



FRANCISCO FAJARDO
Abogados & Asociados

Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

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

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2020-00083-00
Demandantes: RAMIRO BASILI COLMENARES SAYAGO Y ÁLVARO JESÚS SILVA COLMENARES
Demandada: MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO – PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN.
Temas: Principio de separación de poderes, procedimiento para la elaboración de la terna para la elección de procurador general de la Nación.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala procede a resolver la demanda de nulidad electoral presentada por los accionantes contra el acto de elección de Margarita Leonor Cabello Blanco como procuradora general de la Nación.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1. En ejercicio del medio de control de nulidad electoral¹, los señores Ramiro Basili Colmenares Sayago y Álvaro Jesús Silva² demandaron el acto de elección de Margarita Leonor Cabello Blanco como procuradora general de la Nación, emitido por el Senado de la República el 27 de agosto de 2020.

2. Lo anterior, con el objeto de que se acceda a la siguiente pretensión:

Se declare la nulidad de la elección de la Procuradora General de la Nación, que recayera en la doctora MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO, para ejercer las funciones de Procuradora general de la Nación, cuya elección es contraria a las normas del Ordenamiento Constitucional, que consagran la designación para ejercer las funciones del cargo citado (sic a toda la cita).

¹ Previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011.

² Actuando en nombre propio.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

1.1. Fundamentos fácticos

3. En síntesis, la parte actora relató que el presidente de la República³, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado habrían designado a los candidatos integrantes de la terna para la elección del cargo de procuradora general de la Nación⁴ sin el debido acatamiento del principio constitucional de mérito en el acceso a cargos públicos y, en el caso de la candidata postulada por el jefe del ejecutivo en el orden nacional, «sin agotar los procedimientos de la convocatoria pública meritocrática».

4. En concepto de los demandantes, pese a la situación mencionada, el Senado de la República eligió como procuradora general de la Nación a la demandada sin objetar de ninguna manera la postulación de los candidatos que integraron la terna.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

5. A juicio de los accionantes, el acto demandado desconoció los artículos 40 ordinal 7, 113, 125 inciso segundo, y 126 inciso cuarto de la Constitución Política.

6. Los demandantes precisaron que los apartes señalados de los artículos 125 y 126 del texto constitucional fueron transgredidos por parte del presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Con relación al jefe de Estado, anotó que, pese a estar facultado para elaborar una terna, «omitió el proceso administrativo de convocatoria pública meritocrática, en la escogencia de su candidato», lo cual aparejó que escogiera a su arbitrio.

7. En lo que se refiere a las Altas Cortes señaló que, aun cuando se efectuó una convocatoria pública para escoger al candidato que conformaría la terna, dicho procedimiento pudo afectarse «ante la ausencia de transparencia, y criterios de méritos para la elección del candidato postulado». En su criterio, quedó en entredicho la transparencia y los criterios meritocráticos puesto que, pese a que se estudiaron hojas de vida y se efectuaron entrevistas, no se informaron o publicaron los porcentajes obtenidos por los aspirantes, lo que impidió que estos pudiesen ser impugnados por los ciudadanos interesados.

8. En similares términos sustentaron la transgresión del artículo 40 constitucional, mientras que, con relación a la violación del artículo 113 superior, se indicó que la conducta del entonces presidente de la República y las dos altas corporaciones judiciales participantes en la conformación de la terna conllevó al desconocimiento del principio de separación de poderes y de la autonomía e independencia de la Procuraduría General de la Nación. Lo anterior, por cuanto

³ Periodo 2018-2022.

⁴ Margarita Leonor Cabello Blanco, Wilson Ruiz Orejuela y Juan Carlos Cortés González, respectivamente.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

indicaron que la accionada es una «agente política» del ejecutivo, pues ostentó previamente el cargo de ministra de justicia.

2. Trámite de la demanda

2.1. Admisión

9. El 3 de marzo de 2023⁵ se admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones y comunicaciones de rigor. Además, se requirió al Senado de la República y al director administrativo de la Presidencia de la República para que allegaran copia íntegra de los antecedentes del acto acusado que se encontraran en su poder y que hasta el momento no reposaren en el trámite⁶.

2.2. Contestaciones

2.2.1. Margarita Leonor Cabello Blanco⁷

10. Solicitó que se desestimaran las pretensiones de la parte demandante porque la elección no vulneró las normas que regulan el trámite de la elección controvertida. Además, adujo que el accionante no cumplió con la carga de exponer de forma amplia y suficiente el concepto de la violación. En su criterio, solo se reprochó la falta de un concurso público meritocrático para llevar a cabo la escogencia de los candidatos para procurador general de la Nación.

11. Puntualizó que la presunta transgresión del artículo 40 superior no se presentó, en tanto dicha disposición se refiere a la participación ciudadana y sus derechos políticos, mientras que el acto de su escogencia para conformar la terna a procurador general de la Nación es una competencia exclusiva del ejecutivo.

12. Así mismo manifestó que, según el artículo 125 constitucional, el cargo de procurador no es de carrera, sino que su nombramiento corresponde al Senado (art. 276 CP), previa conformación de una terna enviada por el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, circunstancia que descarta la escogencia por un concurso de méritos, además, porque no existe norma que obligue al presidente a realizar un concurso reglado⁸.

⁵ Índice SAMAI 20. Inicialmente, los magistrados de la Sección Quinta, con excepción del ponente de esta decisión, quien para la época no hacía parte de la Corporación, se declararon impedidos para conocer del proceso con fundamento en que participaron en el trámite para la conformación de la terna para la elección de la procuradora general de la Nación. Este impedimento fue declarado infundado por la Sección Tercera de esta Corporación por considerar que el acto demandado es la elección de quien fuese postulada por el presidente de la República, y no el Consejo de Estado, con lo cual se descartaba el interés directo previsto en el artículo 141.1 CGP. Luego, esta Sección declaró fundado el impedimento formulado por el magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, de conformidad con lo señalado en el artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior, en atención a que su hija desempeña un cargo del nivel asesor adscrito al despacho de la procuradora General de la Nación, demandada en este proceso.

⁶ De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 175 del CPACA.

⁷ Índice SAMAI 71.

