



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril del dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Nulidad electoral
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00036-00 (PRINCIPAL)
11001-03-28-000-2022-00078-00 (ACUMULADO)
11001-03-28-000-2022-00080-00 (ACUMULADO)
Demandante: Fundación para la Defensa de la Información Legal y
Oportuna – Dilo Colombia y otros
Demandado: Acto electoral de Jorge Rodrigo Tovar Vélez como
representante a la Cámara por la Circunscripción
Especial de Paz No. 12 – período 2022-2026.
Temas: Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz.
Requisitos para ser candidato. Concepto de víctima.
Criterio del domicilio. Inhabilidad por ejercicio de
autoridad administrativa (art. 179.2 Constitucional). Doble
militancia.

FALLO DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala de la Sección Quinta del Consejo de Estado, a dictar fallo de única instancia en el proceso de la referencia.

I. ACTUACIONES PROCESALES

1.1. Demanda presentada en el expediente 2022-00036-00¹

1. Mediante escrito del 7 de abril del 2022², la Fundación para la Defensa de la Información Legal y Oportuna – Dilo Colombia, actuando a través de abogado, 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 del 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.

1.1.1. Hechos

¹ M.P: Rocío Araújo Oñate.

²De 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.





2. 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, con el objeto de permitir que grupos históricamente marginados por la guerra, puedan participar en la conformación del poder político.

3. Indicó que el 13 de diciembre de la misma anualidad, el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez inscribió su candidatura a la Circunscripción Especial de Paz No. 12, avalado por la organización “Asociación Paz es Vida”, cuya elección se llevaría a cabo en 13 municipios de los departamentos de La Guajira, Cesar y Magdalena, lugares donde tuvo influencia el señor Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”, quien es el padre del demandado.

4. 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, en donde resultó electo.

1.1.2. Concepto de la violación

5. En el escrito inicial se alegó que con la expedición del acto demandado, 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”.

6. Indicó que permitir la participación del demandado en la contienda democrática y su posterior asiento en la curul de 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 voluntad de reparar a las víctimas.

7. Aseveró que la Corte Constitucional, en la sentencia C-630 de 2017³, estableció que con la entrada en vigencia del Acuerdo Final para la Paz -punto 2-, habría una ampliación democrática ante 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 estatal, teniendo como soporte las dificultades específicas de las mujeres que allí habitan.

8. 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 poder efectivizar la 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 2021 determinó que el Acuerdo

³ MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.



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.

9. 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.

10. Este asunto encuentra su soporte en la sentencia SU-150 de 2021⁴ 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...”

11. Finalizó señalando que no desconoce al demandado como persona formalmente inscrita en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas; sin embargo, la elección del señor Tovar Vélez, no garantiza los cometidos de las CITREP, dado que no corrige la ciudadanía precaria de una persona que haya sido de forma histórica marginada por la guerra.

12. 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 delimitada en la sentencia C-089 de 2022⁵ de la Corte Constitucional, donde queda claro que éstas son las que han vivido al margen del desarrollo y que su condición surge por no estar atadas de manera alguna a personas generadoras del conflicto.

13. Conforme lo señalado, solicitó la suspensión provisional del acto demandado.

1.1.3 Trámite relevante

14. En decisión del 19 de mayo de 2022, la Sala admitió la demanda y denegó la suspensión provisional de los efectos del acto demandado. El 16 de junio de 2022 se denegó el recurso de reposición contra la decisión cautelar y, mediante proveído del

⁴ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁵ M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

18 de julio de 2022 se ordenó remitir el proceso para su eventual acumulación.

1.1.4. Contestaciones

15. **El Consejo Nacional Electoral** actuando a través de su apoderada judicial⁶, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, considerando que en el caso concreto no se demostró la ocurrencia de las irregularidades que soportan el dicho del demandante.

16. En primer lugar, narró que la autoridad electoral en sede administrativa decidió solicitud de revocatoria de la inscripción del aquí demandado, en la cual no se alegó en forma precisa la causal de inhabilidad en la que presuntamente estaba incurso el entonces candidato al Congreso de la República.

17. Precisó que, en este orden de ideas, “(...) *resultaría desatinado por parte de la Sala decretar la nulidad del acto de elección del señor JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ, como Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 12 periodo constitucional (2022-2026), porque estaríamos frente a una vulneración de los derechos de los electores que decidieron elegir como Representante a la Cámara al señor Tovar Vélez, además, sería un acto de discriminación contra una persona que se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV), por hechos victimizantes sufridos en los años 2006, los dos como resultado de desplazamiento forzado ocurrido en el municipio de Valledupar, Cesar*”.

18. Concluyó su argumento señalando que en la revocatoria de la inscripción del demandado no se logró demostrar la existencia de una condición de inelegibilidad respecto del señor Tovar Vélez, situación que no advierte se haya modificado en sede jurisdiccional, razón por la cual, solicitó negar las pretensiones de la demanda.

19. **La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)**⁷ contestó la demanda, para lo cual, refirió a sus funciones y competencias, tanto a nivel legal como constitucional.

20. Aterrizó las mismas al caso concreto, señaló que en el artículo 6º del Decreto 1207 del 5 de octubre del 2021⁸, se estableció que la referida dependencia tiene la competencia para expedir el certificado para la inscripción de candidatos a las circunscripciones especiales de paz.

21. Relató que el 16 de noviembre del 2021, el demandado radicó solicitud para la expedición del documento antes referido, la cual fue atendida el 17 siguiente bajo el número de radicado ORFEO 202151036144931.

⁶ Señora Yaneth Linares Vega, identificada con cédula de ciudadanía No. 39.668.496 y portadora de la tarjeta profesional 244.257 del Consejo Superior de la Judicatura.

⁷ Actuando a través de la señora Vanessa Lema Almario, quien actúa en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.018.412.237 y portadora de la tarjeta profesional 218.581 del Consejo Superior de la Judicatura.

⁸ Por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021

22. Adicionalmente, narró que con ocasión de lo dispuesto por la Resolución 10592 del 2021⁹, dictada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, adoptó la Resolución 02817 del 15 de octubre del 2021, por medio de la cual se determinó el procedimiento para la verificación del listado de personas que pertenecen a las organizaciones de víctimas que postulan los candidatos a las CITREP.

23. Concluyó que los anteriores son *“los antecedentes que reposan en la Unidad para las Víctimas, aclarando que por la competencia que se atribuye a mi representada, no se cuenta con información diferente a la aportada y relacionada con el proceso electoral que aquí se demanda, razón por la cual la entidad no tiene injerencia sobre el trámite electoral en cuestión.”*¹⁰

24. **La Registraduría Nacional del Estado Civil**, en su intervención¹¹, se limitó a proponer la falta de legitimación en la causa por pasiva. Como fundamento de lo anterior, alegó que en consideración a que la parte actora pretende la nulidad del acto que declaró la elección de un representante a la Cámara, dentro de las funciones constitucionales y legales de la entidad no se observa alguna en relación con la verificación de los requisitos y condiciones para aspirar a dicho cargo, así como tampoco efectúa los escrutinios correspondientes ni dicta la decisión tras la realización de estos¹².

25. **El demandado**, actuando a través de su apoderado judicial¹³, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. En primer lugar, se pronunció respecto de los hechos que soportan el escrito inicial y propuso la excepción de *“INEPTA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS PROBATORIOS FORMALES”*¹⁴, por cuanto la parte actora no arrimó la prueba conducente y pertinente para demostrar el parentesco con el señor Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”, la cual debió de anexarse al momento de la presentación le medio de control, a las luces del artículo 256 del Código General del Proceso.

26. Seguidamente, señaló las razones por las cuales no se configura la situación de *“inhabilidad”* alegada por la fundación accionante. Precisó que las conclusiones que expone el memorialista implican la creación de requisitos legales y constitucionales que no existen, alegando que se pretende imputar al elegido circunstancias que no responden a su voluntad, desconociendo su condición de víctima con la intención de hacer más gravoso su derecho a participar en la conformación del poder público.

27. Concluyó su defensa señalando que *“[s]obre el hecho de ser hijo de, insistiremos que*

⁹ Por la cual se adoptan medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y se establece el procedimiento para la organización y dirección de la elección de los representantes adicionales a la Cámara por las dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en los periodos 2022-2026y 2026-2030

¹⁰ En providencia del 6 de febrero del 2023, el despacho conductor negó esta excepción y mantuvo la vinculación de la UARIV al presente trámite judicial.

¹¹ Actuando a través del profesional del derecho James Alexander Lara Sánchez, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.020.721.362, portador de la tarjeta profesional 238.767 del Consejo Superior de la Judicatura.

¹² En providencia del 6 de febrero del 2023, se declaró probada esta excepción y se ordenó la desvinculación de la Registraduría Nacional del Estado Civil de esta actuación.

¹³ Señor Hollman Ibáñez Parra, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.622.303, portador de la tarjeta profesional No. 126.521.

¹⁴ En providencia del 6 de febrero del 2023 fue negada.

el demandante no cumplió con la carga procesal de acreditar idóneamente el parentesco alegado y sobre el ahondaremos en el discurrir de este trámite procesal. Sobre el incumplimiento de los requisitos de elegibilidad de JORGE RODRIGO TOVAR VELEZ bastaría con que se acudiera a la simple lectura del acto legislativo 02 de 2021 para decir que éste en efecto cumple con los requisitos generales para ser congresista y con los especiales del artículo transitorio 5º Ibidem, pues mi cliente no solamente nació en el territorio de la Citrep # 12, ha habitado en la misma durante los últimos 3 años antes de la elección, sino que es víctima reconocida y registrada conforme lo establece el parágrafo 1 de la norma en comento”.

1.1.5. Intervención de terceros

28. Los ciudadanos **Jhon Sebastián Navarro Mosquera y Santiago Builes Acevedo** radicaron escrito en el que solicitaron ser reconocidos como coadyuvantes de la parte actora. Presentaron como argumentos los siguientes:

29. Si bien el elegido se encuentra certificado como víctima ante la UARIV, al momento de su inscripción no acreditó que hubiere sufrido una afectación o vulneración de las normas consagradas en el derecho internacional humanitario (DIH), como lo establece el parágrafo 1º del artículo 5º transitorio del Acto Legislativo 02 del 2021.

30. El señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, *“no es una representación genuina a los individuos, comunidades y territorios que padecieron el conflicto armado, 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”.*

31. Durante el proceso democrático, se presentó coacción o violencia¹⁵ sobre los electores ubicados en el territorio de la circunscripción de la CITREP No. 12.

32. Resaltaron que con la curul asignada al elegido, no se cumple con la finalidad del Acto Legislativo 02 del 2021, en la medida en que se trata de una persona que se benefició económica y políticamente del conflicto armado, aspecto que resulta contrario a los fines de las CITREP.

33. **Rocío del Pilar Peña Huertas, Angie Julieth Ramírez Montes, Laura Valencia Herrera, Laura Paola Navia Rey, Lina María Ortega Van Arcken, Bryan Triana Alcinez, Milton Alberto Valencia Herrera, Ana Valentina Nieto Cruz, Carolina Crosby Jiménez, José David Ruiz Bareño y Santiago Rayo Vanegas**¹⁶, coadyuvaron la pretensión de nulidad, con base en los siguientes argumentos:

¹⁵ Respecto de este cargo presentado por los terceros, en providencia del 6 de febrero del 2023, se señaló que el mismo no podía ser considerado como parte del litigio a resolver, en la medida en que (i) excede la facultad de los terceros coadyuvantes y (ii) fue presentado por fuera del plazo de caducidad para demandar el acto de elección.

¹⁶ Los mencionados, alegaron intervenir como integrantes de la Clínica Jurídica de propiedad agraria, restitución de tierras y víctimas del Observatorio de Tierras de la Universidad del Rosario. Sin embargo, no se aportó documento que demuestre tal circunstancia. Por ello, la Sala entiende que su intervención se presenta en calidad de ciudadanos, personas naturales.

34. El señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez no tiene la condición de víctima en los términos del parágrafo 1º del artículo 5º transitorio del Acto Legislativo 02 de 2021, en la medida en que no se tiene demostrado que el desplazamiento forzado haya ocurrido con ocasión del conflicto armado colombiano y como consecuencia de una infracción a las normas del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos.

35. El elegido no cumplía con el requisito del domicilio, toda vez que “1) Como se vio anteriormente Jorge Tovar no fue desplazado del territorio y 2) El candidato electo no habita en ninguno de los municipios objeto de estas candidaturas, lo anterior debido a que se encuentra domiciliado en Valledupar y ahí es el lugar donde él y su familia han construido toda su capital social y económico.”

36. Con su elección se incumple con la finalidad del Acuerdo de Paz, toda vez que no se trata de una persona que hubiere estado excluida de los espacios de representación democrática, en la medida en que ha tenido la oportunidad de ocupar cargos públicos, e incluso, su vida se ha desarrollado en las cabeceras municipales y el distrito capital.

37. Adicionalmente, se presenta una revictimización respecto de las personas afectadas por el accionar del reconocido paramilitar “Jorge 40”, toda vez que la elección de su hijo en los espacios de representación democrática creados para las víctimas, tiene una carga simbólica que afecta dicha medida de reparación y satisfacción creada a su favor.

38. Finalmente, manifestaron que el señor Tovar Vélez estaba incurso en la causal de inhabilidad, consagrada en el numeral 2º del artículo 179 de la Constitución, toda vez que ostentó la condición de asesor del despacho del Ministerio del Interior, posición que ocupó 25 de octubre del 2021.

1.2. Demanda presentada en el expediente 2022-00078-00¹⁷

39. Los señores Jomary Ortégón Osorio y Juan David Romero Preciado, del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, entre otros¹⁸, interpusieron el 4 de mayo de 2022¹⁹, medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, en el que cuestionaron la legalidad del acto mencionado.

1.2.1 Hechos

40. Lo expuesto en este acápite es similar al medio de control detallado en el

¹⁷ M.P: Rocío Araújo Oñate.

¹⁸ Daimer Elías Dangond De La Cruz, Dairo Bayona Ramírez, Diana López Zuleta, Marisol Orozco Cortés, Elvia Cristina Jiménez García, Juan Ariel Hinojosa González, Luis Fernando Lara Vásquez, Luis Andrés Gutiérrez Verdecia, Sulmeris Mendoza Mendoza, Ángel Alberto Campo Gómez, Hugo Alirio Acosta Urbano, Luz Deide Yaruro Alvernia, Yaniris Barraza Guzmán, Nuris Laudith Medrano Brito, Melba Rocío Mieleles Ramírez, Patricia Elena Obregón Moran, William Alfonso Ruiz Miranda, Yenifer Esther Domínguez Orozco y Ángel Santiago Nieto Miranda

¹⁹ De conformidad con la actuación 2_DemandaWeb_Demandadenuidad(.pdf) NroActua 3 del sistema SAMAI, repartido al despacho el 06 de mayo de 2022, ALDESPACHOPORREPARTO_202200078 00CAMARA(.docx) NroActua 5 del sistema SAMAI.

expediente 2022-00036-00.

1.2.2. Concepto de la violación

41. Señalaron que la misma se sustenta en las causales de nulidad, consagradas en los numerales 5 y 8 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, para lo cual reseñaron:

42. **Cargo primero: falta de requisitos** -artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011-. Ilustraron que, para esta elección de las CITREP, son requisitos para ser candidatos los siguientes:

1. Ser ciudadano en ejercicio. (Art. Trans. 3 Pár. 3)
2. Haber nacido o habitado el territorio de la circunscripción los tres (3) años antes de la elección. (Art. Trans. 5 núm. 1)
3. Ser desplazado en proceso de retorno al territorio y habitado tres (3) años el territorio. (Art. Trans. 5 núm. 2)
4. Tener domicilio en el territorio de la circunscripción. (Art. Trans. Pár. 3)
5. Ser inscrito por organizaciones sociales, de víctimas, campesinas o de mujeres con trabajo en el territorio, así como por comunidades étnicas habitantes del mismo. (Art. Trans. 3 Inc. 2 y 3)

43. Manifestaron que, en este caso, el señor Tovar Vélez carece de sanciones penales o disciplinarias que hayan limitado sus derechos políticos, gozando de ciudadanía plena. Indicó que, igualmente se encuentra incluido en el RUV de la UARIV, al punto que el propio Consejo Nacional Electoral validó este requisito a través de las Resoluciones 1277 y 1655 de 2022.

44. Sobre el quinto requisito, se reconoce que fue respaldado por la Asociación Paz es Vida, PA-VIDA, organización sin ánimo de lucro, debidamente constituida como persona jurídica ante la cámara de comercio local.

45. No obstante, los demandantes consideraron el incumplimiento de los requisitos habilitantes que se ciernen sobre los puntos 2, 3 y 4, relativos a la vinculación con el territorio de la circunscripción, ya sea por nacimiento o habitación permanente en el mismo. El candidato Jorge Rodrigo Tovar Vélez, quien declara haber sido víctima de desplazamiento forzado en dos ocasiones, como lo certificó la UARIV, tiene todo su arraigo social y cultural en el centro urbano de Valledupar, donde su familia ha construido su capital económico y social por décadas, lo que permite inferir que dicha exigencia normativa no fue atendida al momento de su inscripción como candidato.

46. **Segundo cargo: doble militancia -artículo 275.8 de la Ley 1437 de 2011-** En este caso, adujeron que el demandado apoyó “... la candidatura del señor Juan Manuel Daza Iguarán, que en virtud del Acta de Inscripción de Lista E-8-SEN, se inscribió como candidato a Senado dentro la lista presentada por el Partido Centro Democrático. Lo anterior se desprende de las fotografías tomadas los días seis (6) y veintisiete (27) de febrero del 2022, en el municipio de Patilla, Cesar, donde coincidieron ambos candidatos vestidos con prendas alusivas a sus respectivas campañas electorales, se les ve dirigiéndose al mismo público en el mismo lugar, y se ve al entonces candidato Tovar Vélez junto con una

camioneta con publicidad alusiva a ambas campañas simultáneamente, quedando con ello demostrado que se apoyaron mutuamente siendo de distintas organizaciones políticas”.

1.2.3 Trámite relevante

47. Luego de subsanada la demanda, en decisión del 2 de junio de 2022 se admitió y el 26 de julio del año en curso se remitió para estudio de acumulación.

1.2.4. Contestaciones

48. El **Consejo Nacional Electoral**²⁰ se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Sobre el particular, esbozó los mismos argumentos presentados en el escrito de contestación radicado en el expediente 11001-03-28-000-2022-00036-00, reseñados en forma previa en esta providencia (ver supra. Párrafo 15).

49. La **Unidad para la Atención y Restitución Integral de las Víctimas**²¹ intervino en los mismos términos del expediente 11001-03-28-000-2022-00036-00 (ver supra. Párrafo 19).

50. **El demandado**²² solicitó se nieguen las pretensiones elevadas por la parte actora. En primer lugar, refirió que contrario a lo manifestado en el escrito inicial, el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez tiene su residencia electoral en el municipio de Valledupar, así como varios negocios en la misma zona.

51. En cuanto hace a la doble militancia alegada, señaló que las decisiones de esta Sección han precisado que la mera impresión de volantes para la publicidad en las campañas electorales no deviene en una configuración de la modalidad de apoyo, en la medida en que se requiere la verificación de actos positivos concretos que así lo determinen²³. Conforme con lo anterior, manifestó que es imperativo demostrar que la publicidad que soporta el cargo de nulidad por estas razones contó con la anuencia del demandado²⁴, aspecto que no se puede comprobar con los elementos de convicción aportados por los demandantes.

52. Presentó la excepción de *“INEPTA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS PROBATORIOS FORMALES”*, en los mismos términos de la contestación presentada en el expediente 11001-03-28-000-2022-00036-00.

53. En relación con las pruebas aportadas por el demandante, específicamente las fotografías con las cuales se pretende demostrar el cargo de doble militancia,

²⁰ Actuando a través de la profesional del derecho Lilia Rosa Orcasitas Rodríguez, identificada con la cédula de ciudadanía 1.010.015.337, portadora de la tarjeta profesional 294.809 del Consejo Superior de la Judicatura.

²¹ Actuando a través de la señora Vanessa Lema Almarío, quien actúa en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.018.412.237 y portadora de la tarjeta profesional 218.581 del Consejo Superior de la Judicatura.

²² Apoderado, señor Hollman Ibáñez Parra, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.622.303, portador de la tarjeta profesional No. 126.521.

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 47001-23- 33-000-2020-00088-01. Providencia del 3 de febrero de 2022.

²⁴ Ídem.

manifestó que las desconoce en la medida en que no se indicó específicamente el enlace del sitio web en el cual fueron obtenidas o extraídas, por lo que no se tiene certeza respecto de su origen.

54. **La Registraduría Nacional del Estado Civil**²⁵ intervino en los mismos términos del expediente 11001-03-28-000-2022-00036-00.

1.3. Demanda presentada en el expediente 2022-00080-00²⁶

55. El 9 de mayo de 2022, la ciudadana Blanca Elva Puentes García presentó demanda de nulidad electoral contra del acto electoral de Jorge Rodrigo Tovar Vélez, como representante a la Cámara por la CITREP No. 12, período 2022-2026.

1.3.1 Hechos

56. Señaló que, en el marco del proceso electoral para la selección democrática de los integrantes del Congreso de la República, se inscribió el demandado por la CITREP No. 12.

57. Indicó que el demandado estuvo vinculado al Ministerio del Interior hasta el 25 de octubre de 2021, es decir 4 meses y medio anteriores a su elección, cuestión que lo hace inelegible a la luz del artículo 179.2 de la Constitución Política.

58. Igualmente adujo que, para ser candidato de las CITREP, se debe acreditar la condición de víctima, elemento que en el caso concreto no se predica de la parte pasiva, en tanto no existe claridad sobre su ingreso al Registro Único de Víctimas de la Unidad de Atención Integral, conforme lo ordena el artículo 5º transitorio del Acto Legislativo No. 02 de 2021.

1.3.2 Concepto de la violación

59. Sostuvo que el desconocimiento del artículo 179.2 Superior se concretó en que fue nombrado asesor del Ministerio del Interior, mediante Resolución No. 0393 del 16 de abril de 2020. En este empleo ejerció autoridad administrativa, aspecto que se deriva de las funciones a él encargadas, detalladas en el manual.

60. Respecto del desconocimiento del artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011 insistió en la falta de requisitos del demandado, al considerar que no obra prueba que el homicidio de su pariente -tío-, causa del hecho victimizante de desplazamiento forzado, se hubiese dado como consecuencia del conflicto armado.

61. En lo que hace a su exilio, sostuvo que no es posible determinar que este hecho fuera producto del conflicto político o militar. Para ello, refirió que el sustento de este

²⁵ Actuando a través del profesional del derecho James Alexander Lara Sánchez, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.020.721.362, portador de la tarjeta profesional 238.767 del Consejo Superior de la Judicatura.

²⁶ M.P: Luis Alberto Álvarez Parra.

hecho victimizante carece de toda lógica, en tanto, fue el único miembro de su familia que se desplazó al exterior.

62. Manifestó que del RUV, se puede evidenciar las contradicciones que se desprenden de los supuestos hechos victimizantes, como lo es la declaración con No. NF000552077 y lo reseñado en la inscripción, con radicado N000644820.

1.3.3 Trámite procesal

63. El 23 de mayo de 2022, se admitió la demanda. A su turno, el 22 de agosto de 2022, se decidió remitir el presente proceso para su eventual acumulación.

1.3.4. Contestaciones

64. **La Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas** intervino en el presente trámite judicial. En primer lugar, pone de presente que respecto del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, se encuentran ingresos en el Registro Único de Víctimas, por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado, por lo acaecido en los años 2006 y 2015; así como de amenaza, por circunstancias ocurridas en 2006.

