



Radicación: 11001-03-28-000-2022-00036-00
Demandante: Fundación para la Defensa de la Información Legal y Oportuna – Dilo Colombia
Demandado: Jorge Rodrigo Tovar Vélez – Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 12

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Nulidad Electoral
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00036-00
Demandante: Fundación para la Defensa de la Información Legal y Oportuna – Dilo Colombia
Demandado: Acto de elección del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez como representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 12 – Período 2022-2026.
Temas: Auto que admite la demanda y decide la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto enjuiciado.

AUTO ADMISORIO CON SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Procede la Sala a pronunciarse sobre: i) la admisibilidad de la demanda presentada contra el acto de elección del representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 12, señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, período 2022-2026 y, ii) la solicitud de suspensión provisional de los efectos de dicha decisión.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1. Mediante escrito del 7 de abril del 2022¹, la persona jurídica referida como demandante, actuando a través de abogado constituido para dichos efectos, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, en el que cuestionó la legalidad, entre otros, del acto mencionado, elevando de forma concreta las siguientes pretensiones:

“i) Declarar la nulidad del acto administrativo por medio del cual se incluyó a Jorge Rodrigo Tovar Vélez como víctima dentro del Registro Único de Víctimas.

ii) Declarar la nulidad del acto por medio del cual se inscribió a Jorge Rodrigo Tovar Vélez como candidato a la Cámara de Representantes por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz # 12

iii) Declarar la nulidad del acto mediante el cual se declaró la elección de Jorge Rodrigo Tovar Vélez como Representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz #12.

¹ De conformidad con el Acta Individual de Reparto, obrante en el documento “REPARTOYRADICACIÓN_1100103280002022003.pdf”, obrante en la actuación No. 1 del sistema SAMAI. Con paso al despacho el 08 de abril de 2022.



iv) *Las que se deriven de la declaratoria de nulidad electoral.*”

1.2. Hechos

2. Relató que el demandado es hijo del señor Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”, respecto de quien se predica la autoría de una serie de delitos llevados a cabo durante el tiempo en que este último perteneció a grupos paramilitares en la zona del Cesar, Magdalena, La Guajira, Atlántico y Santander.

3. Mencionó que el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, de conformidad con distintos reportes periodísticos, ha estado vinculado con los bienes adquiridos por su padre en desarrollo de actividades ilegales. Indicó, a su vez, que el señor Tovar Vélez cuenta con grado profesional de abogado y distintos títulos de posgrado, lo que, de entrada, según su dicho, es un elemento que pone en duda la condición de víctima del conflicto armado o de pertenecer a un grupo históricamente marginado de la vida política por cuenta de la guerra. En igual sentido, hizo referencia a la trayectoria laboral del elegido en diversas entidades del sector público.

4. Señaló que el 25 de agosto del 2021, entró en vigor el Acto Legislativo 02, mediante el cual se crearon 16 circunscripciones especiales de paz, las cuales tienen como finalidad permitir que grupos históricamente marginados por la guerra, puedan participar en la conformación del poder político. El 13 de diciembre de la misma anualidad, el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez inscribió su candidatura a la Circunscripción Especial de Paz, avalado por la organización “Asociación Paz es Vida”, elección que se llevaría a cabo en 13 municipios de los departamentos de La Guajira, Cesar y Magdalena, lugares donde tuvo influencia el actuar delictivo del padre del demandado.

5. El 13 de marzo del 2022, se llevó a cabo el certamen democrático de elección de congresistas, entre ellos, quienes ocuparían las denominadas curules de paz. El demandado resultó electo en el mismo. Dicha decisión, fue objeto de solicitud de revocatoria ante el Consejo Nacional Electoral, por parte de distintas organizaciones de víctimas.

6. Indicó que la fundación demandante, en escrito del 24 de marzo del 2022, solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, información y documentación que acreditara que el accionado cumplió con los requisitos para su postulación en la curul demandada, señalando que, mediante correo electrónico del 20 de marzo que cursa, la referida entidad dio respuesta indicando que al respecto se cumplieron las exigencias legales, enviando copia del registro del demandado en Registro Único de Víctimas de las UARIV.

1.3. Concepto de violación

7. En el escrito inicial se alegó que con la expedición de los “actos acusados”, se incurrió en las causales de nulidad, consagradas en el numeral 3º del artículo 137 de la Ley 1437 del 2011 – “[c]uando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico”- y en el numeral 5º del artículo 275 del mismo cuerpo normativo - “[s]e elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad”.



8. En primer lugar, hizo referencia a una *“descripción del contexto y de la regulación constitucional y legal de las CITREP, lo cual servirá de parámetro para evaluar, en el caso concreto, la nulidad de los actos acusados”*, resaltando de ello el destino especial de estas curules a zonas y poblaciones afectadas por la situación de guerra en Colombia y a las víctimas de ella -las cuales definió, en términos de la Corte Constitucional, con *“ciudadanía precaria”* por efecto del conflicto armado-.

9. Dicho lo anterior, desarrolló las causales de nulidad deprecadas en los siguientes términos:

10. Frente a las normas que adujo materializan la nulidad del acto de elección, indicó que permitir la participación del demandado en la contienda democrática y su posterior curul en la CITREP No. 12, pone en duda la buena fe de las autoridades en el cumplimiento de lo pactado con la antigua guerrilla de las FARC, así como la verdadera voluntad de reparar a las víctimas, situación que, a su juicio, pone en grave riesgo el orden público.

11. Aseveró que conforme la sentencia C-630 de 2017, se estableció que con la entrada en vigencia del Acuerdo Final para la Paz, habría una ampliación democrática que se encuentra de forma transversal en su punto 2, en donde se relata la necesidad de lograr una mayor participación a través de la implementación de medidas urgentes de inclusión a personas que habitan en zonas apartadas o afectadas por el conflicto y el abandono, teniendo como soporte las dificultades específicas de las mujeres que allí habitan.

12. Manifestó que: *“En la misma línea, se menciona que “la construcción de la paz requiere que los territorios más afectados por el conflicto y el abandono, en una fase de transición, tengan una mayor representación en el Congreso de la República para asegurar la inclusión política de esos territorios y sus poblaciones, así como la representación de sus intereses.”*

13. Ilustró que, esos parámetros generales de inclusión dejan ver que las medidas específicas que se iban a adoptar estaban estrictamente dirigidas a nuevas voces que históricamente hubieren estado excluidas del poder, las que era necesario incorporar para que puedan hacer efectiva la representación y defensa de sus intereses; por lo que, a su juicio, excluye viejos clanes o centros de poder que hubieren logrado influencia política en sus territorios. Así, cuando el Acto Legislativo 02 de 2017 determinó que el Acuerdo de Paz debía cumplirse de buena fe y asegurar sus objetivos, espíritu y principios, es a esto a lo que se refería en lo que tiene que ver con la ampliación democrática.

14. Sostuvo que, como corolario de lo anterior, los candidatos deben ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno, lo que reafirma la inclusión de la población afectada por el conflicto, limitando la participación de los grupos políticos, económicos y sociales regentes, para privilegiar a los sujetos en condiciones de vulnerabilidad.

15. A su juicio, al consagrarse los requisitos de inscripción de los candidatos para las CITREP en el AL No. 02 de 2021, se puede extraer de la norma unas características esenciales, a saber: *“i) están destinadas a zonas especialmente*



afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional; ii) buscan mejorar su integración, inclusión y representación política; iii) es una medida de reparación y de construcción de paz; iv) sus destinatarios son personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno; y v) excluye formas tradicionales de representación política”.

