



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho
Demandada: Iris Marín Ortiz, defensora del pueblo
para el periodo 2024-2028
Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

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

Magistrado ponente: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Veintiocho (28) de agosto 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. Derecho a la igualdad y participación política. Ley de Cuotas.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala procede a dictar sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1. La Demanda

1. El señor Jorge Eliécer Ortega Camacho, en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, presentó demanda² de nulidad electoral contra el Acta de Plenaria 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.

1.2. Pretensiones

2. El accionante solicitó anular la elección de Iris Marín Ortiz como defensora del Pueblo (2024–2028) y que, en consecuencia, el presidente de la República presente una «terna que cumpla con los requisitos de la cuota de género» para que la Cámara de Representantes elija nuevo titular en ese cargo.

1.3. Hechos

3. Como fundamento de las súplicas expuestas en el escrito inicial, se relataron los siguientes:

4. El 8 de agosto de 2024, el presidente de la República presentó terna integrada por las señoras Dora Lucy Arias Giraldo, Iris Marín Ortiz y Jomary Liz Ortegón Osorio para la elección de defensor del Pueblo.

¹ En adelante CPACA.

² La demanda fue presentada el 16 de enero de 2025, como da cuenta el índice 3 de SAMAI.

5. Mediante Acta 014 del 14 de agosto de 2024, la Comisión Legal de Acreditación Documental³ certificó el cumplimiento de requisitos de dichas candidatas.

6. Posteriormente, en sesión del 16 de agosto de 2024, la Cámara de Representantes eligió a la señora Iris Marín Ortiz para el periodo comprendido entre el 1° de septiembre de 2024 y el 31 de agosto de 2028, según consta en el Acta de Plenaria 165 publicada en la Gaceta 1959 del 14 de noviembre de 2024.

1.4. Normas violadas y concepto de la violación

7. La demanda se sustenta en las causales de nulidad previstas en los artículos 137 y 275 del CPACA, al considerar que la elección incurrió en el vicio de expedición con infracción de las normas en que debía fundarse.

8. Para ello, en primer lugar, se alega que el acto acusado infringió los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política; 1.°, 23 y 24 de la Convención Americana sobre 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, al haberse conformado la terna para la elección de defensora del Pueblo exclusivamente con mujeres, excluyendo a los hombres y restringiendo su derecho de acceso a cargos públicos.

9. Y, en segundo lugar, se advierte que dicha elección, al fundarse en una postulación conformada sin presencia masculina, vulnera el principio de igualdad, en sus vertientes de no discriminación, representación equilibrada, diversidad y pluralidad de opiniones, pues la Ley 581 de 2000 exige inclusión de al menos una mujer en las ternas, mas no la exclusión de un género.

1.5. Admisión de la demanda y decisión cautelar

10. Mediante proveído del 13 de febrero de 2025⁴, el despacho sustanciador corrió traslado de la petición cautelar y, el 6 de marzo de 2025, la Sala admitió el medio de control propuesto y no accedió a la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto impugnado.

11. El fundamento para negar esa medida cautelar radicó en que, si bien el demandante afirmó que la elección de la defensora del Pueblo vulneró el artículo 6 de la Ley 581 de 2000 al integrar una terna exclusivamente femenina, lo cual a su juicio desconoce la representación equilibrada de género y excluye injustificadamente a los hombres, esta Judicatura advirtió que tal cuestionamiento exige un análisis hermenéutico de fondo sobre la razonabilidad y proporcionalidad de la medida, a la luz de los principios constitucionales, las normas internas, los instrumentos internacionales y la jurisprudencia aplicable.

12. En consecuencia, al no existir elementos suficientes en dicha etapa para acreditar irregularidades que afectaran la validez del acto demandado, se negó la solicitud provisional, sin perjuicio de lo que se decidiera en la sentencia.

1.6. Contestaciones de la demanda

³ De la Cámara de Representantes.

⁴ Previo a correr traslado de la medida cautelar, el magistrado Omar Joaquín Barreto Suárez se declaró impedido, el cual fue declarado infundado mediante auto del 30 de enero de 2025.

1.6.1. Demandada

13. La señora Iris Marín Ortiz, en nombre propio, se opuso a la nulidad de su elección como defensora del Pueblo, y afirmó que el acto acusado no vulneró las normas invocadas por el demandante, cuyos reparos, a su juicio, se dirigen contra la conformación de la terna efectuada por el presidente y no contra el acto de elección expedido por la Cámara de Representantes.

14. Sostuvo que la terna exclusivamente conformada por mujeres constituye una acción afirmativa legítima respaldada por los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución, la Ley 581 de 2000 (modificada por la Ley 2424 de 2024), la Ley 1475 de 2011, la jurisprudencia constitucional⁵, así como por estándares internacionales (PIDCP⁶, CEDAW⁷, CADH⁸) y pronunciamientos del Consejo de Estado⁹, que avalan las cuotas de género como medidas para corregir desigualdades históricas y estructurales.

15. Por consiguiente, solicitó negar las pretensiones al no existir una transgresión real entre el acto de elección y las normas supuestamente infringidas.

1.6.2. Presidente de la República

16. Mediante apoderado, se opuso a la nulidad de la elección de Iris Marín Ortiz como defensora del Pueblo, para lo cual afirmó que no se configuraban causales legales de anulación y que el acto acusado se expidió conforme a derecho.

17. Alegó la ineptitud sustantiva de la demanda por no individualizar con precisión los actos cuestionados y sostuvo que la conformación exclusivamente femenina de la terna se ajusta a los artículos 13, 40 y 53 de la Constitución Política; al artículo 6 de la Ley 581 de 2000, modificado por la Ley 2424 de 2024; a la Ley 1475 de 2011; y a los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

18. Invocó además la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará, así como la jurisprudencia constitucional, en especial las sentencias C-371 de 2000 y C-136 de 2024, que avalan acciones afirmativas, incluidas ternas integradas únicamente por mujeres, como medidas legítimas para corregir la histórica subrepresentación femenina en cargos de alto nivel decisorio.

1.6.3. Cámara de Representantes

19. Mediante apoderada, contravirtió la pretensión de nulidad de la elección de Iris Marín Ortiz como defensora del Pueblo y respaldó la legalidad del Acta 165 del 16 de agosto de 2024.

⁵ Sentencias de la Corte Constitucional C-371 de 2000, C-490 de 2011, C-345 de 2019, C-136 y C-317 de 2024.

⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

⁷ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).

⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

⁹ Sentencia de tutela del 16 de noviembre de 2023, Rad. 11001-03-15-000-2023-06196-00 (caso terna exclusivamente femenina para fiscal general de la Nación).

20. Alegó que el proceso electoral cumplió con todos los requisitos constitucionales y legales que corresponden a los contemplados en la Ley 5 de 1992, Ley 24 de 1992, artículos 13, 40, 43 y 232 de la Constitución y que las candidatas de la terna reunían las calidades exigidas.

21. Sostuvo que no se configuró la causal de infracción de norma superior, por cuanto no se presentó ni falta de aplicación, ni indebida aplicación, ni interpretación errónea de las disposiciones invocadas.

22. Rechazó que la terna exclusivamente femenina vulnerara el derecho a la igualdad de los hombres y afirmó que esto constituye una acción afirmativa legítima para corregir la histórica subrepresentación femenina en altos cargos, acorde con la Constitución, la Ley 581 de 2000 y tratados internacionales.

