



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

Magistrada ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad electoral
Radicado: 68001-23-33-000-2025-00404-02
Demandante: Daniela Torres Zárate
Demandado: Andrés Felipe Díaz Arévalo como primer vicepresidente de la Mesa Directiva del Concejo de Bucaramanga para el año 2026

Temas: Alternancia entre hombres y mujeres en la plaza destinada a la oposición en las mesas directivas de las corporaciones públicas – inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve los recursos de apelación que interpusieron el señor Andrés Felipe Díaz Arévalo y el Concejo de Bucaramanga contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 15 de octubre de 2025, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda y se declaró la nulidad de la elección cuestionada.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demandas

1. La señora Daniela Torres Zárate, en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, presentó demanda con el propósito que se declarara la nulidad de la elección del señor Andrés Felipe Díaz Arévalo como primer vicepresidente de la Mesa Directiva del Concejo de Bucaramanga para el año 2026.

1.2. Hechos

2. El 29 de octubre de 2023 se llevaron a cabo las elecciones territoriales en el municipio de Bucaramanga en la que se eligieron diecinueve concejales de los cuales dieciocho son hombres y una mujer (Daniela Torres Zárate).

3. El demandado fue inscrito por el movimiento Alianza Democrática Amplia -ADA-, como consta en los formularios E-6CO y E-8 CO y en ellos aparece con identidad de género «hombre».

4. El 30 de enero de 2024, las agrupaciones políticas que lograron una curul, declararon su orientación frente al gobierno local, de la siguiente manera: «Gobierno: Partido de la U, Conservador Colombiano, Centro Democrático, Colombia Justa y Libre; Independiente: Partido Liberal Colombiano, Alianza Social Independiente (ASI) y Cambio Radical; Oposición: Alianza Verde, MAIS, Alianza Democrática Amplia (ADA) y Pacto Histórico».





5. Durante los años 2024 y 2025 la Mesa Directiva del Concejo de Bucaramanga estuvo integrada solo por hombres, porque la señora Daniela Torres Zárate no aceptó ser postulada para ocupar alguno de los cargos del referido órgano de dirección.

6. El 11 de junio de 2025 se adelantó el proceso de elección de la mesa directiva para el año 2026. Para la primera vicepresidencia se postularon, entre otros, Daniela Torres Zárate por el partido Alianza Verde y Andrés Felipe Díaz Arévalo por el movimiento Alianza Democrática Amplia -ADA-.

7. Once concejales votaron por la candidatura del señor «Andrés Felipe Díaz Arévalo y fundamentaron su decisión en que «al ser un hombre con orientación homosexual, cumplía con el requisito de alternancia establecido en el 18 de la Ley 1909 de 2018 y 266 del Acuerdo Municipal 031 de 2018».

8. La demandante obtuvo siete votos y, por ello, resultó electo el señor Andrés Felipe Díaz Arévalo.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

9. Para la parte actora, la elección cuestionada es contraria al ordenamiento jurídico y desconoce una norma superior, comoquiera que el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 estableció una acción afirmativa que impone a las organizaciones políticas declaradas en oposición la obligación de garantizar la representación con alternancia entre hombres y mujeres en las mesas directivas de los concejos municipales.

10. Precisó que el artículo 28 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, dispone que «el o los partidos que se declaren en oposición al alcalde, tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo», lo cual debe interpretarse de manera armónica con los contenidos de los literales g) y h) del artículo 5 de la misma ley que consagran la equidad de género y la armonización de los tratados internacionales de derechos humanos.

11. Para sustentar sus afirmaciones citó la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 7 de marzo de 2024¹, en la que se indicó que las acciones afirmativas aseguran la efectiva participación de las mujeres en política.

12. Señaló que el argumento de la mayoría de los concejales que votaron por el señor Andrés Felipe Díaz Arévalo y en contra de su postulación, obedece a estimar que, en virtud de su pertenencia a la comunidad LGTBIQ+, debido a su «orientación sexual (homosexual)», se da cumplimiento al mandato de alternancia. Dicha razón, considera la accionante, no respeta las disposiciones en mención, pues equivaldría a sostener postulados inconstitucionales y discriminatorios, como los siguientes:

Que el concepto de "hombres" se restringe a los hombres heterosexuales Que los hombres homosexuales pueden ser considerados "mujeres" a efectos de la alternancia y, Que el turno de las mujeres puede ser ocupado por un hombre si su orientación sexual no es normativa.²

¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, Radicado11001-03-28-000-2023-00055-00, M.P. Gloria María Gómez Montoya.

² Transcripción fiel, incluso con errores.



13. A juicio de la demandante, con la elección demandada se interpretó de forma errónea el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 y ello generó que se vulneraran normas constitucionales, legales y convencionales que protegen los derechos políticos de las mujeres.

14. Además, se desconoció el precedente de la Sección Quinta del Consejo de Estado³ y se reprodujeron prácticas excluyentes que impidieron el acceso equitativo de las mujeres en espacios del poder político.

1.4. Actuaciones procesales en primera instancia

15. El Tribunal Administrativo de Santander, mediante auto del 4 de septiembre de 2025, admitió la demanda y accedió a la medida cautelar solicitada, es decir, suspendió provisionalmente el acto administrativo cuestionado⁴.

16. Luego de los traslados correspondientes, intervinieron:

17. El señor **Andrés Felipe Díaz Arévalo**, a través de apoderado, solicitó que no se accediera a la nulidad de su nombramiento y aseguró que su designación no era contraria al ordenamiento jurídico, comoquiera que se garantizó la participación y representación de los miembros de la población LGBTIQ+ que ha sido históricamente discriminada.

18. Sostuvo que el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 era una norma que debía interpretarse en el sentido de garantizar la participación armónica de todos los grupos marginados y no limitarse al concepto binario de género, es decir, hombre o mujer.

19. Igualmente, puso de presente que para el año 2025 la demandante no aceptó su postulación para ser designada en el cargo y ello alteró el cumplimiento de la regla de alternancia.

20. La señora **Katherine Miranda Peña**, en nombre propio, intervino y coadyuvó a la demandante en sus pretensiones, por cuanto estimó que la elección cuestionada desconocía la alternancia de género en las mesas directivas de las corporaciones públicas prevista en el Estatuto de la Oposición.

21. El **municipio de Bucaramanga**, a través de apoderado, sostuvo que carecía de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la elección cuestionada era una decisión exclusiva del Concejo de Bucaramanga.

22. La señora **Catherine Juvinao Clavijo**, en nombre propio, intervino y respaldó la solicitud de declarar la nulidad de la elección cuestionada, toda vez que el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 establecía la garantía de participación de las mujeres en los órganos de dirección de las corporaciones públicas y no se podía entender como un mero formalismo.

23. El **Concejo de Bucaramanga**, a través de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda y aseguró que la alternancia de género no exigía una «aplicación

³ Consejo de Estado, Sección Quinta, Radicado11001-03-28-000-2023-00055-00, M.P. Gloria María Gómez Montoya.

⁴ La decisión de acceder a la medida cautelar fue apelada y la Sección Quinta del Consejo de Estado, a través de auto del 4 de septiembre de 2025, la confirmó.

mecánica, anual ni restrictiva» que permitiera que se afectaran los derechos de las personas que habían sido elegidas de manera legítima.

24. Además, indicó que para el año 2025 la señora Daniela Torres Zárate había tenido la oportunidad de ser elegida en el cargo, pero decidió no aceptar su nominación.

25. Mediante auto del 5 de septiembre de 2025, se aceptó la intervención de las coadyuvantes, se resolvieron las excepciones previas propuestas⁵, se decidió sobre las pruebas, se consideró dictar sentencia anticipada y se fijó el litigio en los siguientes términos:

Teniendo en cuenta lo expuesto, el Despacho considera que, el problema jurídico que de ser resuelto corresponde al siguiente:

Pj. ¿La elección del señor Andrés Felipe Díaz Arévalo como Primer Vicepresidente de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Bucaramanga para la vigencia 2026, vulnera el mandato de alternancia contenido en los artículos 18 de la Ley 1909 de 2018 y 266 del Acuerdo Municipal No. 031?