16. Asunto que encuentra su soporte en la sentencia SU-150 de 2021 de la Corte Constitucional, en donde la Corporación Judicial señaló: *“Tal representación política se explica, por una parte, por la necesidad de adoptar medidas de reparación integral y de no repetición frente a la circunstancia de que las víctimas, con ocasión de la violación masiva de sus derechos, se enfrentan al fenómeno ya identificado de ciudadanía precaria o incompleta, por virtud del cual no les ha sido posible ejercer realmente sus derechos políticos y elegir libremente a sus representantes, dando lugar a un escenario de representación fallida, respecto del cual el Estado debe implementar acciones afirmativas de corrección; y por la otra, porque en el marco de los procesos de justicia transicional, la participación de las víctimas en la definición de las políticas públicas con carácter normativo resulta esencial no solo para legitimar las decisiones que se adopten y que repercutan en sus intereses, sino también para velar por el respeto de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición...”*

Nótese que no se trata de una medida más dentro de los distintos esquemas de participación, sino de una herramienta esencial y necesaria para corregir un déficit de representación y para apuntar a asegurar unas condiciones de igualdad material, frente a quienes no se han visto realmente reflejados en un órgano constitucional de representación directa.”

17. Aseguró, luego del análisis jurisprudencial y normativo, que estas reflexiones resultan de especial relevancia para el presente asunto, en la medida en la que es claro que esas curules son una forma de corrección a una situación de ciudadanía precaria o incompleta causada por la guerra, por lo que desde un punto de vista finalista, no basta con que sean ocupadas formalmente por una víctima, sino que aquella debe estar enmarcada dentro de una situación de exclusión política originada por el conflicto armado, por lo que: *“..., no están en la misma situación el hijo de un narco paramilitar que ha accedido a todo tipo de beneficios sociales y políticos y que ha ocupado altos cargos en el Estado, que la de una mujer campesina que sido desplazada en condiciones precarias. Si bien desde un punto de vista formal ambos podrían tener la condición de víctimas, es claro que la medida de las 16 curules están destinada a corregir la ciudadanía precaria de la segunda y no del primero...”*

18. Finalizó señalando que no desconoce que el demandado se encuentra formalmente inscrito en el RUV de la Unidad de Víctimas, sin embargo, la elección del señor Tovar Vélez, no garantiza la finalidad, objetivos, principios y espíritu de las CITREP, dado que no corrige la ciudadanía precaria de una persona que haya sido de forma histórica marginada por la guerra.

19. Lo anterior, al considerar que, si bien pudo ser víctima de la guerrilla, esta condición no es la que lo hace acreedor de ese derecho, en tanto la norma Superior a lo que hace referencia es a otra clase de víctima dentro del modelo de justicia transicional que es aquella a la que hace referencia la sentencia C-089 de 2022 de la Corte Constitucional, donde queda claro que éstas son las que han vivido al margen del desarrollo y que su condición surge de no estar atadas de ninguna manera a personas generadoras del conflicto.



1.4 Solicitud de medida cautelar

20. Dentro del escrito inicial como en la subsanación de este, solicitó la parte demandante, como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos del acto electoral demandado.

1.5. Trámite procesal

1.5.1 Inadmisión de la demanda

21. En providencia del 19 de abril del 2022², se dispuso inadmitir el medio de control de la referencia, buscando que el mismo fuera subsanado en los siguientes aspectos:

“a) Precise el acto electoral demandado. Debe indicar si, de conformidad con el contenido del concepto de violación, encuentra algún vicio de ilegalidad respecto de este que se derive de actos preparatorios, precisando con toda claridad el grado de incidencia de este último respecto del primero.

b) Se allegue copia del formulario E-26 por medio del cual se declaró la elección del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez como representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 12 o, en su defecto solicite al juez que oficie para obtener la copia según lo explicado en el número 28 de esta providencia.

c) Se informe el canal de notificación electrónica personal del demandado.”

22. En escrito del 22 de abril del año en curso, el apoderado de la fundación demandante subsanó los defectos evidenciados en el memorial introductorio. Lo anterior, en los siguientes términos:

23. Frente al acto demandado, precisó que el mismo se refiere al formulario E-26 del 21 de marzo del corriente año, que contiene la declaratoria de la elección del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, indicando que aporta la copia publicada en el link <https://publicaciondocongreso.registraduria.gov.co/>, dirección de la cual detalla la ruta de acceso al mismo.

24. Adicional a lo anterior, consideró que de *“manera indirecta”* se cuestiona el acto de inscripción del elegido, solicitando que el mismo fuera requerido a la autoridad electoral en la etapa probatoria correspondiente, indicando que *“en este caso los actos de inclusión en el RUV [Registro Único de Víctimas] y de registro como candidato constituyen actos previos esenciales para la declaratoria de elección, la presente demanda también se dirige contra ellos, lo cual deberá ser despachado dentro del mismo proceso especial regulado en los artículos 275 y siguientes del CPACA”*. Por lo dicho, concluyó que las pretensiones de la demanda serán las siguientes:

“Teniendo en cuenta las consideraciones de hecho y de derecho que se exponen más adelante, solicito a los señores consejeros que mediante sentencia que resuelva el litigio dispongan declarar la nulidad del acto mediante el cual se declaró la elección de Jorge Rodrigo Tovar Vélez como Representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz #12 contenida en el Formulario E-26 del 13 de marzo de 2022.

De manera indirecta, solicito que se declare la nulidad del Acto por medio del cual se inscribió a Jorge Rodrigo Tovar Vélez como candidato a la Cámara de

²² Teniendo en cuenta que los días comprendidos entre el 11 al 17 de abril de 2022 no fueron hábiles.



Radicación: 11001-03-28-000-2022-00036-00
Demandante: Fundación para la Defensa de la Información Legal y Oportuna – Dilo Colombia
Demandado: Jorge Rodrigo Tovar Vélez – Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 12

Representantes por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz # 12. La presente solicitud se fundamenta en que el acto de inscripción constituye un acto previo al de la elección, del cual es posible señalar que adolece de los mismos vicios.

Como consecuencia de lo anterior, solicito al Honorable Consejo de Estado que adopte las medidas necesarias para que, una vez declarada la nulidad de la elección, se proceda a ordenar la elección de quien en derecho corresponda.”

25. En punto de los medios o canales digitales de notificación del demandado, informó el correo electrónico equipoyoyo2021@gmail.com -el cual obtuvo de diferentes publicaciones en redes sociales del elegido efectuadas en época de campaña-, así como el correo jrtovarv@hotmail.com, que lo consiguió de una captura de pantalla de una página web³ que muestra la hoja de vida del señor Tovar Vélez.

1.5.2 Traslado de la medida cautelar

26. En providencia del 29 de abril del corriente año⁴, se dispuso el traslado de la medida cautelar por el término de 5 días hábiles.

27. Durante el plazo antes referido, se presentaron las siguientes intervenciones:

28. La **UARIV** en escrito del 12 de mayo de 2022⁵, señaló estarse a lo resuelto por la Sala, no obstante, indicó que la entidad no ha desconocido derecho alguno ni su actuar ha sido irregular, en tanto, en el proceso de valoración de la declaración de los hechos victimizantes padecidos por el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez acató los parámetros descritos en el Decreto 1084 de 2015 dentro del cual se pudo establecer la relación cercana y suficiente de los supuestos fácticos y el conflicto armado, que permitieron su inclusión en el Registro Único de Víctimas – RUV.

29. Resaltó que el anterior procedimiento se cumplió bajo el marco de una actuación administrativa con las garantías de un debido proceso, decisión que se encuentra en firme según Resolución 2015-253497 de 4 de noviembre de 2015, “Por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas”, sin que a la fecha haya sido desvirtuada su legalidad.

