



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

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

MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá D.C., seis (6) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2025-00010-00
Demandante: JORGE ELIÉCER ORTEGA CAMACHO
Demandada: IRIS MARÍN ORTIZ DEFENSORA DEL PUEBLO PARA EL PERIODO 2024-2028

Temas: Participación de las mujeres en la conformación de ternas a cargos públicos. Análisis de principios constitucionales que supera el escenario de la medida cautelar.

AUTO QUE ADMITE DEMANDA Y RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Decide la sala sobre la admisión de la demanda de nulidad electoral, presentada por el señor Jorge Eliécer Ortega Camacho contra el acto de elección de la señora Iris Marín Ortiz como defensora del Pueblo para el periodo 2024-2028 y la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de dicha decisión.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1. En ejercicio de la acción de nulidad electoral, el señor Jorge Eliécer Ortega Camacho presentó demanda con el fin de que se declare la nulidad del acta 165 del 16 de agosto de 2024, por medio de la cual, la Cámara de Representantes eligió a la señora Iris Marín Ortiz como defensora del Pueblo para el periodo 2024-2028 y solicitó la suspensión provisional de esa elección.

1.1. Pretensiones

2. El actor solicitó la declaración de nulidad del acto de elección de la ciudadana Iris Marín Ortiz para el para el periodo 2024-2028, contenido en el acta 165 de la sesión ordinaria del 16 de agosto de 2024 de la plenaria de la Cámara de



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

Representantes del Congreso de la República de Colombia, publicada en la Gaceta del Congreso núm. 1959 de del 14 de noviembre de 2024.

3. Como consecuencia de lo anterior solicitó «que se ordene al presidente de la República que presente una nueva terna que cumpla con los requisitos de la cuota de género para la elección de un nuevo Defensor del Pueblo. Que se ordene al Congreso de la República – Cámara de Representantes la realización de la elección del Defensor del Pueblo con base en la postulación señalada en la pretensión anterior».

4. Que, además, se decrete la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto de elección.

1.2. Hechos

5. El demandante narró, que el 8 de agosto de 2024, el presidente de la República presentó la terna de candidatos para la elección del cargo de defensor del Pueblo, compuesta, exclusivamente, por mujeres.

6. Expuso que, en sesión ordinaria del 16 de agosto de 2024, la Cámara de Representantes eligió a la señora Iris Marín Ortiz como la defensora del Pueblo para el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2024 y el 31 de agosto de 2028. Elección contenida en el acta 165, publicada en la Gaceta del Congreso núm. 1959 de del 14 de noviembre de 2024.

1.3. Concepto de la violación

7. Sostuvo el accionante que:

7.1. El acto demandado desconoce los artículos: 13, 40 y 43 de la Constitución Política de Colombia; 1°, 23 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 3°, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2° de la Ley 24 de 1992; y 6° de la Ley 581 de 2000.

7.2. La elección vulneró el derecho a la igualdad, que garantiza que todas las personas, independientemente de su género, raza, religión o cualquier otra característica, tengan las mismas oportunidades para acceder a cargos públicos.

7.3. El derecho de acceso y desempeño de funciones y cargos públicos, contenido en el artículo 40 constitucional, debe aplicarse de manera igualitaria tanto a hombres como a mujeres. Por tanto, la exclusión de los hombres de la



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

terna para la elección de defensor del Pueblo restringió, injustificadamente, su posibilidad de participar en el proceso de selección para un cargo público de alta relevancia.

7.4. Al haber limitado la terna a candidatas mujeres se discriminó por razón de género a los hombres, actuación con la que se desconocieron los compromisos internacionales asumidos por el país en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

7.5. Se desconoció el artículo 6° de la Ley 581 de 2000, que establece que, para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de ternas, se deberá incluir por lo menos una mujer y para la designación de cargos que deban proveerse por el sistema de listas, se deben incluir hombres y mujeres en igual proporción.

7.6. La norma mencionada no justifica una terna exclusivamente femenina, sino que sugiere que debe haber un balance que garantice la inclusión de mujeres y hombres.