1.5. Sentencia de primera instancia

26. El Tribunal Administrativo de Santander, el 15 de octubre de 2025, declaró la nulidad de la elección del señor Andrés Felipe Díaz Arévalo como primer vicepresidente del Concejo de Bucaramanga, por las razones que se exponen a continuación:

27. En primer lugar, sostuvo que la decisión de la señora Daniela Torres Zárate de no aceptar su nominación para ocupar la primera vicepresidencia del Concejo de Bucaramanga para el 2025 no implicaba que perdiera su derecho a hacerlo en alguno de los otros años del período constitucional para el cual fue elegida.

28. Además, la demandante no tenía la obligación de participar en la elección en los años anteriores y su decisión autónoma solo produjo que fuera imposible fácticamente cumplir con el mandato previsto en el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018.

29. En segundo lugar, advirtió que la alternancia de género era una «acción positiva de discriminación inversa que busca favorecer a las mujeres como grupo específico de la sociedad» y, por ello, el legislador no previó la participación de otras «minorías».

30. Agregó que:

Aunado a lo anterior, para este Tribunal la medida positiva de discriminación inversa que aquí se analiza, no resulta excluyente o no comporta un trato discriminatorio, para las personas que, como el demandado, hacen parte de la comunidad LGTBQI+, pues éstas, dependiendo de su identidad de género y, sin perjuicio de su orientación sexual, se encuentran incluidas en uno u otro género, entre los que el legislador dispuso, se debe alternar la ocupación de la posición en la mesa directiva de Concejos, Asambleas y Congreso de la República. Tal afirmación, contrario a desconocer la diversidad de realidades que conforman la comunidad LGTBQI+, parte del entendimiento universal del principio de igualdad material; es por esto que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁶ ha entendido que las mujeres trans tienen, por

⁵ Se pone de presente que frente al municipio de Bucaramanga se indicó que «el Despacho se abstendrá de estudiar la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta, pues, se insiste, el ente territorial no funge como demandado al interior del proceso de referencia».

⁶⁶ Ob. Cit. «SU 440 DE 2021 <<68. La aplicación de las normas binarias para la población transgénero en la jurisprudencia constitucional. Existen normas en el ordenamiento jurídico colombiano que prevén obligaciones y beneficios legales diferenciados en función de la pertenencia de una persona a categorías binarias o «cisnormativas» de género, esto es: hombre/mujer, o sexo masculino/femenino. La Corte Constitucional ha sostenido que, en virtud de la garantía iusfundamental de reconocimiento jurídico

mandato constitucional, trato paritario con las mujeres cisgénero, razón por la cual, no cabría realizar distinción entre unas y otras, a efectos de postular candidatas en el periodo alternante correspondiente al género mujer. Mismo raciocinio que se aplica, para hombres trans u hombres cisgénero; sin que haya necesidad de enfatizar en el trato igual y sin distinción que se le debe dar a un hombre heterosexual o a uno homosexual, pues, habiéndose precisado la acepción de la orientación sexual, es claro que, tener una u otra, no tiene implicación alguna, ni en el género ni en la identidad de género. Suponer cosa distinta, conduciría a establecer un estereotipo de género hostil, que sí se traduciría en un trato discriminatorio.

31. En ese sentido, afirmó que la elección del señor Andrés Felipe Díaz Arévalo desconoció el mandato de alternancia de género establecido en el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, por cuanto en los años 2024 y 2025 la primera vicepresidencia del Concejo de Bucaramanga la ocuparon dos concejales hombres.

1.6. Recursos de apelación

32. Inconformes con lo anterior, el señor Andrés Felipe Díaz Arévalo y el Concejo de Bucaramanga recurrieron la decisión con sustento en las siguientes razones:

1.6.1. Andrés Felipe Díaz Arévalo

33. Consideró que el Tribunal Administrativo de Santander realizó una interpretación equivocada del inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 que distorsionaba el sentido de la norma y desconocía garantías constitucionales.

34. Aseguró que se debía adelantar un «juicio de ponderación integral entre la igualdad material, equidad de género, la diversidad sexual y el pluralismo político», por cuanto estimaba que una lectura adecuada de la disposición legal permitía que se protegieran sus derechos por ser el «único» concejal que representaba a la comunidad LGBTIQ+.

35. Señaló que los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política implicaban que los jueces analizaran la proporcionalidad de las acciones afirmativas establecidas por el legislador, por cuanto aquellas no podían convertirse en «privilegios indefinidos» que se tradujeran en «exclusiones injustificadas» de otros grupos poblacionales.

36. Sostuvo que el juez colegiado de primera instancia no fundamentó «la necesidad, la pertinencia o la proporcionalidad» de la decisión que adoptó y de haberlo hecho el sentido del fallo hubiera sido distinto, porque no podía sustentarse en el simple hecho de que la demandante era mujer.

37. Indicó que la aplicación de la alternancia de género significó que se limitara el derecho a ser elegido del «único representante de la comunidad LGBTIQ+ en el Concejo de Bucaramanga», toda vez que no se argumentó la razón por la cual era necesario aplicar una acción afirmativa a favor de la señora Daniela Torres Zárate.

pleno de la identidad de género diversa, existe un mandato constitucional de trato paritario a mujeres trans y mujeres “cisgénero” [202] en virtud del cual debe interpretarse que las expresiones de “mujer” y “sexo femenino” empleadas en la ley en principio cobijan a las mujeres trans[203]. En tales términos, exigir a las mujeres trans el cumplimiento de requisitos previstos en la ley para los “hombres”, o las personas de género “masculino”, es una práctica prima facie discriminatoria que lesiona su dignidad y vulnera el libre desarrollo de la personalidad [204]. Del mismo modo, a fortiori, excluirlas de los beneficios y medidas previstas en la ley para las mujeres “cisgénero”, o para aquellas personas a las que les fue asignado el sexo “femenino” en sus documentos registrales es, por lo menos prima facie, una práctica contraria al derecho a la igualdad. >>».

38. Advirtió que era determinante estudiar el «conflicto entre derechos de grupos históricamente discriminados» y que enfrentaban «barreras estructurales» para acceder a cargos de representación.

39. Precisó que la demandante en los años anteriores no había cuestionado la elección de hombres en la primera vicepresidencia del Concejo de Bucaramanga y solo decidió hacerlo cuando el «único» concejal homosexual resultó designado, razón por la cual el ejercicio del medio de control resultaba «selectivo».

40. En este punto, aseguró que la señora Daniela Torres Zárate tuvo la posibilidad de postularse en los demás períodos, pero decidió no hacerlo y ello evidenciaba que no existieron barreras estructurales para acceder a la dignidad que cuestiona en esta oportunidad. En consecuencia, no había lugar a aplicar medidas afirmativas.

41. Aseguró que la demandante solo cuestionó su elección y no la de los otros dos hombres que componen la Mesa Directiva del Concejo de Bucaramanga para el año 2026, pese a que ellos «también formarían parte del supuesto incumplimiento» de la alternancia de género.

42. Sostuvo que la demandante, durante la sesión en la que se realizó la elección, incurrió en actos de discriminación en su contra y que la alternación de género no puede entenderse «cuando la honorable concejal lo decida» o «según convenga políticamente».

43. Aclaró que si se aplicaba de manera adecuada el término «sucesivos» al caso concreto la alternancia en los años del actual período constitucional sería la siguiente:

LEGISLATURA	ORGANIZACIÓN CORRESPONDIENTE	GENERO
2024	Pacto Histórico	Hombre
2025	Partido Alianza Verde (Deber ser)	Mujer
2026	Movimiento Alianza Democrática Amplia (ADA)	Hombre
2027	Por determinar	Mujer

44. En ese sentido, sostuvo que la renuncia de la señora Daniela Torres Zárate a ocupar el cargo en la segunda legislatura produjo que el ejercicio de su derecho se tuviera previsto para el año 2027.