30. El 13 de mayo de 2022⁶, el **Consejo Nacional Electoral** solicitó se deniegue la petición al considerar que conoció por vía administrativa la solicitud de revocatoria del acto de inscripción del ciudadano Jorge Rodrigo Tovar Vélez como candidato a la Circunscripción Transitoria Especial de Paz No. 12, avalada por la organización denominada “ASOCIACIÓN PAZ ES VIDA (PA-VIDA), en el marco de las elecciones al Congreso de la República para el período 2022 a 2026, donde no se precisó la causal de inhabilidad, así como tampoco aportó o solicitó la práctica de prueba alguna.

³[https://www.google.com/search?q=jorge+rodrigo+tovar+v%C3%A9lez+hoja+de+vida&rlz=1C1PNBB_enCO958CO958&sxsrf=APq-](https://www.google.com/search?q=jorge+rodrigo+tovar+v%C3%A9lez+hoja+de+vida&rlz=1C1PNBB_enCO958CO958&sxsrf=APq-WBumJNwRmBGetzn_LInkyUPisCq53A:1650643621279&source=Inms&tbn=isch&sa=X&ved=2ahUKEwjnwsnVhjq3AhXESzABHeDND7AQ_AUoAXoECAEQAw&biw=1707&bih=781&dpr=0.8#imgrc=gChZW_7eprgqHM)

WBumJNwRmBGetzn_LInkyUPisCq53A:1650643621279&source=Inms&tbn=isch&sa=X&ved=2ahUKEwjnwsnVhjq3AhXESzABHeDND7AQ_AUoAXoECAEQAw&biw=1707&bih=781&dpr=0.8#imgrc=gChZW_7eprgqHM.

⁴ AUTOQUECORRETRASLADOSOLICITUDD EMEDIDACAUTELAR(.pdf) NroActua 5 de SAMAI.

⁵ CONSTANCIA MEMORIAL(.doc) NroActua 19

⁶ RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_CONSTANCIAMEMORIAL(.doc) NroActua 10



31. A esa solicitud se acumularon posteriormente las presentadas por el Senador Antonio Eresmid Sanguino Páez y por los ciudadanos Melba Mieles Ramírez, Luis Fernando Lara Vásquez y Maryori De Jesús Pérez Álvarez, peticiones todas que trataban sobre el presunto incumplimiento del candidato Tovar Vélez a la prohibición establecida en el artículo transitorio 5° del Acto Legislativo No. 02 de 2021, pues consideraban que éste último no podía acreditar la condición de víctima y una representación genuina a los individuos, comunidades y territorios que la detentan, pues al ser hijo de un reconocido victimario que operaba en las zonas territoriales en las que se encuentra la Circunscripción Transitoria Especial de Paz (CITREP) No. 12, su postulación resulta una afrenta a las víctimas y una revictimización de ellas.

32. Esta petición fue resuelta por la Sala del CNE en el siguiente sentido:

“(..). pese a todo, sobre la candidatura del ciudadano JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ a la Cámara de Representantes por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz No. 12, inscrito por la organización denominada “ASOCIACIÓN PAZ ES VIDA (PA-VIDA)”, “no se cierne causal de inelegibilidad alguna, pues no existe plena prueba del incumplimiento, para éste caso, de las condiciones plasmadas en el Acto Legislativo No. 02 de 2021, y aunque para la ciudadanía pueda resultar un hecho controvertible desde el punto de vista ético y moral dado su vínculo de parentesco con reconocido victimario que operó precisamente en las zonas que conforman la circunscripción por la que hoy aspira a ser elegido como Representante a la Cámara, lo cierto es que desde el plano eminentemente legal y jurídico no hay impedimento alguno para ello...”

33. La parte **demandada** el 16 de mayo de 2022⁷, solicitó se niegue la cautelar pretendida, en tanto, los requisitos para acceder a cualquier cargo público, incluso los de elección popular, se encuentran taxativamente señalados en la Constitución y la ley, asunto que fue analizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil al momento de permitir su inscripción y posteriormente por el CNE quien determinó, a través de la Resolución No. 1556 de 2022⁸ mantener la candidatura cuestionada por estos mismos hechos.

34. La **procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado** en concepto del 16 de mayo de 2022, solicitó denegar la medida suspensión provisional del acto demandado, al considerar que, en esta etapa preliminar no se advierten efectos nocivos del acto mediante el cual se eligió al señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez como representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial para la Paz No. 12, que conlleven una afectación en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico, en relación con la razón de ser y la finalidad del acuerdo de paz, desde una interpretación teleológica.

35. Adicionó que, si bien el apoderado de la organización demandante hace una consideraciones respetuosas y sugestivas con las cuales se opone a la elección del demandando; se advierte que aquellas no son consonantes con el espíritu, la filosofía y la finalidad del proceso y acuerdo de paz, en términos de conciliación,

⁷ CONSTANCIA DEL MEMORIAL(.doc) NroActua 21 del sistema SAMAI.

⁸ Por medio de la cual se **DECIDEN** los recursos de reposición interpuestos a la Resolución No. 1277 de 2022 “Por medio de la cual se DECIDE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DE INSCRIPCIÓN DE LA CANDIDATURA del ciudadano JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ a la Cámara de Representantes por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz No. 12, inscrito por la organización denominada “ASOCIACIÓN PAZ ES VIDA (PA-VIDA)”, en el marco de las elecciones al Congreso de la República para el período 2022 a 2026 que se llevarán a cabo el 13 de marzo de 2022, cuya solicitud se radicó con el número CNE-E-2021-026523”.



como tampoco, resultan sustentadas mediante insumos de prueba que acrediten la violación normativa y den cuenta de los derroteros alegados.

I. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

36. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para tramitar en única instancia el presente proceso, en virtud de lo establecido en el artículo 149, numeral 3^o de la Ley 1437 de 2011, al igual que lo normado en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 –Reglamento del Consejo de Estado–, expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

37. De igual manera, la Sala es competente para resolver sobre la admisión de la demanda y la petición de medida cautelar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125.2 literal f), modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, y el último inciso del artículo 277 de la citada ley.

2.2 Sobre la admisión de la demanda

38. Para decidir sobre la admisión de la demanda corresponde verificar: (i) si fue presentada dentro del término de caducidad previsto en el literal a) del numeral 2^o del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011; (ii) el cumplimiento de los requisitos exigidos en los artículos 162, 163 y 166 de la Ley 1437 de 2011, esto es, la designación de las partes, lo que se pretende expresado con precisión y claridad, los fundamentos de derecho de las pretensiones, las normas violadas, el concepto de la violación y el lugar o canal digital de notificación de las partes o que se desconoce el mismo y la copia del acto acusado, con la constancia de publicación o notificación; y (iii) ser un acto pasible de control judicial.

2.2.1. Oportunidad en el ejercicio del medio de control

39. De conformidad con lo señalado en el literal a) del numeral 2^o del artículo 164 de la Ley 1437 del 2011, cuando se pretenda la nulidad de un acto electoral, el término para la presentación oportuna de la demanda es de 30 días. En cuanto a su contabilización, la misma norma consagra tres escenarios:

- (i) Si la elección se declara en **audiencia pública**, el referido plazo se contará a partir del día siguiente a la celebración de esta.
- (ii) **En los demás casos de elección y nombramiento**, se cuenta a partir del día siguiente al de la publicación del acto, de conformidad con lo previsto en el inciso 1^o del artículo 65 del CPACA¹⁰.