⁸ Consejo de Estado, conjuez Jorge Iván Acuña Arrieta, de diciembre 1º de 2020, Rad. 110010315000 2020 03645-00.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

13. Finalmente, esgrimió que el presidente de la República y el Senado ejercieron la competencia establecida en el artículo 173.7 superior, lo cual en el contexto de la Constitución de 1991 persigue el equilibrio entre poderes públicos. Por ello, señaló que no se desconoció el artículo 113 de dicho texto constitucional.

2.2.2. Consejo de Estado⁹

14. A través de su presidente, señaló que el procurador general de la Nación se elige por el Senado de la República, de una terna integrada por candidatos postulados por el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, sin que exista alguna disposición que condicione su elección. A su vez, adujo que los artículos 125 y 126 superiores no son aplicables al caso concreto, comoquiera que prevén un procedimiento aplicable a otro tipo de empleos de los órganos y entidades del Estado.

15. Puso de presente que la Sección Quinta¹⁰, en un proceso similar en el que fue actor el hoy accionante, señaló que en aquellos eventos en que no se ha establecido un procedimiento de elección definido, resultan aplicables los artículos 125 y 126 constitucionales, salvo cuando existe un régimen especial de designación, como el del procurador general de la Nación, el cual no es susceptible de convocatoria pública.

16. En ese contexto, afirmó que esta corporación¹¹ realizó una convocatoria pública para la elección de su postulado a la terna para ocupar el cargo de procurador general de la Nación 2021-2025¹², a la que se postularon 25 personas y 10 resultaron preseleccionadas, previa valoración de hojas de vida y entrevistas de los aspirantes, de los que finalmente se eligió al doctor Juan Carlos Cortés González¹³. A su juicio, dicha «elección [...] se desarrolló en el marco de un procedimiento discrecional que no impuso la publicación de las consideraciones que se tuvieron en cuenta para elegir al candidato».

17. Concluyó que los reproches propuestos por parte de los demandantes son meras apreciaciones subjetivas, en tanto, de las mismas, no se desprende el desconocimiento de preceptos legales en sus actuaciones, en lo que concierne a la conformación de la terna para el cargo de procurador general de la Nación.

⁹ Índice SAMAI 74.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 27 de mayo de 2021. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Expediente 11001-03-28-000-2021-00009-00 y 30 de septiembre de 2021. Consejera ponente: Rocío Araújo Oñate. Expediente 11001-03-28-000-2021-00006-00.

¹¹ En ejercicio de la potestad asignada en los artículos 237, numeral 6 y 275 de la Constitución Política; 35, numeral 10 de la Ley 270 de 1996 y 109, numeral 10 de la Ley 1437 de 2011, el 4 de junio de 2020.

¹² La cual se publicó en la página web de la Corporación y en el diario El Tiempo

¹³ Conforme consta en el Acta No. 25 de las sesiones del 10 y 11 de agosto de 2020 de la Sala Plena del Consejo de Estado, la cual tiene carácter reservado de conformidad con el artículo 57 de la Ley 270 de 1996 y en el Acuerdo No. 094 del 11 de agosto de 2020.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

2.2.3. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República¹⁴ y Congreso de la República¹⁵

18. Las entidades no presentaron escrito de contestación de la demanda. Sin embargo, en atención a lo ordenado mediante auto admisorio, ambas instituciones remitieron los antecedentes relacionados con la postulación de la demandada para conformar la terna al cargo de procuradora general de la Nación por parte del entonces presidente de la República, Iván Duque Márquez, así como lo informado por la Comisión de Acreditación Documental del Congreso de la República.

3. Auto que sometió el proceso al trámite de sentencia anticipada

19. Mediante auto del 3 de mayo de 2023¹⁶ se ordenó el trámite de sentencia anticipada, se decretaron las pruebas documentales aportadas por las partes, se fijó el litigio y se corrió traslado para alegar y al Ministerio Público para conceptuar, con fundamento en el artículo 182A del CPACA.

4. Alegatos de conclusión

20. El **Consejo de Estado**¹⁷ solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, por cuanto, en su criterio, los artículos 125 y 126 constitucionales «contienen mandatos residuales para la elección de aquellos funcionarios a los que la ley no les consagró un procedimiento especial», lo que no ocurre con la elección del procurador general de la Nación, pues el trámite para su designación «está definido en el artículo 276 Ibidem, que precisa, de un lado, la autoridad competente para la designación (Senado de la República) y, de otro, la forma de su elección (de terna conformada por el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado), al tanto que nada dice sobre la realización de una convocatoria pública en la conformación de la terna ni en la designación del cargo».

21. Adicionalmente, indicó que el proceso para la elección del candidato ternado por la corporación estuvo precedido por una convocatoria, conforme lo dispuesto en el correspondiente reglamento y que «[e]n el caso concreto, la convocatoria realizada por el Consejo de Estado para la elección de su postulado se efectuó en ejercicio de la competencia atribuida en los artículos 237, numeral 6 y 275 de la Constitución Política; 35, numeral 10 de la Ley 270 de 1996 y 109, numeral 10 de la Ley 1437 de 2011; en ese orden, el 4 de junio de 2020, se dispuso la publicación de la convocatoria en la página web de la Corporación y en el diario El Tiempo».

22. De tal modo, concluyó que la inclusión en la terna de Juan Carlos Cortés González cumplió con las normas constitucionales y legales aplicables, así como

¹⁴ Índice SAMAI 72.

¹⁵ Índice SAMAI 73.

¹⁶ Índice SAMAI 76.

¹⁷ Índice SAMAI 86.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

al respeto de los principios de publicidad, transparencia, igualdad, participación ciudadana y equidad de género.

23. La **accionada**¹⁸ reiteró que la parte demandante no había cumplido con la carga de exponer los motivos por los que consideró transgredido el artículo 40 de la Constitución Política; que la exigencia de realizar una convocatoria previa no se encuentra contemplada en las disposiciones aplicables al proceso de elección cuestionado, por lo que su exigencia comportaría el desconocimiento de los derechos fundamentales de la demandada; que la designación del candidato del presidente de la República es una «competencia exclusiva, privativa, autónoma y personal atribuida directamente por la Constitución Política al ejecutivo» por lo que, en todo lo no previsto en los artículos 173.7 y 26 superiores, debe ser ejercida conforme al fuero discrecional del mandatario.