65. Relató que lo anterior se decidió con ocasión de las declaraciones FUD NF000552077 y FUD NH000644820, en las cuales se consignaron las circunstancias que dieron lugar a los hechos victimizantes antes señalados, que, según su dicho, fueron valorados conforme con la norma aplicable, específicamente, lo dispuesto en la Ley 1448 del 2011 y el Decreto Reglamentario 1084 de 2015.

66. Seguidamente, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en la medida en que el acto cuestionado, esto es, aquel que declaró la elección del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, como representante a la Cámara por la CITREP No. 12, no fue expedido por dicha entidad, ni cuenta dentro de sus competencias legales con función alguna sobre el particular²⁷.

67. A continuación, hizo referencia al proceso de valoración de las declaraciones efectuadas por las víctimas a efectos de ser incluidas en el registro administrado por la UARIV, para concluir que la decisión que se adopta al final de dicho trámite no responde a criterios arbitrarios o desproporcionados de la unidad, toda vez que se fundamenta en temas jurídicos, de contexto y técnicos que son debidamente valorados por las dependencias internas correspondientes.

68. **La Registraduría Nacional del Estado Civil**²⁸ intervino en la misma línea de los escritos reseñados en los expedientes anteriores.

²⁷ Negada en providencia del 6 de febrero del 2023.

²⁸ Actuando a través del profesional del derecho James Alexander Lara Sánchez, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.020.721.362, portador de la tarjeta profesional 238.767 del Consejo Superior de la Judicatura.

69. **El demandado**²⁹ se opuso a la prosperidad de los cargos de la demanda, indicando que, si bien ostentó la condición de empleado público, como asesor del despacho del ministro del Interior, ello no le otorgó competencias o funciones que implicaran el ejercicio de autoridad, en los términos del artículo 179 numeral 2º de la Constitución.

70. En punto de los cuestionamientos relacionados con la condición de víctima señaló que el medio de control de nulidad electoral no es el escenario judicial para su control de legalidad, precisando que, de todas maneras, los requisitos para la inscripción de candidatos a la CITREP son objetivos, por lo que la autoridad electoral sólo debía verificar el cumplimiento de estos, los cuales fueron debidamente atendidos por el señor Tovar Vélez.

71. **El Consejo Nacional Electoral**³⁰ se pronunció en relación con el escrito inicial, señalando que en dicha entidad no se radicó solicitud de revocatoria de la inscripción de Jorge Rodrigo Tovar Vélez, en consideración a la presunta configuración de la inhabilidad prevista el numeral 2º del artículo 179 constitucional, por lo que se atiene a lo que resulte probado en el proceso sobre los hechos y fundamentos de derecho que soportan el dicho de la parte actora.

1.3.5. Intervención de terceros

72. El señor **Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla** presentó escrito en la cual manifestó coadyuvar la demanda presentada por la señora Blanca Elva Puentes García, en el que argumentó que el cargo ocupado en el Ministerio del Interior implica ejercicio de autoridad. También indicó que, mediante resolución dictada por el titular de esta cartera, se le delegaron las funciones de coordinación del Grupo de Articulación Interna para la política de Víctimas del Conflicto Armado³¹.

1.4. Auto que dispone el trámite de sentencia anticipada

73. En providencia del 6 de febrero del 2023, el despacho conductor del proceso fijó el litigio, resolvió sobre las excepciones propuestas en las contestaciones a las demandas, decidió sobre las pruebas requeridas y ordenó la incorporación y decreto de aquellas de naturaleza documental que resultarán pertinentes, conducentes y necesarias para el proceso.

74. Así mismo, se dispuso que, una vez recaudadas todas las pruebas, se corriera traslado respectivo a las partes e interesados, para posteriormente, otorgar la oportunidad para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir su concepto

²⁹ Apoderado, señor Hollman Ibáñez Parra, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.622.303, portador de la tarjeta profesional No. 126.521.

³⁰ Señora Yaneth Linares Vega, identificada con cédula de ciudadanía No. 39.668.496 y portadora de la tarjeta profesional 244.257 del Consejo Superior de la Judicatura.

³¹ Respecto de este elemento adicional a la condición de inelegibilidad alegada respecto del demandado, en providencia del 6 de febrero del 2023, se señaló que el mismo no podía ser considerado como parte del litigio a resolver, en la medida en que (i) excede la facultad de los terceros coadyuvantes y (ii) fue presentado por fuera del plazo de caducidad para demandar el acto de elección.

para con ello proceder a dictar sentencia anticipada.³²

1.5. Alegatos de conclusión

75. **El Consejo Nacional Electoral³³**. En su intervención final, la referida autoridad electoral, se limitó a reiterar lo expuesto en la contestación a las demandas acumuladas.

76. **Fundación Defensa de la Información Legal y Oportuna -Dilo Colombia-³⁴**. El apoderado de la demandante, en primer lugar, señaló que de conformidad con decisiones de la Corte Constitucional³⁵ y del Consejo de Estado³⁶, es procedente realizar la integración de las normas constitucionales que consagren derechos fundamentales al control que se realiza de los actos administrativos, así sea de forma oficiosa, lo cual no implica contradecir el carácter rogado de la jurisdicción, toda vez que se trata de la defensa de la supremacía constitucional.

77. Dicho lo anterior, indicó que, ante la necesidad de garantizar el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, es necesario interpretar los requisitos para ser inscrito como aspirante a la Cámara de Representantes por las CITREP desde una perspectiva que haga efectivos los derechos de las víctimas, entendiendo entonces que, para efectos de dicha elección, aquellas solamente serán quienes cumplan con el criterio de ciudadanía precaria o incompleta.

78. Por ello, manifestó que “[c]omo quiera que interpretaciones de la Corte Constitucional definen estas curules como un medio para restablecer los derechos de aquellas víctimas que han visto reducidos en forma significativa e incluso de anulados de sus derechos políticos, las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2021 que contienen inhabilidades específicas para las curules CITREP, deben ser interpretadas para evitar la reducción del efecto útil del Acto Legislativo en mención.”

79. Reiteró que la elección del demandado implica una “burla” a los derechos de las víctimas, señalando que:

“También procede recordar que la forma en que Tovar Vélez llegó a ser electo como Representante a la Cámara, se dio en desmedro de la igualdad material en que debe inspirarse el acceso a cargos de elección popular (art. 23 de la CADH), pues la circunscripción en que éste desarrolló su campaña coincide con los territorios en donde Jorge 40, su padre, se constituyó en uno de los principales actores del conflicto armado. Aunado a esto, Varias (sic) versiones aseguran que la campaña de Tovar estuvo acompañada de intimidaciones y de ostentosos actos proselitistas y que incluso había zonas a las que solo él podía ingresar por amenazas de grupos armados a otros candidatos”.

80. Resaltó que, de conformidad con el registro civil del demandado, se tiene que

³² Tal y como se pone de presente en el pie de página 12, 14 y 27 de esta providencia, con el auto del 6 de febrero del 2023 se resolvieron las excepciones propuestas por el demandado, la UARIV y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

³³ SAMAI. Actuación No. 110.

³⁴ SAMAI. Actuación No. 155.

³⁵ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-197 de 1999.

³⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección A. Rad. 11001-03-25-000-2010-00060-00(0520-10). Sentencia del 13 de junio de 2019. CP. William Hernández Gómez.

nació en la Clínica Valledupar, por lo que no se cumple el requisito de haber nacido en el territorio de la circunscripción, en la medida en que esta sólo se conforma por el área rural de dicha municipalidad. De otra parte, indicó que:

- *Mediante documento remitido por la Alcaldía Municipal de Valledupar el 27 de febrero de 2023 con destino a este expediente judicial, el ente territorial manifiesta no tener datos sobre el histórico del domicilio del señor JORGE RODRIGO TOVAR VELEZ. Por lo cual, en este caso no es aplicable la presunción de domicilio por vecindamiento (art. 82 del Código Civil y art. 25 del Decreto Ley 1260 de 1970), de ahí que el señor TOVAR está en la obligación de probar donde estaba su domicilio civil en los tres años anteriores a la fecha de la elección.*
- *Otros medios de convicción allegados a la actuación como las respuestas de Cámara de Representantes y Ministerio del Interior, dan cuenta que durante los años 2019, 2020 y 2021, el domicilio del señor TOVAR VÉLEZ fue la ciudad de Bogotá, pues los contratos estatales ejecutados por él tienen como lugar de ejecución la Capital del País. Así las cosas, es Bogotá el lugar donde este tenía el principal asiento de sus negocios durante los tres años anteriores a la elección, y no los lugares que integran la circunscripción territorial de la CITREP 12.*

81. Así las cosas, concluyó que *“la calidad de víctima del señor TOVAR VÉLEZ no se discute por parte de este extremo procesal, lo que se cuestiona es el tipo de víctima que él encarna. Según las pruebas que reposan en el expediente, él no tuvo como domicilio lugares de la CITREP 12 en los cuales las consecuencias del conflicto armado afectaron en forma desmedida el goce y ejercicio de los DESC³⁷ y derechos políticos. De ahí que no se pueda inferir, que el sea destinatario de la medida de reparación de que trata el Acto Legislativo 2 de 2021.”*

82. **Rocío del Pilar Peña Huertas, Angie Julieth Ramírez Montes, Laura Valencia Herrera, Laura Paola Navia Rey, Lina María Ortega Van Arcken, Bryan Triana Alcinez, Milton Alberto Valencia Herrera, Ana Valentina Nieto Cruz, Carolina Crosby Jiménez, José David Ruiz Bareño y Santiago Rayo Vanegas³⁸** solicitaron acceder a las pretensiones de la demanda de nulidad electoral. Sobre el particular, iniciaron su intervención final en coadyuvancia de la parte demandante, señalando que el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez no acreditó la condición de víctima en los términos del parágrafo 1º del artículo 5º transitorio del Acto Legislativo 02 del 2021, en tanto los hechos victimizante por los que fue inscrito en el Registro Único de Víctimas ante la UARIV, no responden a un daño o consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o a las normas de derechos humanos.

83. Indicaron que *“todo lo anterior, se reconoce como probado dentro del proceso atendiendo a las mismas irregularidades que se encuentran en su inscripción como víctima. En primer lugar, en la declaración N. NF000552077 se dice que el desplazamiento se dio en el año 2006 y la declaración fue rendida hasta 2015, 11 años después, lo cual se entiende como un tiempo bastante prolongado entre los hechos y la denuncia. Igualmente, en esta ocasión, frente a la declaración presentada. El (sic) señor Tovar realizó dos solicitudes ante la UARIV, en la primera ocasión su testimonio fue*

³⁷ Sigla que responde a Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³⁸ Terceros coadyuvantes reconocidos en el proceso.

rechazado, sin embargo, en la siguiente solicitud, aunque fue aceptada tiene una fuerte inconsistencia también en términos temporales (sic). Dichas fechas se encuentran corroboradas por medio de las pruebas allegadas en las demandas y los mismos documentos allegados por parte de le UARIV que las acrediten. Además, respecto de esta denuncia en particular, ninguna de las entidades la controvierte, estas se limitan a argumentar que se encuentra en el registro mas no sustentan la asertividad en el registro.”

84. De otra parte, resaltaron la importancia de reconocer las “afectaciones simbólicas como causa de la revictimización” que se origina con la elección del hijo de un actor del conflicto armado en el Congreso de la República, situación que conlleva a la configuración de la causal establecida en el numeral 3º del artículo 137 de la Ley 1437 del 2011, en tanto se presenta una grave afectación al orden público, social y económico.

85. Finalmente, manifestaron que se demostró plenamente la condición de empleado publicado con ejercicio de autoridad administrativa dentro del período inhabilitante, lo que implica la configuración de los elementos de la inhabilidad prevista en el artículo 179 constitucional respecto del señor Tovar Vélez.

86. **Los demandantes del expediente 2022-00078-00** solicitaron la declaratoria de nulidad del acto cuestionado. Como primer argumento, consideraron que el territorio de las circunscripciones de paz solamente puede ser entendido como el área rural de los municipios que las integran, por lo que los requisitos fijados tanto en el parágrafo del artículo 2º transitorio, como en el parágrafo 3º del artículo 5º transitorio, deben ser interpretados en el sentido de contar con un vínculo territorial efectivo con aquella.

87. Sobre dicho concepto de vinculación, entendieron que es asimilable a la residencia electoral que se ha fijado por la Ley 136 de 1994 (arts. 42 y 86), en los términos que se ha definido la misma por el Consejo de Estado³⁹.

88. Aplicando lo anterior al caso concreto, señaló que de respecto de las pruebas obrantes en el expediente, se pueden presentar las siguientes conclusiones:

- El demandado no nació en el área rural de Valledupar.
- Si bien la Registraduría Nacional del Estado Civil señaló que el demandado vota en el corregimiento de Azúcar Buena de dicha municipalidad desde el año 2018, lo cierto es que se tienen otros elementos de prueba que desvirtúan la residencia electoral en dicha zona. Lo anterior, se puede resumir así:

Prueba	Alegato
La Resolución 2015-25349 del 4 de noviembre del 2015 de la URIV, señaló que el demandado acudió el 25 de mayo del 2015 a la Personería de Valledupar, a manifestar los hechos de	De los anteriores elementos se puede inferir razonablemente que el señor Tovar Vélez fue desplazado del municipio de Valledupar a la ciudad de Bogotá D.C. Sin embargo, la razón

³⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 19 de marzo del 2019. Radicado 1001-03-28-000-2018-00049-00. Consejera Ponente Rocío Araújo Oñate.



<p>desplazamiento forzado del cual fue víctima en el 2006. Lo anterior coincide con lo arribado por el oficio del 8 de febrero del 2023 de la Dirección de la Unidad de Registro Nacional de Abogados. Allí se refiere como última actualización de información sobre el domicilio profesional 17 de junio de 2015 que se ubica en la Calle 87 # 8 - 51, de la ciudad de Bogotá D.C.</p>	<p>de este domicilio en la ciudad de Bogotá puede deducirse que entre el 2008 y el 2015 el demandado cursó sus estudios profesionales en la Universidad del Rosario en la modalidad presencial.</p>
<p>La UARIV allega la Resolución No. 2016-57187 del 1 de marzo de 2016, que incluye en el registro de víctimas a Ana Carolina Vélez Salgado, a sus hijos y reconoce nuevos hechos de desplazamiento forzado a Jorge Rodrigo Tovar Vélez. Allí la Unidad identifica claramente que la señora Vélez Salgado, madre del demandado, declara que ella y su núcleo familiar, que incluye a este último, fueron desplazados del barrio Novalito de la ciudad de Valledupar el 21 de noviembre de 2015.</p>	<p>Se observa que el domicilio se refiere al área urbana del municipio de Valledupar.</p>
<p>El Ministerio del Interior allegó al presente proceso de nulidad los soportes del expediente contractual 234 de 2019, suscrito por esta entidad con el demandado para la prestación de servicios profesionales como asesor de despacho. En los documentos de la contratación se menciona que el lugar de ejecución de las labores encomendadas es la ciudad de Bogotá D.C., aunque no se relaciona un domicilio específico del contratista. Sin embargo, los soportes de aportes a seguridad social que éste allegó como elemento integrante de la contratación, indican que el domicilio del aportante independiente es la Calle 8 N 8A - 48 de la ciudad de Valledupar, Cesar</p>	<p>Los datos sobre los aportes a seguridad social son de gran pertinencia por cuanto verifican el domicilio respecto del cual se ubicarán los servicios de salud más cercanos al cotizante y sus beneficiarios, con el fin de garantizar una adecuada cobertura en la prestación. En ese sentido, puede inferirse razonablemente que la dirección aportada por la persona cuenta con la suficiente precisión para que pueda identificarse a la persona, por ende podemos inferir que el demandado vivió en la zona urbana del municipio de Valledupar durante el año 2019.</p>
<p>El Oficio D.J. 161.10.02.2023 del 10 de febrero del 2023, suscrito por la División Jurídica de la Cámara de Representantes, expresa que el demandado suscribió el contrato 111 de 2020 para prestar servicios de asesoría grado 1 en la Unidad de Trabajo Legislativo del entonces Representante a la Cámara Juan Manuel Daza Iguarán, entre febrero y abril del 2020.</p>	<p>En los soportes contractuales de esta vinculación con la Cámara de Representantes, disponibles en el SECOP, a través de un vínculo aportado por la Jefe de División Jurídica de la Cámara de Representantes a través de oficio D.J. 161.10.02.2023 allegado a este proceso; se identifica como dirección relacionada por el demandado en las planillas integradas de autoliquidación de aportes a la seguridad social, la Calle 8 # 85-31 de la ciudad de Bogotá</p>
<p>La misma División Jurídica de la Cámara de Representantes, a través de correo electrónico allegado a este proceso judicial el pasado 20 de febrero del 2023, remitió la Hoja de Vida del demandado que reposa en esa oficina dentro del expediente de contratación pública que se realizó en esa entidad a comienzos del 2020</p>	<p>En este documento reposa toda la información aportada por el demandado sobre la historia laboral que justifica su experiencia profesional para el ejercicio de las labores en la Cámara de Representantes, cuando laboró allí en 2020. De este cuadro se desprende que, si bien el señor Tovar Vélez declaró haber sido desplazado de la ciudad de Valledupar en noviembre de 2015, como se expresa en las resoluciones aportadas por la UARIV, éste continuó laborando en este mismo centro urbano por otros tres años, hasta agosto del 2018, como se lee de su experiencia en Acavel SAS, Novarum y la Gobernación del Cesar. Esto da cuenta que, a pesar de su</p>



	desplazamiento a la ciudad de Bogotá, regresó a su lugar de origen, que tampoco es la zona rural de la ciudad de Valledupar, sino su centro urbano, que bajo los términos del Acto Legislativo está por fuera del territorio de la circunscripción.
La anterior información se complementa con los elementos de prueba que reposan en el expediente y que verifican otros empleos que tuvo el demandado después de las fechas relacionadas: por un lado, las labores que ejerció en la Cámara de Representantes, estando domiciliado en la ciudad de Bogotá, en el primer semestre del 2020; así como las labores que ejerció, de nuevo, en el Ministerio del Interior, como asesor de despacho entre mayo de 2020 y septiembre del 2021. Asimismo, otros demandantes aportaron la Resolución No. 1781 del 25 de octubre del 2021 , mediante la cual se aceptó la renuncia del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez al cargo de asesor del despacho.	Se observa residencia en Bogotá
A través de oficio del 24 de marzo del 2023, la Alcaldía de Valledupar respondió al requerimiento probatorio que este Despacho realizara en el marco del proceso de la referencia, aportando una acreditación de vecindad que la Secretaría de Gobierno Municipal expidiera a favor del demandado el 26 de noviembre del 2021	En concordancia con documentos anteriormente revisados, se reafirma que el domicilio personal del demandado es la Calle 8 # 8A-48 del barrio Novalito de la ciudad de Valledupar, confirmando que el señor Tovar ha habitado a lo largo de su vida la zona urbana de esta jurisdicción municipal, así como lo ha hecho su familia

89. Dicho lo anterior, concluyeron que:

- a. *El demandado nació en el casco urbano de la ciudad de Valledupar, habitando la misma dirección desde que nació: Calle 8 # 8A-48.*
- b. *La presunción de residencia electoral del demandado sobre el territorio de la circunscripción opera a partir del 27 de diciembre del 2017, cuando inscribió su cédula en el censo electoral de Azúcar Buena; puesto que antes estaba inscrito en el censo electoral del Colegio Francisco Molina, del caso urbano de la ciudad de Valledupar, por lo menos desde su primera inscripción.*
- c. *Su condición de desplazado operó en dos oportunidades, hacia la ciudad de Bogotá: en marzo del 2006 y en noviembre del 2015, cuando con su madre y hermanos tuvieron que salir de su casa en el barrio Novalito de la ciudad de Valledupar. En todo caso, el demandado retornó al casco urbano de la ciudad y no al corregimiento Azúcar Buena, que ha reportado como su residencia electoral.*
- d. *Ejerció su profesión en el casco urbano de la ciudad de Valledupar entre julio de 2015 y agosto del 2018.*
- e. *Entre septiembre de 2018 y septiembre del 2021 ejerció su profesión en la ciudad de Bogotá D.C., en la OIM, la Cámara de Representantes y el Ministerio del Interior.*
- f. *En ese período de tiempo (sic), reportó como su domicilio al sistema de salud la Calle 8#8A-48 de la ciudad de Valledupar, entre marzo y diciembre del 2019, bien de propiedad de su madre y de su familia; así como la Calle 8#87-51 de la ciudad de Bogotá, entre enero de 2020 y septiembre de 2021.*

g. En ninguno de los elementos de prueba relacionados, se reconoce que el demandado haya habitado, tenido asiento, realizado negocios o ejercido su profesión en el corregimiento de Azúcar Buena, zona rural del municipio de Valledupar, Cesar.

90. Concluyeron que el accionado no cumple con la condición de haber nacido o habitado el territorio, o ser víctima de desplazamiento forzado en condición de retorno, resaltando que *“de la comprobación que la residencia declarada por el demandado ante el censo electoral no coincide con el lugar donde habita, ni con el lugar donde tiene asiento, ni con el lugar donde ha ejercido su profesión o ejecutado sus negocios, podemos concluir que, de manera preliminar, se configura el tipo penal de trashumancia electoral, contemplado en el artículo 389 de la Ley 599 de 2000, y que penaliza a “quien inscriba su documento o cédula de ciudadanía en localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde haya nacido o resida, con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para terceros”. Por esta razón, solicitamos que se compulsen copias a la Fiscalía General de la Nación con el objeto de que se investigue la posible comisión de esta conducta punible, de los elementos aquí analizados.”*

91. De otra parte, reiteraron los argumentos por los cuales consideraron que se configura la causal de anulación por doble militancia alegada en la demanda.

92. **El señor Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla⁴⁰**, reiteró las razones por las cuales, respecto del elegido, se configura la causal de nulidad expuesta en el artículo 179.2 de la Constitución Política de 1991.

93. **La Unidad para la Reparación y Atención Integral de las Víctimas⁴¹**. En su escrito de alegatos, hizo referencia al trámite desplegado por dicha entidad a efectos de la emisión del certificado requerido por el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez en su aspiración a las CITREP, señalando que no se presenta irregularidad alguna que implique acceder a las pretensiones de la demanda.

94. **El demandado⁴²**. En sus alegatos de conclusión solicitó, por intermedio de su apoderado judicial, se nieguen los cargos de nulidad elevados por las demandas acumuladas.

95. En primer lugar, señaló que en relación con la causal de nulidad fijada en el numeral 3º del artículo 137 de la Ley 1437 del 2011, se demostró que el demandado cumplió todos los requisitos fijados por el acto legislativo que creó las CITREP y el Decreto 1207 del 2012, por lo cual, no se puede considerar que la elección tenga un efecto nocivo en los términos de la norma referida.

96. Sobre esto último, resaltó que de conformidad con la Resolución No. 2015-253497 del 4 de noviembre del 2015, dictada por la UARIV, se reconoció al señor Tovar Vélez como víctima de desplazamiento forzado, siendo que, con posterioridad, mediante la Resolución 2016-57187 del 1º de marzo del 2016,

⁴⁰ Tercero reconocido en el proceso. Actuación No. 158.

⁴¹ SAMAI. Actuación No. 160.

⁴² SAMAI. Actuaciones No. 161 y 163.

también se le incluyó en RUV como víctima de amenazas y nuevos hechos que implicaron su desplazamiento forzado.

97. Indicó que dichos actos gozan de presunción de legalidad. Consideró a su vez que la certificación expedida por la UARIV, en punto de las elecciones a las CITREP, es el único medio para acreditar esta condición y cumplir con las exigencias normativas sobre el particular, por lo que, al haberse aportado dicho documento al momento de la inscripción, no existe duda sobre el acatamiento de dicho requerimiento.