23. En consecuencia, solicitó declarar ajustado a derecho el acto acusado y negar las pretensiones de la demanda.

1.6.4. Viviana Krsticevic, María Noel Leoni y Liliana Ronconi – impugnadoras¹⁰

24. Solicitaron desestimar la demanda de nulidad electoral contra la elección objeto de análisis.

25. Argumentaron que la terna en cuestión constituye una medida de acción afirmativa legítima, idónea y necesaria para revertir una desigualdad histórica y estructural, dado que el cargo había sido ocupado por hombres durante ocho periodos consecutivos.

26. Respaldaron su postura en los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución, la Ley 581 de 2000 y su reforma por la Ley 2424 de 2024, así como en instrumentos internacionales como la CEDAW, la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹, la Convención de Belém do Pará y la jurisprudencia de la Corte IDH, el Consejo de Estado¹² y la Corte Constitucional¹³, que avalan listas exclusivamente femeninas como medidas compatibles con la igualdad sustantiva y el mandato democrático de pluralidad.

1.7. Actuaciones procesales

27. Mediante auto del 29 de mayo de 2025, se dispuso acoger el trámite de sentencia anticipada, resolver las excepciones previas propuestas, decidir sobre las pruebas, ordenar el traslado para alegar a los sujetos procesales y fijar el litigio en los siguientes términos:

¹⁰ Intervenciones admitidas el 29 de mayo de 2025.

¹¹ Caso Yatama vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párrs. 184–185. Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, Sentencia de 8 de septiembre de 2005, Serie C No. 130, párr. 141. Caso López Álvarez vs. Honduras, Sentencia de 1 de febrero de 2006, Serie C No. 141, párr. 170. Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador, Sentencia de 1 de septiembre de 2015, Serie C No. 298, párr. 288. Caso Flor Freire vs. Ecuador, Sentencia de 31 de agosto de 2016, Serie C No. 315, párr. 110. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párr. 271. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, Sentencia de 20 de octubre de 2016, Serie C No. 318, párr. 336. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 371, p. 218. Caso Pavez Pavez vs. Chile, Sentencia de 4 de febrero de 2022, Serie C No. 449, párr. 86. Caso Castañeda Guzmán vs. México, Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 145.

¹² *Id.* nota al pie 8.

¹³ Sentencias C-371 de 2000 y C-136 de 2024.

«20. En este caso, se debe determinar si la elección de la señora Iris Marín Ortiz como defensora del Pueblo, para el periodo 2024-2028, fue proferido con infracción de las normas en que debía fundarse, toda vez que se expidió en contravía de los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política; los artículos 1, 23 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos; los artículos 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; el artículo 2 de la Ley 24 de 1992 y el artículo 6 de la Ley 581 de 2000.

21. Así las cosas, se deberá establecer si existió una violación al derecho a la igualdad al haberse presentado una terna exclusivamente femenina sin que se garantizara la inclusión de por lo menos una persona del género masculino. Deberá determinarse si el artículo 40 de la Constitución debe aplicarse de manera igualitaria a hombres y mujeres».

1.8. Alegatos de conclusión

28. **Demandada.** Pidió negar la demanda de nulidad electoral contra su elección como defensora del Pueblo. Afirmó que la terna propuesta por el presidente constituye una acción afirmativa legítima.

29. Sostuvo que no existe prohibición legal o constitucional para integrar ternas solo con mujeres y que este tipo de decisiones resultan idóneas y necesarias para superar la histórica subrepresentación femenina en cargos de alto nivel, como lo demuestran las estadísticas que relacionó.

30. Indicó que la interpretación del demandante desvirtúa el sentido antidiscriminatorio de la norma para perpetuar desigualdades estructurales y pidió un pronunciamiento que respalde la validez de ternas exclusivamente femeninas sustentadas en mérito y experiencia.

31. **Cámara de Representantes.** Solicitó desestimar la demanda de nulidad electoral contra la elección de Iris Marín Ortiz como defensora del Pueblo, bajo el sustento que el Acta 165 del 16 de agosto de 2024 se ajustó a la normativa que rige la materia.

32. Sostuvo que esa terna constituye una acción afirmativa legítima, respaldada por los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución, por la Ley 581 de 2000 (modificada por la Ley 2424 de 2024) y por tratados internacionales como la CADH y el PIDCP, conforme a los estándares del Comité de Derechos Humanos de la ONU y la Corte IDH.

33. Argumentó que no existe vulneración de normas ni discriminación contra los hombres, pues la medida tiene por finalidad garantizar una mayor participación de las mujeres en cargos de alta jerarquía, además de que posee carácter temporal, resulta proporcionada y se ajusta a la Constitución.

34. Concluyó que las normas invocadas por el actor no resultan aplicables al caso y que no se probó ningún vicio que afecte la validez del acto acusado.

1.9. Concepto del Ministerio Público

35. La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado expresó que no se configura causal alguna para declarar la nulidad de la elección de Iris Marín Ortiz como defensora del pueblo para el período 2024–2028.

36. Precisó que la terna remitida por el presidente de la República se ajusta a los artículos 13, 40, 43 y 107 de la Constitución Política, al artículo 6 de la Ley 581 de 2000, modificado por la Ley 2424 de 2024, y a los compromisos internacionales asumidos por Colombia en el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CEDAW y la Convención de Belém do Pará.

37. Señaló que las cuotas de género representan acciones afirmativas legítimas y constitucionalmente válidas, cuyo propósito radica en garantizar la igualdad sustantiva y superar la tradicional desigualdad en el acceso de las mujeres a cargos de dirección y decisión.

38. En apoyo de esta tesis citó la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente las sentencias C-371 de 2000 y C-490 de 2011, y decisiones de la Sección Quinta del Consejo de Estado, entre ellas la sentencia sobre la elección de miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, que reafirmó la obligación de incluir mujeres en ternas, así como la resolución que examinó las listas presentadas ante el Consejo Nacional Electoral, en la que se avaló su integración exclusivamente femenina como medida idónea para materializar la paridad y la igualdad sustantiva.

39. Enfatizó que estos precedentes se articulan con medidas recientes adoptadas por el Ejecutivo y otros órganos del Estado, como la conformación paritaria de gabinetes ministeriales y la implementación de listas cerradas con alternancia de género, orientadas a ampliar la participación de las mujeres en la vida política y en la administración pública.

40. Concluyó que la integración de la terna para la elección de la defensora del Pueblo no vulnera el derecho a la igualdad ni las normas invocadas por el demandante, y que toda acción dirigida a fortalecer la representación femenina en órganos de dirección desarrolla de manera legítima los mandatos constitucionales y convencionales.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

41. La Sala es competente para decidir en única instancia la demanda instaurada contra el acto de elección de la señora Iris Marín Ortiz como defensora del Pueblo, de conformidad con el numeral 4. ° del artículo 149 del CPACA y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación, modificado por el artículo 1° del Acuerdo 434 de 2024¹⁴.

2.2. El acto acusado

42. En este caso se pretende la nulidad del acta de sesión plenaria 165 de la Cámara de Representantes del Congreso de la República del 16 de agosto de 2024, donde consta la elección de la señora Iris Marín Ortiz como defensora del Pueblo, para el periodo comprendido entre 1. ° de septiembre de 2024 y el 31 de agosto de 2028, publicada en la Gaceta del Congreso 1959 del 14 de noviembre de 2024.

