elementos de prueba arrimados a esta etapa del proceso para efectos de proteger la efectividad de la sentencia, basado en los requisitos y en los criterios de admisibilidad de la medida cautelar de la cual se trata.

Acorde con lo anterior, en la actualidad, según el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, el juez administrativo está habilitado para confrontar el acto demandado y las normas invocadas como transgredidas, a partir de la interpretación de la ley y la jurisprudencia y la valoración de las pruebas allegadas con la solicitud, lo que implica hacer un estudio amplio, analítico y razonado, para verificar si se vulnera el ordenamiento jurídico, sin perder de vista que, en todo caso, se trata de una decisión temporal, que no implica prejuzgamiento, según las voces del artículo 229 *ibidem*<sup>16</sup>. Así mismo, aunque este presupuesto, puede coincidir con el examen del fondo de la *litis*, debe precisarse que, por tratarse de una medida provisional, producto de un juicio preliminar, no tiene carácter definitivo, pues, de conformidad con el artículo 235 *ibidem*, existe la posibilidad de modificarla o revocarla y aún de dictar un fallo desestimatorio de las pretensiones, caso en el cual, esta debe levantarse.

De otro lado, en el contencioso electoral, para que proceda la medida de suspensión provisional, debe establecerse que el acto acusado es violatorio de alguna de las disposiciones que se consideran infringidas en la demanda o en el acápite correspondiente del escrito introductorio, según lo dispone el artículo 231, aplicable a este trámite especial por remisión del artículo 296 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior en tanto, el artículo 277 *ibidem*, norma especial para este tipo de procesos, establece que la solicitud debe estar contenida en el mismo escrito de demanda y resolverse en el auto admisorio, razón por la cual, resulta apenas razonable y acorde con la tutela judicial efectiva, que su decreto bien pueda fundarse en las razones invocadas tanto en el libelo inicial como en el escrito contentivo de la petición cautelar<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Radicación número: 05001-23-33-000-2019-02852-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>15</sup> BENAVIDES José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo comentado y concordado. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2013 pg. 496.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 29 de enero de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Rad. 11001-03-27-000-2013-00014-00 (20066).

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto de rectificación jurisprudencial del 27 de febrero de 2020, Radicación No. 17001-23-33-000-2019-00551-01, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

## 2.4. Estudio de la medida cautelar

Como viene de explicarse, la parte actora en este asunto solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto de elección de los señores John Jairo Roldán Avendaño y Josué Alirio Barrera Rodríguez, como primer y segundo vicepresidentes del Senado de la República. Dicha petición la hizo en escrito separado de la demanda con fundamento en argumentos similares al concepto de la violación expuesto.

### - De la designación del primer vicepresidente del Senado de la República

Según se tiene, el accionante señaló que la elección del primer vicepresidente en comento constituye una infracción de los artículos 112 de la Constitución Política y 40 de la Ley 5 de 1992, toda vez que el cargo en mención debía ser provisto con un(a) congresista que pertenezca a una agrupación política o movimiento minoritario; como el señor Roldán Avendaño milita para el Partido Liberal, no cumplía con esa condición, pues esa colectividad constituye una mayoría en la corporación pública, en tanto cuenta con 13 escaños y, por lo tanto, no podía ser elegido en esa dignidad.

Como sustento de la petición, invocó la providencia del 7 de marzo de 2024, proferida en el expediente 11001-03-28-000-2023-00055-00, mediante la cual, la Sección Quinta del Consejo de Estado, declaró la nulidad de la designación de la congresista María José Pizarro, como primera vicepresidente del Senado de la República, al ser parte de la principal fuerza política de la referida corporación, esto es, el Pacto Histórico, el cual constituye una mayoría por las curules obtenidas.

Al respecto, la Sala considera pertinente citar el contenido del artículo 40 de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso, que establece la composición, periodo y elección de las mesas directivas así:

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

Ningún Congresista podrá ser reelegido en la respectiva Mesa Directiva dentro del mismo cuatrienio constitucional. Las Mesas Directivas de las Cámaras, y de sus Comisiones, serán renovadas cada año, para la legislatura que se inicia el 20 de julio, y ninguno de sus miembros podrá ser reelegido dentro del mismo cuatrienio constitucional.