24. Así mismo, se refirió a los procedimientos adelantados por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado y aseguró que cada una de las corporaciones desarrollaron una convocatoria pública, razón por la que cumplieron las directrices contempladas en los reglamentos correspondientes. De igual forma, adujo que «la convocatoria pública se diferencia del concurso de méritos, lo cual a todas luces el actor confunde y más teniendo de presente que la Constitución le otorga a los accionados las facultades para darse su propio reglamento en estos casos, artículo 235 No. 6º y 237 No.(sic) 6º de la Constitución Política, pero les da libertad de escogencia entre los convocados que cumplan con los requisitos».

25. Finalmente, después de hacer referencia a varios pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el principio de separación de poderes, indicó que no se presentó la vulneración del artículo 113 constitucional, puesto que la elección demandada «se encuentra amparada por el ordenamiento y, en especial, por el principio de colaboración armónica que autoriza la postulación por parte del presidente de la República de ministros de su despacho, a la manera como sucedió en el sub iudice (sic)».

26. La **parte demandante** reiteró lo alegado en su escrito inicial y, en ese sentido, indicó que conforme lo expresado en la contestación de la demanda, «se evidencia, que la candidata escogida por el Presidente, fue un acto propio, exclusivo y discrecional, sin sometimiento a lo preceptuado en el canon constitucional a que hacemos referencia. De ahí, que concluyamos que la Señora Procuradora LEONOR MARGARITA CABELLO BLANCO, sea una Agente Político directa del Gobierno saliente (sic a toda la cita)».

27. Manifestó no compartir la postura reiterada por esta Sección en relación con la aplicabilidad del artículo 126, inciso cuarto, de la Constitución Política, pues, en su criterio, no es adecuado establecer la aplicación excepcional de la disposición ante un vacío normativo y dicha disposición «no es solo aplicable para las Corporaciones Públicas que conforman el Congreso de la República, sino que

¹⁸ Índice SAMAI 87.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

también obliga aplicarlas a las Corporaciones Judiciales que tengan a su cargo la elección de servidores públicos (sic a toda la cita)».

28. Así, consideró que el artículo 126, inciso cuarto superior, debía aplicarse como norma complementaria del artículo 276 *ibídem*, «significando que la elección deberá realizarse mediante convocatoria pública, por selección con criterios meritocráticos, respetando los requisitos y procedimientos que garanticen los Principios de Publicidad, Transparencia, Participación Ciudadana, Equidad de Género y Criterio de Mérito para su Selección (sic a toda la cita)»; y que «deberá acogerse por extensión analógica las normas de la Ley 1904 de 2018».

29. El **Ministerio Público** guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

21. Conforme con lo señalado en el ordinal 4 del artículo 149 del CPACA¹⁹ y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, emitido por la Sala Plena de esta corporación, esta Sección es la competente para resolver en única instancia la demanda de nulidad electoral de la referencia.

2. Cuestión previa

22. Habida cuenta de que la demanda con que inició el presente proceso fue presentada el 7 de octubre de 2020²⁰, la Sala considera pertinente indicar que la primera decisión relativa a la admisión del proceso, en la que esta se inadmitió por yerros formales, solo se produjo hasta el 15 de febrero de 2023²¹.

23. Lo anterior, toda vez que, en atención a la participación de esta Corporación en la conformación de la terna que fue presentada al Senado de la República en el proceso que concluyó con la elección de la demandada como procuradora general de la Nación, se suscitaron varios impedimentos por parte de los integrantes de las secciones Primera, Segunda y Quinta del Consejo de Estado, los cuales fueron resueltos mediante providencia del 12 de octubre de 2022, por la Sección Tercera²². Adicionalmente, mediante escrito del 12 de diciembre de 2022²³, el magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio se declaró impedido para conocer del proceso, manifestación que fue aceptada en providencia del 26 de enero de 2023²⁴ por los demás integrantes de la Sección Quinta.

¹⁹ Competencia del Consejo de Estado en única instancia: «4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus comisiones (...)».

²⁰ Índice SAMAI 1.

²¹ Índice SAMAI 51.

²² Índice SAMAI 34.

²³ Índice SAMAI 41.

²⁴ Índice SAMAI 45.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

24. Así las cosas, se advierte que la prolongación del proceso de la referencia obedece exclusivamente al trámite de los impedimentos que fueron manifestados en el presente expediente de nulidad electoral.

3. Objeto de la decisión

22. Conforme a la fijación del litigio contenida en el auto del 3 de mayo de 2023, la Sala resolverá las pretensiones de la demanda por medio de los siguientes interrogantes:

- ¿Está viciado de nulidad el acto de elección de Margarita Leonor Cabello Blanco, como procuradora general de la Nación, por infringir los artículos 40 ordinal 7, 113, 125 inciso segundo, y 126 inciso cuarto de la Constitución Política?
- Con este propósito, debe resolverse si el presidente de la República, al ternar a la demandada para el cargo en comento, desconoció el procedimiento establecido para el efecto, en los términos que señala el accionante.
- Asimismo, se precisará si la presunta falta de publicidad por parte del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia de las calificaciones asignadas a los aspirantes que participaron en las convocatorias realizadas por dichas autoridades judiciales, para efectos de elegir a quienes conformarían la terna, desconocieron: i) el procedimiento contemplado para la integración de la terna y ii) los criterios de mérito y transparencia.
- Finalmente, si la conformación de la terna aparejó el desconocimiento del principio de separación de poderes y la autonomía e independencia de la Procuraduría General de la Nación.

23. Lo anterior, a partir del concepto de la violación reseñado en la presente providencia, junto con las razones de hecho y de derecho presentadas oportunamente por las partes. Esto, sin perjuicio de los problemas jurídicos que puedan surgir del debate principal.

24. En atención a lo señalado, la Sala se referirá a: i) el principio de separación de poderes y la intervención de las distintas ramas del poder público en la elección de los organismos independientes; ii) el procedimiento para la confección de la terna para la elección de procurador o procuradora general de la Nación; y iii) el caso concreto.