7.7. Al no haber incluido al menos un hombre en la terna postulada por el presidente de la República se desconoció: i) igualdad y no discriminación, puesto que excluir a los hombres de la terna constituye una forma de discriminación indirecta al no garantizarles las mismas oportunidades para acceder a este cargo; ii) representación equilibrada y diversidad, ya que la Corte Constitucional ha subrayado la importancia de la diversidad y la representación equitativa de género en las decisiones públicas, especialmente en cargos que impliquen la defensa de los derechos humanos y la representación de la sociedad en su conjunto; iii) principio de participación y pluralidad de opiniones, puesto que, la inclusión de diversas perspectivas es esencial para asegurar que las decisiones en cargos públicos se ajusten a las necesidades y realidades de toda la población; iv) la participación plural y el acceso equitativo a los cargos públicos para todos los ciudadanos, sin distinción de género.

1.4. La solicitud de suspensión provisional

8. El accionante solicita la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto que declaró la elección de la ciudadana Iris Marín Ortiz como defensora del Pueblo para el periodo 2024-2028. Para sustentar la solicitud de suspender provisionalmente los efectos del acto acusado, el accionante argumenta que dicha decisión:



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

8.1. Vulneró el derecho fundamental a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia y en instrumentos internacionales como, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual asegura que todas las personas tengan acceso equitativo a cargos públicos sin discriminación por razones de género, lo que no se cumple al excluir injustificadamente a un grupo. En el mismo sentido, al dejar por fuera a los hombres de la terna se trasgredió el artículo 6° de la Ley 581 de 2000, que exige la representación equilibrada de género en ternas o listas para nombramientos públicos, ya que dicha disposición «si bien promueve la inclusión de mujeres, no ampara la exclusión total de hombres».

8.2. Desconoció también los principios (i) de diversidad y representación equitativa en la función pública; y, (ii) de participación y pluralidad, porque la terna femenina limitó la pluralidad de opiniones y perspectivas y se trasgredió el artículo 40 de la Constitución Política, que garantiza el derecho de todos los ciudadanos a participar en la formación y control del poder político.

8.3. Además aduce, que la suspensión es necesaria para «prevenir la consolidación de un acto que vulnera derechos fundamentales y contradice disposiciones legales y constitucionales claras».

3. El trámite de la solicitud

9. Mediante memorial presentado el 20 de enero de 2025¹, el suscrito magistrado ponente manifestó su impedimento para conocer del presente asunto, con fundamento en la causal del numeral 1° del artículo 141 del Código General del Proceso, para lo cual se explicó que, lo que se decida en el proceso podría tener un impacto en la situación laboral de su hijo, quien se desempeña como profesional universitario al interior de la Defensoría del Pueblo.

10. A través de auto proferido el 30 de enero de 2025², la Sala decidió declarar infundado el impedimento teniendo en cuenta que las circunstancias descritas por el suscrito magistrado no encuadran en el alcance y contenido de la causal ni tienen la entidad de alterar su capacidad para decidir de manera imparcial el presente asunto.

11. Mediante auto del 13 de febrero de 2025³, el despacho sustanciador corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional del acto de elección acusado

¹ Índice 006 de Samai.

² Índice 0010 de Samai.

³ Índice 25 de Samai.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

a las siguientes personas: i) a la señora Iris Marín Ortiz en su condición de demandada; ii) al presidente de la Cámara de Representantes; iii) al presidente de la República, y iv) a la señora agente del Ministerio Público, por el término común de cinco (5) días, con el fin de que expusieran lo que consideraran pertinente frente a su vocación de prosperidad.

4. Traslado de la solicitud⁴

12. Surtido el traslado de que trata el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la demandada, la Cámara de Representantes; el presidente de la República y el Ministerio Público presentaron escritos en los que se pronunciaron sobre la medida cautelar solicitada, de la siguiente manera:

4.1. Presidencia de la República

12. A través de apoderado judicial⁵, se opuso a la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado, con base en los siguientes argumentos:

12.1. La Ley 581 de 2000, modificada por la Ley 2424 de 2024, obliga a que se incluya como mínimo el nombre de una mujer dentro de la terna, pero no refiere un máximo y tampoco prohíbe que la terna se conforme solo por mujeres.

12.2. La Ley mencionada ha sido crucial para contrarrestar históricas desigualdades y garantizar una representación más equitativa en las esferas de toma de decisiones del Estado.

12.3. La Ley Estatutaria 1475 de 2011 extendió estos principios al ámbito político, al exigir que al menos el 30% de las listas de candidatos para elecciones populares estén compuestas por mujeres cuando se elijan más de cinco curules. Precisamente, en su exposición de motivos, se explicó que «las cuotas de género son un tipo de acciones positivas de carácter temporal, correctivo y compensatorio que persigue acelerar la igualdad material entre hombres y mujeres».