Parágrafo. En tratándose de Comisiones Constitucionales Permanentes y Comisiones Legales habrá un Presidente y un Vicepresidente, elegido por mayoría cada uno separadamente y sin que pertenezcan al mismo partido o movimiento político.

De la redacción de la disposición antes transcrita, es posible advertir que la norma promueve la participación de las minorías en la conformación de las mesas directivas del Senado y la Cámara de Representantes, en especial, en las primeras vicepresidencias. Ello en desarrollo del artículo 112 de la Constitución, el cual establece que las agrupaciones políticas minoritarias con personería jurídica tendrán la mencionada prerrogativa, lo cual será reglamentado por una ley estatutaria:

ARTÍCULO 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

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.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.

Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia C-122 de 2011 se pronunció respecto de una demanda contra el artículo 40 de la Ley 5 de 1992 en la que estableció que «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».

En efecto, mediante providencia del 7 de marzo de 2024, Rad: 11001-03-28-000-2023-00055-00, esta Sala Electoral<sup>18</sup> precisó que, de la sentencia de la Corte Constitucional en comento, era posible entender por minorías aquellas agrupaciones políticas que según su representación adquieren esta connotación.

En esa oportunidad, se estableció que, para zanjar el problema jurídico planteado, resultaba necesario determinar cuáles agrupaciones políticas del Senado de la República se consideran minoritarios y cuáles mayoritarios. Para el caso concreto se consideró que el Pacto Histórico era la fuerza política con más escaños en la referida corporación, de modo que dicha coalición actuaba como un bloque mayoritario, de cara al criterio que la Corte Constitucional expuso en la sentencia SU-073 de 2021<sup>19</sup>; en suma, se determinó que serían minoritarias las colectividades

<sup>18</sup> Con salvamento de voto parcial del magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil.

<sup>19</sup> «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>19</sup>. De la misma manera, puede ocurrir que los partidos políticos declarados en oposición sean, a su vez, minoritarios. (...)»

con «pocas curules» bajo el entendido de cuántas obtuvo cada movimiento o fuerza política frente al total de escaños a proveer.

Así mismo, en el caso del primer vicepresidente de la Cámara de Representantes<sup>20</sup>, la Sala<sup>21</sup> instauró una fórmula aritmética, con miras a establecer cuáles colectividades podían considerarse minoritarias, de cara a su representación por el número de curules obtenidas. En esa oportunidad se logró extraer un criterio objetivo cuantitativo de comparación entre las agrupaciones que participan en una corporación pública y, en consecuencia, determinar si por la representación que ostentan son mayoritarias o minoritarias. Se partió 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 ocupen un asiento al interior de la respectiva mesa directiva.

De acuerdo con la fórmula aplicada en ese precedente, la Sala concluyó que, para ese momento y realidad política, el promedio de curules por partido o movimiento en la Cámara de Representantes era de 7, por lo que, las fuerzas políticas que hayan obtenido menos de esa cantidad de escaños se considerarían minoritarios. Por lo tanto, se pudo concluir que el primer vicepresidente de la referida corporación, Fernando David Niño Mendoza, militaba para el Partido Conservador Colombiano y que, aún sin utilizar la fórmula matemática antes descrita, era posible advertir que dicho partido es una fuerza política mayoritaria en esa corporación pública, toda vez que obtuvo 27 curules.

En este asunto se pretende, entre otros, la nulidad de la designación del congresista John Jairo Roldán Avendaño, como primer vicepresidente del Senado de la República, en tanto que, a juicio de la parte actora, aquel hace parte de una colectividad mayoritaria por cuanto milita para el Partido Liberal.