4. El principio de separación de poderes – intervención de los poderes públicos en la elección de órganos independientes

25. Tal y como ha sido reconocido tanto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como por la de esta Sección, el principio de separación de poderes



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

no solo constituye un elemento identitario de la Constitución Política de 1991, sino, en general, del propio modelo de Estado constitucional, en contraposición a la concentración unitaria del poder público que caracterizó a los estados monárquicos²⁵.

26. Así, la tridivisión del poder se traduce en una respuesta a «la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descansa únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente²⁶». De ahí que el principio de separación de poderes se considere como una de las máximas estructurales de la Constitución vigente.

27. Ahora bien, en relación con el principio constitucional en comento, se ha indicado que «tiene dos contenidos: uno estático, basado en la delimitación precisa de las competencias y facultades, aunado al reconocimiento de autonomía e independencia para las ramas del poder; y otro dinámico, que reconoce la necesidad de articular las funciones entre dichas ramas, con el fin de lograr el cumplimiento adecuado de los fines esenciales del Estado, así como impedir los excesos en el ejercicio de las competencias a partir de un modelo institucionalizado de mutuos controles²⁷».

28. Así las cosas, la Constitución de 1991 no incorporó un sistema rígido de separación de poderes, sino un modelo flexible en cuanto previo, como elemento estructurante el de la colaboración armónica entre los distintos órganos del Estado, en procura del cumplimiento de los fines constitucionales del mismo.

29. Por supuesto, el reconocimiento de la faceta dinámica o carácter flexible del principio, no implica la intromisión o suplantación de uno o más de los poderes públicos en la esfera de competencia exclusiva de otro, pues «al diseñar estas herramientas que permiten que los órganos del poder cooperen y se controlen mutuamente, el legislador no sólo debe respetar las esferas de competencias atribuidas por la Constitución a cada órgano del poder público, sino que debe además definir con precisión los respectivos ámbitos de competencias, y establecer las funciones correspondientes²⁸».

30. Debe indicarse igualmente que el constituyente de 1991 no solo se refirió a las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del poder público, sino que además dispuso la existencia de «otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado», entre los que se encuentran aquellos

²⁵ Por ejemplo, véanse: Corte Constitucional. Sentencia C-246 de 2004; y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 27 de mayo de 2021. Rad. 11001-03-28-000-2021-00009-00. M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-312 de 1997. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-253 de 2017. M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2014. M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

encargados de ejercer el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y los que integran la organización electoral²⁹.

31. Con el objeto de resguardar la independencia y autonomía con que cuentan tales entes, la Constitución de 1991 previó diferentes mecanismos tendientes a impedir una influencia excesiva de cualquiera de los poderes públicos en la designación de los funcionarios encargados de dirigir u orientar la labor de las autoridades en mención.

32. Ahora bien, en el marco de la colaboración armónica, la Constitución dispuso que, en la integración o conformación de determinados órganos constitucionales o de quienes los dirijan, participen una o varias ramas del poder público, en momentos distintos, bien, postulando candidatos, presentando ternas o realizando la elección o designación.

33. Existen algunas referencias en el texto superior que hacen patente la intención del constituyente de asegurar la participación de diversos actores en la designación de quienes dirigen aquellos organismos independientes de las tres ramas del poder público, pues ello se traduce en una «colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de pesos y contrapesos entre las ramas del poder público, como ocurre con distintas instituciones como el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Banco de la República, el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil³⁰».

34. Así, por ejemplo, para la conformación de la Corte Constitucional participan las tres ramas del poder público: las ramas ejecutiva y judicial, presentando sendas ternas, mientras que la rama legislativa, por medio del Senado de la República, realiza la elección. En el caso del fiscal general de la Nación es «elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente (sic) de la República³¹»;

35. Respecto de los órganos constitucionales autónomos, la Constitución también previó los mecanismos para la designación de quien habrá de dirigirlos, con la intervención de alguna o de varias de las ramas del poder público. De acuerdo con la Constitución, le corresponde al Congreso en pleno elegir al contralor general de la República, así como al Consejo Nacional Electoral; o a la Cámara de Representantes la elección del defensor del pueblo de terna que le remita el presidente de la República; el registrador nacional del Estado Civil se designa «por los Presidentes (sic) de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de

²⁹ Artículo 113 constitucional, en concordancia con el 117, 118, 119 y 120 del mismo texto.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-140 de 2020.

³¹ Artículo 249 de la Constitución Política.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley³²».

36. En cuanto al procurador general de la Nación, el Constituyente de 1991³³ consideró que la designación de este funcionario estuviera a cargo de la rama legislativa, específicamente en el Senado³⁴, por las funciones constitucionales que aquel ejerce³⁵ y como una forma de garantizar la autonomía de la entidad:

Como la atribución esencial del Procurador General de la Nación consiste en la vigilancia del orden jurídico, no es acertado disponer que ejerza sus funciones bajo la dirección del gobierno, no obstante que éste es objeto de su control. Por consiguiente, esa disposición debe ser abogada y sustituida por la que establezca que el Procurador General de la Nación dirige el Ministerio Público conforme a las reglas que determine la ley.

37. Ahora bien, es pertinente mencionar lo previsto en el texto superior respecto de la elección del contralor general de la República, los magistrados del Consejo Nacional Electoral y los integrantes de la Junta Directiva del Banco de la República, pues, si bien se trata de funcionarios que son designados por un único actor estatal (a saber: el Congreso de la República en los dos primeros casos y el presidente de la República en el último), no es menos cierto que el propio compendio constitucional cuenta con mecanismos que impiden la excesiva influencia de un único centro de poder respecto de tales designaciones.

38. En efecto, aun cuando la elección del contralor general de la República corresponde de manera exclusiva al pleno del Congreso, no es menos cierto que dicha decisión debe encontrarse precedida de un procedimiento desarrollado por el artículo 126 superior y la Ley 1904 de 2018. Igualmente, el hecho de que sean los propios congresistas los encargados de elegir a los magistrados del Consejo Nacional Electoral no impide la existencia de múltiples actores involucrados en tal designación, pues sus nueve integrantes se eligen «mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos».

39. De tal modo, lo pretendido por el constituyente correspondía no a impedir una excesiva influencia del legislativo en la designación de los magistrados del CNE, sino a garantizar una representación política adecuada en dicho ente de la organización electoral, que respondiera a la composición del Congreso de la República.