⁹ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. (Artículo modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021) El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 3. **De la nulidad del acto de elección** o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, **de los representantes a la Cámara**, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación. Se exceptúan aquellos regulados en el numeral 7, literal a), del artículo 152 de esta ley.

¹⁰ La mencionada norma, señala "los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso".

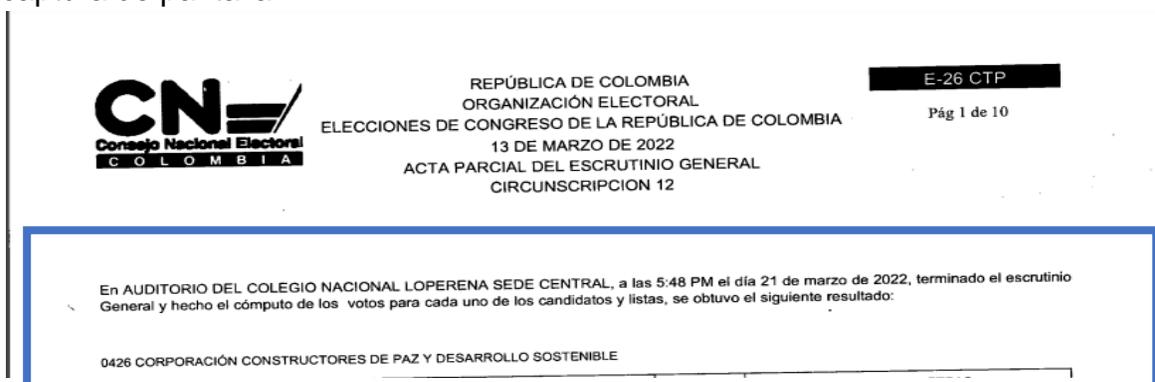


(iii) Cuando se requiera la **confirmación del nombrado o elegido**, el término será contado a partir del día siguiente a que ello ocurra.

40. Es de resaltar que esta Sala¹¹ ha entendido la caducidad como el plazo de obligatorio cumplimiento para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actuación judicial, el cual transcurre sin necesidad de alguna acción concreta por parte del operador jurídico o de las partes. En otras palabras, es el límite temporal fijado por el legislador en días, meses o años, el cual debe ser atendido por los interesados en obtener la resolución de un conflicto por parte de los jueces, pues de lo contrario, se consideraría que su demanda no fue allegada en tiempo y puede ser objeto de rechazo.

41. Precisado lo anterior, esta judicatura concluye que, de conformidad con los elementos obrantes en el expediente, la demanda interpuesta en contra del acto de elección del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez como representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 12, fue presentada dentro de la oportunidad legal correspondiente.

42. Se arriba a la anterior conclusión, considerando que el formulario E-26 CTP, fue calendado el 21 de marzo del 2022, tal y como se observa en la siguiente captura de pantalla:



43. Ante ello, se tiene entonces que la contabilización del término de caducidad se efectúa a partir del día hábil siguiente de su celebración, toda vez que la elección declarada mediante el referido E-26 CTP se efectuó en audiencia pública, por lo que se contaba hasta el 9 de mayo de la presente anualidad para la interposición oportuna del medio de control, como en efecto ocurrió (ver supra. párr.1). Así las cosas, se tiene acreditado el cumplimiento de este primer criterio.

2.2.2 Requisitos exigidos en los artículos 162 y 163 de la Ley 1437 del 2011

44. En cuanto a la designación de las partes, lo que se pretende expresado con precisión y claridad, los fundamentos de derecho de las pretensiones, las normas violadas y el concepto de la violación, se evidencia:

45. En el escrito inicial, el accionante dirige la demanda contra el acto de elección contenido en el formulario E-26CTP suscrito por la Comisión Escrutadora General, por medio del cual se declaró la elección del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez como representante a la Cámara por la CITREP No. 12, por lo que se individualizó en debida forma a la parte accionada.

¹¹ Auto del 26 de agosto del 2021. Radicación 08001-23-33-000-20201-00275-01. M.P. Rocío Araújo Oñate.



46. En este punto resulta pertinente aclarar, que si bien el demandante incluyó como demandados a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Consejo Nacional Electoral, y a la UARIV, estos no se entienden como sujetos pasivos del presente medio de control dado que su condición es especial, en virtud de la regulación especial del medio de control de nulidad electoral, la cual se encuentra en el artículo 277.2 de la Ley 1437 de 2011, que señala que se debe vincular al trámite a las autoridades que expidieron el acto o intervinieron en él con miras a que defiendan su actuación al interior del trámite que concluyó con el acto objeto del presente estudio de legalidad. Por lo anterior, resulta oportuno aclarar que el único demandado es el señor Tovar Vélez.

47. De otra parte, tal y como fue reseñado en el párrafo 24 de esta providencia, en el escrito inicial se elevan pretensiones claras y concretas de nulidad respecto de la elección demandada y, de forma subsidiaria e indirecta sobre los actos proferidos por la UARIV frente al registro del demandado, ello bajo la égida que, en materia de nulidad electoral, solo es posible de control directo el acto de elección, llamamiento o nombramiento. Igualmente, se evidencian las pruebas documentales que pretende hacer valer como soporte de los reparos de nulidad propuestos. Además de la postulación de otros medios de convicción para ser decretados por el juez electoral.

48. En cuanto al concepto de violación, tal y como se observa de los antecedentes de esta decisión, se alegó y desarrollaron las causales de nulidad consagradas en los artículos 137.3 y 275.5 de la Ley 1437 del 2011, por la presunta falta de requisitos del demandado y las consecuencias nocivas de su designación democrática.

49. En igual sentido, se observa que el demandante, presentó un acápite entero en el que hace referencia a la incidencia de las irregularidades mencionadas respecto de la elección cuestionada. Bajo estas consideraciones, dicho criterio se encuentra cumplido en el presente caso.

50. Adicionalmente, se evidencia que se cuenta con el canal de notificación del demandado, así como de las entidades a vincular dado el interés que les asiste en el presente trámite, cumpliendo así con la exigencia prevista el artículo 162.7 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021.

51. Finalmente, se señala que en tanto fue solicitada medida cautelar, no se requiere el cumplimiento de lo establecido en el numeral 8º del artículo 162 del mismo cuerpo normativo, adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 del 2021, es decir, no se exige para este caso la presentación de la constancia de remisión de la demanda y sus anexos a la parte demandada.

2.2.3 Identificación del acto susceptible de control judicial

52. Esta Sala evidencia, que el acto identificado por el accionante, a saber, el formulario E-26CTP suscrito por la Comisión Escrutadora General¹², es de aquellos que es susceptible de revisión jurisdiccional a través del medio de control

¹² RECIBEMEMORIALES POR CORREO ELECTRONICO RONICO_SUBSANACION ANEXO 912 FORMULARIO ULAR (pdf) NroActua 10 del sistema de información SAMAI.



de nulidad electoral, en la medida en que contiene de manera concreta la elección del señor Tovar Vélez.

53. El extracto correspondiente que interesa para estos efectos señala:

	REPÚBLICA DE COLOMBIA ORGANIZACIÓN ELECTORAL ELECCIONES DE CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA 13 DE MARZO DE 2022 ACTA PARCIAL DEL ESCRUTINIO GENERAL CIRCUNSCRIPCIÓN 12	E-26 CTP Pág 10 de 10
DECLARATORIA DE ELECCION		
En consecuencia se declara(n) electo(s) como REPRESENTANTES A LA CAMARA de Colombia para el periodo 2022-2026 al(los) siguiente(s) candidato(s):		
PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	CANDIDATO	CÉDULA
0428-ASOCIACIÓN PAZ ES VIDA (PA-VIDA)	TOVAR VELEZ JORGE RODRIGO	1065610573

2.2.4. Conclusión

54. Conforme a lo dicho, se tiene entonces que la demanda presentada por la Fundación para la defensa de la Información Legal y Oportuna -DILLO-, atiende a todos los requisitos de orden formal establecidos en la ley procesal contenciosa administrativa (Ley 1437 del 2011), por lo que en la parte resolutive del presente se dispondrá sobre su admisión, así como se ordenarán las notificaciones y publicaciones del caso y la incorporación al expediente del acto demandado.