De acuerdo con las pruebas aportadas por el demandante al proceso, se cuenta con las siguientes documentales:

- Formulario E-26 SEN del 13 de marzo de 2022.
- Certificación emitida por el secretario del Senado de la República en la que consta la relación de senadores junto con el partido político al que pertenece, en la actual legislatura, en respuesta a un derecho de petición formulado por el actor.
- Certificación del número de miembros que componen el Senado de la República para la legislatura 2024-2025 (105 senadores).
- Constancia de los congresistas que asistieron a la sesión plenaria del 20 de julio de 2024, para la elección de la mesa directiva del Senado de la República.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 7 de marzo de 2024. Rad: 11001-03-28-000-2023-00057-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>21</sup> Con salvamento de voto parcial del magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandante: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe

Demandados: John Jairo Roldán Avendaño y otro, primer y segundo vicepresidentes del Senado

Radicado: 11001-03-28-000-2024-00185-00

- Resolución 3587 de 2022 del Consejo Nacional Electoral «Por medio de la cual se determina los partidos y movimientos políticos que conservan o tienen derecho a la personería jurídica (...)».
- Resolución E-3332 del 19 de julio de 2022 del Consejo Nacional Electoral mediante la cual «se declara la elección de Senado de la República, se asignan las curules para el periodo 2022-2026 y se ordena la expedición de las respectivas credenciales».

Revisada la evidencia aportada, en particular la constancia del secretario general de la cámara alta, para la actual legislatura el Senado se compone por las siguientes fuerzas políticas:

Número	Partido o movimiento político	Total de curules obtenidas
1.	Pacto Histórico - Polo Democrático (7), Colombia Humana (5), Unión Patriótica (4), y Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS- (4)	20
2.	Partido Conservador	15
3.	Partido Liberal	13
4.	Centro Democrático	12
5.	Cambio Radical	11
6.	Partido de la U	10
7.	Alianza Verde	8
8.	Comunes	5
9.	Alianza Social Independiente	4
10.	Mira	3
11.	Colombia Renaciente	1
12.	Verde Oxígeno	1
13.	Colombia Justa Libres	1
14.	Movimiento Autoridades de Colombia -AICO-	1
	TOTAL	105

De la tabla anterior debe advertirse que, esta Sala ha sido reiterativa en señalar que, 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-.

De modo que, se procederá a obtener la media aritmética o promedio de las curules alcanzadas por cada partido o movimiento político, con el fin de establecer cuál es su representación en el Senado de la República. Se pone de presente que las colectividades que superen el promedio de curules se considerarán mayoritarias y las que no, minoritarias.

La referida cifra se obtendrá de la sumatoria de todas las curules y el resultado se dividirá en el número de partidos o movimientos políticos que conforman la referida corporación. Esta es la fórmula:



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

La operación matemática es la siguiente:

$$\frac{20+15+13+12+11+10+8+5+3+3+1+1+1+1=105}{14} = 7.5$$

Así las cosas, se tiene que el promedio de curules por partido o movimiento político en el Senado de la República es de 7.5 y las colectividades que hayan obtenido menos de esa cantidad de escaños se consideran partidos 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 del Senado de la República corresponde al señor John Jairo Roldán Avendaño, quien milita para el Partido Liberal Colombiano. De entrada se advierte, aún sin utilizar la fórmula matemática antes descrita, que dicho partido es una fuerza política mayoritaria en esa corporación, toda vez que corresponde a una colectividad que obtuvo 13 curules; esto es, la tercera fuerza más grande del Senado.

De modo que, el congresista Roldán Avendaño no podía ser postulado ni elegido en la primera vicepresidencia del Senado de la República, pues aquella posición se reserva para las colectividades o fuerzas políticas minoritarias. Claramente, se insiste, el Partido Liberal Colombiano es mayoritario en la cámara alta.

Ahora bien, el demandado sostuvo que, en este asunto no es posible acceder a la medida cautelar deprecada, por cuanto todavía no se cuenta con el Acta 001 del 20 de julio de 2024, en la que consta su elección como primer vicepresidente del Senado de la República; para el senador, al no contar con el referido acto, el cual debía aportar la parte actora, no es posible confrontar su contenido con las normas presuntamente infringidas.

Sobre el punto, la Sala no comparte el argumento expuesto puesto que, aun cuando no se cuenta con la referida acta en la que consta la designación del congresista Roldán Avendaño en la dignidad mencionada, lo cierto es que: i) el demandante puso de presente esa situación, comoquiera que el acta, de acuerdo con la respuesta del secretario de la corporación, aún se encuentra en proceso de elaboración ii) el despacho del magistrado ponente solicitó de manera previa copia del acto acusado con las constancias de publicación, iii) a pesar de dicha solicitud, la cual fue reiterada en el auto que corrió traslado de la medida cautelar, el Senado de la República ha hecho caso omiso y no ha aportado el Acta 001 de la sesión plenaria del 20 de julio de 2024.