³² Artículo 266 superior. El concurso de méritos a que refiere la disposición constitucional se encuentra regulado en la Ley 1134 de 2007.

³³ Gaceta Constitucional 69 del 7 de mayo de 1991. Disponible en «<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3827>».

³⁴ De esta forma se había establecido en la reforma constitucional de 1945.

³⁵ Artículo 118 Superior, que indica: «[a]l Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas».



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

40. Finalmente, aun cuando la designación de cinco de los siete integrantes de la Junta Directiva del Banco de la República es de competencia del presidente de la República, no debe perderse de vista que solo dos de ellos pueden ser reemplazados cada cuatro años, lo que impide que el organismo sea cooptado por el ejecutivo³⁶.

41. Como puede advertirse, la intervención de uno o más de los poderes públicos en la designación de quienes dirigen los organismos independientes constituye una práctica avalada por el diseño constitucional de 1991, la cual, lejos de abogar por la cooptación o la influencia excesiva de los primeros en los segundos, tiende a evitarla y a garantizar la existencia de una **colaboración armónica** entre los distintos entes encargados de aportar al cumplimiento de los fines del Estado.

42. La jurisprudencia de esta Sala se ha pronunciado en tal sentido, pues, en relación con la elección del defensor del pueblo, se expresó en los siguientes términos:

... [E]sta forma de elección no pretende por la designación de un aliado o representante del presidente de la república o del Congreso, como lo señalan los demandantes, por el contrario, lo que busca es que en procura de los principios de separación de funciones y de colaboración armónica de las ramas del poder público, las vacantes sean provistas con la mayor transparencia y con la intervención , en este preciso caso del Defensor del Pueblo, de la rama ejecutiva (Presidente de la República), y de la legislativa (la Cámara de Representantes como nominador). Lo anterior en los precisos términos indicados en el artículo 113 de la CP, según el cual “[l]os diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”³⁷.

43. Para esta Sección, tales consideraciones pueden extenderse, en términos generales, a los procedimientos de elección de los organismos independientes previstos en la Constitución y en los que se involucra la participación de diversos actores institucionales, puesto que mal podría entenderse que el desarrollo normativo contenido en el propio texto superior respecto del principio de separación de poderes contraviene dicha máxima constitucional.

³⁶ «**Constitución Política. Artículo 372.** La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Gerente del Banco será elegido por la junta directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años. Los miembros de la junta directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación».

³⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Rad. 11001-03-28-000-2020-00078-00. M.P: Pedro Pablo Vanegas Gil. En similar sentido: Sentencia del 27 de mayo de 2021. Rad. 11001-03-28-000-2021-00009-00. M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

5. Procedimiento de composición de la terna para la elección del cargo de procurador general de la Nación

44. En el esquema adoptado por el texto constitucional de 1991, la Procuraduría General de la Nación constituye un organismo independiente de las ramas ejecutiva, legislativa y jurisdiccional del poder público, entre cuyas funciones esenciales se encuentra la defensa de los derechos humanos y colectivos, la suprema dirección del Ministerio Público y el ejercicio preferente de la función disciplinaria frente a las conductas de quienes ejercen funciones públicas³⁸.

45. El artículo 125 superior (inciso segundo) establece que, para la designación de los funcionarios del Estado, por regla general, debe haberse desarrollado un concurso público. Por su parte, el 126, inciso cuarto, *-ibídem-* establece que, cuando la elección de los servidores estatales sea encomendada a las corporaciones públicas, salvo que la ley haya determinado una forma de elección diferente, esta debe estar precedida de una «convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección».

46. No obstante, para el caso de la elección del procurador o procuradora general de la Nación, el constituyente fijó reglas especiales que hacen inviable la aplicación de tales disposiciones, tal como se desprende del artículo 276 constitucional.

47. En efecto, producto del reconocimiento de la independencia funcional del organismo de control en comento, el constituyente de 1991 no encomendó la designación de la cabeza de dicha entidad a la decisión unilateral de ninguno de los poderes referidos, sino que estableció un mecanismo de elección en el que participan múltiples actores, como se aprecia a continuación:

ARTICULO 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

48. De tal modo, el cargo de procurador general de la Nación no corresponde a un empleo público regulado por las reglas de la carrera administrativa o a la modalidad de libre nombramiento y remoción, sino que se trata de un cargo de periodo fijo, por mandato directo del texto superior que se encuentra recogido en los artículos 316 de la Ley 5 de 1992 y 3 del Decreto-Ley 262 de 2000.

49. Dado que los cargos formulados en la demanda no se refieren a la manera en que, una vez confeccionada la terna, se adelantó la elección en el Senado de la República, la Sala se referirá a la etapa que antecede dicha designación, esto es, a la conformación de la terna con base en la cual el Senado debe proceder en tal sentido.

³⁸ Artículo 278 superior.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

50. Como puede apreciarse, el texto constitucional no dispuso mayores detalles relativos al procedimiento que habría de adelantarse para la composición de la terna que sería enviada al Senado de la República para la elección del procurador o procuradora general de la Nación. De tal modo, cada una de las instituciones encargadas de desarrollar las etapas correspondientes a dicho trámite se encargó de establecer las directrices que han de seguirse para el efecto, salvo la presidencia de la República cuya decisión pende del presidente y recae en el aspirante que reúna las calidades constitucionales y legales para ocupar tal dignidad.

51. **Tal como fue manifestado por la Presidencia de la República dentro del presente proceso**³⁹, en respuesta al requerimiento efectuado por el despacho sustanciador en el que se solicitó información relativa al procedimiento adelantado para la designación del integrante de la terna para la elección del procurador o procuradora general de la Nación, «no existe en nuestro ordenamiento jurídico un procedimiento o reglamento para la escogencia de su candidato; el Primer Mandatario (sic), por ende, escoge según su criterio personal al aspirante que reúna las calidades requeridas y que esté en capacidad moral y profesional para regir al Ministerio Público, y en tal virtud lo presenta a consideración del Senado de la República, como autoridad encargada de su posterior elección».

52. Al respecto, se anota que el presidente de la República tiene la facultad para designar uno de los integrantes de la terna de candidatos para la elección de procurador general de la Nación, competencia cuya fuente radica exclusivamente en la Constitución (Art. 276). De ahí que se trate de una competencia que dicho funcionario ejerce con autonomía para su ejecución pues así se desprende del mismo artículo 276, que justifica el ámbito de autodeterminación con el que cuenta para el desarrollo de la facultad ahí prevista.