2.3. Problema jurídico

43. Atendiendo a la fijación del litigio, debe establecerse si la elección de la señora Iris Marín Ortiz como defensora del pueblo para el período 2024 – 2028 se profirió con infracción de las

¹⁴ Artículo 1°. Modifíquese el artículo 13 del reglamento, el cual quedará así: ARTÍCULO 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos del reparto, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Quinta. 1. La acción de nulidad electoral contra los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales (...).

normas en que debía fundarse, en particular los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política; los artículos 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 2 de la Ley 24 de 1992 y el artículo 6 de la Ley 581 de 2000.

44. Para tal efecto, la Sala examinará: (i) naturaleza jurídica, funciones y relevancia institucional del defensor del Pueblo dentro del diseño constitucional colombiano; (ii) alcance de los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política frente al derecho a la igualdad y la participación política; (iii) interpretación del artículo 6 de la Ley 581 de 2000; (iv) obligaciones internacionales en materia de igualdad y no discriminación; (v) jurisprudencia nacional, interamericana e internacional sobre cuotas de género y acciones afirmativas; (vi) caso concreto.

2.4. (i) Naturaleza jurídica, funciones y relevancia institucional del defensor del Pueblo dentro del diseño constitucional colombiano

45. El artículo 118 de la Constitución Política establece la composición y las funciones esenciales del Ministerio Público como órgano autónomo de control, independiente de las ramas del poder público, encargado de ejercer funciones preventivas, disciplinarias y de promoción y defensa de los derechos fundamentales.

46. En el mismo precepto se reconoce al defensor del Pueblo como uno de sus titulares, investido de la misión de promover, ejercer y divulgar los derechos humanos.

47. El artículo 281 superior dispone que aquel es elegido por la Cámara de Representantes para un período institucional de cuatro años, a partir de una terna presentada por el presidente de la República, cuya entidad que tiene a cargo cuenta con autonomía administrativa y presupuestal, lo que le garantiza independencia en el ejercicio de sus funciones.

48. Por su parte, el artículo 2º de la Ley 24 de 1992¹⁵ precisa que la terna debe proponerse dentro de los quince días siguientes a la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso en cada cuatrienio legislativo y que la elección debe efectuarse dentro del primer mes de dichas sesiones, con el fin de garantizar la continuidad institucional y la observancia de los principios que rigen la función a celeridad y eficacia en la función administrativa.

49. A renglón seguido, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.º de la mencionada ley, para acceder a ese cargo se requiere acreditar las mismas calidades exigidas para ser magistrado de alta corte¹⁶, previstas en el artículo 232 de la Constitución Política, por lo que el aspirante deberá: (i) ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio; (ii) ser abogado; (iii) no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, salvo por delitos políticos o culposos; y (iv) haber desempeñado, durante un período no inferior a quince (15) años, cargos en la Rama Judicial, en el Ministerio Público, o haber ejercido la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. La posesión del cargo deberá efectuarse ante el presidente de la República.

50. Para el cumplimiento de su mandato constitucional, la Carta le atribuye, entre otras

¹⁵ «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».

¹⁶ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Rad. 11001-03-28-000-2020-00078-00 (Ppal.). M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil y Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia del 28 de octubre de 1993. Exp.: D-282. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

funciones¹⁷, las de: orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en la defensa de sus derechos; divulgar estos derechos y recomendar políticas para su enseñanza; invocar el *habeas corpus* e interponer acciones de tutela; organizar y dirigir la defensoría pública; promover acciones populares; presentar proyectos de ley en materias de su competencia; y rendir informes al Congreso sobre el ejercicio de sus funciones, además de aquellas que determine la ley.

51. De la normativa constitucional y legal en cita, se desprende que la figura del defensor del Pueblo constituye una de las expresiones más relevantes de la autonomía del Ministerio Público como órgano de control independiente de las ramas del poder público. Su elección, sometida a un procedimiento específico y con exigentes calidades personales y profesionales, asegura la idoneidad del cargo y la continuidad institucional. A su vez, las funciones asignadas por el sistema normativo lo erigen en garante de los derechos fundamentales y en promotor de una cultura de respeto y protección de los derechos humanos, con plena independencia administrativa y presupuestal, lo que garantiza el cumplimiento de su mandato con imparcialidad y eficacia.

2.5. (ii) Alcance de los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política frente al derecho a la igualdad y la participación política

52. El principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política¹⁸, establece que 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 discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

53. Asimismo, en sus incisos segundo y tercero, ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados y proteger de manera especial a quienes, por su condición económica, física o mental, se encuentren en situación de debilidad manifiesta.

54. De este mandato constitucional se desprenden cuatro reglas¹⁹ de cara a este derecho fundamental: (i) otorgar un trato idéntico a quienes se encuentren en circunstancias equivalentes; (ii) otorgar un trato distinto a quienes no compartan elementos en común; (iii) otorgar un trato semejante cuando existan similitudes y diferencias, siempre que las primeras tengan mayor relevancia; y (iv) otorgar un trato diferenciado cuando, existiendo similitudes y diferencias, las segundas resulten más significativas.

55. En consecuencia, un trato desigual no resulta, por sí mismo, contrario a la Constitución, siempre que sea razonable y proporcional y no ocasione una afectación intensa e injustificada

¹⁷ Artículo 282 de la Constitución Política.

¹⁸ 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.

¹⁹ Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-033 del 14 de febrero de 2024. Exp.: T-9.490.475. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

de un derecho o posición jurídica reconocida por la Carta²⁰.

56. La jurisprudencia constitucional²¹ ha precisado que la igualdad tiene dos aristas, a saber: la igualdad formal, que impone un trato idéntico en normas y procedimientos a todas las personas, y la igualdad material, que habilita al Estado para introducir medidas de trato diferenciado en favor de grupos históricamente discriminados, con el fin de remover desigualdades fácticas y estructurales. La primera se proyecta como un límite a actuaciones estatales que generen distinciones arbitrarias; la segunda, como un mandato de intervención para hacer efectivos los derechos en condiciones de equidad.

57. La igualdad formal es aplicable cuando los sujetos de comparación se encuentran en condiciones equivalentes y no se evidencian obstáculos estructurales que impidan el ejercicio de sus derechos; en estos casos, la diferenciación carece de justificación constitucional y se proscribe.

58. En contraste, la igualdad material se justifica cuando la evidencia objetiva demuestra que un grupo ha sufrido exclusión, subrepresentación o desventajas persistentes en el acceso a bienes, servicios o posiciones de poder; en tal escenario, el Estado no solo puede, sino que debe, adoptar acciones afirmativas o medidas de discriminación inversa, siempre que sean temporales²², razonables, proporcionales y orientadas a superar la desigualdad estructural.

59. Ahora, el artículo 40²³ de la Constitución garantiza a todos los ciudadanos el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, lo que comprende el acceso a cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad. Esta disposición, íntimamente vinculada con el artículo 13 constitucional, exige que cualquier restricción en procesos de selección para cargos públicos cuente con una justificación objetiva, sustentada en criterios compatibles con el Estado Social de Derecho.