12.4. Los esfuerzos legislativos y jurisprudenciales han estado orientados a eliminar estas brechas de participación entre hombres y mujeres. Al respecto

⁴ Índice 30 de Samai: el traslado corrió del 27 al 31 de enero de 2025. Notificado por correo electrónico: índice 0029 de Samai.

⁵ Índice 35 y 36 de Samai.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

destacó que las medidas afirmativas han sido reiteradamente respaldadas por la Corte Constitucional⁶ la cual en reciente decisión consideró que: «(..) instrumentos como la aplicación temporal de ternas conformadas exclusivamente por mujeres o incentivos de diversa índole para el fomento de la participación de las mujeres son herramientas que válidamente pueden permitir una implementación más oportuna del mandato de paridad el cual, como se ha explicado en esta sentencia, tiene suficiente sustento en la Constitución».

12.5. Concluyó que la solicitud de suspensión provisional del acto acusado no cumple con la carga argumentativa requerida puesto que el accionante omitió demostrar la inminencia del daño; la amenaza o vulneración de un derecho y la infracción de una norma.

4.2. Cámara de Representantes

13. A través de apoderado, señaló que la solicitud de medida cautelar «recae sobre la “presentación de una terna” y no directamente sobre el acto administrativo que demanda, lo que permite inferir que el accionante no cumple con la carga argumentativa suficiente para determinar que “la terna” sea causal suficiente para anular el acto administrativo demandado o que su vigencia configure un factor determinante de un perjuicio irremediable, que justifique la necesidad de decretar la suspensión provisional del acto administrativo demandado» (sic a la cita).

4.3. Defensora del Pueblo Iris Marín Ortiz

14. Sostuvo que los argumentos presentados no atacan directamente la elección, objeto del proceso, ya que la conformación de la terna es un acto previo que no puede ser atacado a través de una demanda de nulidad electoral el de elección. Sustentó su defensa en los siguientes argumentos:

14.1. El actor le dio un mismo significado a diferentes disposiciones constitucionales e internacionales y no precisó su contenido específico, pues se limitó a señalar que protegen el acceso de los hombres a cargos públicos, sin observar que cada una de esas normas establece garantías diferenciadas.

14.2. El accionante no realizó una confrontación objetiva del contenido de cada una de las normas que estima infringidas con el acto demandado, solo las señaló y les confirió el mismo alcance normativo a todas.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-136 de 2024.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

14.3. La conformación de una terna exclusivamente femenina no constituye una medida discriminatoria en contra de los hombres, sino una acción afirmativa legítima, destinada a corregir desigualdades estructurales en la participación política de las mujeres.

14.4. La adopción de estas medidas ha sido avalada tanto a nivel nacional como internacional, con el fin de reconocer la histórica «subrepresentación» de las mujeres en cargos de alto nivel, eliminar las desigualdades estructurales y fomentar sociedades más inclusivas.

14.5. En el ámbito internacional, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) establece en su artículo 4 que los Estados pueden adoptar medidas especiales temporales para acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres. Enfoque que ha sido ratificado por diversos órganos internacionales, como el Comité de Derechos Humanos de la ONU, que en el caso «Jacobs vs. Bélgica» validó la exigencia de cuotas de género en la conformación del Consejo Superior de Justicia como una medida razonable y proporcional para garantizar la representación femenina en espacios de decisión.

14.6. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que las acciones afirmativas, dirigidas a aumentar la participación de la mujer en la vida política no solo son compatibles con los principios de igualdad y no discriminación, sino que constituyen un deber de los estados para garantizar la equidad en el ejercicio de los derechos políticos.

14.7. La Constitución Política de Colombia reconoce, en sus artículos 13, 40 y 43, la obligación del Estado de promover la igualdad material, con especial énfasis en los derechos de las mujeres.