53. Por lo anterior, como el único sustento normativo superior que regula la competencia del presidente para conformar la terna a procurador general de la Nación es el artículo 276 superior, entonces dicho precepto constitucional es el que contiene las condiciones para ejecutar dicha facultad. Por ello, como dicha norma señala «el Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República [...]», se encuentra que los límites se relacionan con la misma finalidad de la atribución contemplada en el texto constitucional, esto es, la terna como forma de proponer la candidatura y la autoridad destinataria que coincide con el Senado de la República.

54. Así las cosas, no existe otro sustento normativo de rango constitucional que imponga al presidente alguna regla de procedimiento particular para la selección de candidatos para la elección de la terna a procurador general de la Nación, salvo lo que dispone el artículo 276 constitucional, en el cual se prevén los aspectos

³⁹ Índice SAMAI 89.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

atinentes al ejercicio de dicha función, se reitera, la conformación de la terna y su remisión al Senado de la República para que proceda la elección.

55. Como consecuencia de lo anterior, es adecuado afirmar que en el artículo citado encuentra fundamento la discrecionalidad con la que cuenta el presidente para proceder a la designación del candidato que integrará la terna para elegir al procurador general de la Nación, lo cual, además, encuentra asidero en el artículo 44 del CPACA⁴⁰.

56. Así las cosas, conforme lo indicado en el artículo 276 superior, el presidente de la República cuenta con la posibilidad de elegir de manera discrecional⁴¹, no arbitraria, a quien ha de integrar la terna que competirá para acceder a dicho cargo ante el Senado de la República. Lo anterior, sin perjuicio de las limitaciones que le imponen las inhabilidades dispuestas respecto del empleo del procurador general de la Nación⁴².

57. Por su parte, el reglamento de la Corte Suprema de Justicia, adoptado en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 235.9 superior y 17.4 de la Ley 270 de 1996, y que se encuentra unificado en el Acuerdo 006 del 12 de diciembre de 2002⁴³, dispone en su artículo 10.6 que es competencia de la Sala Plena⁴⁴ de dicha corporación la de «[s]eleccionar un integrante de la terna para la elección de Procurador General de la Nación y enviarlo al Senado de la República».

58. El artículo 5 *ibídem* se refiere al *quorum* deliberatorio y decisorio que debe observarse para adoptar las decisiones que corresponden a dicho organismo, en los siguientes términos:

Artículo 5º. Quórum. El quórum para deliberar será la mayoría de los miembros activos de la Corporación. Las decisiones se tomarán por igual mayoría, salvo en los siguientes casos en los cuales se requerirá del voto favorable de las dos terceras partes (2/3) de los magistrados en ejercicio: Elección de Presidente y Vicepresidente de la Corte, de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura, del Fiscal General de la Nación, de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y de los integrantes de las ternas para Magistrados de la Corte Constitucional, Procurador General

⁴⁰ «En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.»

⁴¹ En relación con los límites a la discrecionalidad en materia administrativa, véase: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 10 de septiembre de 2015. Rad. 11001-03-26-000-2014-00054-00. M.P: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁴² Artículo 4 del Decreto-Ley 262 de 2000.

⁴³ Acuerdo que contiene las disposiciones del Acuerdo 022 de 1998, modificado mediante los Acuerdos de la Sala Plena, números 001, 002, 004, 005 de 2002; y que, con posterioridad a su adopción fue modificado por los acuerdos 001 de 2005, 001 de 2009, 1055 de 2017, 1476 de 2020 y 2035 de 2023.

⁴⁴ Si bien la disposición en cita no refiere expresamente a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la norma se encuentra dentro del Capítulo 1, que contiene disposiciones relativas al funcionamiento de dicha sala.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

de la Nación y Auditor General de la República; las reformas al presente reglamento y los proyectos de ley de iniciativa de la Corte.

59. Así, a diferencia de otras decisiones encomendadas a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la designación del integrante de la terna para la elección en estudio deberá contar con el voto favorable de dos terceras partes de los magistrados en ejercicio que integran dicho órgano jurisdiccional.

60. Adicionalmente, el artículo 6 del mismo reglamento establece que la votación podrá ser presencial o virtual y que el voto será secreto.

61. Por su parte, los artículos 39 al 42⁴⁵ se refieren al procedimiento que ha de adelantarse para las elecciones encomendadas al máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, disposiciones de las cuales pueden extraerse las siguientes reglas:

- Artículo 39: Los nombres y hojas de vida de los candidatos serán puestos a consideración de los magistrados, quienes deliberarán sobre los distintos aspectos relevantes de estas últimas. Posteriormente se procederá a la votación, previa designación de una comisión escrutadora, sin que se tomen en cuenta los votos de los magistrados que no se encuentren presentes en la sesión.
- Artículo 40: «El voto es obligatorio pero podrá votarse en blanco, voto que no se agregará a ningún candidato»
- Artículo 41: Se efectuará una primera votación con la participación de todos los candidatos. Si en esta ninguno de los participantes obtiene la mayoría requerida, se efectuará una segunda votación en la que solo participarán los dos aspirantes que hayan obtenido la mayor votación. En el evento en que en la segunda oportunidad ninguno de los candidatos reciba los apoyos necesarios, se efectuará una tercera votación en la que se someterá individualmente a cada uno de los aspirantes a la consideración de los magistrados.

Dicha votación debe adelantarse «en sesión posterior, si fuere solicitada por alguno y aprobada por la mayoría de los asistentes»

- Artículo 42: «La designación se comunicará al elegido dentro de los ocho (8) días siguientes y este deberá aceptarla o rechazarla en un término igual, contado a partir de la fecha del recibo de la comunicación...».