En tales condiciones, es cierto que no ha sido posible obtener copia del acto acusado, pero ello obedece a la negligencia de la Secretaría del Senado de la República en su elaboración y publicación. No resulta aceptable que hayan transcurrido dos (2) meses y aun no se cuente con el acta de la reunión en la que se eligió a la mesa directiva de la corporación pública en comentario.

De cualquier forma, el demandante aportó el enlace del canal de YouTube del Congreso de la República, en el que consta la elección que ahora se demanda. Por lo tanto, dado que la designación de la mesa directiva es por cada legislatura, es decir, un (1) año, no es posible que por la incuria de la referida corporación pública, la parte accionante no pueda obtener una resolución de fondo a su solicitud de medida cautelar de manera oportuna; sobre todo cuando se cuenta con el video de la sesión en que se eligió al primer vicepresidente del Senado.

Igualmente, de la reunión en la que se eligió a la mesa directiva del Senado, se evidencia en el enlace aportado que el senador Mota, en el minuto 1:22:20, advirtió que el Partido Liberal no era minoritario. Asimismo, que la colectividad Mira propuso el nombre de una de sus senadoras para la primera vicepresidencia de la corporación; sin embargo, hicieron caso omiso de ello.

Así las cosas, en garantía de los derechos al debido proceso y de acceso efectivo a la administración de justicia, la Sala advierte la necesidad de continuar con el curso de la presente demanda, aún sin la copia del acta de la sesión del 20 de julio de 2024, en la que se eligió la mesa directiva del Senado de la República. En todo caso, se insistirá y se conminará para que el secretario de dicha corporación remita a la mayor brevedad la copia del acto acusado con la constancia de su publicación en la respectiva gaceta del Congreso.

Con la claridad anterior, y en consideración al análisis efectuado líneas atrás, es posible concluir que en este asunto sí procede la suspensión provisional de los efectos del acto de elección del señor John Jairo Roldán Avendaño como primer vicepresidente del Senado de la República, toda vez que aquel milita para el Partido Liberal Colombiano, el cual no puede considerarse como una colectividad minoritaria; se insiste, esa agrupación cuenta con 13 escaños, lo que supera ampliamente el promedio de las curules obtenidas por cada partido o fuerza política en la corporación.

#### **- De la designación del segundo vicepresidente del Senado de la República**

Según el demandante, con la elección del congresista Josué Alirio Barrera Rodríguez como segundo vicepresidente del Senado de la República, se desconoció el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, por las siguientes razones: i) el senador Humberto de La Calle Lombana, del partido Verde Oxígeno, aún no ha ocupado este lugar en la Mesa Directiva del Senado de la República y, en cambio, el Partido Centro Democrático, para el cual milita el demandado, ya lo hizo en la legislatura 2022-2023 a través del senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

Argumentó que, además, no se advierte ninguna imposibilidad fáctica de cumplir con el cometido de la norma en relación con la alternancia de un hombre y una mujer para ocupar el cargo de la segunda vicepresidencia del Senado. A diferencia de lo ocurrido con el partido Cambio Radical que, tal como se puede constatar, solo cuenta con una (1) mujer electa, la agrupación política Centro Democrático tiene cuatro (4) senadoras de la República, a saber: María Fernanda Cabal Molina, Paola Andrea Holguín Moreno, Yenny Esperanza Rozo Zambrano y Paloma Susana Valencia Laserna.

Agregó que la segunda vicepresidencia del Senado en las últimas tres legislaturas ha sido ocupada por hombres, en abierta contradicción del artículo 18, inciso 3, de la Ley 1909 de 2018. Por lo tanto, sostuvo que le compete a la Sala Electoral garantizar de forma real y efectiva el derecho de las mujeres de las agrupaciones políticas declaradas en oposición a ocupar un asiento en las mesas directivas del Congreso de la República.