60. Este diseño constitucional parte de la premisa de que esas garantías, al igual que los demás derechos fundamentales, no tienen carácter absoluto²⁴. Por ello, su ejercicio puede ser objeto de limitaciones, siempre que estas respondan a fines legítimos previstos en el ordenamiento jurídico, se ajusten a criterios de justificación objetiva y se adopten en condiciones de equilibrio que eviten cargas desmedidas o arbitrarias para los ciudadanos, que permitan su coherencia

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 16 de octubre de 2014. Rad.: 11001-03-24-000-2008-00151-00. M.P. María Claudia Rojas Lasso.

²¹ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-050 del 4 de marzo de 2021. Exp.: D-13789. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

²² Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-371 del 29 de marzo de 2000. Exp.: P.E.010. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

²³ 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.

²⁴ *Id.* nota al pie 20.

con los principios del Estado Social y Democrático de Derecho.

61. A su vez, el artículo 43²⁵ establece que mujeres y hombres tienen iguales derechos y oportunidades y prohíbe toda forma de discriminación por razón de sexo. La norma impone al Estado un deber activo de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, permitiendo medidas específicas de acción afirmativa a favor de la mujer, siempre que cumplan los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

62. En este contexto, tales medidas son aquellas que tienen un carácter excepcional, transitorio y temporal, creadas mediante disposición legal o acto administrativo, cuyo propósito es corregir tratos discriminatorios y poner fin a situaciones de desigualdad histórica, social o cultural que afectan a un grupo determinado de personas. Estas disposiciones se diseñan para favorecer a sujetos que, por sus condiciones estructurales, han enfrentado barreras de acceso o participación, sin que su permanencia en el tiempo pueda generar nuevas desigualdades en contra de quienes no son beneficiarios de estas²⁶.

63. En ese orden de ideas, la determinación sobre la legitimidad de estas acciones exige un examen estructurado que permita verificar su compatibilidad con los principios constitucionales y convencionales. Para tal efecto, la jurisprudencia²⁷ ha diseñado distintos niveles del *test* de proporcionalidad; el leve, intermedio y estricto, cuya aplicación depende de la naturaleza del derecho en controversia, la magnitud de la afectación o la eventual utilización de categorías sospechosas²⁸.

64. Tratándose de determinaciones que establecen diferenciaciones fundadas en el sexo, procede la aplicación del juicio de igualdad en su máxima intensidad, debido a la presunción de inconstitucionalidad que recae sobre dichas distinciones, de manera que, corresponde al Estado acreditar que persiguen un fin constitucionalmente relevante, que resultan idóneas para alcanzarlo, estrictamente necesarias en ausencia de alternativas menos gravosas y proporcionales en sentido estricto.

65. Así, este control se ejerce mediante el juicio estricto de proporcionalidad, desarrollado en decisiones como las sentencias C-093 de 2001²⁹, C-371 de 2000³⁰ y C-084 de 2020³¹, conforme al cual las medidas que establecen diferenciaciones basadas en categorías sospechosas, se presumen inconstitucionales, salvo que: (i) persigan un fin esencial constitucionalmente legítimo, como la corrección de una desigualdad histórica; (ii) sean idóneas para alcanzarlo; (iii) resulten necesarias, en el sentido de que no exista una alternativa menos restrictiva que logre el mismo objetivo; y (iv) sean proporcionales en sentido estricto, de manera que el beneficio para el grupo favorecido no imponga una carga desmedida o innecesaria a la población excluida.

²⁵ La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

²⁶ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-1036 del 5 de noviembre de 2000. Exp.: D-4550. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁷ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-084 del 27 de febrero de 2020. Exp.: D-13215. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁸ Las denominadas categorías sospechosas corresponden a atributos o condiciones personales, como la raza, el sexo, la orientación sexual, el origen étnico, entre otros, cuya utilización como criterio para establecer distinciones o tratos desiguales despierta una presunción de inconstitucionalidad por su potencial discriminatorio. Al respecto ver Sentencia T-141/15 de la Corte Constitucional.

²⁹ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-093 del 31 de enero de 2001. Exp.: D-3067. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁰ Id. nota al pie 22.

³¹ Id. nota al pie 27.

66. Un ejemplo claro de las herramientas adoptadas por el legislador en ese sentido, lo constituye la Ley 581 de 2000, cuyo propósito fue reducir la brecha histórica entre hombres y mujeres en el acceso a cargos públicos de alto nivel. Esta disposición fue declarada exequible³² por la Corte Constitucional, bajo el entendido de que las acciones afirmativas no desconocen el principio de igualdad formal, sino que desarrollan la igualdad material prevista en el artículo 13 de la Constitución. Sin embargo, ese alto tribunal precisó que tales disposiciones deben observar criterios de proporcionalidad, razonabilidad y temporalidad, de modo que no se conviertan en privilegios indefinidos ni se traduzcan en exclusiones injustificadas respecto de otros sectores de la población.

67. De igual manera, la jurisprudencia internacional coincide en este estándar, de ahí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos como *I.V. Vs. Bolivia*³³, haya sostenido:

«En razón de lo anterior, la Corte considera que los criterios de análisis para determinar si existió una violación al principio de igualdad y no discriminación en un caso en concreto pueden tener distinta intensidad, dependiendo de los motivos bajo los cuales existe una diferencia de trato. En este sentido, la Corte estima que, cuando se trata de una medida que establece un trato diferenciado en que está de por medio una de estas categorías, la Corte debe aplicar un escrutinio estricto que incorpora elementos especialmente exigentes en el análisis, esto es, que el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso. Así, en este tipo de examen, para analizar la idoneidad de la medida diferenciadora se exige que el fin que persigue no sólo sea legítimo en el marco de la Convención, sino además imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino también necesario, es decir, que no pueda ser reemplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, se incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, conforme al cual los beneficios de adoptar la medida enjuiciada deben ser claramente superiores a las restricciones que ella impone a los principios convencionales afectados con la misma».

68. Tanto en el ámbito nacional como en el interamericano, las medidas que introducen diferenciaciones basadas en categorías sospechosas, como el sexo, están sometidas a un examen de control estricto, lo que implica presumir su inconstitucionalidad e imponer al Estado la carga de demostrar que cumplen condiciones exigentes.

69. Bajo este estándar, solo serán válidas si persiguen un fin imperioso de rango constitucional o convencional, como la corrección de desigualdades históricas; si resultan idóneas para alcanzarlo; si son necesarias, en el sentido de que no exista otra medida menos restrictiva para lograr el mismo objetivo; y si superan un *test* de proporcionalidad en sentido estricto, de modo que los beneficios que reportan superen de manera clara y objetiva las cargas que imponen a la población excluida.

70. Por lo tanto, lo hasta aquí expuesto se enmarca en el desarrollo del marco teórico de esta providencia que orienta el presente juicio, y servirá de fundamento para determinar, en el caso concreto, si el acto demandado fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, exactamente, las previstas en los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política; 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre 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.

2.6. (iii) Interpretación del artículo 6 de la Ley 581 de 2000

³² Id. nota al pie 28.

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso "I.V. vs. Estado Plurinacional de Bolivia" — Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), 30 de noviembre de 2016, Serie C No. 329. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_329_esp.pdf (consultado el 19 de agosto de 2025).

71. El artículo 6 de la Ley 581 de 2000³⁴ establece que, en los procesos de designación mediante ternas de entidades administrativas, órganos de control y poder ejecutivo, debe incluirse como mínimo a una mujer, y que, tratándose de listas, su integración debe garantizar la participación de ambos géneros en igual proporción. El precepto establece expresamente:

Nombramiento por sistema de ternas y listas. 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.