45. Sobre el particular, agregó que:

Pretender, como lo hace el Tribunal, que la concejal demandante puede “elegir” en cuál periodo ejercer su derecho, transforma el principio de alternancia en un privilegio discrecional y subvierte el espíritu de la Ley 1909, que busca garantizar pluralismo y participación efectiva, no abrir la puerta a interpretaciones convenientes según el viento político de turno. Y lo irónico es que el mismo Tribunal, en su propia sentencia, advierte que una aplicación estricta, mecánica y exegética del mandato sería contraria al espíritu de la norma, pero a renglón seguido incurre en esa misma aplicación restrictiva, al dejar sin efecto una elección legítima y democrática, amparada en la voluntad del Concejo y en el cumplimiento material del mandato de participación de la oposición.

46. Indicó que pertenecía a un partido minoritario (una curul) y la demandante, por el contrario, era militante de una agrupación política con representación mayoritaria (tres curules) y aseguró que:

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

47. Puso de presente que la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el medio de control de nulidad electoral con radicado 11001-03-28-000-2023-00055-00, abordó una controversia relacionada con la imposibilidad jurídica de cumplir con la alternancia de género y precisó que se debía respetar la autonomía de las colectividades, así como el «fuero de decisión individual».

48. Así las cosas, solicitó que se revocara el fallo de primera instancia y, en su lugar, se negaran las pretensiones de la demanda.

1.6.2. Concejo de Bucaramanga

49. Consideró que la señora Daniela Torres Zárate «perdió» el derecho de ocupar la primera vicepresidencia del Concejo de Bucaramanga, por cuanto no aceptó su postulación para el año 2025. Sostuvo que admitir lo contrario generaría una afectación a la «autonomía» de la corporación pública y a su gestión administrativa.

50. Aseguró que el Tribunal Administrativo de Santander interpretó de manera restrictiva el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 y eso generó que se limitara la participación política de un concejal «de la población LGBTIQ+».

51. Señaló que la sentencia de primera instancia no se podía fundamentar en los artículos 3, 6 y 45 de la Ley 1475 de 2011 y precisó:

La norma especial y posterior que rige la conformación de las mesas directivas es el Artículo 18 de la Ley 1909 de 2018. La Ley 1475 de 2011 no es aplicable por analogía a la elección de dignatarios, pues no existe identidad de razón jurídica entre la conformación de listas electorales y la elección interna de la Mesa Directiva. La sentencia carece de la motivación suficiente para justificar la injerencia judicial en la autonomía del Concejo, al desconocer su potestad reglamentaria y la aplicación de la norma especial.

52. Advirtió que la alternancia a la que se refiere el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 se debe analizar en el contexto del período constitucional completo y su aplicación no puede ser «mecánica y anual que permita reactivar derechos no ejercidos».

53. Citó la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 7 de marzo de 2024, en el medio de control de nulidad electoral con radicado 11001-03-28-000-2023-00055-00, y manifestó que la interpretación del juez colegiado de primera instancia desconocía la autonomía del Concejo de Bucaramanga, «la temporalidad del derecho de alternancia y la diversidad real de participación política».

54. En ese orden de ideas, solicitó que se revocara la sentencia del 15 de octubre de 2025 y, en su lugar, se negaran las pretensiones de la demanda.

1.7. Auto que concede los recursos de apelación

55. El magistrado sustanciador de primera instancia, mediante auto del 31 de octubre de 2025, concedió los recursos de apelación.

1.8. Actuaciones procesales en segunda instancia

56. El 25 de noviembre de 2025, se admitieron las alzadas y se ordenó correr traslado para que las partes alegaran de conclusión, así como al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

57. Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, se presentaron las siguientes intervenciones:

58. El señor **Andrés Felipe Díaz Arévalo**, a través de apoderado, reiteró los argumentos que expuso en el recurso de apelación y pidió que se revocara la sentencia del 15 de octubre de 2025 para, en su lugar, negar las pretensiones de las demandas.

59. La señora **Daniela Torres Zárate** insistió en los argumentos de nulidad contra el acto demandado y aseguró que los recursos de apelación carecían de sustento jurídico e incurrían en errores interpretativos frente al inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018.

60. En ese sentido, solicitó que se confirmara la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

61. La **procuradora Séptima delegada ante el Consejo de Estado** hizo un recuento de las actuaciones procesales adelantadas y consideró que se debía confirmar el fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Santander.

62. Al respecto, citó la sentencia de la Corte Constitucional C-018 de 2018 y el auto proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado al resolver el recurso de apelación de la medida cautelar en el trámite de la referencia, para explicar en qué consistían las medidas afirmativas a favor de las mujeres y advertir que:

La norma que se estima infringida, se enmarca en la obligación estatal de promover la igualdad sustantiva y el acceso de las mujeres a los espacios de decisión pública, contribuyendo al fortalecimiento del principio democrático y al cumplimiento del deber de igualdad material, avanzando en el saldo de la deuda histórica con las mujeres en materia de participación y toma de decisiones y se alinea con la filosofía del Estado Social de Derecho de tener a la mujer como verdadera protagonista de derechos fundamentales (participación), al ser sujeto constitucional de especial protección con poder de decisión individual y colectiva.

63. En ese orden de ideas, aseguró que la elección del señor Andrés Felipe Díaz Arévalo era contraria al ordenamiento jurídico y debía mantenerse su declaratoria de nulidad.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

64. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para resolver los recursos de apelación que interpusieron el señor Andrés Felipe Díaz Arévalo y el Consejo de

Bucaramanga contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 15 de octubre de 2025, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150⁷ y el literal c) del numeral 7 del artículo 152⁸ de la Ley 1437 de 2011, y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, modificado por el Acuerdo 434 de 2024.

2.2. Problema jurídico

65. La Sección Quinta del Consejo de Estado deberá determinar si revoca, modifica o confirma la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 15 de octubre de 2025, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda; para lo cual tendrá que resolver los siguientes interrogantes:

- ¿La no postulación de mujeres en otros años de un mismo período constitucional limita el derecho previsto en el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018?
- ¿El inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 permite que para la alternancia de género se pueda tener en cuenta a candidatos hombres que hacen parte de la comunidad LGBTIQ+?

66. Para solucionar los cuestionamientos planteados, la Sala abordará los siguientes tópicos (i) la oposición política; (ii) la alternancia de género en la participación en las mesas directivas de las corporaciones públicas; y (ii) análisis del caso concreto.

2.3. La oposición política

67. El artículo 112 de la Constitución⁹ consagra que los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al gobierno podrán «ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas».

68. A su turno, el legislador, a quien el constituyente derivado le encargó la reglamentación de la materia¹⁰, consagró que esta prerrogativa opera en favor de las organizaciones políticas declaradas en oposición, tal como se aprecia en el texto del literal e) del artículo 11 de la Ley 1909 de 2018¹¹, según el cual aquellas tendrán, entre otros derechos, el de «participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular».

69. En lo que concierne a esta garantía, el artículo 18 *ibidem* dispuso que «[l]as 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

⁷ «Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos (...)».

⁸ «Artículo 152. (...) Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: (...) c) (...) de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional (...); (...)».

⁹ Modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2003.

¹⁰ Como se desprende del texto del inciso tercero de la norma, que establece que «Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.».

¹¹ «Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.».

candidatos para ocupar la plaza que le corresponda a la oposición solo podrán ser postulados por dichas organizaciones».

70. Conforme con la norma descrita las organizaciones políticas opositoras tienen derecho a participar en al menos una de las posiciones de las mesas directivas de, entre otras corporaciones, concejos, bien sea la de presidente, primer y/o segundo vicepresidente, y los candidatos para ocupar alguna de estas solo pueden ser postulados por parte de las organizaciones políticas declaradas en oposición.

71. Ahora bien, en punto a la condición de organización política, es necesario precisar que el artículo 6¹² del Estatuto de la Oposición, consagra que, dentro del mes siguiente al inicio del gobierno, las organizaciones políticas deberán optar por declararse i) en oposición; ii) independiente, u iii) organización de gobierno.