Sobre el particular, la Sala encuentra que, de acuerdo con la certificación del secretario del Senado, aportada por el actor con la demanda, el partido Centro Democrático se declaró en oposición al Gobierno Nacional. Asimismo, allegó el orden del día de la sesión plenaria del 20 de julio de 2024, del cual se puede extraer quiénes integraron en el período 2023-2024 la Mesa Directiva del Senado de la República. En efecto, el segundo vicepresidente para dicho periodo correspondió al senador Didier Lobo Chinchilla, del partido Cambio Radical.

Así las cosas, queda plenamente demostrado que para la segunda legislatura un hombre en representación de la oposición ocupó la segunda vicepresidencia en la Mesa Directiva del Senado de la República. Conforme lo dijo el demandante, en esta oportunidad, la representación de la oposición en la Mesa Directiva del Senado de la República la ocupa nuevamente un hombre, lo cual a su juicio desconoce el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018.

Sobre el particular, la referida disposición prevé lo siguiente:

**ARTÍCULO 18. Participación en mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular.** 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, las asambleas departamentales, los concejos distritales y de capitales departamentales. Los candidatos para ocupar la plaza que le corresponda a la oposición solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

**La organización política que hubiese ocupado este lugar en las mesas directivas no podrá volver a ocuparlo hasta tanto no hagan las demás declaradas en oposición, salvo que por unanimidad así lo decidan.**

Esta representación **debe alternarse** en períodos sucesivos **entre hombres y mujeres**.

De la norma transcrita se extraen los siguientes presupuestos, a saber:



1. Las organizaciones políticas declaradas en oposición tendrán participación en al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las plenarias del Congreso de la República.
2. Los candidatos solo pueden ser postulados por dichas organizaciones de oposición.
3. La colectividad que ocupa esa dignidad en la mesa directiva, no podrá volver a ocuparlo hasta tanto no lo hagan las demás, salvo que por unanimidad así lo decidan.
4. Deberá alternarse la representación entre hombres y mujeres.

Con la demanda sólo se aportó la certificación suscrita por el secretario del Senado y allegada por la parte actora, en que consta que, a la fecha, las colectividades de oposición con representación en el Senado corresponden únicamente a Cambio Radical y Centro Democrático; sin embargo, esa es una cuestión que le compete certificar a la organización electoral, y no al referido secretario. Según la parte actora, Verde Oxígeno también es una agrupación opositora, con todo, al plenario no se allegó la prueba requerida para constatar, actualmente, si Verde Oxígeno es una agrupación opositora.

En todo caso, se encuentra que, mediante Resolución 4488 del 24 de agosto de 2022 se registró la declaratoria de oposición del Centro Democrático, lo cual, según el secretario del Senado, no ha variado a la fecha.

No obstante, según la afirmación del demandado, las colectividades opositoras llegaron a un acuerdo sobre el candidato a postular para la segunda vicepresidencia del Senado, la que presuntamente le correspondía al Centro Democrático, teniendo en cuenta, además, que Cambio Radical había ocupado esa dignidad en el periodo anterior. Sin embargo, se insiste, no existe prueba en el plenario que acredite si Verde Oxígeno continúa siendo una colectividad opositora.

Ahora bien, de acuerdo con el Formulario E-26 SEN aportado y la certificación del secretario del Senado de la República allegada por el actor, dicho partido político cuenta con las siguientes senadoras:

1. María Fernanda Cabal Molina
2. Paola Andrea Holguín Moreno
3. Paloma Susana Valencia Laserna
4. Yenny Esperanza Rozo Zambrano

Con todo, pese a que el Centro Democrático sí contaba con mujeres congresistas para representar a la posición en la mesa directiva del Senado, en este momento procesal no es posible advertir cuáles fueron los términos del presunto acuerdo al que llegaron las colectividades opositoras y si las senadoras se acogieron a aquel.

No pierde de vista la Sala que el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 prevé expresamente que la representación de la oposición en las mesas directivas debe alternarse en períodos sucesivos entre hombres y mujeres, y en este evento quedó demostrado que en la legislatura 2023-2024 el congresista Didier Lobo fue elegido en nombre de la oposición en el directorio del Senado. No obstante, en este momento procesal existen dudas sobre el alcance del presunto acuerdo que pactaron los opositores de cara al mandato legal en comento y si las senadoras de la oposición estuvieron de acuerdo con ello o dejaron constancia de su deseo de no postularse a la dignidad en cuestión, inquietudes que deben ser despejadas en la sentencia con el recaudo de todo el material probatorio y elementos de convicción que permitan al juez electoral adoptar una determinación informada y conforme a la realidad fáctica y jurídica.