98. En cuanto hace al requisito de domicilio en la circunscripción, expuso que de acuerdo con la conformación de la CITREP No. 12, el legislador determinó que también la integra el municipio de Valledupar. De esta manera, y en punto del requisito fijado en el artículo 5º transitorio del Acto Legislativo 02 del 2021, concluyó que *“las pruebas aportadas dan cuenta de que el candidato ha tenido su residencia electoral con mucho tiempo de antelación a la contienda electoral según se acredita con la certificación aportada con la contestación de la demanda y la información reportada por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Además de ello, es importante destacar que el candidato nació en la clínica Valledupar, ubicada en la ciudad de Valledupar, la cual, hace parte de los municipios del Cesar que integran la Circunscripción No 12.”*

99. Sobre la doble militancia alegada, argumentó que las pruebas documentales representadas en fotografías aportadas por el demandante, son meramente representativas de los hechos que allí se registraron, sin embargo, no se pueden confrontar con otros elementos de convicción, a efectos de demostrar la efectiva ocurrencia de los hechos de apoyo prohibido endilgados a su mandante.

100. Finalmente, en punto de la inhabilidad deprecada, indicó que no se configura el elemento de autoridad administrativa requerida para el efecto, en la medida en que sus labores en el Ministerio del Interior se limitaron a la asesoría, sin incluir poder de mando u otras de las facultades que se han reconocido como configuradoras de esta condición de inelegibilidad.

1.6. Concepto del Ministerio Público

101. En concepto 2023-04-NE-059 del 19 de abril del corriente año, la procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado solicitó negar las pretensiones de la demanda de nulidad.

102. En relación con los cargos de nulidad elevados en las demandas acumuladas, la vista fiscal refirió que considera que lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 137 de la Ley 1437 del 2011, no tiene aplicabilidad respecto de los actos electorales, en tanto *“[r]esulta desmedido considerar que la elección de un candidato mediante voto popular, quien ha configurado su aspiración superando las condiciones inhabilitantes y cabalgado por los presupuestos normativos para llegar a la selección del pueblo como máximo soberano, sea menoscabada, a partir de la consideración particular de convertir*

el resultado de la expresión popular en un riesgo social, político, económico o ecológico”.

103. Como sustento de lo anterior, refirió que el acto no tiene como soporte de su expedición la manifestación expresa de una entidad del Estado, sino que se trata de una consolidación de la expresión del pueblo dentro del sistema republicano; así como que aquel no responde a las mismas condiciones y características del acto administrativo particular y concreto; la declaratoria de la elección contenida en las decisiones de la autoridad electoral, se califica, valora y anula en punto de su validez frente a la norma que lo sustenta, pero no se analiza en relación con sus efectos; y, las apreciaciones sobre la afectación al orden público, sociales, económico y ecológico, son subjetivas, lo que dista de las valoraciones objetivas que se realizan en el marco de la nulidad electoral, siendo esto último un criterio que da seguridad a las elecciones y designaciones como expresión de sendos derechos fundamentales a participar en la conformación del poder público y al control político.

104. Si en gracia de discusión, se aceptare la aplicabilidad de este supuesto descrito por la norma, lo cierto es que en el caso concreto no puede imputarse efecto nocivo alguno a la elección demandada, en tanto *“si bien existe una connotación negativa en las actividades del progenitor del elegido y por eso se le cuestiona, ello no puede trasladarse al electo como un requisito inhabilitante o transgresor del ordenamiento jurídico. Lejos de vulnerarse el orden social o político, lo que se generó y está en tránsito, es un escenario participativo que redundará en el fortalecimiento de la democracia representativa de todos los sectores, el pluralismo político y la integración de los territorios como fórmula para extinguir la mancha de la violencia que afectó al pueblo colombiano durante décadas.”*

105. Resaltó que *“no se allegaron medios de prueba que acrediten los criterios de violación expuestos por el extremo demandante, más allá de unas consideraciones particulares que resultan legítimas, pero no son consonantes con el espíritu, la filosofía del proceso y el acuerdo de paz, en términos de conciliación.”*

106. Luego, efectuó una relación de los documentos aportados al expediente con el fin de demostrar los requisitos de inscripción, especialmente, la condición de víctima y su domicilio en el territorio. Al efecto, indicó que:

- (i) Lo primero, se acreditó con la correspondiente certificación emitida por la UARIV.
- (ii) Señaló que si bien es cierto su domicilio ha variado, de conformidad con los reportes emitidos por las distintas entidades que aportaron la información solicitada en el decreto de pruebas, considera que ello es consecuente a partir de su condición de víctima de desplazamiento forzado, situación respecto de la cual no existe alguna decisión que advierta el quebrantamiento de la presunta de legalidad.

107. No obstante lo anterior, quedó claro *“de conformidad con lo dispuesto en el registro civil de nacimiento, serial (...), que, **JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ** nació en Valledupar -Cesar- y, según el formulario E-6 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuando se inscribió para aspirar a la CITREP 12, dada su condición de desplazado,*

juramentó con la otra candidata que, “...nos encontramos en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio nuestro lugar de habitación”.

108. Efectuó sobre el particular el siguiente análisis:

Presupuesto normativo	Cumplimiento o incumplimiento
<p>El artículo transitorio 5, numerales 1 y 2 del Acto Legislativo 02 de 2021, establecen entre los requisitos para ser candidato: (a) haber nacido /o/ (b) habitado en el territorio 3 años anteriores a la elección, /o/ en caso de los desplazados, (c) que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido /o/ habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.</p>	<p>Está acreditado que el accionado TOVAR VÉLEZ nació en Valledupar -Cesar- el 10 de octubre de 1989, municipio que cobija la jurisdicción de la CITREP 12.</p> <p>También se hace referencia en las resoluciones que hicieron las declaraciones sobre el demandado como víctima del conflicto armado, que, residió por alrededor de 16 años en Valledupar, antes de ser desplazado con ocasión del conflicto armado.</p>
<p>El artículo 5 del Decreto 1207 de 2021, en el numeral primero establece: “Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección o, los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, quienes deberán haber nacido o habitado en él, al menos tres años consecutivos en cualquier época”. El numeral 4 dispone como condicionante, “Ser ciudadano en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la circunscripción desplazados de estos territorios en proceso de retorno”</p> <p>El artículo 6 de la Resolución No. 10592 de 2021, establece en el numeral 2 “Haber nacido, o en su defecto habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres (3) años anteriores a la fecha de la elección o en los casos de los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, quienes deberán haber nacido o habitado en él al menos tres (3) años consecutivos en cualquier época”.</p> <p>Parágrafo 1°. La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedida por la</p>	<p>Está acreditado que el accionado TOVAR VÉLEZ nació en Valledupar -Cesar- el 10 de octubre de 1989, municipio que cobija la jurisdicción de la CITREP 12 y que residió en esta ciudad por más de tres años.</p> <p>La certificación de la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud -ADRES-, la certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil y las constancias de la Gobernación del Cesar y de la Secretaría de Gobierno Municipal, dan cuenta que el domicilio del demandante obedece a Valledupar.</p> <p>(i). Está acreditado que el accionado TOVAR VÉLEZ nació en Valledupar -Cesar- el 10 de octubre de 1989, municipio que cobija la jurisdicción de la CITREP 12 y que residió en esta ciudad por más de tres años.</p> <p>(ii). La condición de víctima y de desplazado se acreditó con la certificación expedida por la UARIV 17 de noviembre de 2021, según los eventos victimizantes descritos para los años 2006 y 2015.</p> <p>(iii). El proceso retorno a la ciudad de Valledupar lo juramentó al momento de la inscripción en el Formulario E-6 de la RNEC, en los siguientes términos: “...nos encontramos en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio nuestro lugar de habitación”.</p> <p>(iv). Se reitera que está probado que el accionado nació en Valledupar y el certificado de vecindad lo expidió la administración</p>

UARIV.

Parágrafo 2°. La condición de desplazado se acreditará según certificación expedida por la UARIV. En los casos que se encuentren en proceso de retorno deberán manifestar el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, mediante declaración bajo la gravedad del juramento al momento de la inscripción de su candidatura.

Parágrafo 3°. El nacimiento o residencia en el territorio de la circunscripción se acreditará con la presentación del registro civil de nacimiento o con el certificado de residencia, vecindad o su equivalente expedido por la Alcaldía Distrital o Municipal, según corresponda.

municipal en los siguientes términos:



109. En relación con el cargo de doble militancia, refirió que no se acredita la modalidad de apoyo prohibida, en la medida en que:

- a) El demandado, en estricto sentido, no militó o militaba en partido o movimiento de ciudadanos alguno en el proceso de campaña para ser Representante a la Cámara por la CITREP No. 12, por lo que no estaba atado a los principios de lealtad a colectividad política. Su aspiración se dio por una organización social.

Indicó que, *“como el demandando **TOVAR VÉLEZ** no ostentaba la condición de militante de un partido político en las inscripciones de la candidatura para ser Representante a la Cámara por el período 2022-2026, no se le podía cuestionar la incursión en doble militancia, pues la situación fáctica disiente de la teleología de la disposición constitucional”*

- b) Señaló que congruente con lo anterior, el Acto Legislativo 02 del 2021, dispone que *“Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de Paz simultáneamente con otras circunscripciones”*.

Concluyó que *“al no existir otro candidato por parte de las organizaciones sociales en relación con otras circunscripciones, entiéndase las constitucionales originales, no se le podía exigir al candidato por la CITREP, lealtad partidista.”*

110. Refirió, adicionalmente, que los elementos de convicción aportados -fotografías-, no permitían evidenciar los actos de apoyo contrarios a la prohibición de doble militancia.

111. Finalmente, analizando la ubicación orgánica y cada una de las funciones asignadas al cargo ocupado por el demandado en el Ministerio del Interior, señaló

que de las mismas no se desprende el ejercicio de autoridad administrativa requerido por la norma constitucional.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

112. De conformidad con lo establecido en el numeral 3° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011⁴³ y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para tramitar y fallar en única instancia el proceso de la referencia.

2.2. Problemas jurídicos

113. Teniendo en cuenta el inciso 2° del literal d), del numeral 1°, del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011⁴⁴, el despacho conductor, en providencia del 6 de febrero del 2023 fijó el litigio⁴⁵ en los siguientes términos:

“Considerando los fundamentos del escrito inicial, así como las intervenciones presentadas por el apoderado del demandado y de la UARIV, considera esta judicatura que en el fallo que se dicte, corresponde determinar si el acto de elección del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez como representante a la Cámara por la CITREP No. 12, se encuentra afectado de nulidad por las siguientes razones:

a) ¿Incorre el acto demandado en la causal de nulidad consagrada en el numeral 3° del artículo 137 de la Ley 1437 del 2011, esto, al afectar gravemente el orden público y social, en consideración a la elección de una candidatura que, según el dicho del demandante, no atiende la finalidad y el cumplimiento del Acuerdo de Paz?

b) ¿Se encuentra afectado de nulidad el acto demandado, en consideración a la causal consagrada en el numeral 5° del artículo 275 de la Ley 1437 del 2011, en atención a la presunta falta de requisitos por parte del elegido, esto es, (i) la condición de víctima del conflicto armado y (ii) la exigencia de contar con domicilio en la circunscripción correspondiente o de encontrarse en proceso de retorno en su condición de desplazado forzado?

c) ¿Se demuestra la incursión del demandado en actos constitutivos de doble militancia, al presuntamente apoyar la candidatura al senado de la República de un aspirante inscrito por el partido Centro Democrático?

d) ¿Se encuentran demostrados, respecto del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, los elementos de la inhabilidad consagrada en el numeral 2° del artículo 179 constitucional, esto es, haber ostentado la condición de empleado público con ejercicio de autoridad dentro de los doce meses anteriores a la elección?

⁴³ “ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA: El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) 3. De los de nulidad del acto de elección (...) de los representantes a la Cámara (...).”

⁴⁴ “(...) El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia (...).”

⁴⁵ Determinación que quedó en firme en tanto no se presentaron recursos.

114. Para dar respuesta a los anteriores interrogantes, la Sala abordará los siguientes ejes temáticos, para con posterioridad a ello, resolver el caso concreto:

- a) Concepto de las circunscripciones especiales transitorias de paz, acudiendo para ello a su finalidad, desarrollo legislativo y jurisprudencial.
- b) Alcance de los requisitos para la inscripción de candidatos a las referidas circunscripciones.
- c) Concepto general sobre inhabilidades y elementos de la condición de inelegibilidad establecida en el numeral 2º del artículo 179 constitucional.
- d) Concepto y efectos de la doble militancia.

2.3. Las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz: concepto, finalidad y requisitos para la inscripción de candidatos.

115. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y la extinta guerrilla de las FARC, incluyó dentro de sus ejes temáticos lo correspondiente a la participación política (componente No. 2), señalando que “[l]a construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz.”

116. Desde esta perspectiva, el mismo documento refiere que para el logro de dichos objetivos, es necesario 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 aquellos y de sus poblaciones, así como la representación de sus intereses⁴⁶.

117. Con fundamento en lo anterior, el punto 2.3.6⁴⁷ del Acuerdo de la Habana consagró el compromiso del Gobierno Nacional en la creación de dieciséis (16) circunscripciones especiales transitorias de paz, para la elección de igual número de integrantes en la Cámara de Representantes. Del contenido de lo allí plasmado, pueden extraerse los siguientes elementos característicos:

- (i) Se establecerán reglas especiales para la inscripción de candidatos (as) y su posterior elección.

⁴⁶ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Consultado en https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf. Página 36.

⁴⁷ Ídem, página 54.

- (ii) Las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios de comunicación regionales.
- (iii) Se fijarán mecanismos de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.
- (iv) Quienes aspiren a ocupar una curul, serán personas que *“habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno”*.
- (v) La postulación se realizará a través de organizaciones sociales de la respectiva circunscripción, que agrupen víctimas, campesinos, mujeres u otros sectores que trabajen en la construcción de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales en la región.
- (vi) Los representantes serán elegidos por los ciudadanos que habitan los territorios que conformen las circunscripciones creadas, sin perjuicio de su participación en la elección parlamentaria de la correspondiente circunscripción ordinaria.
- (vii) Los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, así como aquellos que surjan de la dejación de armas de la guerrilla de las FARC, no podrán postular ni avalar candidatos⁴⁸.

⁴⁸ En cuanto hace al alcance jurídico del Acuerdo de Paz, esta Sección, en Sentencia del 8 de octubre del 2022. Radicación 11001-03-28-000-2019-00212-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, señaló que: “Por su parte, la Corte Constitucional, en su sentencia C-630-17, declaró la exequibilidad de esta reforma constitucional, aclarando que: (...) 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. (Subrayado fuera del original) Así las cosas, se concluye que el Acuerdo de La Habana se encuentra incorporado al ordenamiento jurídico nacional, en virtud de: (i) los tratados internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario, ratificados por Colombia, en que se sustenta; (ii) los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, que desarrolla; y (iii) el Acto Legislativo 02 del 2017, que lo elevó a política de Estado de rango superior por los tres periodos presidenciales posteriores a su firma; por tanto, constituye un parámetro de interpretación, así como un referente de desarrollo y validez de las normas que implementan lo pactado en el Acuerdo final.” (énfasis de la Sala). Lo anterior, reiterando criterios de la Corte Constitucional, Corte Constitucional en la Sentencia C-630 del 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo. De dicho pronunciamiento, se puede resaltar lo siguiente: (i) Como consecuencia del Acto Legislativo 02 de 2017, el Acuerdo Final pasó de ser una política gubernamental a convertirse en una política de Estado, de suerte “que todos los órganos, instituciones y autoridades (...), 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.” (ii) Por ser entonces una política de Estado, su ejecución demanda la adopción de medidas a mediano y largo plazo sobre temas que, por virtud de lo pactado, apuntan a la consolidación de una paz estable y duradera, incluyendo medidas de transición de carácter político y social, que respondan a la realización de los derechos de las víctimas, y que conlleven cambios para dar respuesta a las causas que dieron origen al conflicto. Por ello, su realización tiene un valor estratégico que, como lo advierte la Corte, no puede depender “de las variables dinámicas de la actividad política”. Por lo demás, en cuanto a su vigencia, según el artículo 2° del Acto Legislativo 02 de 2017, se mantiene hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final, “plazo que el Constituyente (...) encontró razonable para la implementación y consolidación de lo acordado”. (iii) La obligación de cumplir de buena fe con lo pactado debe entenderse como una obligación de medio, “lo que implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad”. (iv) El cumplimiento de buena fe no implica la alteración de las competencias constitucionales y legales de las autoridades constituidas; su objetivo, por el contrario, se traduce “en el compromiso de contribuir efectivamente a la realización y cumplimiento del Acuerdo Final, siempre bajo el principio de supremacía constitucional. Este compromiso de implementar de buena fe excluye que, en relación con el Acuerdo de Paz, se adopten medidas que no tengan como propósito su implementación y desarrollo normativo”. (v) En

118. El cumplimiento de lo acordado se materializó con la expedición y posterior entrada en vigencia del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto del 2021. A efectos de un entendimiento del concepto y la finalidad de esta institución electoral, considera esta Sala procedente realizar un breve recuento de las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional al momento de (i) revisar los fallos de la acción de tutela que ordenó la sanción presidencial de dicho acto reformativo de la constitución, según la sentencia SU-150 del 2021⁴⁹ y (ii) al declarar la exequibilidad del acto reformativo de la constitución, conforme lo señalado en la sentencia C-089 del 2022⁵⁰.

119. En el primer pronunciamiento señalado, se hace referencia a que las denominadas como CITREP, no solo implican una medida que busca el fin del conflicto armado, sino también, una forma de solventar el déficit de representación de las comunidades históricamente excluidas, facilitando la participación de fuerzas políticas y sociales que no han gozado de ella en el Congreso de la República y *“dándole voz a las personas que habitan los territorios más afectados por la violencia”*.⁵¹

120. A su vez, se reconoce que son una disposición dictada en un régimen transicional, *“que busca 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. Por esta razón, no se trata de un ajuste permanente sino limitado a dos períodos electorales”*.⁵²

121. El tribunal constitucional señaló a su vez que las CITREP son una medida de reparación a las víctimas. Lo anterior, a través de vías específicas que consagra el Acuerdo de la Habana, a saber *“(a) la primera circunscribiendo la elegibilidad a las víctimas y habitantes de dichos territorios; (b) la segunda excluyendo de la posibilidad de acceder a tales curules a los partidos políticos tradicionales y a aquel que surja del tránsito político de las FARC-EP; y (c) la tercera previendo su acceso a los pueblos étnicos, cuando su territorio coincida con las zonas que han sido más afectadas por el conflicto”*.⁵³

línea con lo anterior, se entiende que, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, todas las autoridades públicas “deben orientarse y conducirse en concordancia con los compromisos adquiridos por las propias autoridades del Estado, lo cual implica que tengan que adelantar todas sus gestiones, en desarrollo de la articulación, coordinación y colaboración armónica de los poderes públicos que, para el caso bajo examen, se materializa con el propósito general de consolidar una paz estable y duradera, objetivo cardinal atinente no solo al ejecutivo central, sino [a] la organización estatal en todo su conjunto”.(vi) Bajo esta perspectiva, se resalta que la “consecución de la paz es un objetivo constitucional con carácter esencial y en el cual se [hallan] comprometidos tanto los diferentes poderes del Estado, como la sociedad en su conjunto, por lo que las instituciones que resulten encargadas de su cumplimiento deberán colaborar de forma armónica con su implementación normativa, a fin de garantizar los resultados esperados dentro del marco constitucional que reconoce a la paz como un objetivo de primer orden del modelo de organización política fijado en la Carta Política de 1991”.(vii) El carácter de política de Estado del Acuerdo Final también implica un llamado a las autoridades del Estado a actuar de forma armónica y coordinada para cumplirlo de buena fe en su integridad, esto es, para respetar la voluntad de las partes signatarias. De esta forma, las autoridades, los ciudadanos y las organizaciones sociales, son los verdaderos garantes de las decisiones que materialicen no solo lo pactado, sino que también permitan darle plena efectividad a lo previsto en el artículo 22 de la Constitución, conforme al cual: “La paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento”.(viii) De suerte que, si bien las autoridades gozan de autonomía y de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados que permitan desarrollar el Acuerdo Final, se deben excluir y corregir las medidas que no logren el propósito de su implementación, que pongan en riesgo el logro de la paz y que terminen en un desconocimiento de lo pactado.

⁴⁹ M.P. Alejandro Linares Cantillo

⁵⁰ M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

⁵¹ Ídem, supra, cita 28.

⁵² Ídem.

⁵³ Ídem.

122. A su vez, responden a una lógica de garantía de no repetición, en la medida en que ofrece un espacio de participación democrática a una población que ha sido puesta en situación de “*extrema vulnerabilidad*”⁵⁴.

123. En concordancia con lo anterior, se señaló que la necesidad de una representación política de estas comunidades, se explica en buena parte, ante el denominado fenómeno de la “*ciudadanía precaria o incompleta*”, en 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.*”⁵⁵

124. Concluye la Corte que:

*“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. En efecto, aunque el proceso legislativo provee espacios de intervención ciudadana como garantía de pluralidad, los mismos no son equiparables a la función constitucional que cumplen los representantes elegidos directamente por los ciudadanos, ya que dichos espacios son creados de manera derivada y limitados por el propio legislador, es decir, no son una expresión directa de la soberanía popular y no brindan las mismas prerrogativas en el ejercicio de la función legislativa y de competencia en la producción normativa.”*⁵⁶

125. De otra parte, Corte Constitucional, al momento de efectuar el correspondiente control automático sobre el texto del referido acto legislativo, señaló que aquel guarda conexidad material con lo dispuesto en el Acuerdo de la Habana, en la medida en que “*tiene por objeto, precisamente, la creación y conformación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), con el propósito de contribuir a la promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local de la población más vulnerable, incluidas las víctimas del conflicto armado; y, con esto, a la implementación del Acuerdo de Paz.*”⁵⁷

126. Así mismo, la referida corporación judicial manifestó que las CITREP buscan la referida representación de las víctimas, entre otros asuntos, para contar con su voz en los órganos de representación popular encargados de la implementación del acuerdo de paz, coadyuvando con ello a la consecución de los objetivos de la justicia transicional, como son el reconocimiento, la reconciliación y el fortalecimiento de la democracia.

⁵⁴ Ídem.

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ C-089 del 2022. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

127. Ahora bien, en punto del debate que se surge al interior del presente proceso, la Sala considera pertinente resaltar el contenido e interpretación de las siguientes normas que determinaron el proceso de creación y posterior elección de los representantes a la Cámara por las CITREP, así:

128. *La inclusión de los municipios que integran las CITREP y el alcance de la circunscripción electoral.*

129. El artículo 2º transitorio del Acto Legislativo 02 del 2021 creó las circunscripciones especiales transitorias de paz, señalando los municipios que conforman cada una de ellas. Desde la exposición de motivos⁵⁸ presentada por el Gobierno Nacional, se determinó que los criterios que se tuvieron en cuenta para la agrupación de dichos territorios, son (i) el grado de afectación derivado del conflicto; (ii) presencia de cultivos ilícitos u otras economías ilegítimas; (iii) niveles de pobreza y (iv) debilidad institucional⁵⁹.