2.3. Sobre la suspensión provisional de los efectos del acto demandado

55. La Ley 1437 de 2011, a diferencia del Decreto-Ley 01 de 1984 derogado, superó la concepción tradicional de la protección cautelar como mera garantía del control de la legalidad de las actuaciones de la Administración, tal y como se circunscribió en su momento a una sola: la suspensión provisional. En su lugar, consagró la facultad en cabeza del juez de lo contencioso administrativo, para decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso.

56. Tratándose de la nulidad electoral, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de acuerdo con el tenor literal del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, se tramita así:

“Artículo 277. (...) En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación.”

57. La regla específica de la suspensión provisional en el proceso de nulidad electoral consiste en que dicha petición debe resolverse en el mismo auto admisorio de la demanda¹³. Igualmente, esta institución se configura como una de

¹³ Sobre el particular ver entre otros: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 4 de mayo de 2017, C.P: Rocío Araújo Oñate, radicado No. 11001-03-28-000-2017-00011-00, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 30 de junio de 2016, C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 85001-23-33-000-2016-00063-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 25 de



las causales de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, teniendo incidencia particularmente respecto de su carácter ejecutorio¹⁴.

58. Los requisitos para decretar esta medida cautelar fueron consagrados expresamente por el legislador en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

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

59. De lo anterior se colige respecto de la suspensión provisional del acto en materia electoral que: (i) la solicitud del accionante procede por violación de las disposiciones normativas constitucionales o legales invocadas en el escrito correspondiente; (ii) dicha violación surge del análisis del acto demandado y su cotejo con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la misma¹⁵.

60. Al respecto, la doctrina ha destacado¹⁶ que, con la antigua codificación, - Código Contencioso Administrativo-, se requería para la procedencia de la suspensión provisional, la existencia de una manifiesta infracción de las disposiciones invocadas como violadas, esto es, una transgresión grosera, de bulto, observada *prima facie*¹⁷. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, basta que se presente una violación a las disposiciones señaladas como desconocidas, en la demanda o en escrito separado antes de la admisión de esta, contravención que debe surgir del análisis por parte del juez, del acto demandado con las normas esgrimidas como violadas o, del estudio de las pruebas aportadas por el accionante con su escrito de demanda para que sea procedente la medida cautelar¹⁸.

61. Así las cosas, el juez de lo contencioso administrativo debe efectuar un estudio de las normas invocadas por el demandante y confrontarlas con los argumentos y pruebas presentadas en esta etapa del proceso, para efectos de proteger la efectividad de la sentencia.

abril de 2016, C.P: Carlos Enrique Moreno Rubio, radicado No. 11001-03-28-000-2015-00005-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 4 de febrero de 2016, C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicado No. 1001-03-28-000-2015-00048-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 21 de abril de 2016, C.P: Rocío Araujo Oñate, radicado No. 11001-03-28-000-2016-00023-00.

¹⁴ Ley 1437 de 2001. Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

¹⁶ BENAVIDES José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo comentado y concordado. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2013 pg. 496.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 29 de enero de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Rad. 11001-03-27-000-2013-00014-00 (20066).

¹⁸ Sobre este mismo punto consultar, entre otros: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 18 de febrero de 2016, radicación 11001-03-28-000-2016-00014-00 MP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 3 de marzo de 2016, radicación 11001-03-28-000-2016-00027-00 M.P. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 30 de junio de 2016, radicación 11001-03-28-000-2016-00046-00 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 9 de abril de 2015, radicación 19001-23-33-000-2015-00044-01 MP. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, autos de 8 de octubre de 2014, radicación 11001-03-28-000-2014-00097 M. P Susana Buitrago Valencia; Consejo de Estado, Sección Quinta Auto de trece 13 de agosto de 2014. Radicación 11001-03-28-000-2014-00057-00 M.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



62. Además, la apreciación jurídica que se hace al decidir sobre la medida cautelar, que, por supuesto es provisional, no constituye prejuzgamiento ni impide que, al fallar el caso, el operador judicial asuma una posición distinta, dado que con el transcurrir de la actuación procesal es factible que el arribo de nuevas pruebas o la presentación de argumentos adicionales, persuadan al juez de resolver en sentido contrario al que *ab initio* se adoptó.

2.3.1 Caso concreto

63. Con la demanda presentada, se solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto electoral demandado, con fundamento en la presunta ocurrencia de una causal de nulidad de los artículos 137.3 y 275.5 de la Ley 1437 de 2011 respecto del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, específicamente, por no acreditar los requisitos para su postulación como representante a la Cámara por la CITREP No. 12, asunto que a su juicio consecuencias nocivas para la democracia.

64. El demandado, en síntesis, se opuso al decreto de la medida cautelar requerida, al referir que el presente asunto fue analizado en sede administrativa por el CNE quien determinó que la candidatura se avenía legal, asunto en donde se analizó el cumplimiento objetivo de requisitos para la inscripción de la candidatura conforme a las normas que rigen la materia.

65. Por su parte, el Ministerio Público delegado ante esta judicatura, indicó que no existen medios de convicción que permitan el decreto de la suspensión provisional solicitada.

66. Por lo anterior, procede la Sala a resolver sobre la petición cautelar elevada por el demandante, para la cual se presenta el siguiente orden metodológico: (i) breve referencia a las circunscripciones especiales de paz; (ii) los requisitos para ser candidato; y (iii) el caso concreto.

2.3.1.1 Circunscripciones especiales de paz

67. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, es el mecanismo por medio del cual se buscó cesar los enfrentamientos armados de forma definitiva de más de medio siglo de duración con las FARC-EP.

68. Este hecho generador de paz, se focalizó no solamente en el cese armado sino también en la apertura social, económica, política y estatal que se tendría que generarse con su implementación, ello con el fin de dotar de garantías y de derechos reales que fueran que se pudieran materializar, a todos los colombianos que de forma directa o indirecta sufrieron las inclemencias de la guerra.

69. Para ello, se pensó en una fase de transición en la que se diera una mayor integración del territorio con enfoque de inclusión social para quienes han vivido el aislamiento a causa del conflicto, finalidad que no puede ser ajena a obtener mejores y mayores niveles de democracia, dado que con éste se busca concretar el concepto expansivo del derecho a elegir y ser elegido, así como el de participar en los asuntos que incumben a las comunidades a través de los mecanismos



legalmente establecidos, aspecto que se centra en que la paz sea construida por todos para lograr que sea estable y duradera.

70. En virtud de lo anterior, se estableció una ruta o camino a seguir para su implementación, focalizado en los siguientes puntos: i) la reforma rural para la transformación del campo, ii) el de participación política y apertura democrática, iii) cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas, iv) solución al problema de las drogas ilícitas, v) víctimas y, vi) los mecanismos de implementación y verificación de la implementación del Acuerdo de Paz.

71. Para el asunto que ocupa la atención de la Sala, corresponde resaltar lo que se refiere al punto de apertura democrática.