## 2.5 Conclusión.

La Sala encuentra mérito suficiente para suspender provisionalmente la elección del señor John Jairo Roldán Avendaño como primer vicepresidente del Senado de la República, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

No sucede lo mismo con el acto de designación del señor Josué Alirio Barrero Rodríguez como segundo vicepresidente de la referida corporación, en tanto que, en este momento procesal no es posible constatar sin lugar a duda la infracción del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, en los términos formulados por la parte actora.

## 2.6 Otras decisiones

Según se tiene, junto con el escrito a través del cual se describió traslado de la medida cautelar del demandado John Jairo Roldán Avendaño aportó poder otorgado al abogado José Hernando Duque Arango identificado con cédula de ciudadanía 71.386.274 y tarjeta profesional 141.005 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de que ejerza su representación judicial dentro del proceso de la referencia, por lo que, al cumplir dicho mandato con los requisitos de ley habrá de reconocérsele personería para el efecto en los términos de aquel<sup>22</sup>.

Conforme con lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

## 3. RESUELVE:

**PRIMERO: ADMITIR** la demanda de nulidad electoral instaurada por Samuel Alejandro Ortiz Mancipe contra el acto de elección de John Jairo Roldán Avendaño y Josué Alirio Barrero Rodríguez, primer y segundo vicepresidentes del Senado de la República. En consecuencia, se dispone:

1. Notificar personalmente a los señores John Jairo Roldán Avendaño y Josué Alirio Barrero Rodríguez, en la forma prevista en el numeral 1º del artículo 205 del CPACA, esto es, enviando copia digital de la presente providencia a la dirección electrónica suministrada por la parte actora. En caso de no poder efectuarse dicha

<sup>22</sup> Visible en el índice 23 del Sistema Electrónico para la Gestión Judicial SAMAI



diligencia, continúese con el trámite establecido en los literales b) y c) del numeral 1 del artículo 277 del CPACA.

2. Notificar personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales, conforme con lo establecido en los artículos 197 y 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes sujetos procesales:

- a) A los congresistas que integran el Senado de la República a través de su presidente, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 277 del CPACA.
- b) Al Ministerio Público, según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 277 del CPACA.

3. Notificar por estado a la parte actora, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo 277 del CPACA.

4. Correr traslado de la demanda por el término de quince (15) días, acorde con lo preceptuado en el artículo 279 del CPACA, en concordancia con el numeral 2° del artículo 205 *ibidem*.

5. Adviértasele al Senado de la República que durante el término para contestar la demanda deberá **allegar el acto acusado, de acuerdo con la petición previa que se llevó a cabo mediante auto del 9 de agosto de 2024**, así como los documentos donde consten los antecedentes de aquel, que se encuentren en su poder, y que el incumplimiento de este deber legal constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto (art. 175 parágrafo 1° del CPACA).

6. Informar a la comunidad sobre la existencia del proceso por medio de la página web de esta Corporación, como lo ordena el numeral 5° del artículo 277 del CPACA.

7. Remitir al buzón de correo electrónico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado copia electrónica de la presente providencia, en conjunto con la demanda y sus anexos, en cumplimiento al mandato del artículo 199, inciso final del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**SEGUNDO: DECRETAR** la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto de elección del señor John Jairo Roldán Avendaño como primer vicepresidente del Senado de la República, por las razones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO: NEGAR** la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto de elección del señor Josué Alirio Barrero Rodríguez como segundo vicepresidente del Senado de la República, de conformidad con lo analizado.

**CUARTO: RECONOCER** personería para actuar al abogado José Hernando Duque Arango identificado con cédula de ciudadanía 71.386.274 y tarjeta profesional 141.005 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado del



Demandante: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe  
Demandados: John Jairo Roldán Avendaño y otro, primer y segundo vicepresidentes del Senado  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00185-00

señor John Jairo Roldán Avendaño, en los términos del poder otorgado y aportado al expediente.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Magistrada  
Aclara el voto

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado  
Salva parcialmente 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>.