130. Esto fue reconocido por la Corte Constitucional en la sentencia C-089 del 2022 al indicar que ello responde a los criterios fijados por el numeral 2.3.6⁶⁰ del Acuerdo de la Habana, ante la necesidad de tener una medida de acción afirmativa respecto de estos territorios particularmente afectados por la violencia y el abandono estatal⁶¹. Sobre el particular, refirió lo siguiente:

“Esto último se hace evidente si se tiene en cuenta que, como lo señaló la Defensoría del Pueblo, la distribución territorial de las 16 CITREP se corresponde con la distribución de las 16 subregiones de cobertura geográfica de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante, PDET), establecidos en el artículo 3º del Decreto Ley 893 de 2017. Estas subregiones se establecieron a partir de los criterios de priorización establecidos en el punto 1.2.2. del Acuerdo de Paz. El grado de afectación derivado del conflicto y la debilidad de la institucionalidad administrativa están claramente relacionados con los dos criterios establecidos en el punto 2.3.6. para

⁵⁸ Gaceta del Congreso. No. 538 del 24 de julio del 2018. Página 5. Consultada en: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta_538.pdf.

⁵⁹ La Corte Constitucional, al establecer la exequibilidad de estos parámetros para la determinación de las CITREP en la sentencia C-089 del 2022, señaló: “Por una parte, la delimitación territorial de las CITREP es fruto de la valoración de criterios razonables, como el grado de afectación derivado del conflicto, la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas, los niveles de pobreza y la debilidad institucional⁵⁹. Estos criterios permitieron la identificación de los territorios más afectados por el conflicto y pese a que podrían haberse quedado sin incluir municipios, lo cierto es que esta omisión, primero, es excepcional debido a la amplitud de los criterios utilizados y, segundo, no tiene la entidad suficiente para sustituir el “compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas”. Lo mismo podría decirse en relación con el “marco democrático participativo y la participación política”, pues las personas que habitan esos municipios eventualmente no tenidos en cuenta a la hora de hacer la distribución territorial de las CITREP, de todos modos, conservan su derecho a participar en las elecciones ordinarias para la Cámara de Representantes y, además, a ejercer los mecanismos de participación ciudadana que establece la legislación vigente.”

⁶⁰ Señala dicho apartado: “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.” (énfasis de la Sala)

⁶¹ En el Informe de Ponencia para Primer Debate en el Senado de la República, incluido en la Gaceta No. 616 del 23 de agosto del 2018, se señaló expresamente: “En este orden de ideas, esta reforma constitucional, como se mencionó en los debates dados el año anterior, constituye una medida de acción afirmativa en favor de los territorios que han sufrido con mayor rigor los efectos de la guerra y del abandono estatal, de tal suerte que tendrán asegurada una representación en el órgano legislativo, por el término de ocho años, con lo cual, no solo se garantiza el dinamismo del pluralismo político, sino además la efectiva participación territorial en el Congreso de la República, específicamente en la Cámara de Representantes”

Consultado en: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta_616.pdf

las CITREP. De esto dan cuenta los antecedentes legislativos de la reforma constitucional, en particular, el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, donde se hicieron explícitos los criterios de priorización que sirvieron para la distribución territorial de las CITREP.”

131. Otro aspecto importante de esta norma (art. 2º AL 02 del 2021), es el contenido del párrafo de la misma, la cual señala que “[p]ara las elecciones de las 16 Circunscripciones Especiales de Paz, se excluirán las cabeceras municipales de cada uno de los municipios que la conforma y únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural de estos.”

132. La exposición de motivos⁶² refiere que lo anterior tiene como fundamento que tras la aplicación de los criterios para establecer los municipios que integran cada CITREP, “(...) se encontraban nodos de desarrollo, ciudades capitales o municipios que superaban los 50.000 habitantes aptos para votar registrados en el censo electoral, y teniendo en cuenta que estos tienen más posibilidades de tener representatividad en la Cámara de Representantes, se incluyó en la circunscripción **únicamente** la zona rural” ello “con el fin de garantizar la participación electoral de los habitantes que históricamente han sido afectados por el conflicto y el abandono.”

133. Al estudiar la adecuación de dicha restricción de la constitución se señaló:

“A similares conclusiones se podría llegar respecto del párrafo del artículo transitorio 2º, en el que se precisan dos aspectos importantes: primero, para las elecciones de las CITREP se excluirán las cabeceras municipales y, por ende, únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural; y, segundo, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá crear nuevos puestos de votación para garantizar la participación electoral de los habitantes de zonas rurales, apartadas y de quienes habitan en “centros poblados dispersos”. Esto, por dos razones: de un lado, porque las personas habilitadas para votar en las elecciones para las CITREP también pueden participar en las elecciones ordinarias de la Cámara de Representantes y, de otro lado, porque el Acuerdo de Paz impuso el deber de garantizar la representatividad de quienes habitan en las zonas especialmente afectadas por el conflicto, como lo establecen los apartes primero de los incisos 1º y 4º del punto 2.3.6. Al respecto, durante el primer debate en la Comisión Primera del Senado, el ponente coordinador de la iniciativa señaló:

Campeños de Colombia que nos escuchan o que nos ven o que tendrán noticia de la decisión de esta Comisión Primera de abrir la democracia a quienes han estado mudos, no han tenido la posibilidad de venir hacer su reclamo, su idea, su propuesta, sepan los campesinos colombianos, en las zonas rurales de Colombia que estos espacios de paz son para ustedes y para nadie más.

Y hemos tenido además el cuidado de garantizar que sea particularmente en la zona rural de esos municipios, y por eso como ustedes habrán visto en la ponencia que tienen a su consideración ya en sus correos y que esta además colgada en la página web que corresponde a este debate, se ha excluido de la posibilidad de esa elección a los grandes núcleos urbanos, a las cabeceras municipales,

⁶² Ídem. Supra. Cita 37.

de manera que sea efectivamente la zona rural la que tiene ese privilegio.

En similar sentido se pronunció un miembro de la Comisión Primera de la Cámara, quien expuso los problemas de representatividad que podría tener la inclusión de las cabeceras municipales y resaltó que “lo que esta[ban] buscando es una fórmula donde aquellas regiones abandonadas puedan tener representatividad por primera vez en la historia”⁶³. En ese sentido también intervino uno de los congresistas en la Plenaria de la Cámara⁶⁴.⁶⁵

134. De lo dicho hasta el momento, se puede concluir que la determinación de las circunscripciones especiales transitorias de paz atendió criterios que permitan la inclusión de los territorios ampliamente afectados por las dinámicas del conflicto, pero, además, se buscó que aquellas estuvieran únicamente integradas por la zona rural de los municipios dispuestos por el constituyente derivado.

135. Este aspecto deviene en fundamental, en la medida en que como pasa a explicarse a continuación, algunos de los requisitos exigidos para la postulación de candidatos, se encuentran atados directamente a lo que se entiende por circunscripción para estas elecciones especiales.

136. Los requisitos para la postulación de candidatos a las CITREP.

137. Los artículos 3º y 5º transitorios del Acto Legislativo 02 del 2021 regulan este aspecto. Sobre dicho particular, es de resaltar lo siguiente:

138. La primera de las normas referidas, señala como elementos relevantes:

- (i) Los candidatos sólo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, campesinas o sociales, incluyendo las de mujeres y grupos significativos de ciudadanos.
- (ii) Se precisa que cuando la circunscripción coincida, en todo o parte, con territorios étnicos, podrán postular aspirantes: los consejos comunitarios, los resguardos y autoridades indígenas y las kumpaño⁶⁶ legalmente constituidas.
- (iii) Prohíbe la posibilidad de inscripción a los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluso, aquel que surgió como consecuencia de la desmovilización de las FARC-EP.
- (iv) El parágrafo 3º define que “los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos en ejercicio y cuyo **domicilio** corresponda a la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno”. (énfasis de la Sala)

⁶³ Gaceta 1070 del 20 de noviembre de 2017.

⁶⁴ Gaceta 67 del 2 de marzo de 2018, p. 67.

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-089 del 2022. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

⁶⁶ El Decreto 1207 del 2021, por medio del cual se adoptan disposiciones especiales para la elección de los representantes a la Cámara por las CITREP, los define como el conjunto de grupos familiares configurados patrilinealmente (patrigrupos), que a partir de alianzas de diverso orden optan por compartir espacios para vivir cerca o para itinerar de manera conjunta. En Colombia se ubican generalmente en sitios específicos de centros urbanos, ciudades principales e intermedias del país.

139. El artículo 5º transitorio dispone por su parte:

- (i) Los candidatos, deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la constitución y la ley para los representantes a la Cámara.
- (ii) Adicionalmente, deben *“haber nacido o habitado el territorio de la respectiva circunscripción en los tres años anteriores a la fecha a de la elección”* o *“los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán hacer nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época”*.
- (iii) El párrafo 1º, define que, para los efectos de la normatividad del acto legislativo, se entiende por víctima *“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”*.
- (iv) La anterior condición, será acreditada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV), mediante certificado especial.
- (v) Se establece una inhabilidad especial, al señalarse que no podrán ser candidatos quienes hayan aspirado, siendo elegidos o no, a cargos públicos, con el aval de partidos políticos con personería jurídica o representación en el Congreso; o quienes lo hayan sido por un partido político que haya perdido su personería jurídica dentro de los cinco años anteriores a la inscripción, o hayan hecho parte de la dirección de estos dentro del año anterior.

140. Es de resaltar que el Decreto 1207 del 2021, por medio del cual el Gobierno Nacional dictó disposiciones para esta elección, reiteró en el artículo 5⁶⁷ los requisitos fijados por la norma constitucional, mientras que el artículo 6⁶⁸ determinó las líneas generales del procedimiento a seguir para la solicitud del certificado que acredita como víctima a quien aspira a una de estas curules transitorias especiales de paz.

⁶⁷ ARTÍCULO 5. Verificación de calidades y requisitos de los candidatos al interior de los movimientos ciudadanos. Los candidatos a ocupar las curules en estas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los siguientes requisitos: 1. Los requisitos generales establecidos en la Constitución y la ley para ser elegido Representante a la Cámara. 2. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección o, los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, quienes deberán haber nacido o habitado en él, al menos tres años consecutivos en cualquier época. 3. Acreditar su condición de víctima del conflicto, en los términos del presente decreto. 4. Ser ciudadano en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la circunscripción desplazados de estos territorios en proceso de retorno.

⁶⁸ ARTÍCULO 6. Solicitud Certificación Candidatos Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Para la obtención de la certificación a la que hace referencia el párrafo primero del artículo transitorio 5º del Acto Legislativo No. 02 de 2021, se surtirá el siguiente procedimiento, el cual no excederá de 15 días hábiles hasta la respuesta: 1. La persona solicitante diligenciará el formulario dispuesto por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual se denominará Solicitud Certificación Candidatos Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, y deberá contener la información mínima requerida. 2. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas validará la información pertinente con el Registro Único de Víctimas, la Registraduría Nacional del Estado Civil y otras fuentes que resulten pertinentes. 3. Una vez se efectúe dicha validación, se procederá a generar la correspondiente certificación. PARÁGRAFO 1: En caso de que el solicitante pertenezca a una comunidad, organización o grupo que se encuentre incluido en el Registro Único de Víctimas como sujeto de reparación colectiva, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas emitirá la certificación que acredite la inscripción del sujeto colectivo. Corresponde al sujeto de reparación colectiva, a través de sus propias formas organizativas, certificar que el candidato hace parte del mismo. PARÁGRAFO 2: La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dispondrá de una herramienta tecnológica a fin de emitir la Certificación Candidatos Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

141. Así las cosas, los requerimientos para ser inscrito candidato a la Cámara de Representantes por las CITREP se pueden resumir en (i) los generales establecidos en la Constitución y la ley, lo que incluye no estar incurso las situaciones de inhabilidad previstas en el artículo 179 del texto superior; (ii) la condición de víctima, acreditada por la UARIV en los términos en una certificación especial expedida por dicha entidad para el proceso electoral y (iii) la relación con el territorio.

142. La Sala centra su análisis en los últimos dos requisitos. **En cuanto hace a la acreditación de la condición de víctima por parte de la UARIV**, la Corte Constitucional⁶⁹ señaló que si bien dicha exigencia resulta acorde con el texto superior ante la necesidad de garantizar que el acceso al proceso democrático sea en favor de las personas directamente afectadas por el conflicto armado, su interpretación debe ajustarse a ciertos parámetros para evitar la tensión de los intereses constitucionales que en ella subyacen.

143. En la sentencia C-089 del 2022 se reiteró que (i) la calidad de víctima no la confiere el registro en la UARIV, en tanto esta se adquiere como consecuencia del hecho victimizante⁷⁰; (ii) dicha condición puede ser obtenida también con ocasión de una providencia judicial que así lo determine; (iii) así mismo, que la situación de quien se considere víctima, debe ser analizada con criterios objetivos, técnicos y jurídicos, a partir de las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional.

144. Respecto de lo último, es de resaltar que la Corte Constitucional⁷¹ ha referido que el concepto de “*víctima del conflicto armado interno*”, el cual tiene una consagración legal en el artículo 3º de la Ley 1448 del 2011⁷², la cual se asemeja al dispuesto por el Acto Legislativo 02 del 2021 -parágrafo 1º del artículo 5º transitorio- debe armonizarse con los siguientes parámetros de interpretación:

“(i) La norma contiene una definición operativa del término “víctima”, en la medida en que no define la condición fáctica de víctima, sino que determina un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas en dicho estatuto legal.

⁶⁹ En la sentencia C-089 del 2022, se indicó sobre este particular lo siguiente: “Se trata de una medida que busca garantizar que la persona que resulte elegida tenga la calidad de víctima del conflicto y, como tal, que represente los intereses de las personas que se encuentran en su misma situación, lo que, además de ser una medida de reparación integral, contribuye a la representación política de todo el colectivo de víctimas de la violencia. Esta medida, por lo demás, no supone una discriminación negativa, pues busca la inclusión de un grupo poblacional de especial protección constitucional”

⁷⁰ Reiterando el criterio expuesto en la sentencia SU-599 del 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. En dicha providencia, se indicó que el registro en RUV, “consiste en un trámite administrativo que tiene como objetivo declarar la condición de víctima para, de esa manera, permitir el acceso a los beneficios legales y los diferentes mecanismos de protección de derechos de carácter específico, prevalente y diferencia”.

⁷¹ Corte Constitucional. T-067 del 2020, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Reiterando la posición fijada en las sentencias T-163 del 2017 y T-478 de la misma anualidad.

⁷² ARTÍCULO 3o. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

(ii) La expresión “conflicto armado interno” debe entenderse a partir de una concepción amplia, es decir, en contraposición a una noción estrecha o restrictiva de dicho fenómeno⁷³, pues esta última vulnera los derechos de las víctimas.

(iii) La expresión “con ocasión del conflicto armado interno” cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto de dicho conflicto armado. Por ende, se debe atender a criterios objetivos para establecer si un hecho victimizante tuvo lugar con ocasión del conflicto armado interno o si, por el contrario, se halla excluido del ámbito de aplicación de la norma por haber sido perpetrado por “delincuencia común”.

(iv) Con todo, existen “zonas grises”, es decir, supuestos de hecho en los cuales no resulta clara la ausencia de relación con el conflicto armado interno. En este evento, es necesario llevar a cabo una valoración de cada caso concreto y de su contexto para establecer si existe una relación cercana y suficiente con la confrontación interna. No es admisible excluir a priori la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en estos eventos.

(v) En caso de duda respecto de si un hecho determinado ocurrió con ocasión del conflicto armado, debe aplicarse la definición de conflicto armado interno que resulte más favorable a los derechos de las víctimas. Esta regla es acorde con la Ley 1448 de 2011 que establece que se debe presumir la buena fe de las víctimas en sus afirmaciones, y que “[e]n los casos de reparación administrativa, el intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas”.

(vi) La posición de víctima no puede establecerse únicamente con base en la calidad o condición específica del sujeto que cometió el hecho victimizante.

(vii) Los hechos atribuidos a los grupos post-desmovilización se consideran ocurridos en el contexto del conflicto armado, siempre que se logre establecer su relación de conexidad con el conflicto armado interno.”

145. Por lo dicho, la Sala entiende que el concepto de víctima que se consagró en el acto legislativo que creó las CITREP, debe armonizarse con los postulados que ha fijado la jurisprudencia de la Corte Constitucional para el correcto entendimiento del este, bajo criterios de interpretación que permiten entender que la mera literalidad de la descripción normativa no resulta suficiente para calificar a una persona en esta categoría.

146. Así las cosas, es necesario tener en cuenta que (i) la condición de víctima deriva del hecho victimizante, no de lo que acredite la UARIV, entidad que emite una certificación en dicho sentido, la cual puede tener un alcance probatorio sobre ello; (ii) el concepto de conflicto armado interno responde a una percepción amplia, es decir, bajo las diversas situaciones que se pueden derivar de una confrontación armada⁷⁴ o como consecuencia indirecta de ella; y (iii) entender que la expresión “con ocasión del conflicto armado interno”, implica establecer criterios objetivos para determinar si un hecho ocurrió en el marco del mismo o como causa de la delincuencia común, (iv)

⁷³ Una perspectiva estrecha de conflicto armado es aquella en la cual este fenómeno (i) se limita a un conjunto específico de acciones y actores armados, (ii) se caracteriza por el uso de ciertas armas y medios de guerra, o (iii) se circunscribe a áreas geográficas específicas (Sentencia T-478 de 2017).

⁷⁴ Concepto señalado en la sentencia T-478 del 2017, en donde se reiteran el mismo criterio expuesto sobre este particular en el fallo C-253A del 2012.

bajo la claridad de que pueden presentarse eventos en las llamadas “zonas grises”⁷⁵ en el acontecer de los supuestos fácticos, caso en el cual se requiere determinar si existe relación cercana o suficiente con dichas circunstancias de hecho.

147. Ahora bien, en punto de la **vinculación con el territorio de la circunscripción**, la Sala realiza el siguiente análisis. En primer lugar, es de señalar que las normas aplicables en la materia en el Acto Legislativo 02 del 2021 regularon este aspecto en los siguientes términos:

Norma	Criterio objetivo	Elemento temporal
Parágrafo 3º del artículo 3º transitorio	“(…) los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos (…) cuyo domicilio corresponda a la circunscripción”	No consagra
Numeral 1º del artículo 5º transitorio	“Haber nacido o habitado en el territorio de la circunscripción (…)”	“(…) los tres años anteriores a la fecha de la elección.”

148. La lógica de este requisito deviene de la misma finalidad en la creación de las CITREP, tanto en el Acuerdo de la Habana como en el desarrollo de estas por parte del constituyente derivado, las cuales buscan permitir la participación de las comunidades afectadas por el conflicto. Sin embargo, la Sala observa que la norma constitucional acudió a criterios que pueden ser considerados como divergentes entre sí para la acreditación de esta exigencia.

149. Por un lado, el parágrafo 3º del artículo 3º del acto legislativo refiere al concepto de **domicilio**, sin fijar un criterio temporal. De otra parte, el numeral 1º del artículo 5º, señala que se requiere **haber nacido o habitado el territorio**, dentro de los tres años anteriores a la fecha de la elección.

150. Para establecer el alcance de las disposiciones normativas antes señaladas, esta Corporación considera tener en cuenta los siguientes elementos de discusión: (i) por un lado, atender cuál es la finalidad perseguida, desde el punto de vista de las CITREP como una medida de ampliación de la participación democrática y representación de territorios afectados por el conflicto; y (ii) que se trata de un requisito para el acceso al cargo, que a su vez impone una limitación a los ciudadanos que buscan aspirar a una curul en el Congreso por dichas circunscripciones, y por lo tanto su interpretación debe propender por dar el mayor efecto de las disposiciones de la Carta Política en la materia.

⁷⁵ Desde la sentencia C-291 de 2007, se advirtió que se presentan tres posibilidades para la aplicación de la Ley 1448 de 2011 respecto de la relación de los hechos victimizante con el conflicto armado interno: (i) casos en los cuales existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto armado; (ii) extremos en los que, por el contrario, también resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la ley; y (iii) “zonas grises”, en las cuales no es posible predeterminar de antemano si existe relación con el conflicto armado, pero tampoco es admisible excluirlas a priori de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 con base en una calificación meramente formal.

151. En relación con lo primero, es de resaltar que, de conformidad con lo consagrado en el Acuerdo de la Habana, los candidatos, *“en todo caso, deberán ser personas que habiten regularmente estos territorios (...)”*, por lo que no se observa que se hubiere hecho referencia al criterio del domicilio, sino al de habitación regular.⁷⁶

152. Considerando lo anterior, se tiene que la Corte Constitucional refirió que *“[s]i bien es cierto que en el Acuerdo de Paz no se hizo referencia al “domicilio” como requisito para ser candidato, también lo es que esta regulación guarda conexidad material con el Acuerdo de Paz, pues, al igual que la noción de “habitación regular”, **aquella constituye una garantía del vínculo existente entre el candidato y el territorio cuya comunidad pretende representar.**”*⁷⁷ (énfasis de la Sala)

153. Lo que se busca es el establecimiento de un elemento relacional entre quien aspira y los lugares que se consideran como más afectados por la violencia derivada del conflicto armado interno. Por ello, a juicio de esta judicatura, se puede concluir que la Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución y al acuerdo de paz⁷⁸ la forma en que se consagró el requisito bajo estudio, fijando que lo relevante es demostrar y garantizar el vínculo entre el candidato y el territorio/circunscripción, sin importar si ello se hubiere denominado domicilio o habitación regular.

154. Bajo esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha precisado que el concepto constitucional de domicilio excede la visión civilista⁷⁹ para comprender que el domicilio, en la actualidad, contiene más elementos determinantes que permiten verificarlo, además del lugar de habitación, todos aquellos espacios en donde las personas desarrollan de manera más inmediata su intimidad y su personalidad mediante el ejercicio de su libertad⁸⁰.

155. Por ello, considera esta Sección, que en punto del requisito para ser inscrito como candidato a las CITREP, adicional a demostrar una residencia o habitación física en el territorio, la inclusión del concepto de domicilio y las consideraciones de la Corte Constitucional, permiten entender que es posible acreditar las exigencias del acto legislativo mediante otras circunstancias, como son, el ejercicio de alguna actividad económica, tener empleo, ejercer un arte, profesión u oficio, el contar con propiedades en la correspondiente jurisdicción, o incluso, ejercer el derecho al voto, pues en todas estas circunstancias se evidencia el vínculo con la circunscripción que quiso proteger el legislador.

156. En cuanto hace al elemento temporal, la Sala encuentra que si bien al momento de consagrarse en el párrafo 1º del artículo 3º transitorio el requisito del domicilio sin hacer referencia al tiempo por el cual este debe acreditarse, lo cierto es que en una norma posterior -numeral 1º del artículo 5º transitorio-, al regularse el mismo

⁷⁶ Ver supra, párrafo 96.

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-089 del 2022. Consideración 109.

⁷⁸ Bajo el denominado criterio de conexidad material de las reformas constitucionales tramitadas por el denominado fast track.

⁷⁹ De conformidad con los artículos 76 y siguientes de dicha codificación.

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-519 del 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

aspecto, sí se especificó las anualidades en que ello debía de ocurrir, incluyendo un extremo final definido – la elección -.

157. Por ello, al existir una norma posterior y ante la necesidad de realizar una interpretación sistemática y en contexto⁸¹ del Acto Legislativo 02 del 2021, la Sala entiende que el elemento temporal fijado el numeral 1º del artículo 5º transitorio, es aplicable también a lo dispuesto por el parágrafo 1º del artículo 3º transitorio, como criterio para analizar el requisito de habitación o domicilio en el territorio de la circunscripción.

158. Ahora bien, la Sala no pasa por alto que el Acto Legislativo 02 del 2021 estableció además del nacimiento, la habitación o domicilio, una disposición especial para las víctimas de desplazamiento forzado, señalando que las mismas deben encontrarse en proceso de retorno y haber nacido o habitado el territorio durante tres años consecutivos en cualquier época (parágrafo 3º del artículo 3º transitorio y numeral 2º del artículo 5º transitorio).

