

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD SIMPLE - Se niegan las pretensiones de nulidad contra la Resolución 1392 de 2016 por medio de la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado y se dictan otras disposiciones proferida por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV**

Conforme a la fijación del litigio realizada, corresponde a la Sala establecer si el acto acusado se encuentra viciado de nulidad por desviación de poder y/o infracción de norma superior al modificar los periodos que deben ejercer los representantes de las víctimas en las mesas de participación del orden municipal, departamental y nacional. Por efectos metodológicos el análisis del sub judice, se hará en dos capítulos: Primero, se realizarán unas consideraciones sobre las mesas de participación de víctimas y Segundo, se analizará el caso concreto (...) A través del acto acusado, lo que se busca es garantizar precisamente que la efectiva participación de las víctimas en la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión, pues de su parte motiva se desprende que lo que se pretendía al variar el periodo era: i) articular los espacios de participación de víctima con el acuerdo de paz y ii) permitir que en la mesa tuvieran asientos víctimas de minas antipersonas y desaparición forzada. En consecuencia, lejos de menoscabar la efectiva participación como sostiene el señor Hernández Vallejo, el acto acusado dispone el fortalecimiento de las mesas respondiendo a las necesidades de las víctimas en razón de la nueva coyuntura social y política, pues de mantener el sistema como estaba y sin modificaciones, no habría sido posible articularlo con la realidad evidenciada por las víctimas y los negociadores de los Acuerdos.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 137

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCIÓN 1392 DE 2016 - UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS UARIV (No anulada)

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente:** ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación Número:** 11001-03-26-000-2017-00087-00

**Actor:** VICTOR HUGO HERNÁNDEZ VALLEJO

**Demandado:** UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

**Asunto:** Simple Nulidad – Fallo de Única Instancia

Surtido el trámite legal correspondiente la Sala se dispone a proferir sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.

## I.ANTECEDENTES

### 1. Demanda

#### 1.1 Las pretensiones

El señor **Víctor Hugo Hernández Vallejo** demandó, en ejercicio del medio de control contemplado en el artículo 137 del CPACA, la nulidad de la Resolución N° 1392 de 29 de diciembre de 2016 “*Por la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Resolución 0388 de 2013, la Resolución 01448 de 2013, la Resolución 0828 de 2014 y la Resolución 01281 de 2016 por medio de la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado y se dictan otras disposiciones*” proferida por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -en adelante UARIV-.

#### 1.2 Los Hechos

Ahora bien, como se advirtió en el auto de 26 de septiembre de 2017 y en la audiencia inicial celebrada el 31 de enero de 2018, la demanda no tiene un nivel óptimo de claridad en cuanto a sus fundamentos.

Por ello, en aras a garantizar el efectivo acceso a la administración de justicia y con el propósito de realizar un efectivo control de legalidad sobre el acto acusado, la Sección hará uso del poder de interpretación de la demanda del que goza el juez para determinar los hechos y fundamentos de la misma<sup>1</sup>.

En este orden de ideas, del estudio de la demanda y demás documentos obrantes del expediente se pueden extraer los siguientes hechos relevantes:

**1.2.1** La Ley 1448 de 2011 en los artículos 192 y siguientes estableció una serie de disposiciones relacionadas con la

---

<sup>1</sup> Lo anterior teniendo en cuenta que el proceso fue admitido por otra autoridad judicial.

participación de las víctimas del conflicto armado en la construcción de políticas, planes y demás instrumentos o programas que se creen para las mismas.

**1.2.2** Especialmente, en el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011 se crearon las denominadas “*mesas de participación de víctimas*” a nivel municipal, departamental y nacional, las cuales están integradas por representantes de víctimas del conflicto armado elegidos por las organizaciones de víctimas inscritas en la personería correspondiente.

**1.2.3** Mediante Decreto 4800 de 2011, el Gobierno Nacional reglamentó el citado cuerpo normativo, regulación que en lo que atañe al caso concreto está contenida en el título IX del citado acto. Específicamente, en el artículo 285 se encargó a la Unidad de Víctimas la realización de un protocolo que determinara los lineamientos para la participación efectiva del citado grupo poblacional.

**1.2.4** Por lo anterior, la UARIV expidió la Resolución N° 0388 del 10 de mayo de 2013 “*por medio del cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado*”, acto en el que en los artículos 27, 31 y 35 reglamentó lo relacionado con el procedimiento para escoger a los miembros de las distintas mesas de participación y se estipuló que aquellos debían ser elegidos cada año.

**1.2.5** El 26 de diciembre de 2013, la Unidad de Víctimas expidió la Resolución N° 1448 “*por la cual modifican disposiciones de la Resolución N° 0388 del 10 de mayo de 2013 por medio del cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado*” a través de la cual se modificó, entre otros, el lapso en el que se realizaría la convocatoria para la elección de los miembros de la mesa de participación de víctimas y, en su lugar, se determinó que las elecciones tendrían lugar cada dos años.