72. El texto del Acuerdo, en esta materia señala la necesidad de: *“...Una mayor participación electoral {que} requiere adicionalmente de medidas incluyentes que faciliten el ejercicio de ese derecho, en especial en zonas apartadas o afectadas por el conflicto y el abandono, teniendo en cuenta las dificultades específicas de las mujeres que habitan dichas zonas para el ejercicio de este derecho.*

La construcción de la paz requiere además de la movilización y participación ciudadana en los asuntos de interés público, y en particular en la implementación del presente Acuerdo. Eso supone, por una parte, el fortalecimiento de las garantías y las capacidades para que los ciudadanos y ciudadanas, asociados en diferentes organizaciones y movimientos sociales y políticos, desarrollen sus actividades y de esa manera contribuyan a la expresión de los intereses de una sociedad pluralista y multicultural por diferentes medios, incluyendo la protesta social.

(...) Adicionalmente, la construcción de la paz requiere que los territorios más afectados por el conflicto y el abandono, en una fase de transición, tengan una mayor representación en el Congreso de la República para asegurar la inclusión política de esos territorios y sus poblaciones, así como la representación de sus intereses”.

73. Para cumplir tal cometido dentro del marco electoral se propuso ampliar lo referente a la protección y garantías de la oposición, a través de la implementación no solo de prerrogativas nuevas sino de seguridad en su ejercicio; a su vez, fortalecer los mecanismos democráticos de participación ciudadana a través de la construcción de políticas que permitan la participación de los y las líderes y el buen funcionamiento de las instituciones bajo los principios de tolerancia, reconciliación, convivencia y no estigmatización de las acciones en esta materia.

74. Concretamente el Acuerdo se centró en promocionar la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono (punto 2.3.6), en donde resaltó:

“En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales.



Las Circunscripciones contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos y candidatas. Igualmente, las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales. Se establecerán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

Los candidatos y candidatas en todo caso deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno. Los candidatos y candidatas podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas u organizaciones de la Circunscripción, tales como organizaciones campesinas, de víctimas (incluyendo desplazados y desplazadas), mujeres y sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales en la región, entre otros. El Gobierno Nacional pondrá en marcha procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales en estos territorios, en especial de las organizaciones de víctimas de cara a su participación en la circunscripción...”

75. En virtud de lo anterior y con miras a dar cumplimiento a lo pactado en el Acuerdo de Paz, se expidió el AL No. 02 de 2017, “*Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

76. Del control automático y posterior que ejerce la Corte Constitucional sobre los actos modificatorios de la Constitución, en sentencia C-630 de 2017, señaló que: “*La discusión sobre su contenido, planteada por los distintos intervinientes y el Ministerio Público, como ya se indicó, gira en torno al valor normativo del texto final, sobre la base de que por medio de la enmienda se le estaría reconociendo naturaleza de norma jurídica, lo cual solo sería posible a través del proceso de implementación y desarrollo normativo. (...).*”

En consecuencia, el Acuerdo Final no tiene un valor normativo per se, lo que significa que ex ante de la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política de Gobierno vincula al Gobierno Nacional y lo obliga a impulsar su implementación. Sin embargo, a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y a derechos fundamentales consagrados en la Constitución serán parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación de lo pactado, con sujeción al ordenamiento constitucional. Igualmente, a partir de ese acto legislativo el Acuerdo se adopta como política de Estado, de manera que todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado, se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe, y por tanto, cualquier desarrollo del mismo debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios. Por la misma razón de su reconocimiento como política de Estado, teniendo en cuenta su refrendación y a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, se dispuso que rigiera durante los tres periodos presidenciales siguientes.

De ese modo, y como se ha enfatizado en esta providencia, para la incorporación normativa al derecho interno del Acuerdo Final, se requerirá de la activación de los mecanismos de producción normativa fijados en la Constitución y la Ley. Todo lo anterior, enfatizando la obligación de las autoridades del Estado de contribuir, de buena fe, a la implementación del Acuerdo Final, en cuanto política de Estado, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales.”



Dicho mandato Constitucional, previó la vinculatoriedad del mencionado acuerdo y la necesidad de implementarlo a través de los mecanismos de producción normativa fijados por la norma Superior y la Ley.

77. En esa producción normativa se tramitó en el Congreso de la República el proyecto de AL 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *“Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”*; dicho trámite fue archivado por no obtener las mayorías requeridas para ser aprobado en la mencionada célula legislativa.

78. Luego de varios mecanismos judiciales de impugnación, por medio de los cuales se quería acreditar el cumplimiento de las mayorías para la adopción del mencionado acto legislativo, la Corte Constitucional en sentencia SU 150 de 2021¹⁹ dio por aprobado el proyecto de AL 05 de 2017, por lo que ordenó su desarchivo para proceder a su suscripción y posterior envío para la firma presidencial y consecuente remisión a la Corporación Judicial para su control automático.

79. Adicionalmente, la Sala Plena adoptó una decisión extraordinaria consistente en disponer que las CITREP estarían vigentes para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030.

80. Finalmente, decidió ordenar a la organización electoral llevar a cabo las medidas necesarias para permitir la inscripción y elección de candidatos para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en el certamen electoral del 13 de marzo de 2022 y, en ese sentido, ordenó al registrador Nacional del Estado Civil modificar el calendario electoral para las elecciones del Congreso de la República.

81. En acatamiento de dicha orden, se expidió el AL 02 de 2021, *“Por medio del cual se crean las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030”*, en donde se establecieron las condiciones que permiten su elección, a saber:

- Se elegirá 1 representante por cada circunscripción -arts. 1, 6 y 7-.
- La curul se le otorgará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos -arts. 1 y 6-.
- Determinó su conformación dividiéndolas por circunscripciones -art. 2-, de las cuales se excluirán las cabeceras municipales de cada uno de los municipios que la conforman, por lo que su censo lo compondrá los habitantes de las zonas rurales -Par. art. 2-.
- Contarán con **reglas especiales para la inscripción y elección de los candidatos** -arts. 3 y 5-.
- Contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales, tendrán acompañamiento para garantizar la transparencia del proceso -arts. 3, 8 y 9-.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia SU 150 del 21 de mayo de 2021, M.P: Alejandro Linares Cantillo, Referencia: Expediente T-7.585.858



- Los electores que se encuentren en el censo de las CITREP, podrán ejercer su derecho al voto por éstas, sin perjuicio de su derecho a participar en la selección de los miembros de las cámaras territoriales. -art. 4-.

82. De todo lo detallado, se puede concluir que las CITREP son²⁰: i) una medida para dar solución a los problemas de representatividad de los colombianos históricamente olvidados para lograr una sociedad incluyente, pluralista y participativa, ii) son de carácter transicional²¹, iii) es una medida de reparación para las víctimas, iv) y una garantía de no repetición, al dotar de un escenario de participación efectiva a una población que ha sido puesta en situación de extrema vulnerabilidad y, v) su vigencia es para 2 períodos legislativos consecutivos.

2.3.1.2 Requisito para ser candidatos a las CITREP

83. El AL 02 de 2021 por medio del cual se crearon las 16 CITREP, estableció lo siguiente, frente a la inscripción de sus candidatos:

A. En lo que hace a quien formaliza la inscripción -Arts. 2 y ss.-

- Expresamente determinó que sólo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, campesinas o sociales, dentro de las que se incluye las de mujeres y grupos significativos de ciudadanos.

Respecto de las organizaciones sociales determinó que deberán demostrar su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida al menos con 5 años de antelación a la elección o acreditando ante la autoridad electoral el ejercicio de actividades en el territorio respectivo en el mismo lapso.

En el caso de los grupos significativos de ciudadanos, determinó que requerirán un respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo de la circunscripción, aspecto que en todo caso no requerirá de más de 20.000 firmas.