159. Sobre dicho particular, se considera procedente efectuar las siguientes precisiones. Acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el concepto de desplazado interno debe ser entendido de manera amplia, en la medida en que sus causas pueden ser diversas, directas e indirectas, y con la concurrencia de distintos actores, siendo claro que “[l]a calidad de desplazado por la violencia no se adquiere a partir de situaciones directamente relacionadas con el conflicto armado interno, sino que puede configurarse por hechos indirectos entre los cuales se encuentra el hostigamiento o las amenazas realizadas por parte de grupos armados al margen de la ley, que generan un temor fundado en la persona que le obliga a desplazarse dentro o fuera de su población, sin que para ello el perpetrador de la acción deba tener motivaciones políticas o ideológicas específicas.”⁸²

160. Por ello, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 dictada por el tribunal constitucional, por medio del Auto 119 de 2013 extrajo las siguientes reglas:

- “(i) La condición de desplazamiento forzado no se limita a situaciones de conflicto armado;*
- (ii) es independiente de los motivos de la violencia, de la calidad del actor (política, ideológica, común o legítima), o de su modo de operar;*
- (iii) la violencia generalizada puede tener lugar a nivel rural o urbano, en una localidad, un municipio, o una región;*
- (v) para que una persona adquiera la condición de desplazada por la violencia basta un temor fundado, aunque es usual que la violencia generalizada se*

⁸¹ ARTÍCULO 30. INTERPRETACIÓN POR CONTEXTO. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto.

⁸² “Las definiciones existentes sobre el vocablo “desplazado interno” no pueden ser entendidas en términos tan restrictivos que excluyan, prima facie, cualquier acto u omisión imputables al Estado, sea ésta legítima o no y que coadyuven, en cierta manera, a la generación del mencionado fenómeno. En otras palabras, las causas del desplazamiento forzado pueden ser diversas y concurrentes, sin que, por definición, se pueda excluir el accionar estatal así [sic] sea éste, se insiste, legítimo”. Sentencia T-630 de 2007. Reiterada en la sentencia C-372 de 2009 y en el fallo T-689 del 2014.

acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques tanto a la población civil como a la fuerza pública; en este último caso con repercusiones en la primera”.

161. En conclusión, la calidad de desplazado por la violencia no se adquiere únicamente a partir de situaciones directamente relacionadas con el conflicto armado interno, “sino que puede configurarse por hechos indirectos entre los cuales se encuentra el hostigamiento o las amenazas realizadas por parte de grupos armados al margen de la ley, que generan un temor fundado en la persona que le obliga a desplazarse dentro o fuera de su población, sin que para ello el perpetrador de la acción deba tener motivaciones políticas o ideológicas específicas.”⁸³

162. Ahora bien, en relación con la condición de retorno, si bien ello se traduce en un derecho de quien se encuentra en situación de desplazamiento⁸⁴, también lo es que ello corresponde a una decisión voluntaria de la víctima, que debe desarrollarse bajo los principios de dignidad y seguridad, tal y como se desprende de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos del ONU (principio 28⁸⁵).

163. Adicionalmente, en la sentencia C-089 del 2022, estableció que la expresión “en condición de retorno”, debía de ser valorada desde un punto de vista que permita su adecuación a la Constitución. Así las cosas, señaló lo siguiente:

“En sede de tutela, esta Corte se ha pronunciado sobre casos que involucran procesos de retorno y reubicación de la población desplazada por la violencia, catalogada como sujeto de especial protección constitucional. Por ejemplo, en las sentencias T-528 de 2010 y T-244 de 2014⁸⁶, se señaló que el proceso de retorno debe cumplir con unas exigencias normativas, en particular, debe acatar los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad y, además, asegurar la plena participación de los afectados. Para tales fines, las salas de revisión de la Corte han tomado como referente el artículo 74 del Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 del mismo año, y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, elaborados por la Organización de Naciones Unidas.

El estándar jurisprudencial referido previamente le impone a las autoridades electorales correspondientes, a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos para ser candidatos en las CITREP, la obligación de valorar, primero, que el proceso de retorno de la persona en condición de desplazamiento se encuentre materialmente en curso y, segundo, que dicho proceso sea posible desde las perspectivas fáctica y jurídica. Para la viabilidad jurídica, es necesario tener en cuenta la jurisprudencia constitucional y los principios mencionados en el párrafo inmediatamente anterior. Es del caso aclarar que lo primero tiene como objeto impedir que la exigencia legal sea interpretada de tal forma que pierda su sentido útil. Lo segundo, por otro lado, busca evitar la imposición de cargas excesivas a la población desplazada por la violencia.

Así las cosas, una interpretación conforme a la Constitución de la expresión “en proceso de retorno” del artículo transitorio 5º, necesariamente, implica la necesidad de

⁸³ Corte Constitucional. Sentencia T-689 del 2014. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez

⁸⁴ Ley 387 de 1997, artículo 2º, numerales 5 y 6.

⁸⁵ 1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte. 2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.”

⁸⁶ En similar sentido, sentencias T-227 de 1997, T-1346 de 2001, T602 de 2003, T-025 de 2004, T-585 de 2006, T-966 de 2007 y T-725 de 2008, entre otras.

valorar que el proceso de retorno de la persona en condición de desplazamiento que quiere ser candidato en las CITREP: (i) se encuentre materialmente en curso; y (ii) sea jurídica y factiblemente posible.”

164. Por ello, la Sala entiende que, para efectos de la materialización de este requisito, respecto del candidato en situación de desplazamiento que alegue encontrarse en condición de retorno, debe verificarse que el mismo esté materialmente en curso -proceso que inicia con la decisión voluntaria de la víctima- y que el mismo sea jurídica y fácticamente posible, especialmente, en cuanto hace a las condiciones de seguridad y estabilidad necesarias para ello.

165. Bajo estas consideraciones, se puede concluir que la condición de retorno de las víctimas de desplazamiento forzado tiene dos elementos claramente diferenciables (i) **uno subjetivo o volitivo**, que se concreta con los actos o manifestaciones tendientes a expresar el deseo de retornar al territorio de origen y (ii) **uno objetivo o material**, que hace referencia a las condiciones para ello y su viabilidad y materialización.

166. De esta manera, la perspectiva de análisis de dicho requisito -*condición de retorno*-, debe considerar no solamente la presencia física de la víctima en el territorio, sino también, si a pesar de no contar con ello, se pueden derivar actos que permitan concluir su intención de volver.

167. Así las cosas, si la víctima manifiesta a las autoridades, por escrito o verbalmente, su deseo de regresar al territorio del cual fue desplazada, se cumple con el elemento volitivo; mas es posible que la entidad encargada, informe sobre las difíciles condiciones de orden público que pondrían en peligro el ejercicio de derechos fundamentales -como la vida o la integridad física-, haciendo que sea imposible, desde el punto de vista material y objetivo, regresar.

168. Conforme con lo dicho, entiende esta judicatura que la persona se encuentra en proceso de retorno, pues expresó su intención en tal sentido, pero es claro que las condiciones no están dadas para que efectivamente pueda volver a su lugar de origen. En esa medida, bastaría, a efectos del cumplimiento de los requisitos para ser candidato, encontrar acreditado el elemento subjetivo, así no se hubiere materializado su presencia física en el territorio.

169. Dicho lo anterior, la Sala concluye el estudio de los requisitos especiales fijados en el acto legislativo para la inscripción, señalando para efectos electorales, lo siguiente:

- a) El territorio lo constituye el área rural de los municipios que conforman la correspondiente circunscripción especial de paz, en los términos fijados por el artículo 2º transitorio.
- b) El concepto y la condición de víctima debe considerar todos los criterios que la jurisprudencia constitucional ha fijado para su correcto entendimiento.

- c) Tanto el domicilio como la habitación en el territorio permiten acreditar el vínculo con la circunscripción que se requiere para ser candidato.
- d) La condición de retorno de las víctimas de desplazamiento forzado no puede analizarse únicamente con la situación material de haber retornado al lugar de origen, sino que también, debe estudiarse si desde el punto de vista subjetivo o volitivo, la persona ha manifestado o efectuado actuaciones que permitan concluir su intención de regresar.

2.4. Concepto, finalidad e interpretación de las inhabilidades⁸⁷. Inhabilidad consagrada en el numeral 2º del artículo 179 constitucional⁸⁸

170. Entendiendo que no existen derechos absolutos, las garantías políticas de elegir y ser elegido, así como de acceso a los cargos públicos, pueden ser objeto de restricciones razonables y proporcionales establecidas por el texto fundamental o el legislador -arts. 123 y 150, numeral 23 de la Constitución- y que, por lo tanto, se contraponen directamente al interés del ciudadano de participar en el ejercicio, conformación y control del poder político⁸⁹.

171. Es de resaltar que estas limitaciones también encuentran su fundamento en la finalidad de la función pública, que busca la satisfacción de los intereses de la población, bajo los específicos criterios que guían su ejercicio, como son la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, ello conforme al artículo 209 Superior⁹⁰.

172. Bajo el panorama antes descrito, se presenta la figura jurídica de las inhabilidades. En fallo de unificación, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo precisó respecto del concepto de esta institución lo siguiente⁹¹:

“3.1 Una noción general de inhabilidad implica restricciones al ejercicio del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pues buscan impedir la elegibilidad de determinadas personas que se encuentran afectadas por situaciones, circunstancias o condiciones, que el Constituyente anticipó como riesgos que afectan intereses, valores y principios superiores protegidos.”

173. Esta Sección ha sido constante y pacífica al referir que las inhabilidades, en tanto limitaciones al ejercicio de derechos políticos, deben ser interpretadas de manera literal y sin acudir a la analogía o la extensión de sus efectos a situaciones no reguladas por ellas, en la medida en que sólo de esa manera se concreta el menor

⁸⁷ Este acápite, reitera apartes de lo dispuesto por la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 27 de julio del 2021, radicado 11001-03-28-000-2020-00004-00; M.P. Rocío Araújo Oñate, criterios que fueron reiterados por esta Sala del Sección en el fallo del 20 de octubre del 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00047-00, M.P. Rocío Araújo Oñate; así como en la sentencia del 23 de febrero del 2023, radicación 11001-03-28-000-2022-00039-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

⁸⁸ Se reitera el criterio adoptado por la Sala de Sección en el fallo del 23 de febrero del 2023, radicación 11001-03-28-000-2022-39-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

⁸⁹ Al respecto, pueden consultar las sentencias C-537 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón, C-200 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-408 de 2001 M.P. Jaime Araújo Rentería, reiteradas en la sentencia C-100 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-612 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos

⁹¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de unificación del 29 de enero del 2019. Radicación 11001-03-28-000-2018-00031-00. C.P. Rocío Araújo Oñate.

grado de restricción respecto de las garantías constitucionales que subyacen al ejercicio democrático.

174. En sentencia de unificación reciente⁹², se determinó que el criterio de interpretación restrictiva busca la aplicación de la norma a casos concretos⁹³, razón por la cual los operadores jurídicos al momento de determinar la ocurrencia de una inhabilidad respecto de quien pretende ocupar un cargo público, deben limitarse i) al alcance de los verbos rectores incluidos por el constituyente o el legislador, por ejemplo, la gestión de negocios, inscribirse para otra elección- ii) a las situaciones de orden jurídico que la originan y su prueba plena -vr. gr. el parentesco-, así como a los límites de orden temporal -ejemplo, durante el año anterior a la elección- y/o espacial -vr.gr. cuando se limita a la jurisdicción donde se llevará a cabo la elección – y iii) las calidades específicas de las personas respecto de las cuales se predicen -por ejemplo, la condición de empleado público-.

175. Se debe resaltar que también la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁹⁴ señaló que, en el criterio restrictivo, además de comprender el análisis literal de las disposiciones normativas, debe ceñirse en forma estricta al sentido lato de las expresiones que estas contienen, puestas en consonancia con la finalidad de la norma jurídica, de tal manera que se logre asegurar la eficacia de esta y su respectiva utilidad. Ello fue precisado en los siguientes términos:

*“6.1.5.3 Ello quiere decir que, de la literalidad, el juez solo deriva el sentido o significado común que las expresiones de la norma tienen, pero sin entrar a realizar ningún otro razonamiento. Mientras que la interpretación restrictiva supone que el **texto dispositivo se encuentre en consonancia con la finalidad o propósito de la norma constitucional, responda a su poder normativo y eficacia inmediata y salvaguarde su utilidad.**”⁹⁵*

176. En conclusión, si bien es cierto que la determinación del alcance y aplicación de una inhabilidad o incompatibilidad debe estar limitado por los precisos elementos que el constituyente o el legislador determinen en el ámbito de sus competencias, ello no obsta para que, incluso en el marco de dicha restricción interpretativa, se establezca la forma en que aquellas cumplen con la finalidad -de orden constitucional y legal- que persiguen y se garantice su eficacia y efecto útil.

177. Ahora bien, el artículo 179 numeral 2º de la Constitución, en su tenor literal, dispone:

*ARTÍCULO 179. No podrán ser congresistas:
(...) 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.*

⁹² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de julio del 2021. Radicación 11001-03-28-000-2020-00004-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.

⁹³ Criterio acogido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en: Sentencia del 29 de enero del 2019. Consejera Ponente Rocío Araújo Oñate. Radicación 11001-03-28-000-2018-00031-00(SU).

⁹⁴ Ídem.

⁹⁵ Ídem.

178. De conformidad con ello, es posible derivar de la referida condición de inelegibilidad los siguientes elementos que, valga la pena resaltar, deben presentarse de forma concurrente para otorgar los efectos jurídicos derivados de la misma:

Elemento	Contenido
Subjetivo	Condición de “empleados públicos”.
Modal	Ejercicio de jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar.
Temporal	Dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.
Territorial	En la respectiva circunscripción en la cual se lleva a cabo la elección.

179. A efectos de entender el concepto de autoridad administrativa, la Sala Plena del Consejo de Estado y esta Sección⁹⁶ han acudido, “para efectos de precisar los elementos que caracterizan este poder (...) no con carácter analógico sino a título de referente conceptual⁹⁷, a la definición de dirección administrativa plasmada en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, que en su tenor literal dispone:

“DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA. Esta facultad además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales.

También comprende a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias.”

180. La Sección Quinta del Consejo de Estado⁹⁸ ha aceptado que a la noción de autoridad administrativa puede arribarse a través de un **criterio funcional** que, a partir del análisis casuístico de las competencias atribuidas a un cargo, permita obtener la certeza de que el titular de la función detenta la autonomía decisoria requerida⁹⁹; o mediante el uso de un **criterio orgánico** que se ocupa de desentrañar, tomando como base la ubicación jerárquica del empleo, el ejercicio de la dirección administrativa que la caracteriza, cristalizada, se itera, en poderes de mando.

⁹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 2007-00800. M.P. Susana Buitrago Valencia. Sentencias del 20 de febrero de 2009 y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 2007-00704-02. M.P. Susana Buitrago Valencia Sentencia de 19 de marzo de 2009.

⁹⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 23001-23-31-000-2008-00087-03(IJ). M.P. Susana Buitrago Valencia. Sentencia de 30 de noviembre de 2010.

⁹⁸ En reciente decisión, esta Sección ratificó el uso de los denominados criterios: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 50001-23-33-000-2020-00012-01 acumulado. M.P. Rocío Araújo Oñate. Auto de 1° de octubre de 2020.

⁹⁹ Esta postura fue expuesta por la Sala de la Sección Quinta, en fallo del 12 de agosto del 2021, radicación 50001-23-33-000-2020-00012-02(principal), M.P. Rocío Araújo Oñate.

181. Lo anterior, en consonancia con la decisión de 9 de septiembre de 2005¹⁰⁰, mediante la cual esta Sala dispuso:

*“Es claro, entonces, que para establecer si el ejercicio de determinado cargo público implica el ejercicio de autoridad administrativa, puede acudirse, o bien a **un criterio orgánico**, o bien a **un criterio funcional**. En virtud del primero, es posible entender que el ejercicio de determinado cargo conlleva el ejercicio de autoridad administrativa por tratarse de aquellos que, de conformidad con la ley, **implican dirección administrativa**, por ser ésta es una manifestación de dicha autoridad. Y, acudiendo al segundo, será posible concluir que las funciones propias de un determinado cargo implican el ejercicio de dicha autoridad, en atención al análisis que de dichas atribuciones haga el juzgador en el caso concreto.”* (Énfasis de la Sala)

182. Así, desde el enfoque funcional, la jurisprudencia¹⁰¹ ha admitido que comportan autoridad administrativa, de conformidad con el artículo 190 *ibidem*:

- La celebración de contratos o convenios.
- La ordenación de gastos u horas extras.
- La autorización de comisiones, licencias no remuneradas, el decreto de vacaciones y su suspensión.
- El traslado horizontal o vertical de los funcionarios subordinados.
- La vinculación de personal supernumerario o el establecimiento de una nueva sede al personal de planta.
- Hacer parte de la dirección de las unidades de control interno o investigar las faltas disciplinarias.

183. Lo anterior, sin que se trate de un listado taxativo, pues el catálogo de funciones que implica el ejercicio de este tipo de autoridad, puede verse ampliado, siempre y cuando, las competencias analizadas cumplan con las condiciones hasta aquí referidas, esto es, que se constituyan en manifestaciones propias de la facultad decisoria atribuida al cargo, y cuyo propósito sea el cumplimiento de los fines esenciales del órgano administrativo al que se encuentra adscrito, ya que, como lo ha advertido la Sala Plena de esta Corporación, la autoridad administrativa es:

*“...aquella que ejercen quienes desempeñan cargos de la administración nacional, departamental y municipal o de los órganos electorales y de control que impliquen poderes decisorios de mando o imposición sobre los subordinados o la sociedad. **La autoridad administrativa, comprende, entonces, las funciones administrativas de una connotación como la descrita y excluye las demás que no alcanzan a tener esa importancia.**”*¹⁰² (Negrilla y subrayas fuera de texto)

2.5. Generalidades de la doble militancia¹⁰³

¹⁰⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. N°. 41001-23-31-000-2003-01299-02(3657). M.P. Filemón Jiménez Ochoa.

¹⁰¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 70001-23-33-000-2020-00035-01. M.P. Rocío Araújo Oñate. Auto de 15 de octubre de 2020.

¹⁰² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2001-0161-01(PI-025). M.P. Darío Quiñones Pinilla. Sentencia del 27 de agosto de 2002.

¹⁰³ Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01.

184. En atención a la causal de nulidad invocada en esta oportunidad, relativa a la doble militancia, se realizarán algunas consideraciones generales sobre esta circunstancia, haciéndose énfasis (i) en la modalidad de apoyo y (ii) en el momento temporal en el que debe presentarse para predicar que constituye una circunstancia que da lugar a declarar la nulidad de una elección. Lo anterior, en atención a las particularidades del caso de autos.

185. Como lo ha precisado esta Sección¹⁰⁴, para determinar cuándo una persona está inmersa o no en doble militancia es necesario recurrir al texto del artículo 107 Superior que señala:

“Artículo 107 Constitucional: Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. (...)

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. (...).”

186. Por su parte, el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 contempla en lo pertinente, lo siguiente:

*“Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, **o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.** Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.*

/.../ El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

PARÁGRAFO. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.” (Énfasis de la Sala)

187. Bajo tal marco, la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁰⁵, haciendo un análisis armónico de las normas en cita, ha entendido que en la actualidad existen

¹⁰⁴ Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Quinta, sentencia del 24 de noviembre de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, Exp. 52001-23-33-000-2015-00841-01.

¹⁰⁵ Sobre el tema pueden consultarse las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, Exp. 11001-03-28-000-2014-00091-00, MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Dte: Humberto de Jesús Longas; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, Exp. 11001-03-28-000-2014-00088-00, MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Dte: Humberto de Jesús Longas; Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 28 de septiembre de 2015, Exp. 1001-03-28-000-2014-00057-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Dte: Yorgin Harvey Cely Ovalle y Otro; Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 4 de agosto de 2016, Exp. 63001-23-33-000-2016-00008-01, MP. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Wilson de Jesús Támara Zanabria; Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 18 de agosto de 2016, Exp. 50001-23-33-000-2015-00653-01,

cinco modalidades en las que se puede materializar la prohibición de doble militancia, a saber:

i) Los ciudadanos: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.” (Inciso 1º del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011).

ii) Quienes participen en consultas: “Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.” (Inciso 5º del artículo 107 de la Constitución Política)

iii) Miembros de una corporación pública: “Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”. (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política e Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

iv) Miembros de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización: “Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.” (Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

v) Directivos de organizaciones políticas: “Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos” (Inc. 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)”¹⁰⁶.

188. Conforme con lo anterior, se ha definido que estas modalidades apuntan a la consecución del propósito común, de “*crear un régimen severo de bancadas en el que esté proscrito el transfuguismo político*”¹⁰⁷, pues su finalidad es, precisamente, dar preponderancia a los partidos y movimientos políticos sobre los intereses personales de los candidatos. Es de anotar que se ha entendido que la figura de doble militancia incluye a todas las agrupaciones políticas sin importar que tengan o no personería jurídica¹⁰⁸. Sin embargo, no se puede perder de vista que esta afirmación no es

MP. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Diego Alexander Garay; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 8 de septiembre de 2016, Exp. 63001-23-3-000-2015-00361-01 (Acumulado) CP. Alberto Yepes Barreiro. Dtes: Jhon Alexander Arenas y Jaime Alberto Muriel y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, Exp. 730001-23-33-000-2015-00806-01, MP. Alberto Yepes Barreiro. Dtes: Carlos Enrique Ramírez Peña.

¹⁰⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 24 de noviembre de 2016, Exp. 52001-23-33-000-2015-00841-01 CP. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Neil Mauricio Bravo Revelo

¹⁰⁷ Esto es así debido a que la Corte Constitucional Sentencia C-490 de 2011 definió la prohibición de doble militancia como una “limitación, de raigambre constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas (Art. 40-3 C.P.). Ello en el entendido que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, que exige que la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política, no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular.”

¹⁰⁸ Así lo precisó la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que corresponde a la actual Ley 1475 de 2011, en la sentencia C-490 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, asunto respecto del cual indicó: “De acuerdo a lo regulado por el inciso tercero y cuarto del artículo 108 C.P., tanto las agrupaciones políticas con personería jurídica o sin ella, están habilitadas para presentar candidatos a elecciones, las segundas supeditadas al apoyo ciudadano a través de firmas. En ese orden de ideas, si tanto una como otra clase de agrupaciones pueden presentar candidatos y, a su vez, uno de los ámbitos de justificación constitucional de la doble militancia es la preservación del principio democrático representativo, mediante la disciplina respecto de un programa político y un direccionamiento ideológico, carecería de todo sentido que la restricción solo se aplicara a una de las citadas clases de agrupación política. (...) Por último, como lo pone de presente uno de los intervinientes, predicar la prohibición de doble militancia a las

absoluta, dado que el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011 contempla en su parágrafo una excepción en esta materia, que es aplicable a cualquiera de los eventos en los que esta pueda presentarse¹⁰⁹.

189. Asimismo, esta Sección ha destacado que una de las formas que garantizan constitucionalmente la salvaguarda y protección de la libertad del elector, es la prohibición de doble militancia, que surge de la confianza depositada en un determinado y específico plan de *acción política*, la cual no puede verse estropeada y arruinada por la decisión personalista y egoísta del candidato o elegido de no honrar el acuerdo tácito – tanto programático como ideológico -con el sufragante¹¹⁰.

190. En ese orden de ideas, se ha subrayado que la doble militancia en nuestro ordenamiento jurídico es tridimensional, es decir, no solo irradia la disciplina partidista, sino que también protege al votante y al sistema democrático en materias de decisión de las bancadas por ejemplo¹¹¹.