14.8. La Corte Constitucional ha respaldado, en reiteradas ocasiones, la validez de estas medidas afirmativas, entre otros, en los siguientes casos: i) sentencia C-371 de 2000, en la que reconoció que la baja representación femenina en cargos de decisión no obedece a la falta de mérito, sino a factores estructurales de discriminación que deben ser corregidos mediante acciones afirmativas; ii) sentencia C-490 de 2011, en la cual la Corte reiteró que estas medidas no imponen restricciones desproporcionadas a los derechos fundamentales, sino que buscan garantizar la igualdad sustantiva; iii) sentencia C-136 de 2024, que enfatizó que la representación femenina en espacios de poder contribuye al fortalecimiento de la democracia y a la toma de decisiones más inclusivas y equitativas.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

14.9. El Consejo de Estado también ha reconocido la validez de las cuotas de género como un mecanismo para garantizar la igualdad en el acceso a cargos públicos. Aludió que esta corporación anuló la elección de un ministro de Defensa debido al incumplimiento de la cuota de género, exigida para la conformación del gabinete ministerial.

14.10. La normativa y jurisprudencia nacional e internacional contemplan la implementación de medidas afirmativas para garantizar la participación equitativa de las mujeres en cargos de decisión, por ello, la conformación de una terna exclusivamente femenina para la elección de la Defensora del Pueblo es jurídicamente válida y constituyó un paso necesario para corregir la histórica subrepresentación de las mujeres en este tipo de procesos.

15. Finalmente, presentó una revisión de la participación histórica de las mujeres en cargos seleccionados, mediante ternas para demostrar que han estado significativamente subrepresentadas. Al respecto destacó que (i) en la Corte Constitucional, de los 44 magistrados elegidos desde su creación, solo 7 han sido mujeres; (ii) en la Fiscalía General de la Nación, de 10 fiscales elegidos, 2; (iii) en la Procuraduría General de la Nación, una mujer ha ocupado el cargo; (iv) en la Defensoría del Pueblo, de 9 defensores elegidos históricamente, 8 fueron hombres. Con base en las cifras mencionadas, sostiene que, pese a los avances en materia de equidad de género, la participación de las mujeres en altos cargos de decisión sigue siendo baja. Por ello, la conformación de ternas exclusivamente femeninas se enmarca dentro de acciones afirmativas que buscan corregir esta desigualdad y garantizar una representación más equitativa en las instituciones del Estado.

4.4. Ministerio Público

16. La señora agente del Ministerio Público se pronunció respecto de la solicitud de medida cautelar en los siguientes términos:

16.1. Conforme al contenido del artículo 281 constitucional, la función atribuida al presidente de la República es discrecional, en tanto el ordenamiento jurídico no le exige un procedimiento o algún parámetro para seleccionar a las personas que integrarán la terna que someterá a votación de la Cámara de Representantes, por lo que, en principio, el único límite que tiene el primer mandatario a la hora de realizar la postulación, es observar que las personas reúnan los requisitos para el cargo.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

16.2. Señaló que «toda acción encaminada a redundar en la posibilidad del ejercicio participativo de las mujeres en mayor número involucra el cumplimiento y desarrolla los mandatos constitucionales, los compromisos derivados de tratados internacionales, así como las garantías fundamentales consignadas en los artículos 13, 40, 43 y 107 de la Constitución Política, en contraposición a lo señalado por el demandante».

16.3. El actor invoca la Ley 581 de 2000, modificada por la Ley 2424 de 2024, pero olvida que dicha norma fue expedida con la finalidad de crear «los mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación a que tiene derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, incluidas las entidades a que se refiere el inciso final del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia, y además promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil».

En consecuencia, solicitó negar la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

17. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 149 del CPACA⁷ y el artículo 13 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 modificado por el Acuerdo 434 de 2024, que contiene el reglamento interno del Consejo de Estado, la Sección Quinta es competente para conocer en única instancia del presente proceso, en tanto, la discusión recae sobre el acto de elección de la señora Iris Marín Ortiz, como defensora del Pueblo para el periodo 2024-2028 y la solicitud de suspensión provisional de los efectos de dicha decisión.

⁷ «Artículo 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. 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 Vicesfiscal General de la Nación y del Vicedefensor del Pueblo.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

2. Admisión de la demanda

18. Para la admisión de la demanda en materia electoral se exige el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la individualización de las pretensiones de que trata el artículo 163, que la demanda se presente en la oportunidad prevista en la letra a) del numeral 2 del artículo 164 y que se acompañe de los anexos señalados en el artículo 166 de ese mismo estatuto, además, de la verificación de la debida acumulación de causales de nulidad a que se refiere el artículo 281 modificados por la Ley 2080 de 2021.