72. Según el artículo 9^{o13} del Estatuto de la Oposición, esta declaración política debe registrarse ante la autoridad electoral, para su respectiva inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos.

73. Asimismo, el inciso segundo del artículo 18¹⁴ de la preceptiva bajo análisis establece que, por regla general, la colectividad opositora que hubiera tenido asiento en alguna de las posiciones en la mesa directiva no puede repetir esta dignidad, salvo que por consenso con las demás organizaciones disidentes se acuerde que aquella vuelva a ocuparla.

2.4. La alternancia de género en la participación de las mesas directivas de las corporaciones públicas

74. Al respecto, el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, establece expresamente que la participación de la oposición en la conformación de las mesas directivas «debe alternarse en períodos sucesivos entre hombres y mujeres».

75. La referida disposición materializa el principio de equidad de género previsto en el literal g) del artículo 5^o del Estatuto de la Oposición, en tanto prevé que «las organizaciones políticas, incluidas aquellas que se declaren en oposición, compartirán el ejercicio de los derechos que le son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal», principio que, a su turno, realiza el mandato establecido en el último inciso del artículo 40 de la Carta según el cual «las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública».

¹² «ARTÍCULO 6o. DECLARACIÓN POLÍTICA. Dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno, so pena de considerarse falta al régimen contenido en la Ley 1475 de 2011 y ser sancionadas de oficio por la Autoridad Electoral, las organizaciones políticas deberán optar por: 1. Declararse en oposición. 2. Declararse independiente. 3. Declararse organización de Gobierno. Las organizaciones políticas que inscribieron al candidato electo como Presidente de la República, gobernador o alcalde se tendrán como de Gobierno o en coalición de Gobierno. En consecuencia, mientras dure su mandato no podrán acceder a los derechos que se les reconocen a las organizaciones políticas de oposición o independientes, en la presente ley. PARÁGRAFO. Las organizaciones políticas podrán por una sola vez y ante la Autoridad Electoral modificar su declaración política durante el periodo de Gobierno».

¹³ «ARTÍCULO 9o. REGISTRO Y PUBLICIDAD. La declaración política o su modificación, deberá registrarse ante la correspondiente Autoridad Electoral, o en su defecto ante la Registraduría Distrital o Municipal según corresponda, quienes deberán remitirla de manera oportuna a aquella, para su respectiva inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos. A partir de la inscripción se harán exigibles los derechos previstos en esta ley. La Autoridad Electoral publicará y actualizará en su página web las respectivas declaraciones o modificaciones».

¹⁴ Artículo 18. Inciso segundo: «La organización política que hubiese ocupado este lugar en las mesas directivas no podrá volver a ocuparlo hasta tanto no lo hagan las demás declaradas en oposición, salvo que por unanimidad así lo decidan».

76. Con ello, tanto el constituyente como el legislador se ocuparon de dotar a las autoridades de herramientas jurídicas concretas para que el derecho fundamental de participación de la mujer no se agote o limite en elegir o ser elegida, sino a la posibilidad real de ejercer el poder político a través de su intervención efectiva en todos los escenarios donde se discuten y resuelven asuntos públicos.

77. La Corte Constitucional, al ejercer el control previo de constitucionalidad sobre el entonces proyecto de ley estatutaria «Estatuto de la Oposición Política»¹⁵, explicó que la finalidad del principio de equidad de género persigue que «las organizaciones políticas compartan el ejercicio de los derechos que les son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal».

78. En este pronunciamiento, la Corte agregó que el principio en mención «propende por la visibilización de las mujeres y su empoderamiento en el escenario político, del cual, tradicionalmente se ha encontrado excluida, mediante el establecimiento de una acción afirmativa que pretende compensar aquellas formas de discriminación que impiden que las mujeres participen en condiciones de igualdad en los escenarios políticos».

79. Al descender al análisis del último inciso del artículo 18 bajo estudio, la Corte Constitucional reiteró las consideraciones expuestas acerca del principio de equidad de género y agregó que «la alternancia por razones de género en el ejercicio de tal representación constituye una importante medida afirmativa que promueve el fortalecimiento del rol de las mujeres en la política, y en este sentido se ajusta también a lo previsto en el artículo 13 de la Constitución».

80. Ahora bien, la interpretación de la disposición sobre este aspecto conduce a concluir que la alternancia entre hombres y mujeres en las plazas de la oposición en las mesas directivas constituye una medida afirmativa que busca contrarrestar las barreras que históricamente ha enfrentado la mujer en el escenario político, para que pueda acceder a los puestos de privilegio en los órganos directivos de las corporaciones públicas. De manera que, si en determinado periodo la plaza de la oposición en la mesa directiva es ocupada por un hombre, el periodo siguiente deberá alternarse con una mujer, pues la norma es clara en consagrar esta variación en periodos sucesivos.

81. La Corte Constitucional definió estas medidas afirmativas como las «políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación»¹⁶.

82. En este pronunciamiento, el tribunal constitucional precisó que estas medidas afirmativas son de discriminación inversa o positiva, explicadas de la siguiente manera:

(...) Pero también lo son, aquellas medidas que ordinariamente se denominan de discriminación inversa o positiva, y que se diferencian de las otras citadas por dos razones: 1) porque toman en consideración aspectos como el sexo o la raza y 2) porque la discriminación inversa se produce en una situación de especial escasez de bienes deseados, como suele ocurrir en puestos de trabajo o cupos universitarios, lo que lleva a concluir que el beneficio que se concede a ciertas personas, tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras.

¹⁵ Sentencia C-018 de 2018.

¹⁶ Sentencia C-964 de 2003.

En relación con dichas medidas de discriminación inversa y en particular en relación con aquellas que tienen como fundamento el sexo o género la Corporación ha explicado que ellas están expresamente autorizadas por la Constitución, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables.

Las acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están, pues, expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo o a otra categoría sospechosa, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables.

(...) Pero en últimas, lo que sucede es que en la discriminación inversa no se está utilizando el mismo criterio que sirve de base a la discriminación injusta. Para ilustrar esta afirmación con un ejemplo, mientras que en la discriminación que la Constitución prohíbe, a X se le otorga un tratamiento distinto por el simple hecho de ser mujer o ser negro, en los casos de discriminación inversa un tratamiento preferencial se otorga sobre la base de que X es una persona que ha sido discriminada (injustamente) por ser mujer o por ser negro.

(...) 20- Ahora bien: aceptado que la Constitución autoriza las medidas de discriminación inversa, se debe dejar en claro que: 1) "la validez de estas medidas depende de la real operancia de circunstancias discriminatorias. No basta, por ejemplo, la sola condición femenina para predicar la constitucionalidad de supuestas medidas positivas en favor de las mujeres; además de ello deben concurrir efectivas conductas o prácticas discriminatorias"¹⁷. 2) No toda medida de discriminación inversa es constitucional, como parece sugerirlo una de las intervinientes. En cada caso habrá de analizarse si la diferencia en el trato, que en virtud de ella se establece, es razonable y proporcionada. 3) Las acciones afirmativas deben ser temporales, pues una vez alcanzada la "igualdad real y efectiva" pierden su razón de ser"¹⁸.(...)

2.5. Caso concreto

83. La señora Daniela Torres Zárate aseguró que la elección del señor Andrés Felipe Díaz Arévalo era ilegal, comoquiera que desconocía el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018.

84. El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia del 15 de octubre de 2025, accedió a las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad de la elección cuestionada, al considerar que se trasgredió el mandato invocado por la demandante.

85. Inconformes con lo anterior, el señor Andrés Felipe Díaz Arévalo y el Concejo de Bucaramanga apelaron y aseguraron, en síntesis, que el derecho de la señora Daniela Torres Zárate se había limitado por no haberse postulado en los años 2024 y 2025 y se realizó una interpretación equivocada del inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 que se tradujo en el desconocimiento de la Constitución Política.