- Cuando la circunscripción coincida en todo o parte con territorios étnicos, podrá inscribir: i) los consejos comunitarios, ii) los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales y, iii) las Kumpaño legalmente constituidas.

- No podrán inscribir candidatos a estas circunscripciones: i) Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República, ii) estos mismos con personería jurídica, iii) el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP, a la actividad política legal y, iv) los grupos significativos de ciudadanos y organizaciones sociales que de forma simultánea lo hagan con otras circunscripciones.

²⁰ Extractado de la sentencia Corte Constitucional, sentencia SU 150 del 21 de mayo de 2021, M.P: Alejandro Linares Cantillo, Referencia: Expediente T-7.585.858.

²¹ Idem. La Corte Constitucional, refirió al concepto de transicional para significar que las CITREP buscan realizar un cambio en un problema que viene desde el pasado, que ha sido parte del conflicto y que exige políticas de corrección con alcance inmediato y temporal que ayuden a construir una sociedad más democrática.



B. En cuanto a los candidatos -Art. 1 y ss.-

- Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección.
- Deberán acreditar los requisitos generales para ser representantes a la cámara, además de su condición de víctimas del conflicto.
- En caso de desplazamiento deben encontrarse en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, estos ciudadanos deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.
- Para efectos de las CITREP por víctima se entiende como aquellas personas que individual -y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad- o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).
- No podrán ser candidatos quienes: i) hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos con el aval de partidos o movimiento con representación en el Congreso o con personería jurídica, ii) quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción o, iii) quienes hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año, iv) los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de Paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual en los últimos veinte años.

C. En cuanto a la lista

- Deberán respetar el principio de equidad e igualdad de género, por lo que estarán integradas por dos candidatas de cada género.
- Será por voto preferente.
- No podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes, so pena de perder la curul.

84. Conforme las reglas precedentes, se estudiará el caso concreto con miras a resolver la cautelar deprecada.

2.3.1.3 De la petición cautelar

85. La parte demandante aduce que, si bien el demandado se encuentra



formalmente inscrito en el Registro Único de Víctimas de la UARIV, ello no garantiza la finalidad, objetivos, principios y espíritu de las CITREP, dado que su elección no corrige la ciudadanía precaria que pretende proteger al no ser éste una persona que haya sido de forma histórica marginada por la guerra.

86. Lo anterior, al considerar que, si bien pudo ser víctima de la guerrilla, esta condición no es la que lo hace acreedor de ese derecho, en tanto la norma Superior a lo que hace referencia es a otra clase de víctima dentro del modelo de justicia transicional que es aquella a la que hace referencia la sentencia C-089 de 2022 de la Corte Constitucional, donde queda claro que éstas son las que han vivido al margen del desarrollo y que su condición surge de no estar atadas de ninguna manera a personas generadoras del conflicto.

87. Sea lo primero señalar que la sentencia C-089 de 2022²², no ha sido publicada por la Corte Constitucional, de ella solo se tiene el comunicado de prensa²³, del cual se debe decir tienen una finalidad eminentemente informativa y por ello carece de fuerza vinculante²⁴.

88. No obstante, en el comunicado realizado por el presidente de dicha Corporación Judicial, se expuso que: “... la reforma constitucional, además de crear las curules especiales para las víctimas, contiene una regulación sobre su distribución territorial, los requisitos y la forma de elección de los candidatos, entre otros contenidos normativos que, de todos modos, tienen que ser interpretados conforme a la Constitución Política y a la jurisprudencia constitucional. Así, por ejemplo, en lo que respecta al alcance de la noción de víctima y la forma de acreditar tal condición, deberá tenerse en cuenta lo que ha señalado la jurisprudencia al respecto, lo mismo que frente a las particularidades de los procesos de retorno y reubicación de la población víctima de desplazamiento forzado...”. Asunto que deja entrever, que la condición de víctima y su acreditación es un asunto que para su comprensión se debe armonizar con las normas que regulan la materia y los pronunciamientos judiciales de la Corte Constitucional sobre el tópico.

89. Siguiendo ese parámetro interpretativo, se tiene que para este caso concreto el AL No. 02 de 2021 en el párrafo de su artículo 5, señaló concretamente frente a la condición de víctima como requisito para la inscripción de candidatos por las CITREP, que la misma se acreditará según certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-.

90. Las condiciones para la expedición del documento de acreditación como víctima, está sometida a que se identifique, conforme a la norma Superior, que el candidato es una persona que individual (hasta 3º grado de consanguinidad y primero de afinidad) o colectivamente haya sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

²²Por medio de la cual se hizo el control automático y posterior del AL 02 de 2021.

²³<https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/II.%20Comunicado%20No.%2007%20-%20Marzo%2010%20de%202022.pdf>

²⁴ Corte Constitucional, auto 283 del 2 de octubre de 2009, M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Corte Constitucional auto 235 del 3 de junio de 2015.



Radicación: 11001-03-28-000-2022-00036-00
 Demandante: Fundación para la Defensa de la Información Legal y Oportuna – Dilo Colombia
 Demandado: Jorge Rodrigo Tovar Vélez – Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 12

91. Bajo el anterior panorama, resulta oportuno señalar que en este estado del proceso se cuenta con el formulario E-8 y sus anexos, documentos que hacen constar la inscripción del señor Tovar Vélez como candidato de la CITREP No. 12, entre los que se encuentra:

- Certificación de la UARIV del 17 de noviembre de 2021, dando cumplimiento al parágrafo del artículo transitorio 5 del AL 02 de 2021, hace constar que el demandado se encuentra incluido en el RUV - registro único de víctimas-, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, a saber²⁵:

El futuro es de todos

Al contestar por favor cite estos datos:
 Radicado No.: 202151036144931
 Fecha: 17/11/2021

Bogotá, D.C. 17 / noviembre / 2021

**CERTIFICACIÓN
 CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ**

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dando cumplimiento al parágrafo 1 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo No. 02 del 25 de agosto de 2021, hace constar que, una vez consultado el Registro Único de Víctimas (RUV), el día 16 de noviembre de 2021, el(la) señor(a) **JORGE RODRIGO TOVAR VELEZ**, identificado(a) con cédula de ciudadanía No. **1065610573**, se encuentra actualmente con estado **INCLUIDO**, por el hecho victimizante de **desplazamiento forzado**, información que puede validarse a continuación:

No	HECHO / EVENTO VICTIMIZANTE	FECHA HECHO VICTIMIZANTE	DEPARTAMENTO EXPULSOR	MUNICIPIO EXPULSOR	ESTADO
1	DESPLAZAMIENTO FORZADO	11/03/2006	CESAR	VALLEDUPAR	INCLUIDO
2	DESPLAZAMIENTO FORZADO	24/05/2015	CESAR	VALLEDUPAR	INCLUIDO

ADVERTENCIA: Esta constancia se expide a petición del(a) interesado(a), previa verificación de su identidad, y da cuenta del estado de inscripción en el Registro Único de Víctimas.

Al respecto, es preciso indicar que de conformidad con el artículo 15 de la Constitución, toda la información suministrada por la víctima y aquella relacionada con la solicitud de registro es de carácter RESERVADO, según lo citado en el parágrafo 1º del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011. En todo caso se deberá garantizar la confidencialidad, reserva y seguridad de la información.

De acuerdo con lo anterior y dadas las facultades legales descritas no se emitirán copias de este documento a ninguna entidad, persona natural o jurídica, salvo que medie orden judicial o requerimiento administrativo.