19. En este caso, el acto demandado está contenido en el acta 165, de la sesión ordinaria de la Cámara de representantes llevada a cabo el 16 de agosto de 2024, publicada en la Gaceta del Congreso 1959 de del 14 de noviembre de 2024.

20. La demanda fue radicada el 16 de enero de 2025, es decir, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la publicación del acto, realizada el 14 de noviembre de 2024, por consiguiente, se presentó dentro del término, conforme a la previsión del artículo 164 numeral 2 literal a) del CPACA⁸.

21. Igualmente, la demanda incluyó la designación de las partes, las pretensiones formuladas, la descripción de los hechos, los fundamentos de derecho, la solicitud de pruebas que pretende hacer valer en el proceso y las direcciones electrónicas para las respectivas notificaciones.

22. En consecuencia, como la demanda cumple con las exigencias legales se admitirá, respecto del acto declaratorio de elección que es el acto electoral definitivo, de conformidad con el artículo 139 del CPACA.

3. De la medida cautelar de suspensión provisional

⁸ ARTÍCULO 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada (...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1o del artículo 65 de este Código.

En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

23. El artículo 238 de la Constitución Política establece la facultad que tiene la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

24. En desarrollo de dicho mandato, el capítulo XI del título V de la parte segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno.

25. En materia de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, el artículo 231 *ibidem* fijó una serie de requisitos en los siguientes términos:

ARTÍCULO 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 (...).

26. Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se extrae que, para que pueda decretarse la suspensión provisional de un acto en materia electoral, debe realizarse su análisis frente a las disposiciones superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente.

27. De lo anterior se colige respecto de la suspensión provisional del acto en materia electoral que esta procede por violación de las disposiciones normativas constitucionales o legales citadas en el escrito correspondiente, si dicha violación surge del análisis del acto demandado y su cotejo con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con aquella⁹. Esto implica que el demandante puede sustentar su petición e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados, o remitirse a los argumentos de la demanda, lo cual será entendido de su solicitud respectiva, y que el juez o sala encargada de su estudio, debe realizar un análisis de esas posturas y de las pruebas aportadas para determinar la

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 15 de noviembre de 2018, C.P: Carlos Enrique Moreno Rubio, radicado no. 11001-03-28-000-2018-00133-00.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

viabilidad o no de la medida.

28. No obstante, resulta oportuno precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional, por cuanto es claro que debe analizarse en cada caso concreto la implicación de esta con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y, en últimas, su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso e incluso, el fallo sea diferente.

4. Decisión sobre la medida cautelar

29. El demandante aseguró que la conformación de una terna exclusivamente femenina infringió los artículos 13¹⁰ y 40¹¹ de la Constitución Política de Colombia; 23¹² de la Convención Americana de Derechos Humanos; y 6° de la

¹⁰ **ARTICULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

¹¹ **ARTICULO 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

¹² Artículo 23. Derechos Políticos:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

Ley 581 de 2000¹³. Sostuvo que al limitar la participación solo a candidatas mujeres se restringió de manera injustificada el derecho de los hombres a acceder al cargo, se impidió la pluralidad de opiniones y perspectivas y se desconoció el principio de equidad en el acceso a funciones públicas; situación que afectó la legitimidad del proceso electoral y la participación equilibrada en la postulación al cargo.

30. Por su parte, los argumentos presentados por la señora Iris Marín Ortiz en su condición de demandada, la Cámara de Representantes, el presidente de la República y el Ministerio Público pueden resumirse en que la solicitud de medida cautelar no reúne los requisitos de ley, por las siguientes razones: i) no contiene una carga argumentativa suficiente; ii) no se identificaron las normas desconocidas con la expedición del acto demandado puesto que a todas se les otorgó un mismo significado sin precisar su contenido específico; iii) los argumentos presentados no atacan directamente el acto sino la terna presentada por el presidente, que constituye un acto previo y autónomo no cuestionable a través del proceso de nulidad electoral; iv) la elaboración de una terna compuesta exclusivamente por mujeres constituye una medida afirmativa legítima para garantizar la participación equitativa de las mujeres en cargos de decisión.

31. Conforme al artículo 231 del CPACA, cuando la medida cautelar se refiere a la suspensión del acto demandado se requiere que la infracción se desprenda de su confrontación con las normas que se invocan como desconocidas o de las pruebas allegadas hasta ese momento procesal.