86. En ese orden de ideas y por razones de orden metodológico, la Sala abordará de manera independiente los cargos de los recursos de apelación, como se expone a continuación:

¹⁷ Ob. Cit. «Corte Constitucional. Sentencia C-410 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz».

¹⁸ Ob. Cit. «Sentencia del 29 de febrero de 2024. Exp: 47001-23-33-000-2023-00159-01».

2.5.1. Limitación del derecho de la señora Daniela Torres Zárate por no haberse postulado para los años 2024 y 2025

87. El Tribunal Administrativo de Santander consideró que la demandante no tenía la obligación de participar en la elección en los años 2024 y 2025 y su decisión autónoma solo produjo que fuera imposible fácticamente cumplir con el mandato previsto en el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, comoquiera que era la única concejal electa.

88. Los apelantes aseguraron que la señora Daniela Torres Zárate de manera voluntaria no se postuló en los periodos anteriores al año 2026 y, por ello, solo podría ejercer su derecho hasta el año 2027.

89. Al respecto, se advierte que la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia del 7 de marzo de 2024¹⁹, al resolver una controversia relacionada con la alternancia de género en la elección del segundo vicepresidente del Senado de la República, sostuvo:

213. Es necesario agregar que no se advierte que se haya desconocido alguna de las garantías de la oposición en cabeza del partido Verde Oxígeno, comoquiera que su derecho se limita a postular candidatos para ocupar el referido cargo y en esta oportunidad no lo hizo. Por lo tanto, **su falta de participación en la contienda electoral no se traduce en el desconocimiento de un mandato normativo.**

214. En relación con el partido Cambio Radical, intervino el congresista Carlos Fernando Mota y aseguró que la senadora Ana María Castañeda deseaba «**postergar su derecho propio a ocupar la dignidad en virtud del Estatuto de Oposición en la última Legislatura del Cuatrienio al que fuimos elegidos**»²⁰.

215. En este punto, se pone de presente que la congresista Ana María Castañeda se encontraba en el recinto legislativo cuando intervino el senador Carlos Fernando Mota y se presume que estuvo de acuerdo con ello, toda vez que contestó el respectivo llamado a lista²¹ y guardó silencio cuando escuchó las palabras de su compañero de colectividad.

216. Además, después de que se realizó la elección el senador Didier Lobo Chinchilla indicó «quiero agradecerle a Dios, primeramente, a mi partido Cambio Radical, a la Senadora Ana María Castañeda, por cederme esta oportunidad y este espacio»²² y la referida congresista no dijo nada al respecto.

217. En ese sentido, si bien el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 precisa que la representación debe alternarse en periodos sucesivos entre hombres y mujeres, lo cierto es que en esta precisa 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 decidió postergar su aspiración para ser elegida.**

218. Conviene precisar que, **la referida alternancia fue un derecho establecido por el legislador** para que las mujeres congresistas, que hacen parte de los partidos de oposición, pudieran postular sus nombres para que, después del proceso electoral, resultaran elegidas en la segunda vicepresidencia del Senado o de la Cámara de Representantes.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 7 de marzo de 2024, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra (E), Rad. 11001-03-28-000-2023-00055-00.

²⁰ Ob. Cit. «Página 14 de la Gaceta del Congreso N.º 1212 del 6 de septiembre de 2023».

²¹ Ob. Cit. «Página 1 de la Gaceta del Congreso N.º 1212 del 6 de septiembre de 2023. Incluso se advierte que la senadora Ana María Castañeda fue uno de los tres congresistas que para fueron designados como escrutadores para la elección del presidente de la Mesa Directiva ».

²² Ob. Cit. «Página 12 de la Gaceta del Congreso N.º 1212 del 6 de septiembre de 2023».

219. Por lo anterior, **se insta a las mujeres de dichas colectividades para que consideren su nombre para que aspiren a ocupar dicha dignidad en las mesas directivas** de alguna de las cámaras que componen el Congreso.

220. Así las cosas, se tiene que **era fácticamente imposible el acatamiento de la norma que se aduce desconocida**, por cuanto la persona que podría ocupar la dignidad en la mesa directiva del Senado de la República **dimitió de su derecho a postularse** y ante ello, la única opción era que se eligiera a un varón. (Negrita propia)

90. De conformidad con lo expuesto, se pone de presente que el órgano de cierre en materia electoral ha concebido la alternancia como un derecho de las mujeres y, por ello, no es posible que se considere que la postulación es obligatoria.

91. Es decir, el género femenino tiene la potestad de no candidatizarse para la selección de la mesa directiva en una determinada legislatura de un mismo período constitucional, lo que no puede ser entendido como la pérdida de esa prerrogativa, por lo que podría hacerlo en otra anualidad.

92. Así las cosas, debe respetarse la autonomía de las mujeres al momento de ejercer la prerrogativa establecida en el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 y participar en la elección de la plaza destinada para la oposición en las mesas directivas de las corporaciones públicas.

93. Ahora, la señora Daniela Torres Zárate aseguró que de manera voluntaria no postuló su nombre para ocupar la primera vicepresidencia del Concejo de Bucaramanga en los años 2024 y 2025²³.

94. Sin embargo, advirtió que para el año 2026 algunos concejales propusieron su nombre y ella la aceptó con el fin de que se cumpliera con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018²⁴.

95. Lo anterior significa que, en esta oportunidad, sí era posible cumplir con el objeto de la norma, comoquiera que se había postulado a la única mujer que fue elegida concejal para el período constitucional 2024-2027 y que, además, hacía parte de una agrupación política declarada en oposición.

96. No obstante, la mayoría de concejales estimaron que su voto sería para respaldar la candidatura de un hombre, esto es, la del señor Andrés Felipe Díaz Arévalo.

97. Se insiste en que el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 establece que la participación de las colectividades declaradas en oposición en las mesas directivas debe alternarse sucesivamente entre hombres y mujeres y, si bien esa designación se realiza a través de una elección, lo cierto es que quienes votan deben observar ese mandato.

²³ Al respecto, en el numeral 11 del acápite de hechos de la demanda se indicó «11. Durante los referidos periodos, la única concejala identificada como mujer, Daniela Torres Zárate, no se postuló ni acepto postulación para ocupar ningún cargo en la Mesa Directiva».

²⁴ Al respecto, en los numerales 13 y 14 del acápite de hechos de la demanda se indicó «13. En dicha sesión, el concejal Jorge Edgar Flórez Herrera (Pacto Histórico / Oposición), postuló a la concejala Daniela Torres Zárate como candidata a la Primera Vicepresidencia, cargo asignado por turno a la bancada de oposición; postulación coadyuvada por los concejales Camilo Andrés Machado Ardila (Partido Alianza Verde / oposición), Carlos Felipe Parra Rojas (Partido Alianza Verde / oposición), Diego Armando Lozada Trujillo (Partido ASI / independiente) y José David Cavanzo Ortiz (Partido Cambio Radical / independiente). 14. La candidatura fue destacando la necesidad de cumplir el principio de alternancia entre hombres y mujeres establecido en la normatividad.»



98. Ahora, conviene precisar que la acción afirmativa opera por mandato expreso de la ley y, además, el legislador no estableció alguna limitación o condición temporal especial para ejercer el derecho.

99. Por lo anterior, la decisión de la señora Daniela Torres Zárate de no postularse para el cargo en los años 2024 y 2025 no afecta su derecho y tampoco se advierte que exista alguna barrera que impida aplicar la acción afirmativa que la beneficiaría.

100. Se insiste en que la demandante es la única mujer concejal que resultó electa y postuló su nombre para ser elegida en la primera vicepresidencia, luego de que por dos años consecutivos la plaza había sido ocupada por hombres.²⁵

101. Se advierte que constituye una apreciación subjetiva del señor Andrés Felipe Díaz Arévalo el argumento relacionado con que la demandante en los años anteriores no había cuestionado la elección de hombres en la primera vicepresidencia del Concejo de Bucaramanga y solo decidió hacerlo cuando el «único» concejal homosexual resultó designado, por lo que se configuraba un ejercicio selectivo y discriminatorio del medio de control. Sin embargo, tal afirmación carece de sustento probatorio.