191. Ahora bien, en atención a que en el caso de autos se invoca la configuración de la doble militancia en la modalidad de apoyo, se estima pertinente reiterar los elementos que la configuran, que han sido destacados en varias oportunidades por la Sección¹¹²:

*“i) **Un sujeto activo**, según el cual deben abstenerse de realizar la conducta prohibitiva, de un lado, los que detenten algún tipo de cargo directivo, de gobierno, administración o control dentro de la organización política, y de otro, **los que hayan sido o aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular.***

*ii) **Una conducta prohibitiva** consistente en apoyar a un candidato distinto al inscrito por la organización política a la que se encuentren afiliadas las personas descritas anteriormente.*

Ahora bien, no se puede perder de vista que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado que esta modalidad de doble militancia incluso se materializa en los casos en los que la colectividad política, por alguna circunstancia¹¹³, no tiene candidato político para el respectivo cargo uninominal, pero de manera libre, voluntaria expresa y pública decide brindar su apoyo a determinado candidato inscrito por otro grupo político, pues ha entendido que esos eventos el conglomerado político opta por secundar a cierto candidato, pese a no tener uno propio.

Así las cosas, no cabe duda que lo que esta modalidad de doble militancia proscribire es la ayuda, asistencia, respaldo o acompañamiento de cualquier forma o en cualquier

agrupaciones políticas sin personería jurídica, no configura una afectación desproporcionada del derecho político a pertenecer a partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Ello en tanto la medida cumple una finalidad constitucionalmente legítima, como es la representatividad de dichas agrupaciones; es adecuada para cumplir con esa finalidad y no impide que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder político mediante tales grupos políticos, sino que solo limita esa participación a que guarda identidad con una plataforma ideológica particular.”

¹⁰⁹ Parágrafo del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011 “Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.” (Negrilla propia).

¹¹⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 14 de octubre de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2020-00018-00.

¹¹¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01.

¹¹² Al respecto consultar entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 4 de agosto de 2016, radicación N° 63001-23-33-000-2016-00008-01 M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 27 de octubre de 2016, radicación N° 68001-23-33-000-2016-00043-01 M.P. Rocío Araujo Oñate.

¹¹³ V.gr. por renuncia del candidato que inscribió; porque simplemente se abstuvo de inscribir alguna candidatura; por la revocatoria de la inscripción de su candidato, entre otros.

medida a un candidato distinto al avalado o apoyado por la respectiva organización política.

*iii) **Un elemento temporal**, aunque no está expreso en la redacción de la norma, una interpretación sistemática y con efecto útil de esta disposición impone colegir que la modalidad de apoyo de doble militancia solo puede ejercerse en época de campaña electoral, **la cual comprende desde el momento en el que la persona inscribe su candidatura hasta el día de las elecciones**. Esto es así, porque solo durante ese lapso se puede hablar de candidatos en el sentido estricto de la palabra, y por ende, solo en este espacio de tiempo se podría ejecutar la conducta que la norma reprocha, es decir, el apoyo a las candidaturas^{114.} (subrayado fuera de texto).*

192. En cuanto el elemento de la conducta prohibitiva, la jurisprudencia de la Sección ha precisado aspecto tales como¹¹⁵: (i) la estructuración del apoyo exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos en favor del candidato perteneciente a otro partido político; (ii) los actos de acompañamiento político no requieren ser de tracto sucesivo o continuo, sino instantáneos, de donde se colige que la configuración de la situación de inelegibilidad puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política; (iii) el apoyo indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por el candidato asistido; (iv) la probanza del comportamiento prohibido debe aflorar de manera evidente o de bulto, es decir, revistiendo al operador judicial de elementos de juicio que permitan superar toda duda razonable; y (v) el actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de apoyos, y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato.

193. En consideración a la relevancia de los principios que se pretenden garantizar con la prohibición de doble militancia y las consecuencias adversas para el sistema democrático cuando se incurre en ella, a través del numeral 8° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, se creó una causal específica de anulación de los actos elección popular en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 275. CAUSALES DE ANULACIÓN ELECTORAL. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo [137](#) de este Código y, además, cuando:(...)

8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la inscripción”.

194. Como puede apreciarse, la norma transcrita en su versión original indicaba que la doble militancia como situación constitutiva de causal de nulidad de las elecciones populares debía presentarse al **momento de la elección**, es decir, en el instante en el que se manifiesta la voluntad mayoritaria, limitación que motivó la presentación de una demanda de inconstitucionalidad, que destacó que la referida conducta suele presentarse con antelación, es más, que el ordenamiento superior (la

¹¹⁴ En este mismo sentido consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, Exp. 730001-23-33-000-2015-00806-01 M.P. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Carlos Enrique Ramírez Peña; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de octubre de 2016, Exp. 50001-23-33-000-2016-00077-01 M.P. Lucy Jeannette Bermudez. Dte Yenny Moreno Henao.

¹¹⁵ Ver por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de diciembre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00.

Constitución y la Ley estatutaria 1475 de 2011) la prohíbe con anterioridad como una garantía de la contienda democrática.

195. La anterior demanda fue objeto de estudio por la Corte Constitucional en la sentencia C-334 de 2014. que planteó como problema jurídico el siguiente:

*“Corresponde establecer si la expresión: **“al momento de la elección”**, contenida en el numeral 8 del artículo 275 y en el literal a) del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, al regular las causales de anulación electoral y el contenido del auto admisorio de la demanda y las formas de practicar su notificación y, al hacerlo, **fijar como hito temporal para verificar si el candidato incurre o no en doble militancia dicho momento**, ¿desconoce las reglas constitucionales sobre doble militancia previstas en el artículo 107 de la Constitución, de manera concordante con lo dispuesto sobre inscripción de candidatos y competencias dadas al Consejo Nacional Electoral en los artículos 108 y 256 ibídem, y las reglas legales estatutarias sobre prohibición de la doble militancia establecidas en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011?”*(destacado fuera de texto).

196. El análisis correspondiente se centró en establecer cómo debía entenderse el elemento temporal de la causal de nulidad, lo que permitió declarar inexecutable la referida expresión, en tanto *“es evidente que el candidato no puede incurrir en doble militancia en el momento de la elección, sino antes, ni incurre en doble militancia al momento de la elección, sino dentro del proceso electoral **en el que dicha elección tiene lugar**”*¹¹⁶ (destacado propio), para lo cual especial énfasis se hizo en aquellos eventos en que el candidato se inscribió por un partido diferente de aquel en cuya consulta interna participó, o cuando se inscribió por un partido diferente de aquel por el cual fue elegido miembro de una corporación pública, sin haber renunciado con una antelación de 12 meses.

197. Añádase a lo expuesto por la Corte Constitucional en el referido fallo, que en tratándose de la legalidad de las elecciones de carácter popular y la prohibición de doble militancia, la inscripción de las candidaturas como acto previo de la designación, constituye un momento relevante, en tanto marca el inicio de la campaña electoral, formaliza la aspiración de un ciudadano a un cargo de elección popular por determinada agrupación política, con la que se tiene un deber de fidelidad, que al incumplirse afecta aspectos esenciales del sistema democrático como la disciplina partidista y la protección al elector, de allí que se estime que la elección precedida de tal infracción, por ejemplo, de una manifestación de apoyo a candidatos ajenos a la colectividad a la que se pertenece, en desmedro de los copartidarios y/o la directriz de la agrupación de origen, debe excluirse del ordenamiento jurídico.

198. En este punto cobran especial importancia los artículos 93 del Código Electoral, 28 y 29 de la Ley 1475 de 2011, que en concordancia con los artículos 108 y 262 de la Constitución Política, prescriben como solemnidad de la inscripción la suscripción del formulario correspondiente (E-6), en el que se indica la filiación

¹¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-334 del 4 de junio de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

política del aspirante y los partidos y movimientos que integran la coalición (cuando se recurre a esta alternativa), con el propósito que la ciudadanía durante la campaña electoral tenga conocimiento inequívoco de tal información y la valore como un aspecto relevante en el ejercicio del derecho al voto, en especial, cuando sólo a partir de dicha actuación se predica la existencia formal de una candidatura, y por consiguiente, el surgimiento de obligaciones especiales por parte de los aspirantes a los cargos de elección popular, verbigracia, no incurrir en doble militancia durante el debate electoral, esto es, actuar ante la electorado de manera coherente y fiel con la agrupación o agrupaciones políticas que respaldaron la aspiración¹¹⁷.

2.6. Caso concreto

199. Precisado el anterior marco normativo, la Sala resuelve los problemas jurídicos propuestos en la fijación del litigio, para lo cual, abordará la siguiente estructura metodológica. En primer lugar, se analizará si el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez cumplía o no con los requisitos para ser inscrito como candidato las elecciones por las CITREP, específicamente, aquellos relacionados con su condición de víctima, su relación con el territorio y el encontrarse en situación de retorno tras los hechos que generaron su desplazamiento forzado, todos ellos cuestionados por los demandantes.

200. Posteriormente, se analizará si en el caso concreto, se acreditaron los elementos de la inhabilidad alegada respecto del demandado, para finalizar estudiando si se configura la doble militancia bajo la modalidad de apoyo endilgada. Por último, se estudiará el cargo correspondiente a los presuntos efectos nocivos al orden público, político, social, económico o ecológico, con la expedición del acto demandado.

2.6.1. De lo probado en el proceso en cuanto hace a los requisitos del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez en su aspiración.

2.6.1.1. Cuestionamientos a la condición de víctima del elegido.

201. La Registraduría Nacional del Estado Civil, al momento de contestar la demanda en el expediente 2022-00036-00¹¹⁸, aportó los documentos entregados por Jorge Rodrigo Tovar Vélez al momento de solicitar su inscripción como candidato a la CITREP No. 12, los cuales se relacionan así:

- a) Documento con radicación 202151036144931 del 17 de noviembre del 2021, denominado “CERTIFICACIÓN CIRCUNSCRIPCIONES TRANSTORIAS ESPECIALES DE PAZ”, el cual refleja el siguiente contenido:

¹¹⁷ Sobre el particular puede apreciarse: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del catorce 14 de octubre de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2020-00018-00.

¹¹⁸ SAMAI. Actuación No. 46.



El futuro es de todos

F-GAP-018-GAR
 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(los) señor(a) **JORGE RODRIGO TOVAR VELEZ**, identificado(a) con cédula de ciudadanía No. **1065610573**, se encuentra acualmente 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**

[Firma manuscrita]

EMILIO HERNÁNDEZ DÍAZ
 DIRECTOR TÉCNICO DE REGISTRO 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@unidaddevictimas.gov.co

- b) Registro civil de nacimiento del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez.
- c) Acta No. 04 del 11 de diciembre del 2021 de la junta directiva de la Asociación Paz es Vida (PAV-VIDA), en donde se decide por dicho órgano colegiado, de forma unánime e irrevocable, *“avalara, por encontrarla ajustada a derecho y conveniencia, la candidatura antes referida y la inscripción del mencionado ciudadano como cabeza de lista a la corporación y circunscripción acá mencionada, otorgando sendas facultades para que Dulvis Estrada Gámez, en su calidad de presidente y representante legal de esta organización social, surta todos y cada uno de los trámites necesarios (...)”*.
- d) Certificado de existencia y representación legal de la mencionada organización, expedido por la Cámara de Comercio de Valledupar el 13 de diciembre del 2021, y del cual se resalta, (i) que el domicilio principal es la referida ciudad y (ii) que su objeto social se centra en *“agrupar y organizar a las comunidades menos favorecidas, gremio de las viudas por la violencia mujeres cabeza de hogar y los refugiados de Valledupar, en torno a objetivos comunes, para ayudarles social y económicamente (...)”*.

202. El proceso de inscripción de la candidatura se formalizó a través del formulario E-6OS del 13 de diciembre del 2021¹¹⁹, documento del cual se resalta lo siguiente:

**CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ
 SOLICITUD PARA LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS Y CONSTANCIA DE ACEPTACIÓN DE CANDIDATURAS
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 ORGANIZACIONES SOCIALES
 ELECCIONES 13 DE MARZO DE 2022
 PERÍODO 2022 – 2026**

REGISTRADURÍA

DEPARTAMENTO: CESAR

NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL: ASOCIACIÓN PAZ ES VIDA (PA-VIDA)

E-6 OS
 Código

DOCUMENTOS REQUERIDOS	Nº DE FOLIOS	Suministró estado de información de candidatos* (anexo formulario E-6)	SI	NO
IDENTIFICACIÓN DE SERVIDOR Y SERVIDORA CON IDENTIFICACIONES DE SERVIDORES Y SERVIDORAS DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL	3	Presentó libros de cuentas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
IDENTIFICACIÓN DE SERVIDOR Y SERVIDORA CON IDENTIFICACIONES DE SERVIDORES Y SERVIDORAS DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL	2	Fotografías cargadas a la plataforma	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
IDENTIFICACIÓN DE SERVIDOR Y SERVIDORA CON IDENTIFICACIONES DE SERVIDORES Y SERVIDORAS DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL	2	Logo símbolo cargado a la plataforma	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
IDENTIFICACIÓN DE SERVIDOR Y SERVIDORA CON IDENTIFICACIONES DE SERVIDORES Y SERVIDORAS DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL	2			

FECHA Y HORA
 13 12 2021 10 40
 DIA MES AÑO HORA MINUTOS

RADICADO No. 007

Le presento solicitud y es aceptada por cumplir los requisitos de ley para la inscripción
 DELEGADOS DEL REGISTRADOR DEL ESTADO CIVIL
 NOMBRE: _____ FIRMA: _____

¹¹⁹ SAMAI. Actuación No. 46.





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

CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ
SOLICITUD PARA LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS Y CONSTANCIA DE ACEPTACIÓN DE CANDIDATURAS
CÁMARA DE REPRESENTANTES
ORGANIZACIONES SOCIALES
ELECCIONES 13 DE MARZO DE 2022
PERIODO 2022 – 2026

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL:
ASOCIACIÓN PAZ ES VIDA (PA-VIDA).

INFORMACIÓN PERSONAL DE LOS CANDIDATOS						
REGLÓN	NOMBRE Y APELLIDO	GÉNERO	DIRECCIÓN	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO	
501	JORGE RODRIGO TOVAR VELEZ	F	CALLE 8 NO. 82-48. VALLEDUPAR-CESAR.	3205422215	jorge_r_89@hotmail.com	
GERENTE DE CAMPAÑA						
EDUARDO JOSÉ ARIZA TOVAR		3233396493		ejato02@hotmail.com		
NUMERO CUENTA ÚNICA DE LA CAMPAÑA ELECTORAL						
NÚMERO DE CUENTA		BANCO		TIPO DE CUENTA		
				CORRIENTE		AHORROS
REGLÓN	NOMBRE Y APELLIDO	GÉNERO	DIRECCIÓN	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO	
502	KATERINE LUZ SIMANCA SAMPER	M	TRANSVERSAL 3182. NÚMERO DE LA CASA 820. BARRIO VILLA ESPERANZA. FUNDACIÓN – MAGDALENA.	3005965293	katerinsimanca1983@gmail.com	
GERENTE DE CAMPAÑA						
KARINA LINETH SIMANCA SAMPER		3013479296		karysimanca@gmail.com		
NUMERO CUENTA ÚNICA DE LA CAMPAÑA ELECTORAL						
NÚMERO DE CUENTA		BANCO		TIPO DE CUENTA		
				CORRIENTE		AHORROS

203. Dicha inscripción fue confirmada mediante el formulario E-80S expedido por la autoridad electoral.

204. Así mismo, este documento contiene las siguientes declaraciones por parte de los candidatos inscritos:

ENCABEZADO	DEPARTAMENTO DONDE REALIZA LA INSCRIPCIÓN: CESAR	Código					
	NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL: ASOCIACIÓN PAZ ES VIDA (PA-VIDA)	CIRCUNSCRIPCIÓN No. DOCE (12).					
INFORMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL							
SECCIÓN 1	DIRECCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL: CALLE 25 NO. 4F-15	TELÉFONO DE CONTACTO: 3157186632					
	DEPARTAMENTO: CESAR	CIUDAD O MUNICIPIO: VALLEDUPAR					
	NOMBRE DE QUIEN SUSCRIBE LA LISTA: DULVIS ESTRADA GAMEZ.	CORREO ELECTRÓNICO: dulvisestrada2008@gmail.com					
INFORMACIÓN DE LOS CANDIDATOS							
<p>- Bajo la gravedad de juramento, los firmantes declaramos que: i) reunimos/las calidades y no estamos incurso en causales de inhabilidad y/o incompatibilidades consagradas en la Constitución, en el Acto Legislativo 02 de 2021, en la ley, en el Decreto 1207 de 2021 y/o en la Resolución 10592 de 2021 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil ii) que: NO hemos participado en consultas de partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos; por lo tanto, aceptamos la candidatura para la corporación arriba referida; que: iii) en caso de ser desplazados de la respectiva circunscripción transitoria especial de paz nos encontramos en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio nuestro lugar de habitación.</p>							
REQUISITOS ESPECIALES PARA SER CANDIDATO VÍCTIMA							
SECCIÓN 2	Código*	Condición					
	01	Ser víctima (parágrafo 1 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 2 de 2021, en concordancia con lo establecido por el artículo transitorio 6)					
	02	Haber nacido en la respectiva circunscripción transitoria especial de paz, o					
	03	Haber habitado en el territorio de la respectiva circunscripción transitoria especial de paz los tres (3) años anteriores a la elección, o					
	04	Ser desplazado en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la respectiva circunscripción transitoria especial de paz su lugar de habitación y haber nacido o habitado en él al menos tres (3) años consecutivos en cualquier época.					
* En la casilla "Código", aparece la condición que debe cumplir el candidato, lo cual permite identificar los requisitos que debe presentar cada integrante de la lista.							
LISTA DE CANDIDATOS (UNO DE CADA GÉNERO)							
REGLÓN	NOMBRES	APELLIDOS	Código*	GÉNERO	CÉDULA	EDAD*	FIRMA DE ACEPTACIÓN
501	JORGE RODRIGO	TOVAR VELEZ		X	1.065.610.573	32	<i>Jorge Rodrigo Tovar Vélez</i>
502	KATERINE LUZ	SIMANCA SAMPER		02	57.270.394	39	<i>Katerine Luz Simanca Samper</i>

*Nota No. 1:

205. Varios ciudadanos elevaron ante el Consejo Nacional Electoral solicitud de revocatoria de la inscripción del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez. Dicha petición se fundamentó en la presunta afectación al cumplimiento de los acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC, al permitírsele la participación en los comicios electorales para



del Congreso de la República, en la medida en que no se puede considerar como una víctima del conflicto armado.

206. Dicho trámite se resolvió mediante la Resolución No. 1277 del 2022¹²⁰, en la cual se negó la pretensión de revocatoria. En dicho acto administrativo, se plasmó por la autoridad electoral la siguiente argumentación:

“Considera la Sala Plena de ésta Corporación que, 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.

Debido a que no se acreditó que el señor JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ se halle incurso en causal alguna de inhabilidad, el acto de inscripción de su candidatura 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 que se llevarán a cabo el 13 de marzo de 2022 se mantendrá incólume respecto de las solicitudes aquí analizadas.”

207. Lo anterior, fue confirmado mediante la Resolución 1566 del 2022¹²¹.

208. Los demandantes del proceso **2022-00036-00** cuestionaron la acreditación de la condición de víctima por parte del elegido, pues si bien consideran que se encuentra inscrito en el RUV, precisan que las condiciones de vida de aquel no demuestran que haya estado excluido social y políticamente, en tanto *“proviene de una familia rodeada de beneficios económicos y políticos derivados de la influencia que tuvo su padre como líder de grupos narco paramilitares justamente en las zonas en las que ahora es elegido. Sumado a ello, Tovar nunca ha estado excluido del poder ni de la representación de sus intereses. Por el contrario, tuvo la oportunidad de estudiar en las mejores universidades, no solo nacionales sino en el extranjero, y además sus influencias políticas le han permitido ocupar altos cargos en gobiernos territoriales e incluso en el nacional.”*

209. En dicho expediente, los accionantes presentaron sendas publicaciones noticiosas, en donde se deja constancia de (i) las investigaciones penales que pesan sobre el señor Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”¹²²; (ii) la presunta vinculación del demandado con los bienes de su padre¹²³; (iii) el título profesional y de postgrado

¹²⁰ Expediente 2022-00036-00. SAMAI. Actuación No. 44. Aportada como anexo de la contestación de la demanda presentada por el Consejo Nacional Electoral.

¹²¹ Expediente 2022-00036-00. SAMAI. Actuación No. 44. Aportada como anexo de la contestación de la demanda presentada por el Consejo Nacional Electoral.

¹²² <https://www.elespectador.com/judicial/exjefe-paramilitar-jorge-40-regreso-a-colombia-a-12-anos-de-su-extradicion-article/>

¹²³ Ver: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/las-denuncias-a-lacampana-de-jorge-tovar-hijo-de-jorge-40-a-la-curul-de-paz/>

obtenido por el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez¹²⁴; (iv) las vinculaciones laborales de aquel en el Ministerio del Interior¹²⁵.

210. En el expediente **2022-00078-00**, en el cual se elevó igual reparo en cuanto hace a la condición de víctima del señor Tovar Vélez, se allegó el formato de hoja de vida de la función pública del demandado, sin fecha de elaboración ni firma¹²⁶, aportado por subdirector general del Departamento Administrativo de la Función Pública en oficio con radicación 20223000099471 del 4 de marzo del 2022, en donde se efectúa una relación de los cargos desempeñados, y en el cual se aportan los siguientes soportes:

- (i) Copia del título abogado expedido por la Universidad del Rosario el 17 de abril del 2015¹²⁷.
- (ii) Copia del título de especialista en ciencias penales y criminológica, otorgado por la Universidad Externado de Colombia el 26 de julio del 2016¹²⁸.
- (iii) Copia del título de master universitario en alta dirección pública, expedido por la Universidad Carlos III de Madrid¹²⁹, el 16 de febrero del 2018.
- (iv) Constancia del 27 de septiembre del 2014, expedida por la Universidad Camilo José Cela de Madrid, en donde se señala que el elegido curso el título de especialista en gestión de gobierno y campañas electorales¹³⁰.
- (v) Certificación de la Gobernación del Cesar, en donde se indica que el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez fue contratista de dicha entidad del 14 de febrero del 2017 al 19 de septiembre del 2017.
- (vi) Copia de la constancia suscrita por la jefe de la División Jurídica de la Cámara de Representantes, en donde se consigna que el demandado fue contratista del 1º de noviembre del 2018 al 31 de diciembre de dicha anualidad.
- (vii) Copia de la certificación suscrita por la subdirectora de Gestión Humana del Ministerio del Interior, en donde se indica que al 1 de junio del 2020, el señor Tovar Vélez ocupaba el cargo de asesor, código 1020, grado 17.
- (viii) Certificación suscrita el 9 de julio del 2015, por el señor Hernando Bocanegra Bernal, en donde se indica que el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez laboró como asistente jurídico.
- (ix) Certificación de la secretaría general de Valledupar en donde se señala que el demandado fue contratista de dicha entidad (contrato de prestación de servicios No. 592 del 2015), por el término de 5 meses y 15 días.
- (x) Certificación suscrita por la señora Ana Carolina Vélez, gerente de la empresa ACAVEL S.A.S, en donde se indica que el elegido laboró para esa empresa como asesor en temas jurídicos.

¹²⁴ <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/alicia-arango-ministra-del-interior-defiende-sunombramiento-de-hijo-de-paramilitar-497216>

¹²⁵ <https://cuestionpublica.com/honraras-a-tu-padre-y-a-tu-madre/>. Ver: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/hijo-de-jorge-40-es-el-director-devictimas-del-ministerio-del-interior-497072> y <https://www.pulzo.com/nacion/mininterior-ratifica-cargo-hijo-jorge-40-PP902219> y Ver: https://caracol.com.co/radio/2020/09/09/judicial/1599670559_044613.html

¹²⁶ Expediente 2022-00078-00. SAMAI. Actuación No. 3.