32. El accionante aportó con el escrito de demanda, los siguientes documentos:

- Acta de la sesión ordinaria del 16 de agosto de 2024 de la plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso 1959 del 14 de noviembre de 2024 (acto de elección).

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

¹³ **ARTICULO 6o. NOMBRAMIENTO POR SISTEMA DE TERNAS Y LISTAS.** <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de ternas, se deberá incluir, en su integración, por lo menos el nombre de una mujer.

Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore incluirá hombres y mujeres en igual proporción.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

- Oficio del 8 de agosto de 2024, mediante el cual, se envía a la Cámara de Representantes, la terna para el cargo de defensor del Pueblo, por el presidente de la República.
- Acta 014 de estudio y dictamen de hojas de vida de la terna para la elección de defensor del Pueblo 2024 – 2028, realizada por la Comisión Legal de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes.
- Acta de posesión de la demandada ante el presidente de la República.

33. De acuerdo a las pruebas aportadas, el presidente de la República postuló al cargo de defensor del Pueblo, a las siguientes personas: Dora Lucy Arias Giraldo, Iris Marín Ortiz y Jomary Liz Ortegón Osorio. A partir de dicha terna, la Cámara de Representantes eligió a la señora Iris Marín Ortiz para desempeñarlo.

34. El actor estima que la elección de la defensora del Pueblo trasgrede el artículo 6° de la Ley 581 de 2000, que exige la representación equilibrada de género en ternas o listas para nombramientos públicos, porque, en su sentir, dicha disposición «si bien promueve la inclusión de mujeres, no ampara la exclusión total de hombres».

35. Es necesario precisar que la referida ley estatutaria reglamentó «la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones», en su artículo primero la norma consagra que su finalidad es «crear mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación a que tiene derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público...».

36. Al realizar el estudio de constitucionalidad de la norma, la Corte Constitucional¹⁴ determinó que el propósito de la ley «no sólo no vulnera la prohibición contenida en el artículo 13 de la Carta de establecer discriminaciones en razón del sexo, sino que, al revés, pretende eliminar la discriminación que una práctica secular ha determinado en perjuicio de las mujeres».

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-371-00 de 29 de marzo de 2000, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

37. Frente al artículo 40 de la carta política, consideró que la norma en cita se amoldaba al postulado consagrado en tal disposición, según el cual, es obligación de las autoridades garantizar «la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública», deber con el cual se reconoció que «en Colombia las mujeres conforman un grupo -de hecho- discriminado y subrepresentado políticamente».

38. Entre los cuestionamientos que se planteó la corporación para decidir sobre la exequibilidad de la disposición, se encontraba el referente a, si las acciones afirmativas y el trato especial con fundamento en el género, puede ser violatorio del artículo 13 de la Constitución Política. La respuesta fue negativa.

39. Sostuvo la Corte, que esas acciones, incluyendo las de discriminación inversa están expresamente autorizadas por la norma superior y, por tanto, las autoridades pueden «apelar a la raza, al sexo o a otra categoría *sospechosa*, para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables».

40. También consideró la corporación, que las medidas afirmativas o de discriminación inversa son válidas siempre y cuando, la diferencia en el trato que en virtud de ella se establezca, sea razonable y proporcionada.

41. En este contexto, la violación alegada no se extrae de la sola confrontación del acto demandado con las disposiciones jurídicas presuntamente infringidas puesto que, el cargo propuesto involucra principios constitucionales y derechos fundamentales, que han sido objeto de interpretación por los órganos de cierre de la jurisdicción constitucional y de lo contencioso administrativo.

42. En tal sentido, es necesario un ejercicio hermenéutico adecuado que permita determinar si la conformación de la terna para el cargo de defensora del Pueblo vulnera el contenido del artículo 6 de la Ley 581 de 2000 y demás normas mencionadas en la demanda y si restringe de manera irrazonable y desproporcionada la igualdad material, la participación política y el acceso a cargos públicos, entre otras garantías constitucionales, al excluir nombres de hombres.