**LOS TRÁMITES Y SERVICIOS QUE OFRECE LA
 UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS
 SON GRATUITOS Y
 NO REQUIEREN DE INTERMEDIARIOS**

**EMILIO HERNÁNDEZ DÍAZ
 DIRECTOR TÉCNICO DE REGISTRO Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN
 UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**

Cualquier validación que se requiera sobre este documento, podrá elevarse al correo acreditacionRUV@unidadvictimas.gov.co

- Cámara de Comercio de Valledupar de la asociación para El Valle del Rio Cesar, Asociación Paz es Vida PA-VIDA, como organización inscriptora del demandado.
- Formulario E-8 OS por medio de la cual se define la lista definitiva de candidatos por la CITREP No. 12.

92. De los documentos aportados, se puede colegir *prima facie* la acreditación objetiva del requisito de ser víctima, dado que, de la certificación expedida, se puede extraer de su motivación que se encuentra el AL 02 de 2021, es decir que la entidad certificadora tuvo en cuenta los requerimientos *supra* legales para expedirla.

93. De otra parte, la UARIV remitió la Resolución No. 2015-253497 del 4 de noviembre de 2015, por la cual decidió la inscripción en el RUV del señor Tovar Vélez. En ella se puede extraer que ante la personería de Valledupar, el demandado refirió ser víctima de desplazamiento forzado y amenazas, ante la petición elevada, la entidad hizo una valoración que se fundamenta en tres presupuestos jurídicos, que son: i) la obligación de interpretar los derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, de conformidad con los tratados internacionales ratificados por Colombia, ii) los principios de buena fe,

²⁵ 6_DemandaWeb_Demanda-(.pdf) Nr oActua 3 del sistema SAMAI.





favorabilidad y prevalencia del derecho sustancial, entre otros y iii) el principio de enfoque diferencial.

94. Además, refirió a los elementos de contexto, por lo que consultó la información sobre dinámicas, modos de operación y eventos relacionados directamente con el conflicto armado en la zona y tiempos específicos, que permitan evidenciar la situación de orden público al momento de la ocurrencia de los hechos.

95. A partir de lo anterior, en dicho acto administrativo se señaló que:

“el señor JORGE RODRIGO TOVAR VELEZ (sic), identificado con cédula de ciudadanía No. 1065610573, manifestó haber sido forzado, el día 11 de marzo de 2006, a desplazarse desde el municipio de Valledupar (Cesar), donde afirmó residir durante dieciséis (16) años, hacia la ciudad de Bogotá (Bogotá D.C), presuntamente por parte de grupos armados, y donde argumentó:

“(…) empezaron a aparecer amenazas directas en contra de todo el grupo familiar por medio de cartas, correos (...) nos comunican de los atentados que nos han querido hacer, inmediatamente atemorizados nos ha tocado salir (...)”

96. Estas razones condujeron a la UARIV a reconocer como víctima al demandado por le hecho generador de desplazamiento forzado y por ello lo registró en el RUV de la entidad.

97. Por todo lo reseñado, se tiene que con los elementos probatorios que se encuentran a disposición de esta judicatura, *ab initio* no se puede determinar que con la elección del demandado no se cumpla de buena fe el Acuerdo de Paz al no garantizarse con esta curul los fines perseguidos por éste, es decir, estar enmarcada dentro de una situación de exclusión política originada por el conflicto armado, asunto que en todo caso deberá ser analizado por la Sala Electoral al momento de dictar sentencia.

98. Así las cosas, al no acreditarse *prima facie* la infracción aducida por el accionante, tampoco se puede determinar en este momento procesal la ocurrencia de una afectación nociva al orden político por lo que se impone negar la cautelar solicitada con la demanda.

2.4 Conclusión

99. Conforme con lo anterior, la Sala encuentra que no se cuenta con los elementos de convicción necesarios que permitan establecer la vulneración normativa que sustenta la petición cautelar elevada por el demandante en contra del acto de elección del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez como representante a la Cámara por la CITREP No. 12, por lo que la solicitud de suspensión de los efectos de este será denegada.

100. No sobra señalar que esta decisión, a la luz de lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 del 2011, no constituye prejuzgamiento.

Por lo expuesto, la Sala



Radicación: 11001-03-28-000-2022-00036-00
Demandante: Fundación para la Defensa de la
Información Legal y Oportuna – Dilo Colombia
Demandado: Jorge Rodrigo Tovar Vélez – Representante a la
Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 12

II. RESUELVE:

PRIMERO: ADMÍTESE la demanda de nulidad electoral presentada por la Fundación para la Defensa de la Información Legal y Oportuna – Dilo Colombia, contra el acto de elección del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez contenido en el formulario E-26 CTP del 21 de marzo del 2022 suscrito por la Comisión Escrutadora General, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

Para el efecto se dispone:

1. Notifíquese al señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, en la forma prevista en el numeral 1° del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 199 ídem modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

En el evento de no ser posible su notificación personal, procédase de conformidad con lo establecido en los literales b) y c) del numeral 1° de la referida norma.

2. Notifíquese personalmente, de conformidad con el artículo 197 de la Ley 1437 de 2011 y según lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 277 del mismo cuerpo normativo, esta providencia al presidente del Consejo Nacional Electoral, al registrador Nacional del Estado Civil y al director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como autoridades que adoptaron el acto o intervinieron en su expedición.

3. Notifíquese personalmente a la agente del Ministerio Público (artículo 277.3 Ib.).

4. Notifíquese por estado esta providencia al demandante (art.277.4 Ib.).

5. Infórmese a la comunidad la existencia del proceso por medio de la página web de esta corporación (artículo 277.5 Ib.).

6. Comuníquese esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio del buzón electrónico, que si así lo decide podrá intervenir en la oportunidad prevista en los artículos 277 y 279 de la Ley 1437 de 2011.

7. Adviértase a los representantes del Consejo Nacional Electoral, de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que durante el término para contestar la demanda deberán allegar copia de los antecedentes del acto acusado, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, acompañado de un certificado donde se haga constar que se trata de la totalidad de los antecedentes referidos.

SEGUNDO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los efectos del formulario E-26 CTP del 21 de marzo del 2022, suscrito por la Comisión Escrutadora General, en lo que hace a la elección del demandado como representante a la Cámara por la CITREP No. 12.



Radicación: 11001-03-28-000-2022-00036-00
Demandante: Fundación para la Defensa de la
Información Legal y Oportuna – Dilo Colombia
Demandado: Jorge Rodrigo Tovar Vélez – Representante a la
Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 12

TERCERO: RECONOCER personería para actuar:

- La abogada Yaneth Linares Vega, identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.668.946 de Soacha, portadora de la tarjeta profesional No. 244.257 del Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con el poder otorgado mediante Resolución 2632 del 2022, *“por medio de la cual se delega la representación de la entidad dentro de medio de control de nulidad electoral”*, suscrito por el doctor César Augusto Abreo Méndez, presidente reglamentario del Consejo Nacional Electoral.
- Al abogado Mauricio Pava Lugo, identificado con cédula de ciudadanía No. 75.074.185 de Manizales, portador de la tarjeta profesional No. 95.785 del Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con el poder otorgado por el representante legal de la Fundación defensa de la Información Legal y Oportuna -DILO COLOMBIA-.
- Al abogado Jhon Vladimir Martín Ramos identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.849.645 de Bogotá y la T.P No. 165.566 del Consejo Superior de la Judicatura conforme la delegación otorgada por la resolución No. 1656 del 18 de julio de 2021 del a UARIV.
- Al abogado Hollman Ibáñez Parra identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.622.303 y la T.P No. 126.521 del Consejo Superior de la Judicatura conforme la delegación otorgada por la resolución No. 1656 del 18 de julio de 2021 del a UARIV.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado
Ausente con permiso

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