72. Cabe destacar que entre los cargos de máximo nivel decisorio que, de acuerdo con la Constitución y la ley, se proveen mediante el mecanismo de ternas, se destacan: defensor del Pueblo (arts. 281 y 282 C.P., Ley 24 de 1992)³⁵, procurador general de la Nación (art. 276 C.P.)³⁶ y fiscal general de la Nación (art. 249 C.P.)³⁷, magistrados de la Corte Constitucional (art. 239 C.P.)³⁸ y de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (art. 257A C.P.)³⁹.

73. En la sentencia C-371 de 2000, la Corte Constitucional declaró exequibles dichas reglas, salvo la preferencia obligatoria por mujeres en la elección de los sistemas de listas, al considerarla discriminatoria contra los hombres y contraria al principio de igualdad. También condicionó la obligación de incluir una mujer en las ternas cuando su conformación dependa de distintas personas o entidades, precisando que en ese evento no es un deber inexorable⁴⁰.

74. En concordancia con lo anterior, la Sección Quinta del Consejo de Estado⁴¹ precisó que el condicionamiento fijado por la Corte Constitucional en la sentencia C-371 de 2000, según el cual la obligación de incluir al menos a una mujer en las ternas no resulta inexorable cuando su integración depende de distintas personas o entidades, no es aplicable en el caso de la elección del defensor del Pueblo. Ello por cuanto la conformación de la terna corresponde de manera exclusiva al presidente de la República, quien debe remitirla a la Cámara de Representantes para que proceda a la elección, en virtud del artículo 281 de la Constitución.

75. Por consiguiente, al provenir la terna de una sola autoridad, la exigencia contenida en el artículo 6 de la Ley 581 de 2000 adquiere carácter imperativo e ineludible.

³⁴ Es preciso aclarar que, con posterioridad, este porcentaje se elevó al 50 %, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.º de la Ley 2424 de 2024, el cual estableció que los empleos públicos del máximo nivel decisorio y de otros niveles decisorios en las distintas ramas del poder público, a excepción de los de la Rama Judicial, deben proveerse en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, dicha disposición no resulta aplicable al presente asunto, por cuanto entró en vigor con posterioridad al inicio del proceso de selección cuya elección es objeto de estudio.

³⁵ Terna presentada por el presidente de la República y elegida por la Cámara de Representantes.

³⁶ Terna integrada por el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado; elegido por el Senado de la República.

³⁷ Terna elaborada por el presidente de la República; elegido por la Corte Suprema de Justicia.

³⁸ Son elegidos por el Senado de la República, a partir de ternas elaboradas por el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

³⁹ Son elegidos por el Congreso de la República en pleno, a partir de ternas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura (cuatro) y por el presidente de la República (tres).

⁴⁰ En esa providencia, la Corte Constitucional aclaró que la expresión «inexorable» debía entenderse en el sentido de que la obligación de incluir a una mujer en una terna no opera cuando la integración depende de varias autoridades o entidades, supuesto en el cual el cumplimiento de esa regla puede verse limitado por factores ajenos a la voluntad de quien hace la postulación.

⁴¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Rad. 11001-03-28-000-2020-00078-00 (Ppal.). M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

76. Bajo esta consideración, esta Sala de lo Electoral concluyó que no se había configurado vulneración alguna a la Ley 581 de 2000 en la elección del señor Carlos Ernesto Camargo Assís como Defensor del Pueblo, toda vez que la terna definitiva incluía a la señora Myriam Carolina Martínez Cárdenas, con lo cual se satisfizo lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 6 de dicha norma.

77. De igual manera, en otro precedente directamente vinculado con la elección del defensor del Pueblo⁴², esta Corporación precisó que la terna constituye un acto de trámite cuya irregularidad puede trasladarse al acto definitivo de elección y comprometer su validez. En esa oportunidad, se concluyó que la omisión de incluir a una mujer en la terna remitida por el presidente de la República al Congreso constituye un vicio sustancial que afecta de manera directa la legalidad del acto electoral.

78. De ahí que esta Sección Quinta haya enfatizado que, cuando la terna proviene de una única autoridad nominadora, la inclusión de al menos una mujer tiene carácter vinculante, en tanto constituye el único condicionamiento expresamente previsto en el artículo 6 de la Ley 581 de 2000. Dicho precepto no contempló la exigencia de un número mayor de postulaciones femeninas, ni estableció mínimos o máximos en relación con la participación de los hombres, de modo que su alcance normativo se reduce a fijar un umbral mínimo de inclusión femenina.

79. En efecto, esta regulación se expidió en desarrollo de los mandatos constitucionales e internacionales orientados a promover la participación de las mujeres en cargos de decisión y a remediar su histórica subrepresentación. Así lo prevén los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución, como los compromisos asumidos por Colombia en instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

80. Ahora bien, aunque la finalidad de la norma se dirige a establecer un umbral mínimo de inclusión que favorezca la participación femenina en los procesos de designación de altos cargos, su tenor literal también podría entenderse como la posibilidad de conformar ternas integradas exclusivamente por mujeres.

81. En correspondencia con las premisas desarrolladas, el Consejo de Estado⁴³, al conocer de una acción de tutela contra la integración de una terna exclusivamente femenina en torno a la elección de la fiscal general de la Nación, concluyó que el artículo 6 de la Ley 581 de 2000 establece como acción afirmativa la inclusión mínima de una mujer en las ternas para altos cargos, sin imponer un requisito equivalente para los hombres. Esto otorga al nominador libertad para completar la terna con personas de cualquier género, incluso conformándola exclusivamente por mujeres.

82. En esa misma oportunidad, esta Corporación resaltó que la medida busca superar la histórica subrepresentación femenina en niveles decisorios y no fijar cuotas simétricas. Señaló que, en más de 30 años, solo una mujer ha ocupado el cargo frente a ocho hombres, lo que respalda la necesidad de la acción afirmativa. Determinó que la conformación de la terna impugnada respetó la norma, no vulneró los derechos políticos de los hombres y que cualquier cambio corresponde al legislador, siempre que se mantengan criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

⁴² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 22 de octubre de 2009. Rad.: 11001-03-28-000-2008-00028-00 (acum.). M.P. Filemón Jiménez Ochoa.

⁴³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 18 de enero de 2024. Rad.: 11001-03-15-000-2023-06196-01 (acum.). M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

83. En adición, en un pronunciamiento reciente adoptado al resolver el medio de control de nulidad electoral contra esa misma decisión, esta Sección argumento:

«(...) No hay una disposición normativa que obligue al presidente de la República a conformar la terna para la elección de fiscal general de la Nación, con por lo menos un hombre, por lo que contrario a lo que propone la parte actora, en el presente caso no debe perderse de vista que el primer mandatario cumplió con el cometido normativo impuesto por la Ley 581 de 2000.

(...)

115. En ese sentido, para la conformación de la terna, el presidente de la República se encuentra en la obligación de contemplar al menos a una mujer, único condicionamiento que tiene el primer mandatario respecto al tema de género, sin desconocer que deberán acreditar unas calidades y requisitos.