**1.2.6** Asimismo, en el párrafo 1° del artículo 2° de la Resolución N° 1448 de 2013 se estableció que los miembros de las mesas de participación serían elegidos para los siguientes periodos:

<b>Periodo</b>	<b>Mesas municipales</b>	<b>Mesas Departamentales y Distrital</b>	<b>Mesa Nacional</b>
----------------	--------------------------	--	----------------------

1	Del 20 de abril de 2013 a 19 de abril de 2015	Del 20 de mayo de 2013 hasta 19 de mayo de 2015	Del 20 de junio de 2013 a 19 de junio de 2015
2	Del 20 de abril de 2015 a 19 de abril de 2017	Del 20 de mayo de 2015 hasta 19 de mayo de 2017	Del 20 de junio de 2015 a 19 de junio de 2017
3	Del 20 de abril de 2017 a 19 de abril de 2019	Del 20 de mayo de 2017 hasta 19 de mayo de 2019	Del 20 de junio de 2017 a 19 de junio de 2019
4	Del 20 de abril de 2019 a 10 de junio de 2021	Del 20 de mayo de 2019 hasta 10 de junio de 2021	Del 20 de junio de 2019 a 10 de junio de 2021

**1.2.7** Mediante Resolución N° 1392 de 29 de diciembre de 2016 - acto acusado- la UARIV decidió modificar, nuevamente, el periodo en el que los miembros de las mesas de participación de víctimas ejercerían como tal, en especial en lo concerniente a desde cuando iniciaría el período N° 3 y N° 4.

Específicamente, y en cuanto al tema invocado en la demanda, se adicionó a la Resolución N° 0388 de 10 de mayo de 2013 el artículo 20D en el cual se estipuló que los periodos de los representantes, desde el 2017 iniciarían según lo reglado en el siguiente esquema:

<b>Periodo</b>	<b>Mesas municipales</b>	<b>Mesas Departamentales y Distrital</b>	<b>Mesa Nacional</b>
3	Del 20 de agosto de 2017	De 19 de septiembre de 2017	De 20 de octubre de 2017
4	20 de agosto de 2019	De 19 de septiembre de 2019	De 20 de octubre de 2019

**1.2.8** A la fecha, todos los representantes de las mesas de participación de los distintos niveles y para el periodo número 3 ya fueron elegidos.

### **1.3 Normas violadas y concepto de la violación**

En la argumentación del demandante, la situación descrita anteriormente da cuenta de la nulidad del acto acusado debido a que, a su juicio, la Resolución N° 1392 de 29 de diciembre de 2016 amplió de forma ilegal y arbitraria el periodo de los representantes de las víctimas ante las mesas de participación, especialmente, porque se varió el lapso correspondiente al segundo periodo, pues los elegidos para ese momento no lo serían para dos años, sino para dos años y 6 meses.

En este sentido, el actor explicó que quienes fueron elegidos en el año 2015 para el segundo periodo, ya no culminarían su representación el 19 de abril de 2017 tal y como está previsto, sino en agosto de esa anualidad, excediendo así el mandato otorgado por las víctimas.

Para el demandante, la transgresión se vuelve palmaria, toda vez que el acto acusado va en contravía del querer de los electores que votaron con el convencimiento de que sus representantes estarían por 2 años y no por 2 años y 6 meses.

A su juicio, la modificación de los periodos debía aplicar únicamente para la elección de los representantes de víctimas del tercer periodo -20 de abril de 2017 a 19 de abril de 2019-, pues de lo contrario se entregaría a los elegidos en el segundo periodo "*poder vitalicio*" y se impediría que otras víctimas pudieran tener representación en las mesas de participación.

Por ello, según el criterio del señor Hernández Vallejo, la Resolución N° 1392 de 29 de diciembre de 2016 se encuentra viciada de nulidad, pues con la modificación de los periodos de los representantes se infringió: i) el artículo 2° de la Constitución Política y ii) los artículos 192 y 193 de la Ley 1448 de 2011.

Con fundamento en los anteriores argumentos solicitó, además, la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

## **2. Trámite procesal**

**2.1** La demanda fue radicada el 3 de febrero de 2017 en el Tribunal Administrativo de Antioquia, autoridad judicial que

mediante auto del 28 de febrero de 2017 remitió por competencia el escrito introductorio a esta Corporación<sup>2</sup>.

**2.2** Una vez en el Consejo de Estado, la demanda se radicó en la Sección Tercera correspondiéndole por reparto al Magistrado Jaime Orlando Santofimio<sup>3</sup>.

**2.3** Mediante auto del 24 de julio de 2017, el Magistrado Ponente de la Sección Tercera admitió la demanda de la referencia y ordenó las notificaciones correspondientes.

**2.4** En auto del 12 de septiembre de 2017, el Consejero de la Sección Tercera fijó para el 18 de ese mismo mes y año, audiencia preliminar para resolver sobre la medida cautelar solicitada<sup>4</sup>.