102. También se debe precisar que el medio de control de la referencia no tiene por objeto determinar si la señora Daniela Torres Zárate incurrió en conductas discriminatorias o si debía demandar la elección de los otros dos miembros de la Mesa Directiva del Concejo de Bucaramanga para el año 2026, toda vez que en el presente trámite judicial solo cuestionó la legalidad de la elección de la persona que ocupó la plaza destinada para la oposición en la referida corporación pública y respecto de la cual es exigible el cumplimiento de la alternancia de género.

103. En lo que concierne a que el señor Andrés Felipe Díaz Arévalo pertenecía a un partido minoritario (una curul) y la demandante, por el contrario, era militante de una agrupación política con representación mayoritaria (tres curules), es pertinente indicar que en este caso se discute la participación de la mujer en la plaza destinada para los partidos de oposición en las mesas directivas de las corporaciones públicas y no la representación de agrupaciones minoritarias en esos órganos de dirección.

104. Respecto de este primer problema jurídico, se advierte que la Sección Quinta del Consejo de Estado en el auto del 4 de septiembre de 2025²⁶, al resolver el recurso de apelación contra el auto que suspendió provisionalmente los efectos del acto de elección acusado, concluyó:

89. Además, debe precisarse que la señora Daniela Torres es la única mujer que integra el concejo municipal. Si bien en el período anterior no aceptó ocupar la dignidad a la cual había sido postulada, ello no constituye una barrera que impida su participación actual, máxime cuando se acreditó que efectivamente fue postulada. En consecuencia, resulta imperativo garantizar su participación en los términos del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, que desarrolla medidas de acción afirmativa para promover la representación de las mujeres en los órganos de decisión política. (Negrita propia)

105. En consecuencia, este cargo de los recursos de apelación no tiene vocación de prosperidad.

²⁵ Se pone de presente que este presupuesto fáctico no fue controvertido por el señor Andrés Felipe Díaz Arévalo.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 4 de septiembre de 2025, M.P. Gloria María Gómez Montoya, Rad. 68001-23-33-000-2025-00404-01.

2.5.2. Interpretación adecuada del inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018

106. El Tribunal Administrativo de Santander consideró que el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 contenía una acción afirmativa a favor de las mujeres y, por ello, el legislador no previó la participación de otras «minorías».

107. Los apelantes aseguraron que una lectura adecuada y constitucional de la norma permitiría aceptar que el señor Andrés Felipe Díaz Arévalo podía ocupar el cargo de primer vicepresidente. Además, que la declaratoria de nulidad de la designación cuestionada era desproporcionada.

108. Al respecto, se advierte que la Corte Constitucional en la sentencia C-018 de 2018²⁷ realizó el control automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria PL N.º 03/17 Senado -006/17 Cámara «Por medio del cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes», el cual luego se promulgaría como la Ley 1909 de 2018.

109. Ahora, el órgano de cierre en materia constitucional al analizar el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 lo declaró executable y precisó:

541. El artículo 18 del PLE Estatuto de la Oposición, además de establecer el derecho a tener representación en al menos una de las mesas directivas en la corporación pública en la que tengan representación, contiene tres disposiciones adicionales, relacionadas con: la postulación de los representantes de las organizaciones declaradas en oposición, la distribución de tal representación cuando existan varias organizaciones declaradas en oposición y **la alternancia por razones de género de la representación de la oposición en mesas directivas**. Las dos primeras (es decir, la postulación de los representantes de las organizaciones en oposición y la distribución entre varias organizaciones en oposición de tal representación) permiten que no se genere una discriminación entre las organizaciones políticas en oposición, que sería contraria al artículo 13 de la Constitución. Así mismo, en cuanto a la solicitud del interviniente de definir los espacios y mecanismos para definir la organización política declarada en oposición que accederá a dichos beneficios, deberá ser producto de la autonomía de las organizaciones políticas, lo cual conlleva a hacer prevalecer la dignidad directiva de dichas organizaciones. Por su parte, **la alternancia por razones de género en el ejercicio de tal representación constituye una importante medida afirmativa que promueve el fortalecimiento del rol de las mujeres en la política, y en este sentido se ajusta también a lo previsto en el artículo 13 de la Constitución**. Sobre el particular, la Corte reitera la fundamentación relacionada con acciones afirmativas del Art. 5(g) del PLEEO. (Negrita propia)

110. Además, se pone de presente que la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del literal g²⁸ del artículo 5 de la Ley 1909 de 2018, entre otras cosas, advirtió:

321. Equidad de género (literal (g) del artículo 5º del PLEEO): El séptimo principio incorporado en el PLEEO es el de equidad de género. De acuerdo con la caracterización que de éste hace el legislador estatutario, **el fin de dicho principio es que las organizaciones políticas compartan el ejercicio de los derechos que les son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal**. De una parte, podría pensarse que el PLEEO bajo revisión incorpora una definición restrictiva de “género”, con la cual se estaría dejando por fuera a un grupo “tradicionalmente discriminado” como son las minorías de

²⁷ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-018 del 4 de abril de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

²⁸ «g) Equidad de género. Las organizaciones políticas, incluidas aquellas que se declaren en oposición, compartirán el ejercicio de los derechos que le son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal».

identidad u orientación sexual, grupo que cuenta con una especial protección constitucional a la luz del entendimiento del mandato de igualdad material determinado por el constituyente en el artículo 13 superior. En este sentido, resalta la Corte que en la revisión previa de la Ley 1475 de 2011, la Corte Constitucional declaró ajustado a la Constitución el principio de equidad de género dispuesto en dicha ley, **bajo el entendido de que la concepción de género no sólo se limitaba a definirlo como la igualdad real de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, sino que también se extendía a “las demás opciones sexuales”²⁹.**

322. En este sentido, observa la Corte que la sentencia mencionada, **no es precedente directo en el presente caso**, por cuanto, el principio de equidad de género que consagra el PLE Estatuto de la Oposición Política, **incluye la perspectiva de que los derechos allí consagrados se ejercerán entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal**. Con base en este entendimiento, considera la Corte que el principio consagrado en el PLEEO no contiene una discriminación frente a las minorías de identidad u orientación sexual, sino que por el contrario, **este principio propende por la visibilización de las mujeres y su empoderamiento en el escenario político**, del cual, tradicionalmente se ha encontrado excluida³⁰, mediante el **establecimiento de una acción afirmativa que pretende compensar aquellas formas de discriminación que impiden que las mujeres participen en condiciones de igualdad en los escenarios políticos**³¹.

323. Respecto de las acciones afirmativas, ha sostenido la Corte que “Su finalidad es la de compensar las formas de discriminación que impiden que la mujeres tengan una participación igualitaria en el ámbito político, introduciendo correctivos al déficit tradicional, de signo global, que se presenta en su acceso a la institución parlamentaria”³². En Colombia, **pese a que la Constitución reconoce a las mujeres los mismos derechos, en plena igualdad con los hombres, aquellas enfrentan múltiples barreras que afectan su posibilidad de participar en política en igualdad de condiciones**. Esta situación ha sido reportada por ONU Mujeres Colombia, en los siguientes términos³³: “En Colombia la participación política de las mujeres todavía enfrenta grandes retos. En las elecciones de 2015 fueron elegidas las personas que estarán a cargos de dirigir los municipios y departamentos del país entre 2016 y 2018, los resultados de estos comicios muestran que las mujeres colombianas representan el 15,6% de los gobernadores, el 12,2% de los alcaldes, el 16,7% de los diputados, y el 16.6% de los concejales del país. Es decir, en ninguna de estas corporaciones las mujeres alcanzan a representar el 20% de personas elegidas y es evidente que están muy lejos de alcanzar la paridad en las corporaciones públicas del nivel regional y local. Este déficit en la presencia de mujeres en cargos de poder en los gobiernos subnacionales se repite en muchos países de América Latina en los que las mujeres aun no participan de igualdad de condiciones a los hombres”.