⁴⁵ El artículo 38 del reglamento también se encuentra dentro del Capítulo 8, que trata sobre las elecciones que corresponden a la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, esta norma se refiere a la antelación con que debe señalarse la fecha en que se adelantará una elección «en propiedad» (cinco días) o «en provisionalidad» (basta con que se indique en el orden del día de la sesión correspondiente). No obstante, dado que se estudia la postulación del integrante de una terna y no del designado para el ejercicio de un determinado empleo en propiedad o en provisionalidad, dicha disposición no resulta pertinente.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

62. Por su parte, el reglamento del Consejo de Estado, adoptado en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 237.6 superior y 35.8 de la Ley 270 de 1996 y contenido en el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 (artículo 2.10), encomienda a la Sala Plena de la Corporación la función de «[e]legir el integrante de la terna para la elección de Procurador General de la Nación».

63. El artículo 64 del instrumento en mención indica que las elecciones encomendadas a la Sala Plena del Consejo de Estado deben efectuarse previa convocatoria realizada con al menos tres días de antelación, en la que debe indicarse el objeto, la fecha y la hora en que se llevará a cabo la votación.

64. El artículo 54 *ibídem*, en concordancia con el artículo 65 del mismo reglamento, establece que la votación de los magistrados en el marco de elecciones será secreta. Así mismo, esta última disposición prevé que la mayoría requerida para la designación será de dos terceras partes de los magistrados en ejercicio que integran la corporación, debiendo contarse, en todo caso, con al menos una votación favorable de la mitad más uno de los miembros que, conforme a la ley, integran la referida Sala Plena.

65. El párrafo segundo de la misma disposición establece que, pasados tres meses desde la primera sesión convocada para la elección⁴⁶ sin que se haya obtenido una votación como la mencionada, podrá efectuarse la designación con una mayoría de dos terceras partes de los magistrados asistentes, que no podrá ser menor a «la mitad más uno del número total de integrantes de la Corporación previsto en la ley».

66. Ahora bien, el artículo 67 del Acuerdo 080 de 2019 contempla parámetros adicionales relativos a publicidad, evaluación de las hojas de vida de los aspirantes, entre otros aspectos, los cuales no son aplicables a la designación del integrante de la terna para la elección de procurador o procuradora general de la Nación por parte del Consejo de Estado, toda vez que tales reglas se limitan en su aplicación a la provisión de los «cargos de magistrado de tribunal administrativo en provisionalidad o en descongestión y de empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción».

67. Finalmente, los artículos 68, 69 y 70 *ibídem* disponen que i) el presidente de la Corporación propondrá a sus integrantes deliberar sobre los candidatos postulados; ii) posteriormente, el mismo dignatario designará a dos magistrados para la recolección y cómputo de los votos emitidos; iii) todos los magistrados participantes deberán votar y, para el efecto, consignarán su voto con el nombre del candidato correspondiente, sin que se tomen «[l]os comentarios, condiciones o adiciones que se agreguen» a dicha información; iv) el presidente informará al designado sobre su elección, con indicación del término para su aceptación.

⁴⁶ Sin que se tomen en cuenta los periodos de vacancia judicial previstos en la ley.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

68. Agotados los procedimientos antes descritos, se encontrará configurada la terna para la elección del procurador o procuradora general de la Nación, que será presentada al Senado de la República para que desarrolle el trámite correspondiente, conforme lo dispuesto en la Ley 5 de 1992.

69. Así, habida cuenta de que el artículo 276 constitucional no incorpora reglas relativas al procedimiento que debe adelantarse por el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, respecto de la designación de sus ternados para la elección del procurador o procuradora general de la Nación, tales autoridades cuentan con la posibilidad de establecer las reglas aplicables a dicho trámite, como ocurre con las dos corporaciones judiciales mencionadas o de ejercer tal competencia de manera discrecional y sin sometimiento a ningún proceso previo, como es el caso de la designación que realiza el primer mandatario.

6. Caso concreto

70. Como punto de partida, debe indicarse que la parte accionante dirige su reproche a indicar que:

- a) el proceso adelantado por la Presidencia de la República para la designación de su ternada para la elección de procurador general de la Nación transgredió los artículos 125, inciso segundo y 126, inciso cuarto, de la Constitución, al no haberse desarrollado una convocatoria pública meritocrática para el efecto; y que
- b) la designación que para el mismo efecto realizaron la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, aun cuando fueron precedidas por una convocatoria, no estuvieron acompañadas de elementos que garantizaran la transparencia y el mérito, pues no se publicaron resultados sobre la evaluación de las hojas de vida y las entrevistas realizadas, por lo que se habrían violado tales normas superiores.

A efectos de resolver el caso concreto, la Sala se pronunciará de la siguiente manera: *i)* la transgresión de los artículos 40.7, 125 y 126 de la Constitución y *ii)* 5.2. la violación del artículo 113 constitucional.

6.1. De la supuesta transgresión de los artículos 40.7, 125 y 126 de la Constitución

71. En respuesta a tales planteamientos, la sala encuentra que las disposiciones constitucionales invocadas no son aplicables a los procedimientos de designación de los ternados para la elección del procurador o procuradora general de la Nación.

72. Lo anterior, toda vez que el artículo 125, inciso segundo, prevé que «[l]os funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público». Al respecto, debe



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

indicarse que el artículo 276 *ibídem* establece con absoluta claridad el sistema diseñado por el constituyente para la elección de dicho funcionario, dado que señala que «será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado», lo que excluye de plano la existencia del vacío normativo a que refiere la primera disposición citada como presupuesto para su aplicación.

73. En igual sentido cabe pronunciarse respecto de la alegada transgresión del artículo 126 (inciso cuarto constitucional), puesto que, como ya se indicó, la elección para el empleo de procurador o procuradora general de la Nación no constituye un concurso no regulado por la ley.

74. En un caso similar, relacionado con la elección del defensor del pueblo, la Sala puso de presente que la existencia de un sistema diseñado constitucionalmente y la inexistencia de un mandato superior o legal dirigido a establecer las formalidades previas a la elección de los ternados para dicha designación por parte del legislativo (en ese caso por la Cámara de Representantes), hacía inviable la imposición de exigencias como las que pretende hacer valer la parte accionante en este plenario. Sobre el particular, se consideró lo que sigue:

[L]as normas que citó la parte demandante enmarcan la designación de los servidores públicos y refieren la obligatoriedad de la designación de éstos, a través de concurso o convocatoria pública; no obstante, como se desprende del inciso 2º del artículo 125 Superior, “...*Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público*”, excepción en la cual está inmersa la elección del Defensor del Pueblo.