116. Por lo anterior, resulta claro que bien el mandatario pudo contemplar a una, dos o tres mujeres, sin que de ello se derive el desconocimiento normativo aludido por los demandantes en detrimento de los hombres, pues, se insiste, la ley exige que la terna sea compuesta por lo menos por una mujer, sin que limite la posibilidad de postular en su totalidad a integrantes de ese género»⁴⁴.

84. A la postre, del artículo 6 de la Ley 581 de 2000 y de la interpretación jurisprudencial que sobre el particular ha hecho esta corporación y la Corte Constitucional, se desprende que la norma fija únicamente un umbral mínimo de participación femenina en las ternas, sin imponer una obligación equivalente respecto de los hombres ni exigir su conformación exclusiva por un género.

2.7. (iv) Obligaciones internacionales en materia de igualdad y no discriminación

85. En atención a lo previsto en el artículo 93 de la Constitución Política, los tratados internacionales ratificados por Colombia que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en estados de excepción hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, constituyen parámetro obligatorio de control en este proceso.

86. Dentro de estos instrumentos se encuentran la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁵; en particular sus artículos 1, 23 y 24 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁶, en sus artículos 3, 25 y 26, cuyas disposiciones imponen a los Estados parte deberes claros y exigibles.

87. Estas disposiciones resultan obligatorias para el Estado colombiano, no solo por haber sido aprobadas mediante una ley, sino porque integran el bloque de constitucionalidad, según lo ha reconocido el Consejo de Estado⁴⁷ al referirse a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así:

«Finalmente, la Corte Constitucional en la sentencia T-352 de 2016, reiteró la plena vigencia y carácter vinculante de normas como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Y, a nivel regional, la

⁴⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso. Sección Quinta. Sentencia del 21 de agosto de 2025. Rad.: 11001-03-28-000-2024-00113-00 (acum.). M.P. Gloria María Gómez Montoya.

⁴⁵ Ley 16 de 1972, «Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969».

⁴⁶ Ley 74 de 1968, « Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último", aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación Unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966».

⁴⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 30 de julio de 2020. Rad.: 11001-03-15-000-2019-04842-01 (Acum.). M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) también hace parte del bloque de constitucionalidad y consagra con claridad las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos».

88. En este sentido, resulta pertinente precisar el contenido de las disposiciones concretas que conforman el parámetro de análisis. Así, el artículo 1 de la Convención Americana establece la obligación general de respetar y garantizar los derechos y libertades reconocidos en ella, sin discriminación por motivos como raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

89. El artículo 23 consagra el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como a votar y ser elegida en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y mediante voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

90. Por su parte, el artículo 24 reconoce el derecho a la igualdad ante la ley y a recibir su protección sin discriminación.

91. En el mismo sentido, el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obliga a los Estados a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el tratado.

92. El artículo 25 reafirma el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegidos en elecciones auténticas y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

93. Finalmente, el artículo 26 establece la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación por cualquier motivo, garantizando a todas las personas protección igual y efectiva contra tratos diferenciados injustificados.

94. A lo anterior se suman otros compromisos internacionales igualmente vinculantes para el Estado colombiano. En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁴⁸, en su artículo 3, impone a los Estados el deber de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos allí reconocidos, incluidos los de carácter político y de participación.

95. De manera específica, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁴⁹, en su artículo 7, obliga a los Estados parte a asegurar a las mujeres, en condiciones de igualdad con los hombres, el derecho a participar en la formulación de políticas públicas, ocupar cargos públicos y ejercer funciones en todas las instancias gubernamentales. Este mandato ha sido reforzado por la Recomendación General 25 del Comité CEDAW, que reconoce expresamente la legitimidad de las acciones afirmativas como mecanismos idóneos para acelerar la igualdad sustantiva.

96. En el ámbito regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar

⁴⁸ *Id.* nota al pie 40.

⁴⁹ Ley 51 de 1981, «por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980». Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-878 del 18 de noviembre de 2014. Exp.: T-4.190.881. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará)⁵⁰ también consolida el deber estatal de garantizar el acceso de las mujeres a los espacios de decisión, en tanto la exclusión política constituye una manifestación estructural de discriminación y violencia.

97. Del mismo modo, la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993), si bien no configuran obligaciones estrictamente vinculantes, constituyen referentes internacionales de gran autoridad política y moral, en cuanto promueven la paridad en los cargos de dirección y advierten que la igualdad meramente formal resulta insuficiente si no se adoptan medidas concretas que reviertan las brechas históricas.

98. De tal suerte que, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia e incorporados al bloque de constitucionalidad tienen la misma fuerza normativa que las disposiciones constitucionales y, por tanto, constituyen parámetro obligatorio de control respecto de las actuaciones estatales que establezcan tratos diferenciados. Por su parte, otros instrumentos internacionales, aunque no poseen carácter jurídicamente vinculante, sí se erigen en referentes de interpretación y orientación que permiten robustecer el análisis, en la medida en que expresan consensos universales en torno a la igualdad sustantiva y la no discriminación.

99. En el contorno del presente litigio, tales normas internacionales, en armonía con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución, exigen que cualquier acción diferenciadora, incluso si se presenta bajo la forma de una medida de acción afirmativa, se fundamente en un objetivo legítimo e imperioso, se aplique con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y no se traduzca en una exclusión arbitraria de sectores de la población. Así, el examen de la medida impugnada deberá considerar no solo la normativa interna, sino también los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de igualdad y no discriminación.

2.8.(v) Jurisprudencia nacional e interamericana sobre cuotas de género y acciones afirmativas

100. Si bien en el lenguaje corriente suele emplearse de manera indistinta los conceptos de acciones afirmativas y cuotas de género, no son expresiones equivalentes. El primero corresponde a las medidas de carácter excepcional, temporal y específico, adoptadas por el Estado o por particulares con funciones públicas, destinadas a eliminar desigualdades históricas o estructurales que impiden a ciertos grupos ejercer sus derechos en condiciones de igualdad real y efectiva. No siempre se traducen en un porcentaje numérico; pueden consistir en programas de incentivo, apoyos, criterios preferenciales o mecanismos de acceso diferenciado.

101. Por su parte, el segundo constituye una modalidad concreta de acción afirmativa, cuyo elemento definitorio es la fijación de un número o porcentaje mínimo de representación, generalmente femenina, en órganos de dirección, listas electorales o cargos de alto nivel decisorio. Su naturaleza es más rígida que la de otras acciones afirmativas, pues implica una reserva numérica predeterminada que debe cumplirse en forma estricta.

102. En el ámbito colombiano, la Corte Constitucional ha expuesto⁵¹ que ambas figuras encuentran sustento en el inciso segundo del artículo 13 de la Carta Política, en virtud del cual

⁵⁰ Ley 248 de 1995, «por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994». Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-659 del 28 de noviembre de 2016. Exp.: D-11364. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁵¹ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-115 del 22 de febrero de 2022. Rad.: D-11589. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos históricamente discriminados o marginados.

103. También, se encuentra la Sentencia C-136 de 2024⁵², que constituye un precedente relevante en la evolución jurisprudencial sobre la paridad de género y las acciones afirmativas, en la medida en que estudió la reforma legal⁵³ que elevó del 30 % al 50 % la cuota mínima de participación femenina en cargos del máximo y otros niveles decisorios, así como su extensión a ámbitos adicionales como las delegaciones internacionales y las listas para corporaciones públicas.