324. Las anteriores cifras, reveladoras de una reducida participación de la mujer en los órganos colegiados de elección popular, evidencian un rezago que tiene el país en materia de participación de la mujer en los órganos representativos, por lo cual, **la medida legislativa que se examina (así como la consagración expresa de la misma en el articulado del PLEEO), parte del reconocimiento del déficit de participación política de las mujeres señalado, y la necesidad de introducir incentivos para corregir dicha situación**. Así, considera la Corte que **el establecimiento del principio de equidad de género, con la noción de paridad, alternancia y universalidad en el ejercicio de los derechos consagrados en el PLEEO entre hombres y mujeres, consagra el cumplimiento de varios**

²⁹ Ob. Cit. «Artículo 1º, de la ley 1475 de 2011».

³⁰ Ob. Cit. «Al respecto ver las sentencias C-371 de 2000 y C-490 de 2021».

³¹ Ob. Cit. «En el fundamento jurídico 105 de la sentencia C-490 de 2011, se establece que “El artículo 13 C.P. establece que todas las personas gozan de los mismos derechos y libertades, y que para promover la igualdad real y efectiva, el Estado “adoptará medidas a favor de grupos discriminados y marginados”, las cuales incluyen acciones afirmativas, consideradas por la jurisprudencia compatibles con la Constitución, toda vez que disminuyen los efectos negativos de las prácticas sociales que involucran discriminación sistémica, como aquellas que han ubicado a las mujeres en condiciones desventajosas para participar en política”».

³² Ob. Cit. «Ver, Ibíd., sentencia C-490 de 2011».

³³ Ob. Cit. « Publicación: COLOMBIA 50/50 EN EL 2030: ESTRATEGIAS PARA AVANZAR HACIA LA PARIDAD EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL NIVEL TERRITORIAL, ONU Mujeres - Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Noviembre de 2016. Este documento se alinea con el Marco de Cooperación de ONU Mujeres en Colombia 2015 – 20194 dentro del cual el ámbito de liderazgo y la participación política de las mujeres constituye un eje estratégico, con medidas para garantizar la participación y liderazgo efectivo de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, fortaleciendo la capacidad del Estado y de la sociedad civil para su implementación».

mandatos constitucionales (arts. 13 y 107 Superior) y normas internacionales³⁴ que consagran y desarrollan la igualdad entre hombres y mujeres.

(...) 326. En razón a las consideraciones esbozadas en los numerales 321 a 325, frente al principio de equidad de género la Corte Constitucional no encuentra reproche constitucional alguno, **toda vez que promueve la igualdad en la participación de las mujeres en política, estableciendo una acción afirmativa en favor de las mujeres, desarrollando los mandatos constitucionales, así como las obligaciones derivadas de los tratados internacionales suscritos por Colombia.** Se trata además, de una acción afirmativa que si bien puede limitar algunos de los contenidos de la autonomía de las organizaciones políticas, **persigue una finalidad importante, es adecuada y necesaria para alcanzar dicho fin, a la vez que resulta proporcional.** (Negrita propia)

111. De conformidad con lo expuesto, resulta claro que la interpretación que realizó el Tribunal Administrativo de Santander de la norma que invoca la demandante como infringida fue adecuada y coincidió con el análisis que realizó el órgano de cierre en materia constitucional.

112. En efecto, al integrar las consideraciones de la Corte Constitucional frente al literal g del artículo 5 y el inciso final del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 resulta sumamente claro que solo las mujeres son destinatarias de la acción afirmativa adoptada por el legislador frente a la alternancia de representación en las mesas directivas.

113. Ello, con fundamento en el principio rector de equidad de género que se adoptó en la referida ley y con el propósito de que las mujeres puedan participar en igualdad de condiciones en el ámbito político, por cuanto han sido históricamente discriminadas.

114. Asimismo, con el fin de que el Estado colombiano cumpla con los compromisos internacionales que ha suscrito sobre la materia y permitir el acceso efectivo de las mujeres a cargos de poder.

115. En este punto, conviene precisar que el Máximo Tribunal Constitucional indicó expresamente que para la aplicación de la Ley 1909 de 2018 no era posible considerarse dentro de la acepción de género a grupos con orientaciones sexuales diversas como ocurría con la Ley 1475 de 2011.

116. Es pertinente advertir que los principios de género adoptados en ambas leyes son distintos. Obsérvese:

Ley 1475 de 2011	Ley 1909 de 2018
<p>ARTÍCULO 1o. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. Los partidos y movimientos políticos se ajustarán en su organización y funcionamiento a los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus estatutos.</p> <p>En desarrollo de estos principios, los partidos y movimientos políticos deberán garantizarlos en sus estatutos. Para tales efectos, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones de contenidos mínimos:</p>	<p>ARTÍCULO 5o. PRINCIPIOS RECTORES. Las normas que establece el presente Estatuto deben interpretarse a partir, entre otros, de los siguientes principios:</p> <p>(...)</p> <p>g) Equidad de género. Las organizaciones políticas, incluidas aquellas que se declaren en oposición, compartirán el ejercicio de los derechos que le son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal. (Negrita propia)</p>

³⁴ Ob. Cit. « En virtud de la ratificación de tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Entrado en vigor para Colombia el 23 de marzo de 1976, en virtud de La Ley 74 de 196), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Entrada en vigor para Colombia el 18 de julio de 1978, en virtud de la Ley 16 de 1972), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Aprobada mediante Ley 51 de 1981. Entró en vigor para Colombia a partir del 19 de febrero de 1982)».

(...)

4. Equidad e igualdad de género. En virtud del principio de equidad e igualdad de género, **los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades** para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política. (Negrita propia)

117. Así las cosas, le asiste razón al Concejo de Bucaramanga al considerar que la decisión no se podía fundamentar en la Ley 1475 de 2011; sin embargo, este argumento no tiene fundamento, comoquiera que el Tribunal Administrativo de Santander solo sustentó su sentencia en el evidente desconocimiento del inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018.

118. Ahora, se insiste en que el legislador en la Ley 1909 de 2018 únicamente consideró que las mujeres serían las beneficiarias de las acciones afirmativas que establecería y no personas con orientación sexual diversa.

119. También, se pone de presente que la Corte Constitucional precisó que ese fin era proporcional, por cuanto se buscaba propender por disminuir la brecha de desigualdad que históricamente ha existido entre hombres y mujeres al acceder a cargos de representación política en órganos de dirección.

120. En ese orden de ideas, el cumplimiento del inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 no implica la afectación de derechos del señor Andrés Felipe Díaz Arévalo y, en consecuencia, el juez electoral de primera instancia no tenía la obligación de explicar «la necesidad, la pertinencia o la proporcionalidad» del acatamiento de un mandato legal.

121. En este punto, se pone de presente que la Corte Constitucional en la sentencia C-018 de 2018³⁵ precisó que la referida disposición legal era legítima y proporcional por lo que declaró su exequibilidad y, por ello, el juez electoral no podría realizar ese examen nuevamente.

122. En efecto, solo se debía constatar que en el año 2025 el cargo hubiera sido ocupado por un hombre y que para el año 2026 se haya postulado una mujer.

123. Se insiste en que la referida acción afirmativa opera por mandato expreso de una ley y, por ello, no existe una carga consistente en fundamentar la razón por la cual se debía cumplir con la alternancia de género o estudiar un «conflicto de derechos» entre las mujeres y personas con orientación sexual diversa.

124. Es necesario poner de presente que el género y la orientación sexual son nociones diferentes y, además, también se debe observar si se trata de personas transgénero o cisgénero.

125. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-099 de 2015³⁶ sintetizó los referidos conceptos en los siguientes términos:

³⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-018 del 4 de abril de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³⁶ Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, sentencia T-099 del 10 de marzo de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

«Concepto»	Definición
Orientación sexual	La orientación sexual abarca los deseos, sentimientos, y atracciones sexuales y emocionales que puedan darse frente a personas del mismo género, de diferente género o de diferentes géneros.
Identidad de Género	Es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente , la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento , incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida).
Personas transgénero	Las personas transgénero tienen una vivencia que no corresponde con el sexo asignado al momento de nacer. Cuando el sexo asignado al nacer es masculino y la vivencia de la persona, en los términos descritos es femenino, dicha persona generalmente se autorreconoce como una mujer trans. Cuando el sexo asignado al nacer es femenino y la vivencia de la persona es masculina, dicha persona generalmente se autorreconoce (sic) como un hombre trans.
Personas cisgénero	Las personas cisgénero tienen una vivencia que se corresponde con el sexo asignado al nacer. Cuando el sexo asignado al nacer es masculino y la vivencia de la persona, en los términos descritos, es masculina, dicha persona es un hombre cisgénero. Cuando el sexo asignado al nacer es femenino, y la vivencia de la persona también es femenina, dicha persona es una mujer cisgénero.» (Negrita propia)

126. En el trámite de la referencia se advierte que el señor Andrés Felipe Díaz Arévalo se reconoce abiertamente como una persona de género masculino y con una orientación homosexual.

127. Lo anterior se corrobora en que, para las elecciones al Concejo de Bucaramanga el demandado se inscribió identificándose con el sexo masculino, de conformidad con el respectivo formulario E-6 CO³⁷. Obsérvese:

REGISTRADURÍA		SOLICITUD PARA LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS Y CONSTANCIA DE ACEPTACIÓN DE CANDIDATURA PARTIDOS O MOVIMIENTOS POLÍTICOS CON PERSONERÍA JURÍDICA		CONCEJO				
Consecutivo: 001		ELECCIONES TERRITORIALES 29 DE OCTUBRE DE 2023		E - 6 CO				
DEPARTAMENTO:	SANTANDER	MUNICIPIO:	BUCARAMANGA	CÓDIGO DIVIPOLE				
NOMBRE DEL PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO:	MOVIMIENTO ALIANZA DEMOCRÁTICA AMPLIA - Res. 2049 de 2021			27	001			
INFORMACIÓN DEL PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO								
DIRECCIÓN DEL PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO:		CALLE Y N.º:		TELÉFONO DE CONTACTO:				
Carrera 7 N.º 26-62, oficina 1101 Edificio Quimbaya Centro Internacional		BOGOTÁ D.C.		321729988				
DEPARTAMENTO:	BOGOTÁ D.C.	CUIDAD O MUNICIPIO:	BOGOTÁ D.C.	CORREO ELECTRÓNICO:	inopau@yahoo.es			
NOMBRE DE QUIEN SUSCRIBE LA LISTA:	PAULINO BIASCOS BIASCOS		CÉDULA DE CIUDADANÍA:	4700948				
OPCIÓN DE VOTO		VOTO PREFERENTE		VOTO NO PREFERENTE				
		<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>				
INFORMACIÓN DE LOS CANDIDATOS								
Bajo la gravedad de juramento, los firmantes declaramos NO haber participado en consultas internas de otro partido, que cumplimos con las candidaturas y los requisitos para el cargo y NO estar incluidos en cualquier caso de inhabilidad y/o incompatibilidad consagradas en la Constitución y la Ley, por lo tanto, aceptamos la candidatura para la corporación arriba referida. Para las listas de voto no preferente, se asume que el primer renglón corresponde a la primera posición de la lista y a partir de esta en orden consecutivo.								
LISTA DE CANDIDATOS								
RENGLÓN	NOMBRES	APELLIDOS	SEXO	CÉDULA	EDAD	FIRMA DE ACEPTACIÓN		
1	ALEXANDER	DELGADO REY	F	36	NEUT	13,745,411	43	EIS-21553864
2	ORLANDO	ESPITIA CAMACHO	F	36	NEUT	91,487,859	47	BF-112834
3	GLORIA INES	NIÑO MENDEZ	X	34	NEUT	63,487,219	51	BF-118824
4	MARIA YORLEYTH	CAMARGO FLOREZ	X	34	NEUT	63,352,395	53	EIS-2160682
5	ANDRES FELIPE	DIAZ AREVALO	F	36	NEUT	1,098,712,404	32	BF-109272
6	MIGUEL EDUARDO	CRUZ ALBARRACIN	F	36	NEUT	91,250,006	57	EIS-21576638
7	MARIBEL	GUATE BUSTOS	X	34	NEUT	63,361,795	52	EIS-2157331
8	ALBERTO	CHACON DIAZ	F	36	NEUT	91,266,717	54	BF-109803
9	RODOLFO	LUNA	F	36	NEUT	91,248,874	57	EIS-21551460
10	CARLOS	LOZANO LANDINEZ	F	36	NEUT	91,596,830	42	BF-112703
11	LUIS ENRIQUE	MENDOZA FIGUEROA	F	36	NEUT	13,812,710	73	BF-114251
12	MERCY YADIRA	MARQUEZ FRANCO	X	34	NEUT	1,098,673,400	34	EIS-21576790
13	DIEGO ALEXANDER	SALCEDO CRUZ	F	36	NEUT	1,098,612,301	37	EIS-21606076
14	JUAN CARLOS	RUEDA RODRIGUEZ	F	36	NEUT	91,244,390	57	EIS-21574677
15	JEFERSON RAUL	JAIMES PALOMINO	F	36	NEUT	1,098,702,324	32	BF-119705
16	ROSALBA	GARCIA RAMIREZ	X	34	NEUT	63,294,880	61	EIS-21573235
17	OSCAR ANTONIO	ALMEYDA CARVAJAL	F	36	NEUT	91,154,340	54	BF-110240
18	LIANA MAYERLY	SUAZA BAUTISTA	X	34	NEUT	37,864,305	41	BF-113930
19	EDWIN FABIAN	LARROTA RUEDA	F	36	NEUT	91,529,524	39	EIS-21551572

128. Así las cosas, resulta claro que el señor Andrés Felipe Díaz Arévalo es una persona de género masculino y se insiste en que la alternancia establecida en el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 es una garantía exclusiva del género femenino, tal y como lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-018 de 2018.

129. Respecto de este segundo problema jurídico, se advierte que la Sección Quinta del Consejo de Estado en el auto del 4 de septiembre de 2025³⁸, al resolver el recurso de

³⁷ El documento puede ser consultado en el índice 3 del sistema de información SAMAI del proceso con radicado 68001-23-33-000-2025-00404-02.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 4 de septiembre de 2025, M.P. Gloria María Gómez Montoya, Rad. 68001-23-33-000-2025-00404-01.



apelación contra el auto que suspendió provisionalmente los efectos del acto de elección acusado, concluyó:

87. De conformidad con lo expuesto, esta Corporación precisa que la finalidad del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 es garantizar la visibilización y el empoderamiento político de las mujeres, a través de la implementación de una medida afirmativa que responde a las condiciones históricas de exclusión que han limitado su participación en los espacios de dirección política. Bajo este entendido, la alternancia prevista en dicha norma **no constituye un trato discriminatorio hacia otros grupos históricamente marginados, incluidos aquellos con identidad de género u orientación sexual diversa, pues su propósito se circunscribe a remediar la baja representación femenina en los órganos de poder.** (Negrita propia)

130. Así las cosas, la elección del señor Andrés Felipe Díaz Arévalo como primer vicepresidente del Concejo de Bucaramanga, desconoce el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 a pesar de que sea el «único representante de la comunidad LGBTIQ+».

131. Por lo tanto, este cargo de los recursos de apelación tampoco tiene vocación de prosperidad.

132. En conclusión, los argumentos sobre los que se erigieron los recursos de apelación no prosperaron y, por ello, se confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 15 de octubre de 2025, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda y se declaró la nulidad de la elección del señor Andrés Felipe Díaz Arévalo como primer vicepresidente de la Mesa Directiva del Concejo de Bucaramanga para el año 2026.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 15 de octubre de 2025, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo de Santander para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado



Radicado: 68001-23-33-000-2025-00404-02
Demandante: Daniela Torres Zárate
Demandado: Andrés Felipe Díaz Arévalo

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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