¹²⁷ Ídem.

¹²⁸ Ídem.

¹²⁹ Ídem.

¹³⁰ Ídem.

- (xi) Certificación suscrita por la coordinadora de contrataciones de la Organización Internacional de Migraciones, en donde se indica que el señor Tovar Vélez fue contratista de dicha entidad (contrato PS-19253), del 7 de septiembre del 2018 al 31 de diciembre de la misma anualidad.
- (xii) Certificación suscrita por el representante legal de la empresa NOVARUM SOLUCIONES S.A.S., en donde se consigna que el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez prestó sus servicios como coordinador de cobro jurídico de cartera de Colsubsidio.
- (xiii) Certificación suscrita por la subdirección de gestión contractual del Ministerio del Interior, en donde se señala que el demandado suscribió con dicha entidad el contrato de prestación de servicios profesionales No. 234 del 2019.

211. Así mismo, se arrimó copia del oficio RS20220302002298 del 2 de marzo del 2022, en la cual el director de la agencia Colombia Compra Eficiente, relaciona los contratos en que el demandado ha sido parte contratante.

212. En el expediente **2022-00080-00**, se hizo igual cuestionamiento a la condición de víctima del elegido; sin embargo, no se aportaron elementos de convicción adicionales a las meras afirmaciones en tal sentido.

213. Ahora bien, es de resaltar, que en el expediente **2022-00078-00**, la Unidad para la Reparación y Atención Integral a las Víctimas, allegó copia de la Resolución 2015-253-497 del 4 de noviembre del 2015, en la cual se ordenó:

“ARTÍCULO PRIMERO: INCLUIR al señor JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 1065610573, en el Registro Único de Víctimas, y RECONOCER hecho victimizante de Desplazamiento Forzado, por las razones señaladas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: NO RECONOCER hecho victimizante de Amenaza al señor JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ, en el Registro Único de Víctimas, por las razones señaladas en la parte motiva de la presente resolución”

214. Así mismo, en la contestación a la demanda¹³¹ del expediente **2022-00080-00**, dicha entidad remitió los antecedentes de la resolución comentada, en donde se puede evidenciar que el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, a través de la correspondiente declaración para su inscripción en el registro único de víctimas, puso en conocimiento las circunstancias que llevaron a que fuera desplazado de su lugar de habitación y domicilio en la ciudad de Valledupar, acompañando los correspondientes soportes de las noticias criminales presentadas ante la Fiscalía General de la Nación, así como de las solicitudes elevadas a distintas autoridades militares y de policía¹³².

¹³¹ SAMAI. Actuación No. 23.

¹³² La Sala se limita a enunciar de manera genérica estas circunstancias, sin evidenciar los detalles de la actuación administrativa seguida ante la UARIV, en la medida en que de conformidad con el artículo 156 de la Ley 1448 del 2011, “[p]or la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, el trámite para la inclusión en el Registro Único de Víctimas, toda la información que se reporte por la persona solicitante, tiene el carácter de reservado, en virtud de lo señalado en el artículo 15 de la Constitución Política

215. De otra parte, en la misma intervención, se aportó copia de la Resolución No. 2016-57187 del 1º de marzo del 2016, en donde la UARIV ordena:

ARTICULO PRIMERO: INCLUIR a la señora ANA CAROLINA VÉLEZ GIRALDO, identificada con cédula de ciudadanía no. 35466753, junto con sus hijos SILVIA CAROLINA TOVAR VÉLEZ, con cédula de ciudadanía no. 1065568092 y RODRIGO ALBERTO TOVAR VÉLEZ, con cédula de ciudadanía no. 1065626315, en el Registro Único de Víctimas y RECONOCER los hechos victimizantes de Amenaza y Desplazamiento Forzado. Así mismo, RECONOCER a su hijo JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ, con cédula de ciudadanía no. 1065610573, el nuevo evento de Desplazamiento Forzado y el hecho victimizante de Amenaza, atendiendo a las razones expresadas en el presente acto administrativo.

216. De los elementos de convicción relatados en forma precedente, la Sala puede concluir lo siguiente:

- a) Al momento de la inscripción de su candidatura, el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez presentó la correspondiente certificación expedida por la UARIV para dichos efectos, en la cual se pone de presente su condición de víctima.
- b) Resulta acreditado, de conformidad con los actos administrativos remitidos por la mencionada entidad, que el demandado se encuentra registrado en el RUV, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado y amenaza.

217. Por lo dicho, la Sala encuentra que, objetivamente, el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez cumplió con las exigencias del Acto Legislativo 02 del 2021, específicamente, en el inciso 2º del párrafo 1º del artículo 5º transitorio, así como las exigencias fijadas en el artículo 5º del Decreto 1207 del 2021, por medio del cual el Gobierno Nacional reglamentó estas elecciones.

218. Ahora bien, es claro que los demandantes aceptan la inscripción del elegido en mencionado registro a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, pero cuestionan que (i) el parentesco con un actor del conflicto armado y (ii) las condiciones de su modo de vida, estudios y desempeño profesional, permiten inferir que no es una de las víctimas destinatarias de las CITREP, pues a su modo de interpretar las normas y su finalidad, estas son únicamente aquellas que cumplan con el criterio de ciudadanía precaria y realmente hayan sido excluidas históricamente de los espacios de representación.

219. Sobre dicho argumento, la Sala responde conforme el siguiente análisis:

220. En primer lugar, se observa que la argumentación y visión de los demandantes en este punto, adiciona elementos y limitaciones a los requisitos para los aspirantes a las CITREP que no fueron expresamente consagrados por el constituyente derivado al momento de su creación. Entiende esta judicatura que los reparos que fundamentan el cargo de nulidad que se resuelve, lo que buscan es calificar el **tipo de víctima** que puede acceder a este cargo de representación, sin que el acto legislativo, los decretos reglamentarios o incluso la Corte Constitucional en sus

distintos pronunciamientos, hayan efectuado condicionamientos de estas características.

221. Contrario a ello, se tiene que la referida corporación judicial, en el fallo C-089 del 2022, determinó que para el establecimiento de la condición de víctima es necesario atender todos los parámetros que para el efecto se han fijado por las decisiones de esa judicatura, de las cuales se puede evidenciar que se trata de toda persona que, de forma directa o indirecta, hubiere sufrido daño o perjuicio con ocasión del conflicto armado interno o de circunstancias relacionadas con este.

222. Por ello, es claro que el requisito analizado, debe contar con esta perspectiva y no solamente la que proponen los accionantes en sus escritos, los cuales, resultan restrictivos.

223. Para esta Corporación, la condición fijada por el constituyente que habilita para presentar la correspondiente aspiración política **-ser víctima-**, atiende a la necesidad de garantizar que quien llegue a ser elegido tenga la misma condición de las personas a las cuales pretende representar, pero ello no quiere señalar que quien acceda al cargo de representante a la Cámara por las CITREP, tenga que vivir en dicha condición de exclusión social, económica y política que predicen los demandantes en sus intervenciones.

224. No sobra indicar, que el mandato representativo en estos casos, se entiende configurado con el voto depositado por las personas habilitadas para el efecto en la respectiva circunscripción, por lo que son ellas que las que, a través de dicho ejercicio democrático, determinan quién llevará su representación en el Congreso de la República, como fue concretado en este caso con la elección del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez en la CITREP No. 12. Así las cosas, se puede concluir que el demandado, ostenta dicho mandato popular, por la libre determinación de los territorios que así lo decidieron, sin que se hubiere demostrado lo contrario.

225. De otra parte, no desconoce esta Sección la difícil situación que viven las víctimas en el país, especialmente, en punto de su representatividad política; sin embargo, dicha circunstancia, si bien fue un punto que se busca mejorar con la creación de las CITREP, en ninguna medida la regulación de estas exige que la persona que aspira, en su condición de víctima de conflicto armado, tenga que encontrarse en las situaciones descritas.

226. En otras palabras: con la creación de las CITREP, se busca reducir el déficit de representatividad de territorios altamente afectados por el conflicto armado interno e históricamente olvidados, quienes de forma libre y voluntaria determinan quien ostentará dicho mandato popular, buscando mermar con ello las brechas existentes y garantizar la apertura democrática. Mas no se exige que quien acceda al cargo, en representación de estas comunidades, deba encontrarse en las situaciones que exponen los demandantes en sus argumentos, pues para ello, **sólo se exigió acreditar la condición de víctima.**

227. Adicionalmente, aceptar la tesis propuesta por los demandantes, implicaría crear, si se quiere, clases de víctimas o fijar que sólo algunas de ellas tienen pleno ejercicio de sus derechos políticos, lo cual, no se compadece con la forma en que la jurisprudencia constitucional ha entendido este concepto, e incluso, estableciendo situaciones que afectarían sustancialmente el derecho a elegir y ser elegido, así como de acceso a los cargos públicos para estas circunscripciones especiales transitorias de paz.

228. Bajo estas circunstancias, si bien es cierto los demandantes acreditaron que el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez ha tenido la oportunidad de efectuar estudios a nivel nacional e internacional, e incluso, ocupar distintos cargos públicos y celebrar contratos estatales con diversas entidades, lo cierto es que todas aquellas condiciones particulares de su historia, no son impedimento de orden legal o constitucional para el acceso al cargo para el cual fue elegido, pues se insiste, la única condición verificable, es la de víctima.

229. En igual sentido, su parentesco -demostrado con el registro civil de nacimiento obrante en el expediente- con una persona que tuvo la condición de actor en el marco del conflicto armado interno colombiano, para esta judicatura no es razón suficiente desde el punto de vista de la normativa aplicable para considerar que la condición de víctima acreditada por el señor Tovar Vélez no resultaba aceptable para efectos de su inscripción. Ello, por cuanto las normas que regulan esta elección no establecen dicho impedimento, razón por la cual, si bien ello puede levantar cuestionamientos desde el punto de vista ético, lo cierto es que, desde el derecho electoral, no es posible predicar irregularidad alguna sobre dicho particular.

230. Así mismo, considera esta Sección, que establecer una restricción de acceso a un cargo público, con fundamento en la circunstancia antes descrita, resultaría desproporcionado a la luz de los postulados constitucionales que rigen el ejercicio democrático, pues ello implicaría imponer una carga, esto es el vínculo familiar con un actor del conflicto armado colombiano, a quien a su vez es una víctima reconocida de este.

231. Adicionalmente, los fundamentos de ilegalidad del acto, que se centran en señalar que el elegido se favoreció económicamente del conflicto armado o que tiene relación directa con los bienes de su progenitor, son circunstancias que tampoco resulta nser una limitante para el acceso al cargo y es materia de indagación ajena al proceso de nulidad electoral.

232. De otra parte, no resulta de recibo la tesis expuesta por la parte demandante en el proceso **2022-00036-00**, al indicar que los destinatarios de las CITREP, son víctimas en el modelo de justicia transicional, de conformidad con lo señalado en la sentencia C-089 del 2022. Se insiste en que dicha diferenciación no se efectuó por la Corte Constitucional en el referido pronunciamiento, siendo que, por el contrario, tal y como fue expuesto en los aspectos teóricos de esta providencia, la jurisprudencia de

dicha corporación ha pregonado un concepto amplio de víctima y de conflicto armado interno, el cual aplica a todas las situaciones, independiente de encontrarse o no en un proceso transicional.

233. Así mismo, tampoco se aceptan los argumentos que pretenden cuestionar la valoración del hecho victimizante por el que fue inscrito el señor Tovar Vélez, incluso al desconocer si el mismo puede ser considerado como una afectación grave a las normas del derecho internacional humanitario en el contexto del conflicto armado.

234. Frente a ello, la Sala refiere a lo expuesto en el marco conceptual de esta sentencia, en donde se puso de presente que el hecho victimizante puede ocurrir como consecuencia directa de una confrontación armada, pero también, como parte de una dinámica del conflicto que se relacione indirectamente con ella, e incluso, en lo que la jurisprudencia ha denominado como “zonas grises”, en las cuales no resulta clara la vinculación con el conflicto armado interno.

235. A su vez, corresponde a las autoridades con las competencias legales para el efecto, valorar objetivamente las situaciones que reportan las personas que quieren ser reconocidas como víctima, y, por lo tanto, serán en esas instancias en donde se deben aportar los elementos para acreditar la existencia del hecho victimizante.

236. Es claro también que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la situación de desplazamiento forzado, hecho victimizante acreditado por el elegido ante la UARIV, constituye una grave afectación a los derechos humanos, consagrados en distintos instrumentos internacionales a nivel universal como regional, e incluso, ha sido una práctica que resulta contraria a las reglas básicas del derecho internacional humanitario, como normas que buscan la humanización de la confrontación bélica y la protección de la sociedad civil inmiscuida.

237. No sobra indicar que, la postulación de los candidatos a las CITREP se encuentra en cabeza de las organizaciones de víctimas que deben encontrarse ubicadas o llevar a cabo su trabajo en el territorio que conforma dichas circunscripciones (parágrafo 2º del artículo 3º transitorio del AL 02 del 2021), como sucedió en este caso, lo que a su vez configura un indicativo de tal condición respecto del demandado.

238. Finalmente, ante la manifestación efectuada en los alegatos de conclusión presentados por la fundación demandante en el proceso 2022-00036-00, en donde señaló que existen “*Varias (sic) versiones aseguran que la campaña de Tovar estuvo acompañada de intimidaciones y de ostentosos actos proselitistas y que incluso había zonas a las que solo él podía ingresar por amenazas de grupos armados a otros candidatos*”, lo cierto es que dicha circunstancia referida a la presunta violencia sobre los electores, no se acompasa con el análisis subjetivo -requisitos- que sustenta el cargo en el presente medio de control de nulidad electoral. Dicha circunstancia, se corresponde con una causal de nulidad de tipo objetivo,

consagrada en el numeral 1º del artículo 275 de la Ley 1437 del 2011, la cual no fue alegada ni demostrada al interior del proceso.

239. Por lo dicho, esta judicatura concluye que el reparo de ilegalidad por estos aspectos, no tiene vocación de prosperidad, toda vez que:

- (i) El señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez presentó ante la autoridad electoral correspondiente, la certificación expedida por la UARIV en los términos del inciso segundo del párrafo 1º del artículo 5º transitorio del Acto Legislativo 02 del 2021.
- (ii) Existen elementos de juicio, adicionales a la certificación expedida por la UARIV para la elección a la circunscripción transitoria especial de paz, que permiten concluir que, en efecto, el demandado, tiene la condición de víctima de que exige la norma, como son las actuaciones administrativas desplegadas a efectos de ser incluidos en el registro llevado a cabo por dicha entidad.

Es de resaltar que los cargos de los demandantes se enfocan en señalar que el elegido no ostenta la condición de víctima para la cual, a su juicio, se crearon las circunscripciones especiales de paz. Reconocen, incluso, que el señor Tovar Vélez cuenta con la acreditación correspondiente en tal sentido.

De esta manera, el cargo no se enfoca a cuestionar la presunción de legalidad de la resolución que ordenó la inclusión del señor Tovar Vélez en el registro de víctimas, lo que hubiera podido hacer sobre la base de objetar el cumplimiento de los requisitos acreditados por el demandado en la UARIV e interpretados de manera general por la Corte Constitucional.

El actor se enfocó en cuestionar el tipo de víctima que es, al señalar que no se trata de una persona que cumpla con el criterio de ciudadanía precaria, pues argumenta, pero no prueba, que el señor Tovar Vélez no sea víctima en el sentido amplio que cualifica la Corte Constitucional en la sentencia C-089 de 2022 y que fue analizada atrás.

Ello, demuestra que el actor no coincide en su interpretación con la condición de víctima que establece las normas legales y su interpretación constitucional, que, entre otras cosas, obliga a todos los operadores jurídicos, al tenor del artículo 243 de la Constitución.

- (iii) Sin desconocer la finalidad que buscan las CITREP, en punto de la garantía de participación de comunidades excluidas, olvidadas y que han sufrido de un déficit significativo de representación democrática, lo cierto es que las normas que regulan la elección a dichas circunscripción, no exigen expresamente que quien aspira, deba encontrarse en dichas situaciones precarias o impidan que personas que hubieren llevado a cabo ciertas actividades a nivel académico o profesional puedan postular su nombre, pues es claro que sobre el particular, el

único requisito habilitante es la condición efectiva y objetiva de ser víctima, debidamente acreditada.

240. Por estas razones, el cargo de nulidad será negado.

2.6.1.2. Cuestionamientos al requisito de vinculación con el territorio y de ser víctima de desplazamiento forzado en condición de retorno.

241. Los demandantes del proceso 2022-00078-00, cuestionaron que el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez no habita el territorio de la circunscripción transitoria de paz No. 12, señalando que siempre se ha ubicado la cabecera municipal de las ciudades en las que ha habitado. Así mismo, cuestionan la condición de ser víctima de desplazamiento forzado en condición de retorno.

242. Lo primero a resaltar, es que las normas que consagran los requisitos de vinculación con el territorio en el Acto Legislativo 02 del 2021, se redactaron de la siguiente manera:

“Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción, los tres años anteriores a la fecha de la elección, o

Los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.”

243. Como se observa, se hace uso de la conjunción disyuntiva “o”, por lo que se entiende que la norma expresa alternativa entre las siguientes opciones: **nacimiento, habitación en el territorio o víctima de desplazamiento en condición de retorno**. Así las cosas, el candidato puede cumplir uno de los requisitos allí dispuesto, o incluso, todos ellos.

244. De otra parte, es importante reiterar, que el criterio de habitación, así como el domicilio fijado en el parágrafo 3º del artículo 3º transitorio del AL 02 del 2021, deben ser entendidos desde la perspectiva que la Corte Constitucional dispuso en la sentencia C-089 del 2022, esto es, como la necesidad de acreditar un vínculo con el territorio.

245. Ahora bien, resalta la Sala que al interior de la actuación se recopilaron los siguientes elementos de convicción sobre dicho particular, los cuales serán analizados posteriormente a su relación a efectos de determinar si el referido requisito se cumple por parte del elegido:

246. Obra en el plenario registro civil de nacimiento del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez¹³³, en el cual se evidencia lo siguiente:

¹³³ SAMAI. Actuación No. 46. Expediente 2022-00036-00.



REPUBLICA DE COLOMBIA REGISTRO CIVIL		REGISTRO DE NACIMIENTO		IDENTIFICACION No	
Superintendencia de Notariado y Registro		14057877		891010	
3 Clase (Notaría, Alcaldía, Corregimiento, etc.) NOTARIA UNICA		4 Municipio y Departamento, Intendencia o Comisaría VALLEDUPAR		5 Código 2401	
SECCION GENERAL					
6 Primer apellido TOVAR		7 Segundo apellido VELEZ		8 Nombres JORGE RODRIGO	
9 Masculino o Femenino Masculino		10 Sexo <input checked="" type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Femenino		11 Fecha de NACIMIENTO 10 octubre 1989	
12 País COLOMBIA		15 Departamento, Int. o Com. CESAR		16 Municipio VALLEDUPAR	
SECCION ESPECIFICA					
17 Clínica, hospital, dirección de la casa, vivienda, correccionista, etc., donde ocurrió el nacimiento CLINICA VALLEDUPAR					
18 Documento presentador MEDICA		19 Nombre del profesional ALBERTO GUERRERO		20 Hora 7:30 a.m.	
21 Apellidos (de soltera) VELEZ SANCHEZ		22		23	

247. A su vez, obran en el plenario las siguientes pruebas documentales:

- a) La secretaria general de la Gobernación del Cesar, en oficio del 7 de marzo del 2023¹³⁴, informó:

“En mi condición de Secretaria General, me dirijo a usted con el fin de suministrar la información correspondiente a la solicitud presentada por la doctora Ethel Sariah Mariño Mesar – Secretaria Sección Quinta del Consejo de Estado, a través del cual requiere se le indique reporte histórico del domicilio reportado por el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1065.610.573, para lo cual se le informa que de acuerdo a la información reportada en la Hoja de Vida de la función pública en el año 2017 el señor Tovar Vélez indico la siguiente dirección de domicilio calle 8 No. 8ª – 48, barrio Novalito de la ciudad de Valledupar, Cesar.”

- b) La Alcaldía de Valledupar señaló que el 26 de noviembre del 2021¹³⁵, expidió la siguiente acreditación de vecindad:

	Secretaría de Gobierno	
EL SECRETARIO DE GOBIERNO MUNICIPAL DE VALLEDUPAR		
ACREDITACIÓN DE VECINDAD		
Que según constancia expedida por la Inspección de Policía Permanente Central el (a) señor (a) JORGE RODRIGO TOVAR VELEZ , identificado (a) con CÉDULA NÚMERO 1065610573, reside en la CALLE 8 No.8A-48 BARRIO NOVALITO de esta Ciudad. Se expide la presente a solicitud del interesado.		
DESTINO DEL DOCUMENTO PARA USO: PERSONAL.		
Valledupar, Cesar 26 de noviembre 2021		
 LUIS ENRIQUE GALVIS NUÑEZ Secretario de Gobierno Municipal		

- c) La dirección administrativa y financiera de la Administradora de Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud¹³⁶, informó que, de conformidad con la Base de Datos Única de Afiliados, respecto del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez se reporta la siguiente información:

¹³⁴ SAMAI. Actuación No. 139. Expediente 2022-00036-00.

¹³⁵ SAMAI. Actuación No. 133 y 152. Expediente 2022-00036-00.

¹³⁶ SAMAI. Actuación No. 134 y 135. Expediente 2022-00036-00.





CC	NUMERO DOC	NOMBRE	RÉGIME N	EPS	TIPO DE AFILIACIÓN	ESTADO	DEPARTAMENT O	MUNICIPIO
CC	1065610573	JORGE RODRIGO TOVAR VELEZ	CONTRIB UTIVO	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.S.	COTIZANT E	ACTIVO	CESAR	VALLEDUPAR

d) El director del Registro Nacional de Abogados del Consejo Superior de la Judicatura informó¹³⁷ que, “una vez revisado los registros que contiene el sistema de información SIRNA, se constató que el doctor JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 1065610573 y titular de la tarjeta profesional No. 259.132, registra en su hoja de vida de abogado la siguiente información de domicilio:

Fecha actualización y/o tramite	Tipo Dirección	Dirección	Ciudad	Teléfonos
Inscripción y expedición de la TP 17/06/2015	Oficina	CL 87 # 8 - 51	Bogotá	
	Residencia	CL 87 # 8 - 51	Bogotá	

e) El Registro Único de Afiliados, de conformidad con la certificación¹³⁸ remitida por la jefe de la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Salud y Protección Social, reporta la siguiente información:

Empresa	NIT /CC	Dirección - Ciudad	Teléfono	Último periodo
VELEZ SALGADO ANA CAROLINA	35466753	CALLE 8 #8A-48 CE- SAR	5742203	2018 -01-09
JORGE RODRIGO TOVAR VELEZ	1065610573	CALLE 8 85- 31 BO- GOTA D.C (BOGOTA DC)		2020 -01-07
MINISTERIO DEL INTERIOR	830114475	CR 8 NO 12B 31 BO- GOTÁ D.C		2021-01-11
CAMARA DE REPRESENTANTES	899999098	CARRERA 8 - 12 B 42 PISO 5 - BOGOTA D.C. (BOGOTA DC)		2023-01-01

f) A su vez, la Registraduría Nacional del Estado Civil informó lo siguiente:

*El señor **Jorge Rodrigo Tovar Vélez**, identificado con cédula de ciudadanía No.1.065.610.573, ingresó al Censo Electoral el 09 de julio de 2008 en el Departamento del Cesar, Municipio de Valledupar, Zona 02 Puesto Col. Francisco Molina Sánchez.*

Posteriormente, el 27 de diciembre de 2017, realizó inscripción de cédula para cambio de puesto de votación en el Departamento del Cesar, Municipio de Valledupar, Zona 99, Puesto 69 - AZUCAR BUENA, lugar donde se encuentra actualmente habilitado para sufragar (SIC).