104. El fallo también actualizó el diagnóstico de la situación de la mujer en el acceso a instancias de poder, reconociendo avances desde la expedición de la Ley 581 de 2000, pero advirtiendo que subsisten barreras estructurales que justifican la adopción de medidas reforzadas. Con ello, precisó que las cuotas no son inmutables, sino mecanismos dinámicos susceptibles de ajuste por el legislador en función de la evolución social y de los fines de igualdad sustancial que persiguen.

105. En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido, en decisiones como *Atala Riffo y niñas vs. Chile* (2012)⁵⁴, que los Estados deben adoptar medidas positivas destinadas a garantizar la igualdad material de grupos históricamente discriminados, lo cual supone remover los obstáculos de hecho y de derecho que perpetúan su exclusión.

106. En suma, en el caso colombiano, estas herramientas han sido diseñadas para enfrentar la histórica subrepresentación de la mujer en los espacios de decisión política y administrativa. De esta manera, la doctrina internacional se concreta en acciones afirmativas y en cuotas de género que persiguen garantizar una participación real y efectiva de las mujeres en el acceso a cargos públicos.

2.9. (vi) Caso concreto.

107. Corresponde a la Sala determinar si la conformación de una terna integrada únicamente por mujeres para la elección de defensora del Pueblo se ajusta a los parámetros previstos en el artículo 6 de la Ley 581 de 2000, a los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política, así como a los artículos 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El examen debe centrarse en la actuación específica del nominador en el caso concreto, sin que ello comporte un control abstracto de la disposición legal.

108. Para el demandante, el acto acusado deviene en nulo por haberse expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, en tanto las postulaciones presentadas para dicha elección se integraron exclusivamente con mujeres, lo que, a su juicio, implicó la exclusión de los hombres y restringió su derecho de acceso a cargos públicos.

⁵² Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-136 del 24 de abril de 2024. Rad.: PE-053. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

⁵³ Proyecto de Ley Estatutaria 093 de 2022, que corresponde a la Ley 2424 del 6 de septiembre de 2024, «por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la constitución política y se dictan otras disposiciones el Congreso de Colombia».

⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso "Atala Riffo y niñas" vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 24 de febrero de 2012, Serie C No. 239. Disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf (consultado el 19 de agosto de 2025).

109. Además, bajo ese mismo cargo, advierte que dicha elección desconoció el principio de igualdad y sus concreciones en materia de no discriminación y representación equilibrada, previsto en las normas constitucionales, legales e internacionales antes citadas, pues la normativa invocada exige la inclusión de al menos una mujer, mas no la exclusión de un género.

110. En contraposición, la elegida, la Presidencia de la República, la Cámara de Representantes y las impugnadoras coincidieron en señalar que la integración de esa terna constituye una acción afirmativa legítima, encaminada a superar la histórica subrepresentación de las mujeres en instancias de decisión. De ahí que sostengan que la decisión se ajusta a las normas invocadas como violadas, por lo que el acto de elección fue expedido conforme a derecho y no vulneró las garantías políticas de los hombres.

2.9.1. De los antecedentes administrativos del acto acusado

111. Previo a abordar el estudio de fondo, resulta pertinente revisar los antecedentes administrativos que dieron lugar al acto acusado, a fin de contextualizar la decisión objeto de control:

112. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) inició el procedimiento para proveer el cargo de defensor del Pueblo mediante invitación pública, publicada en la página web institucional⁵⁵, a fin de conformar el listado de hojas de vida del cual el presidente de la República elaboraría la terna que habría de someterse a consideración de la Cámara de Representantes, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 281 de la Constitución Política y 2 de la Ley 24 de 1992.

113. Dicha convocatoria fue objeto de ajustes posteriores. En primer término, mediante la modificación No. 1 del 16 de julio de 2024, se amplió el término para la publicación de las hojas de vida en el portal web del DAPRE y para la recepción de observaciones ciudadanas, fijándose como fecha de publicación el 21 de julio de 2024 y como plazo para presentar observaciones los días 21 y 22 del mismo mes. Posteriormente, el 22 de julio de 2024, se expidió una segunda modificación para precisar aspectos operativos relacionados con la consolidación de la información y su disposición para comentarios de la ciudadanía.

114. Concluido el término de postulación previsto en la convocatoria pública, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) procedió a verificar y revisar las 161 hojas de vida radicadas, junto con los soportes allegados, en cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 3.7 y 3.8 de la invitación. En desarrollo de esta labor, efectuó pruebas de integridad a quienes cumplían los requisitos legales, consolidó los resultados y remitió al DAPRE el listado definitivo de aspirantes habilitados⁵⁶, con el fin de que se integrara la terna para la elección de defensor del Pueblo.

115. Posteriormente, el presidente de la República la remitió a la Cámara de Representantes, conformada por las ciudadanas Dora Lucy Arias Giraldo, Iris Marín Ortiz y Jomary Liz Ortégón Osorio, como se muestra a continuación:

⁵⁵ Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). Invitación para conformar la terna de la cual se elegirá al Defensor o Defensora del Pueblo. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/Paginas/INVITACION-TERNA-ELEGIRA-AL-DEFENSOR-O-DEFENSORA-DEL-PUEBLO.aspx> (consultado el 19 de agosto de 2025).

⁵⁶ Correspondientes a ochenta ciudadanos, de los cuales cuarenta y dos eran hombres y treinta y ocho mujeres.



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho
Demandada: Iris Marín Ortiz, defensora del pueblo
para el periodo 2024-2028
Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Bogotá D.C. 8 de agosto de 2024

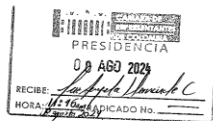
Honorable representante
JAIME RAÚL SALAMANCA
Presidente
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
E. S. D.

Respetado señor presidente:

Ante la honorable Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia me permito presentar la terna de candidatas para la elección de la próxima Defensora del Pueblo, quienes cumplen a cabalidad los requisitos legales exigidos por la Ley 24 de 1992:

DORA LUCY ARIAS GIRALDO	C.C. 52.036.375
IRIS MARÍN ORTÍZ	C.C. 52.422.979
JOMARY LIZ ORTEGÓN OSORIO	C.C. 52.537.603

Con sentimiento de alta consideración, me suscribo del señor presidente,



116. Recibida la terna por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, se impartió el trámite correspondiente. En primer término, se ordenó la verificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales por parte de las candidatas incluidas en la postulación. Acto seguido, la corporación llevó a cabo la sesión plenaria en la que se efectuó la elección de la señora Iris Marín Ortiz como defensora del Pueblo para el período respectivo.

2.9.2. Del examen de legalidad de la terna en el proceso de elección del defensor del Pueblo – infracción de las normas en que debería fundarse el acto

117. Como punto de partida, se tiene, en esencia, que las censuras propuestas por el demandante están dirigidas a desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado bajo el cargo de infracción de las normas en que debía fundarse, pues la terna para la elección de la defensora del Pueblo se integró únicamente con mujeres. Según su dicho, ello implicó la exclusión de los hombres en ese procedimiento, por consiguiente, limitó su derecho de acceso a cargos públicos y vulneró el principio de igualdad, en la medida en que las disposiciones invocadas exigen asegurar la presencia de al menos una mujer, pero no autorizan la exclusión total del género masculino.

118. Frente a este reproche, se precisa que la causal de «infracción de las normas en que debía fundarse» prevista en el artículo 137 del CPACA constituye un vicio de legalidad cuando el acto administrativo se aparta del marco normativo aplicable, bien por aplicación indebida, por omisión de la norma pertinente o por interpretación errónea, tal como lo ha señalado la doctrina⁵⁷.