En efecto, como ya se precisó en esta misma providencia, la propia Constitución Política en su artículo 281⁴⁷ se encarga de regular la manera en la que será designado el Defensor del Pueblo: i) la Cámara de Representantes lo elegirá; ii) para un periodo institucional de 4 años; iii) de terna elaborada por el Presidente de la República y la Ley 24 de 1992⁴⁸, en su artículo 2º, señala que dicha terna será presentada en los primeros quince (15) días siguientes a la instalación de las sesiones en el cuatrienio legislativo que la elección se efectuará en el primer mes de sesiones.

Así las cosas, es evidente que el artículo 125 constitucional que impone la celebración de concursos no aplica para aquellos casos que como en el presente existe sistema de nombramiento ya establecido⁴⁹, como ocurre, según la ya explicado.

En este mismo sentido debe afirmarse que tampoco el proceso de elaboración de la terna de candidatos para elegir Defensor del Pueblo debe estar precedida de convocatoria pública -art. 126 de la CP-, porque esa exigencia no está contenida en el procedimiento fijado por la constitución ni por la ley.

⁴⁷ Modificado por el artículo 24 del Acto Legislativo 2 de 2015

⁴⁸ “Por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia”.

⁴⁹ Al respecto, puede consultarse la sentencia de 27 de mayo de 2021, Rad. 11001032800020210000900, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

75. Así las cosas, esta Sección encuentra que lo alegado por la parte demandante no se acompasa con el ámbito de aplicación fijado por las propias disposiciones constitucionales cuya violación alega, pues la elección del procurador o procuradora general de la Nación cuenta con un sistema constitucionalmente definido que impide que se haga extensivo a dicho proceso lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 125 constitucional. Además, no encuentra en el texto superior, ni en disposición legal alguna, una exigencia que imponga a los encargados de elaborar la terna (Presidencia de la República, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), la obligación de efectuar una convocatoria pública previa.

76. Ahora bien, debe resaltarse que, no obstante lo anterior, las dos corporaciones jurisdiccionales referidas dispusieron en los correspondientes reglamentos, adoptados en ejercicio de la autonomía que les reconoce el texto superior y de conformidad con lo previsto en los artículos 235.9 y 237.6 constitucionales, la necesidad de desarrollar un procedimiento y una votación para la designación de sus ternados, sin que en tales disposiciones se advierta directriz alguna que imponga la publicación de los resultados del examen de las hojas de vida o de las entrevistas efectuadas a los candidatos.

77. Por su parte, como fue manifestado por la Presidencia de la República, el presidente cuenta con la posibilidad de elegir a uno de los integrantes de la terna a que refiere el artículo 276 superior, sin que para el efecto exista disposición alguna que establezca etapas o directrices que deban seguirse para efectuar tal designación.

78. Por lo expuesto, tampoco se advierte la existencia de la transgresión del artículo 40.7 superior, aducida por la parte demandante, en tanto que, en las condiciones antedichas, no existió ninguna limitación o restricción en el acceso al empleo público en comento que transgrediera las pautas previstas en el texto constitucional para el desarrollo del proceso de elección estudiado.

6.2. De la alegada violación del artículo 113 constitucional⁵⁰

79. De igual forma, se descarta el supuesto desconocimiento del artículo 113 superior, que encontraba fundamento en la afirmación de los accionantes relativa a que se habría desconocido el principio de separación de poderes, «toda vez que los postulados en la terna, se convertiría (sic) en un agente político directo de la Casa de Nariño y de los organismos corporativos judiciales señalados» y porque la accionada «es un agente político directo del Presidente de la República, en el

⁵⁰ En la sentencia emitida por la Sala el 20 de mayo de 2021 (Rad. 11001-03-28-000-2020-00084-00), con ponencia de la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, se exponen consideraciones similares a las consignadas en esta providencia, en relación con la condición de exministra de la demandada. Sin embargo, en dicha oportunidad no se hizo referencia a la calidad de «agente política» del presidente de la República que le atribuyen los accionantes en la demanda en examen.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

organismo de vigilancia y control (...) y un agente político indirecto del Senado de la República, quine (sic) la eligió como Procuradora general de la Nación».

80. Sobre el particular, como fue expuesto de manera precedente en esta providencia, la Sala encuentra que la configuración de los procedimientos de elección de los funcionarios encargados de la dirección de los órganos independientes de las tres ramas del poder público, en los que se cuenta con la participación de una o más de estas, no solo constituye una disposición constitucional que desarrolla el mandato de colaboración armónica entre los distintos actores estatales, sino que además corresponde a una práctica normativa reiterada por el constituyente de 1991.

81. En tal virtud, mal podría considerarse que un trámite eleccionario como el dispuesto en el artículo 276 de la Constitución Política de 1991, que prevé que dos organismos del poder judicial y la máxima autoridad de la rama ejecutiva integrarán la terna con base en la cual el Congreso de la República elegirá al procurador o procuradora general de la Nación, implica una excesiva intromisión de tales poderes públicos en el ejercicio de las funciones de dicho ente del Ministerio Público.

82. Por el contrario, la multiplicidad de los actores involucrados en el procedimiento permite evitar que sea un único centro de decisión el encargado de designar a quien regirá el ejercicio de funciones de capital importancia para el logro de los fines del Estado, como las asignadas al procurador o procuradora general de la Nación. En efecto, la configuración del proceso de elección de la funcionaria en mención constituye, como fue advertido, una manifestación del principio de colaboración armónica que, junto a la separación de poderes, rigen la manera en que se relacionan los distintos centros de poder con que cuenta el Estado colombiano.

83. Así las cosas, la Sala encuentra que no se configura ninguno de los vicios alegados por la parte accionante, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda.

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de nulidad electoral presentada Ramiro Basili Colmenares Sayago y Álvaro Jesús Silva contra el acto de elección de Margarita Leonor Cabello Blanco como procuradora general de la Nación, emitido por el Senado de la República el 27 de agosto de 2020.

SEGUNDO: Contra la presente decisión no procede ningún recurso ordinario, conforme con el artículo 243A del CPACA.



Demandantes: Ramiro Basili Colmenares Sayago y otro
Demandada: Margarita Leonor Cabello Blanco
procuradora general de la Nación
Radicado: 11001-03-28-000-2020-00083-00

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

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>”