Así mismo, se informa que, una vez verificada la Divipole (División Político Electoral) la zona 99, puesto 69 - Azúcar Buena, corresponde a una zona rural.

*Ahora bien, respecto a su **participación electoral**, una vez verificada la información proporcionada por la Gerencia de Informática de esta Entidad y consultados los Formularios E-11 (Acta de Instalación y Registro General de Votantes)*

¹³⁷ SAMAI. Actuación No. 107. Expediente 2022-36-00.

¹³⁸ SAMAI. Actuación No. 121. Expediente 2022-36-00.





correspondientes a las elecciones celebradas desde el año 2018 hasta el año 2022, se evidenció lo siguiente:

Jorge Rodrigo Tovar Vélez, C.C No. 1.065.610.573								
VIGENCIA	FECHA	ELECCIÓN	DTO	MUNICIPIO	ZONA	PUESTO	MESA	SUFRAGÓ
2018	11-mar	CONGRESO	CESAR	VALLEDUPAR	99	69 - AZÚCAR BUENA	2	SI
2018	27-may	PRESIDENTE 1RA VUELTA	CESAR	VALLEDUPAR	99	69 - AZÚCAR BUENA	2	SI
2018	17-jun	PRESIDENTE 2DA VUELTA	CESAR	VALLEDUPAR	99	69 - AZÚCAR BUENA	2	SI
2019	27-oct	AUTORIDADES LOCALES	CESAR	VALLEDUPAR	99	69 - AZÚCAR BUENA	3	SI
2022	13-mar	CONGRESO	CESAR	VALLEDUPAR	99	69 - AZÚCAR BUENA	3	SI
2022	29-may	PRESIDENTE 1.RA VUELTA	CESAR	VALLEDUPAR	99	69 - AZÚCAR BUENA	3	SI
2022	19-jun	PRESIDENTE 2DA VUELTA	CESAR	VALLEDUPAR	99	69 - AZÚCAR BUENA	3	SI

g) Por último, se resalta que el formulario E-6OS, mediante el cual se formalizó la inscripción del demandado, reportó como domicilio la ciudad de Valledupar.

248. Ahora bien, como se indicó, la norma del acto legislativo refiere al nacimiento, habitación o domicilio en el territorio de la circunscripción, para lo cual, es procedente entonces acudir a lo dispuesto en el artículo 2º transitorio, en la cual se indica que la circunscripción No. 12, está conformada por:

*“Municipios del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz, Pueblo Bello y **Valledupar**. Municipios de la Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Magdalena: Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta.”* (énfasis de la Sala)

249. Conforme lo dicho, la Sala pone de presente lo siguiente:

250. De los elementos de convicción de naturaleza documental que reposan en el expediente, la Sala puede concluir que el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez sí cumple con el criterio de vinculación con el territorio que cuestionan los demandantes. Lo anterior, en la medida en que si bien no se tiene certeza a que su lugar de nacimiento hubiere sido en el área rural del municipio de Valledupar, lo cierto es que existen circunstancias que permite concluir que tiene domicilio en dicha zona.

251. Lo anterior, en la medida en que se infiere razonablemente, que el demandado ha tenido como domicilio el territorio de la circunscripción. Sobre este particular, se reitera que la circunscripción especial No. 12, está conformada por una serie de municipio, entre ellos, el de Valledupar, pero debe entenderse que la conforma únicamente el área rural de dicho ente territorial, por disposición expresa de lo señalado en el parágrafo del artículo 2º transitorio del Acto Legislativo 02 del 2021.

252. Como se puso de presente de la relación de documentos antes efectuada, se evidencia que el señor Tovar Vélez se encuentra inscrito para ejercer su derecho al voto, desde el año 2017, en un lugar denominado Azúcar Buena, específicamente, en la zona 99, puesto 69, el cual de conformidad con la denominada División Política Electoral (Divipole), hace parte del área rural de Valledupar.



253. Es decir, desde el concepto mismo desarrollado por la jurisprudencia y en aplicación de los criterios de constitucionalidad fijados en la sentencia C-089 del 2022, se puede señalar que el elegido contaba, al momento de su inscripción, con un vínculo con el territorio de la circunscripción especial de paz No. 12, en la medida en que se encontraba habilitado para ejercer su derecho al voto en una parte de la zona rural del municipio de Valledupar.

254. Es más, se encuentra acreditado que desde el año 2018 ha votado efectivamente en ese lugar.

255. Dicho vínculo se configuró claramente dentro de los tres años anteriores a la fecha de la elección, pues contabilizándose esas anualidades desde el 27 de diciembre del 2017 - *inscripción de cédula para cambio de puesto de votación en el Departamento del Cesar, Municipio de Valledupar, Zona 99, Puesto 69 - AZUCAR BUENA*- hasta la fecha de la elección -13 de marzo del 2022, se supera el elemento temporal exigido por la normativa constitucional.

256. No sobra indicar que dicho acto de inscripción de cédula para efectos de la votación, se dio mucho antes del inicio del período de postulaciones de los candidatos a las CITREP, que de conformidad con la Resolución 9857 del 10 de septiembre del 2021, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, inició el 13 de noviembre de dicha anualidad; e incluso antes de la entrada en vigencia del acto legislativo que creó y reglamentó dichas curules en el Congreso de la República, por lo que se puede incluir que el demandado fijó su residencia electoral en dicha zona, antes del inicio del proceso electoral.

257. Por ello, la Sala encuentra que el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez tiene domicilio en el territorio de la circunscripción -área rural del municipio de Valledupar-, el cual se encuentra dentro de los 3 años anteriores a la fecha de la elección, lo que permite señalar que cumple con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 5º transitorio del Acto Legislativo 02 del 2021¹³⁹.

258. Ahora bien, en punto de los argumentos expuestos en los alegatos de conclusión, con los cuales se busca señalar que existen documentos que desvirtúan la referida residencia de orden electoral, la Sala señala que si bien los mismos ponen de presente que en efecto, el demandado ha reportado en distintas instancias que su domicilio es el área urbana del municipio de Valledupar (barrio Novalito), o incluso en la ciudad de Bogotá, durante el tiempo que lleva votando en el corregimiento Azúcar Buena, lo cierto es que ello no tiene la entidad suficiente para desvirtuar el vínculo que lo llevó a considerar que su lugar de votación sería el área rural de la municipalidad referida.

259. En primer lugar, no puede pasarse por alto el aspecto fáctico que se deriva de la condición de desplazamiento forzado de la cual es víctima el señor Tovar Vélez, lo que implica que se puedan presentar variaciones considerables respecto de su lugar

¹³⁹ Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción, los tres años anteriores a la fecha de la elección.

de domicilio o habitación, incluso durante un mismo período de tiempo. Sin embargo, dicha circunstancia, no desvirtúa el que, de manera libre y voluntaria, el elegido determinó que su lugar de votación sería la zona rural del municipio de Valledupar, lo que incluso, puede ser visto como un indicio importante sobre su verdadera intención de retornar al territorio del cual fue expulsado.

260. De otra parte, no pasa inadvertido por la Sala, que los argumentos de la parte demandante, reiterados en sus alegatos de conclusión, buscan enfocar el criterio de domicilio a residencia física de alguien en un área determinada, pues a su juicio, es claro que el elegido, a pesar de votar en el área rural, ha manifestado ante distintas instancias que realmente vive en la cabecera de Valledupar e incluso en la ciudad Bogotá.

261. A juicio de esta judicatura, la tesis de los actores limita y restringe el concepto de domicilio, pues como ya se expuso en líneas precedentes, este también se evidencia en el ejercicio de la profesión, la propiedad de bienes o incluso el ejercicio del derecho al voto en un lugar determinado.

262. Por ello, sin desconocer las manifestaciones expresas efectuadas en las documentales aportadas al plenario, para esta Sala es claro que directamente se demostró que el ejercicio democrático de elegir por parte del señor Tovar Vélez, se ha materializado en un corregimiento que forma parte de la circunscripción especial No. 12, y por lo tanto, se acredita el vínculo que exige la disposición constitucional a efectos de la postulación de su candidatura y posterior elección a dicha dignidad.

263. Si bien el anterior criterio resulta suficiente para encontrar acreditados los requisitos constitucionales exigidos, también es posible concluir que, si se considera lo dispuesto en el numeral 2^o¹⁴⁰ de la referida norma, ello también se cumple por el aquí demandado.

264. En primer lugar, es claro que el elegido acreditó la condición de víctima del delito de desplazamiento forzado. Considera la Sala, que precisamente esta circunstancia, es la que debe guiar la interpretación de la condición que establece la norma, esto es, la de encontrarse en condición de retorno. Se recuerda que este concepto, incluye dos aspectos fundamentales, uno subjetivo -referido a la manifestación de la voluntad de regresar- y otro objetivo o material, que conlleva a la efectiva posibilidad de instalarse en el territorio.

265. Para el caso concreto, se tiene que existen elementos de convicción que permiten entender que el señor Tovar Vélez tiene la intención de retornar, y esto es, específicamente, su decisión libre y voluntaria de fijar su lugar de votación en el área rural del municipio del cual fue desplazado, aspecto que resulta suficiente a efectos de demostrar la referida exigencia normativa, dando aplicación para ello al entendimiento que se fija en esta providencia.

¹⁴⁰ Los desplazados que en encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.

266. Adicional a lo anterior, se tiene que los documentos obrantes al interior del plenario, demuestran que el demandado ha fijado su domicilio en el municipio de Valledupar, el cual hace parte de la circunscripción especial de paz No. 12 conforme lo señala expresamente el Acto Legislativo 02 del 2021, lo que permite evidenciar su intención de mantener ese vínculo con el territorio que se exige por la norma, e incluso, permiten considerar que ha retornado al mismo.

267. Es de resaltar que la norma no exige que el retorno sea efectivo y material, pues la misma refiere únicamente que el aspirante se “*encuentre en proceso de retorno*” con el “*propósito de establecerse en el territorio*”, elementos descriptivos de los cuales no se deriva que sea obligatorio haber fijado su domicilio o habitación en el mismos.

268. Acreditado lo anterior, resulta innecesario determinar si efectivamente se ha instalado o vive materialmente en el territorio de la circunscripción, pues no se ha acreditado al interior de este proceso judicial que el demandado hubiere contado, efectivamente, con las condiciones fácticas suficientes para un retorno seguro y voluntario al mismo, siendo entonces suficientes aquellos elementos que de forma indicativa demuestran su vinculación con el municipio de Valledupar.

269. Por lo dicho, la Sala puede concluir lo siguiente:

Presupuesto normativo	Criterio
Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción, los tres años anteriores a la fecha de la elección	Si bien el demandado nació en el área urbana del municipio de Valledupar, lo cierto es que ha habitado el territorio desde el concepto amplio que se presenta en esta providencia, pues se demuestra que ha ejercido su derecho al voto, dentro de los 3 años anteriores a la fecha de la elección, en el corregimiento de Azúcar Bueno, el cual hace parte de la zona rural de Valledupar, que se entiende incorporada a la circunscripción transitoria especial de paz No. 12, por disposición expresa del parágrafo del artículo 2º transitorio del Acto Legislativo 02 del 2021.
Los desplazados que en encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época	El demandado acreditó la condición de víctima del delito de desplazamiento forzado, manifestando ante la autoridad electoral la intención de retornar, e incluso, contando con indicios sobre su voluntad en tal sentido, tal y como fue señalado en precedencia. De otra parte, se entiende que ha habitado el territorio de la circunscripción, bajo el mismo criterio antes dispuesto, esto es, el haber fijado su lugar de votación en el área rural del municipio de Valledupar.

270. Así las cosas, la Sala encuentra que los reparos de ilegalidad por este cargo, no tienen vocación de prosperidad.

2.6.2. De lo probado en el proceso en cuanto hace a la configuración de la inhabilidad contemplada en el numeral 2º del artículo 179 Constitucional.

271. Al interior de la actuación, se tiene demostrado lo siguiente:

272. Obra constancia del acta de posesión con fecha 7 de mayo del 2020, del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez en el cargo de asesor código 1020 grado 17, del despacho de la entonces ministra del Interior, para el cual se nombró con carácter ordinario mediante Resolución 0393 del 16 de abril del 2020¹⁴¹.

273. A su vez, se observa que el demandado ocupó dicho cargo hasta el 25 de octubre del 2021, fecha en la cual le fue aceptada la renuncia por medio de la Resolución 1781 de dicha anualidad¹⁴².

274. Así mismo, en el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del Ministerio del Interior (Resolución 1808 del 2018¹⁴³), se tiene que el referido cargo tiene asignadas las siguientes competencias:

1. Asesorar en la formulación, coordinación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos del Despacho.
2. Participar e intervenir en la preparación de estudios, informes, proyectos de ley o decretos, discursos, ponencias e investigaciones que requiera el Ministerio, de acuerdo con los planes e instrucciones recibidas.
3. Asesorar en la formulación y desarrollo del sistema de Control Interno en el Ministerio y en el Sector del Interior.
4. Asesorar al Ministro en la coordinación de los programas de información pública, publicaciones, impresiones y actividades de información, divulgación y prensa del Ministerio, a nivel interno como externo.
5. Asesorar al Ministro en su participación en los diferentes comités y juntas que por competencia legal integra.
6. Intervenir como delegado del Ministro en la asesoría y consultoría de asuntos de competencia del Ministro por delegación expresa del mismo.
7. Participar en coordinación con las diferentes dependencias del Ministerio y de sus entidades adscritas y vinculadas, en la preparación de estudios y desarrollo de actividades y programas de acuerdo con las instrucciones del Ministro.
8. Hacer seguimiento, evaluación y control al cumplimiento y aplicación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos adoptados en materia de competencia del Ministerio
9. Preparar y presentar los informes y conceptos relacionados con la gestión del Despacho y/o dependencia en la cual preste sus servicios.
10. Atender, estudiar, evaluar y absolver las consultas, derechos de petición y demás solicitudes en los temas que sean de su competencia.
11. Asesorar en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas, planes y programas en materia de asuntos legislativos, gobierno y gestión territorial y seguridad y convivencia ciudadana.

¹⁴¹ Anexo de la demanda. Expediente 2022-80-00. Actuación No. 3 del sistema SAMAI.

¹⁴² Ídem.

¹⁴³ Ídem.

12. Asesorar en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas, planes y programas en materia de derechos humanos, democracia y participación ciudadana, asuntos indígenas, comunidades negras y consulta previa.

13. Asesorar en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas, planes y programas en temas de: secretaría general, planeación, jurídica, contractual, financiera, y administrativa de acuerdo con las instrucciones que le sean impartidas.

14. Participar en el ejercicio y sostenibilidad del Sistema Integrado de Gestión Institucional, y supervisar su efectividad y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.

15. Las demás funciones asignadas por la autoridad competente de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.

275. Ahora bien, aterrizados los anteriores elementos de convicción frente a los elementos de la inhabilidad predicada respecto del demandado, la Sala concluye lo siguiente:

276. En punto del elemento subjetivo, es claro que el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, en la posición ocupada en el Ministerio del Interior, tuvo la condición requerida por la norma, al haber ostentado una vinculación legal y reglamentaria y atender los criterios fijados por esta Sección, al señalar que “...comprende a todos los servidores que prestan servicios a una entidad pública y ejercen las funciones que a estas corresponden, es decir a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales”¹⁴⁴.

277. A su vez, es claro que el referido nombramiento, tuvo efectos durante el período inhabilitante *-doce meses antes de la elección-*, el cual transcurrió entre el 13 de marzo del 2021 y el 13 de marzo del 2022. Como se señaló, la renuncia al cargo ocurrió el 25 de octubre del 2021.

278. A pesar de lo anterior, la Sala encuentra que las funciones desempeñadas, ni el cargo ocupado, conllevan el ejercicio de autoridad administrativa.

279. Como se expuso en la parte teórica de esta providencia, el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, como elemento normativo que ayuda al entendimiento del concepto de dicho tipo de autoridad, señala expresamente:

“DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA. Esta facultad además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales.

También comprende a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan

144 Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 21, sentencia 12 de marzo de 2019, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 11001-03-15-000-2018-04505-00. En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 18 de abril de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 50001-23-31-000-2011-00692-02.

parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias.”

280. Como se observa, el demandado no desempeñó ninguno de los cargos que conlleva el referido ejercicio de autoridad administrativa, por lo que desde el punto de vista orgánico no se encuentra acreditada dicha exigencia normativa.

281. De otra parte, analizado el contenido de las funciones asignadas por el manual correspondiente, se tiene que las mismas responden a los verbos “asesorar”, “participar”, “intervenir”, “hacer seguimiento, evaluación, control”, “preparar”, “atender”, de los cuales no se denota algún poder de mando o decisión sobre aspectos relacionados con el funcionamiento del Ministerio del Interior.

282. A su vez, son ausentes competencias relacionadas con la suscripción de contratos, ordenación del gasto, administración del personal, control interno o disciplinario, vinculación de personal, entre otros, respecto de las cuales se ha entendido, implica la configuración del tipo de autoridad exigida por la norma.

283. Por lo dicho, la Sala no encuentra que el haberse desempeñado como asesor código 1020 grado 17 del Ministerio del Interior, implique el demandado, dentro del período inhabilitante, ejerció autoridad administrativa.

284. Así las cosas, al no haberse acreditado uno de los componentes o elementos de la disposición constitucional, los cuales deben ser concurrentes a efectos de dar aplicación a la condición de inelegibilidad allí dispuesta, se considera que la misma no se predica respecto del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez.

285. Por esta razón, el reparo de ilegalidad elevado respecto del acto demandado, no tiene vocación de prosperidad.

2.6.3. Del cargo de doble militancia por la modalidad de apoyo

286. Sobre el particular, los demandantes del proceso 2022-00078-00, alegaron que el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez apoyó “... *la candidatura del señor Juan Manuel Daza Iguarán, que en virtud del Acta de Inscripción de Lista E-8-SEN, se inscribió como candidato a Senado dentro la lista presentada por el Partido Centro Democrático. Lo anterior se desprende de las fotografías tomadas los días seis (6) y veintisiete (27) de febrero del 2022, en el municipio de Patillal, Cesar, donde coincidieron ambos candidatos vestidos con prendas alusivas a sus respectivas campañas electorales, se les ve dirigiéndose al mismo público en el mismo lugar, y se ve al entonces candidato Tovar Vélez junto con una camioneta con publicidad alusiva a ambas campañas simultáneamente, quedando con ello demostrado que se apoyaron mutuamente siendo de distintas organizaciones políticas”.*

287. En primer lugar, la Sala considera necesario efectuar un análisis sobre la aplicabilidad de la prohibición constitucional y legal de la doble militancia, en punto de la aspiración de las denominadas curules de paz.

288. Es de resaltar que el artículo 2º de la Ley 1475 del 2011, establece la modalidad de apoyo en los siguientes términos: *“Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados”*. (énfasis de la Sala)

289. Sobre dicho particular, encuentra esta judicatura, que la prohibición de apoyo respecto de quienes aspiran a ser elegidos a corporaciones públicas, se dirige a no promover candidatos distintos a los inscritos *“por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados”*.

290. Así las cosas, lo que se observa es que la referida disposición legislativa, tuvo como destinatarios principales, a quienes buscan acceder a una curul con el aval de partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos. Lo anterior, sin desconocer que, por señalamiento expreso de la Corte Constitucional, en la sentencia C-490 del 2011, lo anterior también se predica de las organizaciones sin personería jurídica, dentro de las que se encuentran, los grupos significativos de ciudadanos.

291. Es decir, a quien aspira a un cargo o corporación de elección popular, le está prohibido apoyar candidaturas diferentes de aquellas inscritas por el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos que avala su postulación. Con ello, se tiene que la regulación actuación de la doble militancia política, se limita a la actividad proselitista que se desempeña por las colectividades que tradicionalmente participan en los comicios electorales.

292. Respecto de las elecciones a las CITREP, se tiene que el Acto Legislativo 02 del 2021, en el inciso segundo del artículo 3º transitorio, determinó que *“los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de mujeres, y grupos significativos de ciudadanos”*.

293. Se tiene que el constituyente derivado, buscando la finalidad prevista por la creación de las referidas curules de permitir la representatividad de las víctimas del conflicto armado interno, habilitó de manera transitoria a otro tipo de entidades a efectos de expedir el aval correspondiente. Lo anterior, debe ser leído en concordancia con las restricciones establecidas a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o representación en el Congreso de la República, así como al partido resultante de la dejación de armas de las FARC, para presentar listas de candidatos.

294. Así las cosas, se tiene que las postulaciones para las referidas curules especiales y transitorias, se realizan únicamente por quienes se encuentran expresamente habilitados para ello, siendo que dentro del listado enunciado por el constituyente, únicamente los grupos significativos de ciudadanos serían destinatarios de la prohibición de doble militancia, sin que ello pueda predicarse de

las organizaciones de víctimas, campesinas o sociales, dado que estas no encajan en las categorías dispuestas por la Ley 1475 del 2011.

295. Es de resaltar que, como norma restrictiva de ciertas conductas en la actividad política, la misma debe interpretarse de forma literal y en el marco de los supuestos establecidos por el legislador, por lo que los mismos no pueden hacerse extensivos o analógicos.

296. La anterior conclusión, sin desconocer que a través del inciso 4º del artículo 6º transitorio del Acto Legislativo 02 del 2021, se tiene que *“los candidatos y listas de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, no podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes. La violación de esta norma generará la pérdida de la curul en caso de resultar electos la Circunscripción Transitoria Especial de Paz”*.

297. Se precisa que, en el presente caso, se alegó la causal de nulidad electoral referida a la doble militancia, la cual como se expuso, no aplica para esta situación particular y concreta, siendo claro también el cargo de la demandada no se enfocó en demostrar la ocurrencia de un desconocimiento de lo señalado en el inciso 4º del artículo 6º transitorio del mencionado acto legislativo, lo cual tampoco fue demostrado al interior del presente proceso.

298. Por lo dicho, la Sala encuentra que no resulta procedente realizar el correspondiente análisis probatorio a efectos de determinar si el demandado incurrió o no la prohibición de doble militancia, en la medida en que su postulación a la circunscripción especial de paz No. 12, se realizó a través de una organización social, y no de un grupo significativo de ciudadanos.

2.6.4. De los presuntos efectos graves del acto demandado en el orden público, político, económico, social o ecológico.

299. Sobre este particular, la Sala se limita a señalar que se demostró que la elección del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez cumplió con los requisitos constitucionales para el efecto, por lo que dicha circunstancia implica que no se puede predicar del mismo algún efecto nocivo en las categorías dispuestas por la norma.

300. De otra parte, es claro que no se presentaron pruebas tendientes a demostrar cuáles fueron las consecuencias graves en punto del orden público, político, económico, social o ecológico.

301. En este punto, es importante resaltar lo presentado por el Ministerio Público en su concepto, al señalar que el análisis del acto electoral, responde a un control objetivo de legalidad, es decir, de la validez del mismo frente a las normas que lo sustentan, situación entonces que no se enfoca en los presuntos efectos del acto en otros órdenes distintos del acceso al cargo mediante elección popular o nombramiento de la autoridad competente.



2.7. Conclusión

302. De lo señalado, se puede concluir que los reparos de ilegalidad elevados frente al acto de elección demandado no se demostraron, razón por la cual procede la negativa de las pretensiones.

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

III. FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de nulidad del acto de elección del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez como representante a la Cámara por la circunscripción especial de paz No. 12.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra la presente decisión no procede recurso alguno.

TERCERO: En firme la presente providencia, **ARCHIVAR** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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