119. En consonancia con lo dicho, la jurisprudencia⁵⁸ ha reconocido tres modalidades para que se configure esta causal: (i) violación directa, cuando el acto contraría de manera expresa la norma aplicable; (ii) violación indirecta, cuando se aplica una norma ajena al caso o se omite la que corresponde; y (iii) violación por interpretación errónea, cuando se distorsiona el alcance de la disposición invocada.

⁵⁷ ARIAS GARCÍA, Fernando. *Derecho procesal administrativo*. Quinta edición. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2024, p. 322.

⁵⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 12 de abril de 2018. Rad.: 0500123-31-000-2007-03305-01. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

120. En el procedimiento especial de lo contencioso electoral, este motivo de nulidad adquiere relevancia, pues el artículo 275 del CPACA⁵⁹ remite a las causales generales previstas en el artículo 137 de esa misma codificación, entre ellas la invocada por el actor (infracción de las normas en que debía fundarse).

121. De ello se sigue que, en esos casos, el examen de legalidad de un acto electoral impone verificar si la decisión del cuerpo elector o del nominador se ajustó a las disposiciones fundantes que gobiernan el proceso. De ahí que el nombramiento, elección o llamamiento, según el caso, devenga en nulo en los eventos antes especificados, previo a constatar su ocurrencia.

122. En este orden de cosas, el análisis que corresponde emprender a la Sala es el de verificar si el presidente de la República y la Cámara de Representantes desconocieron las normas fundantes que gobiernan la materia, en particular los artículos 6 de la Ley 581 de 2000; 13, 40 y 43 de la Constitución Política, así como a los artículos 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al tener solo a mujeres la elección de defensora del Pueblo.

123. De manera concreta, se avizora que el artículo 13 superior faculta al legislador y a las autoridades para establecer acciones afirmativas en favor de grupos históricamente marginados; el artículo 40 garantiza el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y el artículo 43 ordena promover la igualdad material entre mujeres y hombres en todas las esferas de la vida pública.

124. Dichos mandatos constitucionales se ven reforzados por los compromisos internacionales asumidos por Colombia en instrumentos como la CEDAW, la CADH y el PIDCP, que han sido reconocidos por la jurisprudencia como parte del bloque de constitucionalidad (art. 93 C.P.) y que avalan la adopción de medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad sustantiva de las mujeres. Estas normas internacionales confirman que la igualdad formal es insuficiente si no se acompaña de disposiciones eficaces para remover barreras estructurales de participación política.

125. Como quedó visto en los fundamentos conceptuales de esta providencia, el artículo 6 de la Ley 581 de 2000 únicamente dispone que en los procesos de provisión de empleos mediante ternas debe incluirse, como mínimo, el nombre de una mujer. Ello significa que la norma establece un piso de garantía, mas no un techo restrictivo que limite la posibilidad de integrar varias o incluso la totalidad de las candidaturas con mujeres.

126. Así lo ha precisado el Consejo de Estado⁶⁰ al señalar que el presidente de la República satisface la exigencia legal siempre que incluya al menos una mujer, sin que exista disposición que lo obligue a postular hombres ni que contemple límites superiores de participación femenina. En consecuencia, extender el alcance de la disposición en sentido contrario no es admisible, pues, conforme al principio general del derecho, donde la ley no distingue no le es dado al intérprete introducir distinciones.

127. Asimismo, una interpretación distinta de la disposición legal invocada, según la cual, su alcance se reduciría a exigir la inclusión de al menos una mujer, pero impediría conformar la terna exclusivamente con ellas, desvirtuaría el precepto constitucional de garantizar la igualdad

⁵⁹ «**Causales de anulación electoral.** Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código (...).».

⁶⁰ *Id.* nota al pie .41, 42, 43 y 44.

material (art. 13 C.P.) y de promover la participación efectiva de la mujer en los espacios de representación política (arts. 40 y 43 C.P.).

128. Dicho cometido superior se encuentra, además, reforzado por los compromisos internacionales asumidos por el Estado, orientados a remover las barreras históricas que han limitado la presencia femenina en los escenarios de decisión.

129. Esa actuación no es censurable y, por el contrario, la conformación íntegramente femenina de la terna constituye un mecanismo concreto y eficaz para ampliar las oportunidades reales de acceso de las mujeres a ese cargo, lo cual es permitido por las normas aplicables. Tal decisión debe entenderse como un desarrollo legítimo de la política de inclusión, orientada a remover barreras históricas y a materializar el principio de igualdad material, por lo que no puede calificarse como discriminatoria ni considerarse un vicio de legalidad que dé lugar a la nulidad electoral alegada bajo los fundamentos expuestos por la parte actora.

130. Así las cosas, es claro que la conformación de una terna exclusivamente femenina se orienta a la satisfacción de un fin constitucional. En el caso concreto, la terna se integró con las aspirantes Dora Lucy Arias Giraldo, Iris Marín Ortiz y Jomary Liz Ortigón Osorio, sin que ello desborde las previsiones del artículo 6 de la Ley 581 de 2000, pues si bien esta disposición exige incluir, al menos, una mujer en las ternas, en modo alguno establece un límite máximo que impida conformarlas en su totalidad con candidatas del género femenino.

131. Bajo esta perspectiva, la actuación del presidente de la República al conformar la terna exclusivamente con mujeres, y la decisión de la Cámara de Representantes al elegir sin reparo a la demandada, se revelan acordes con el ordenamiento jurídico.

132. Este entendimiento se encuentra en consonancia con lo previsto en los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución, que consagran la igualdad real y efectiva, la participación política de todos en condiciones de igualdad y el deber estatal de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Igualmente, se armoniza con el bloque de constitucionalidad, en particular con la CEDAW y la CADH, que facultan a los Estados para implementar medidas especiales de carácter temporal con miras a superar la discriminación estructural.

133. De este modo, no se acreditó la infracción de las normas en que debía fundarse el acto acusado, esto es, los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política; 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre 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. Por lo tanto, la elección de la señora Iris Marín Ortiz como defensora del pueblo para el periodo constitucional comprendido entre el 1.º de septiembre de 2024 y el 31 de agosto de 2028, contenida en el acta de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 16 de agosto de 2024, conserva plena validez. Así las cosas, se negará las pretensiones de la demanda.

134. En síntesis, la Sala concluye que la conformación íntegramente femenina de la terna no vulneró el derecho a la igualdad ni restringió el acceso de los hombres a cargos públicos, puesto que se ajustó a los mandatos constitucionales, legales y convencionales que rigen la materia. En consecuencia, el acto acusado no adolece del vicio de infracción de las normas en que debía fundarse, razón por la cual se negará 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 de Colombia y por autoridad de la ley,



Demandante: Jorge Eliécer Ortega Camacho
Demandada: Iris Marín Ortiz, defensora del pueblo
para el periodo 2024-2028
Rad: 11001-03-28-000-2025-00010-00

3. FALLA:

PRIMERO: Negar la nulidad del acta de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 16 de agosto de 2024, mediante la cual se eligió a la señora Iris Marín Ortiz como defensora del pueblo para el período constitucional comprendido entre el 1.º de septiembre de 2024 y el 31 de agosto de 2028.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

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>