43. En este sentido, el análisis que debe realizarse requiere del estudio específico de los supuestos fácticos que rodean el caso y el de otras normas e instrumentos internacionales, así como precedentes jurisprudenciales sobre el alcance de los principios y derechos invocados; ejercicio que corresponde al escenario de la sentencia.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

44. En conclusión, hasta este estado del litigio no se cuenta con suficientes elementos que lleven a considerar que en el proceso de elección demandado se cometieron irregularidades que afectan su validez y, en consecuencia, no se cumplen los presupuestos de procedencia de la medida cautelar solicitada; sin perjuicio de que una vez adelantadas las demás etapas procesales se llegue a una conclusión diferente, toda vez que esta decisión no implica prejuzgamiento.

45. En este mismo sentido, la Sala se pronunció en un caso en el que se exponían argumentos similares a los que sustentan la solicitud de medida cautelar objeto del presente análisis. En esa ocasión la Sala consideró que, la transgresión a las normas convencionales debía ser estudiada en la sentencia con fundamento en los argumentos de contradicción y las pruebas que se allegaran al proceso.¹⁵

5. Otras decisiones

45. Obran en el expediente los poderes otorgados por:

- El señor Juan Enrique Aaron Rivero, jefe de la división jurídica de la Cámara de Representantes, a la abogada Anyela Marcela Cuervo Rubio, con el fin de que ejerza su representación judicial dentro del proceso de la referencia.
- La señora Paula Robledo Silva, secretaria jurídica de la Presidencia de la República, al abogado Milton Alexander Dionisio Aguirre con el fin de que ejerza su representación judicial dentro del proceso de la referencia.

46. Revisados los escritos y documentos de identificación se advierte que cumplen con los requisitos de ley, en consecuencia, se reconocerá personería para el efecto en los términos de los mandatos conferidos.

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

III. RESUELVE

Primero: Por reunir los requisitos legales de oportunidad y forma, admítase en única instancia la demanda presentada por Jorge Eliécer Ortega Camacho contra el acto de elección de Iris Marín Ortiz como defensora del Pueblo para

¹⁵ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, magistrado ponente: Luis Alberto Álvarez Parra, auto del veinticinco (25) de julio de dos mil veinticuatro (2024), nulidad electoral, radicación: 11001-03-28-000-2024-00132-00.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

el periodo 2024-2028, contenido en el acta 165 de la sesión ordinaria del 16 de agosto de 2024 de la plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso núm. 1959 de del 14 de noviembre de 2024; para el efecto se dispone:

1. Notifíquese personalmente a la señora Iris Marín Ortiz, en la forma establecida en el literal a) del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

En el evento de no ser posible su notificación personal, procédase de conformidad con lo establecido en los literales b) y c) del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

2. Notifíquese al presidente de la Cámara de Representantes, autoridad que expidió el acto demandado y, al presidente de la República, quien intervino en su expedición, en los términos del numeral 2 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

3. Infórmese a la parte demandada, a las autoridades que intervinieron en la expedición del acto acusado y a los demás vinculados a este proceso que la demanda podrá ser contestada dentro de los quince (15) días siguientes a aquel en que sea hecha la notificación personal del auto admisorio o la publicación del aviso, según corresponda.

4. Notifíquese personalmente al agente del Ministerio Público, según lo dispuesto en el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5. Notifíquese por estado esta decisión al señor Jorge Eliecer Ortega Camacho, demandante en el presente asunto.

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

7. Infórmese a la comunidad la existencia de este proceso en la forma prevista en el numeral 5 del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

8. Comuníquese al director general o al representante delegado para recibir notificaciones de la Agencia Nacional del Estado en los términos del artículo



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho

Demandada: Iris Marín Ortiz

Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

9. Adviértase a la Cámara de Representantes y al presidente de la República, que durante el término para contestar la demanda deberán allegar copia de los antecedentes administrativos del acto acusado que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

Segundo: Niégase la suspensión provisional de los efectos del acto de elección de la señora Iris Marín Ortiz como defensora del Pueblo para el periodo 2024-2028, contenido en el acta 165 de la sesión ordinaria del 16 de agosto de 2024 de la plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso núm. 1959 de del 14 de noviembre de 2024; de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

Tercero: Reconócese personería a la abogada Anyela Marcela Cuervo Rubio, como apoderada de la Cámara de Representantes, en los términos del poder obrante en el expediente visible en la Sede electrónica para la gestión judicial SAMAI.

Cuarto: Reconócese personería al abogado Milton Alexander Dionisio Aguirre, como apoderado del presidente de la República, en los términos del poder obrante en el expediente visible en la Sede electrónica para la gestión judicial SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho
Demandada: Iris Marín Ortiz
Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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