**2.5** En audiencia del 18 de septiembre de 2017, Magistrado Ponente de la Sección Tercera declaró que no tenía competencia para conocer del asunto de referencia, y ordenó su remisión a la Sección Quinta del Consejo de Estado, toda vez que se cuestionaba la legalidad de un acto de contenido electoral<sup>5</sup>.

**2.6** La demanda correspondió por reparto al consejero Alberto Yepes Barreiro, quién por auto del 26 de septiembre de 2017 asumió la competencia del proceso de la referencia y concluyó que, en efecto, el acto cuestionado tiene contenido electoral<sup>6</sup>, y por ende, su conocimiento corresponde a esta Sección. Frente a esta decisión ninguna de las partes presentó reparo alguno, por lo que aquella quedó ejecutoriada y en firme.

**2.7** En providencia del 26 de septiembre de 2017, el Despacho Ponente negó la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

---

<sup>2</sup> Folio 23

<sup>3</sup> Folio 30

<sup>4</sup> Folio 76 Cuaderno medida cautelar

<sup>5</sup> Folio 81 Cuaderno medida cautelar

<sup>6</sup> En la citada providencia se concluyó: “(...)la Resolución 1392 de 2016 modifica los requisitos para ser miembros de las mesas de participación, sus periodos, la composición de éstas -incluyendo a los representantes de los hechos victimizantes de la desaparición forzada y de las minas- y la convocatoria para su elección, asuntos que, claramente, y después de entender los motivos que dieron lugar a su expedición, **no dejan duda alguna de que se trata de un acto de contenido electoral**, pues versa sobre los mecanismos de participación ciudadana, en este caso, de las víctimas de conflicto armado.”

### **3. Contestación de la UARIV**

A través de apoderado judicial, la citada entidad se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Para el efecto, argumentó que el acto demandado no contraría las normas constitucionales, ni legales invocadas en la demanda y; por el contrario, aquel implementa los instrumentos necesarios para que las víctimas puedan efectivamente gozar del derecho a la participación, máxime cuando fueron las mismas víctimas quienes solicitaron la modificación introducida en la Resolución N° 1392 de 2016, a efectos de que la participación no solo fuera más democrática, sino incluyente.

Asimismo, explicó el marco jurídico del derecho a la participación de las víctimas, especialmente que fue la misma Ley 1448 de 2011 la que le otorgó a la UARIV la obligación de implementar mecanismos y estrategias para la efectiva participación y creó las denominadas mesas de participación.

Frente al periodo de elección de los miembros de las mesas de participación, puso de presente que el acto acusado se expidió, de un lado, con fundamento en la instrucción dada en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento y, de otro, con ocasión de la solicitud de las víctimas de estructurar un protocolo más amplio y democrático.

En este sentido explicó, además, que tal y como se observaba en la parte motiva de la Resolución N° 1392 de 2016 fue la misma Mesa Nacional de Participación, la que a raíz del proceso de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC sugirió modificar el periodo de los representantes, a efectos de articular los espacios de participación ya existentes con los que se crearon en razón del citado acuerdo.

Aseguró que la modificación obedeció, además, a la necesidad de incluir dentro de los grupos representados en las mesas de participación a las víctimas de las minas antipersonales y desaparición forzada, habida cuenta que las personas afectadas por estos hechos victimizantes no tenían asiento en la mesa de participación, por lo que se hacía imperiosa su inclusión.

En este orden de ideas, indicó que las mesas están en constante cambio ampliándose en los diferentes niveles, incluyendo un enfoque diferencial entre las víctimas. Asimismo, expuso que a la fecha de la contestación de la demanda los miembros de las mesas municipales y departamentales ya se encontraban elegidos estando pendiente, únicamente, la designación de los miembros de la mesa nacional.

Adujo que una eventual declaratoria de nulidad del acto acusado implicaría un “*infortunio*” para los planes, proyectos y demás programas que se han adelantado con ocasión de las mesas de participación, y generaría un retroceso en las labores que las víctimas han adelantado en las mesas.

Por lo anterior, la entidad que profirió el acto acusado, concluyó que la Resolución N° 1392 de 2016 lejos de transgredir las normas invocadas en la demanda, garantizaba la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de los planes y programas que se crean para las víctimas del conflicto armado y, por ende, era evidente que “*no existía causal alguna de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA*” que hiciera viable la anulación de la resolución demandada.

En consecuencia, solicitó que se retomara lo concluido en el auto del 26 de septiembre de 2017 en el que se negó la medida cautelar, y por ende, se desestimaran también las pretensiones de la demanda.

#### **4. La audiencia inicial**

El día 31 de enero de 2018 se celebró la audiencia inicial dentro del proceso de la referencia, y en ella se precisó que no se propusieron excepciones que revistieran el carácter de previas, se saneó el proceso, se fijó el objeto del litigio y se decretaron pruebas.

En efecto, el litigio se fijó en los siguientes términos:

*“¿Se encuentra viciada de nulidad la Resolución N° 1392 de 29 de diciembre de 2016 por infracción de las normas en las que debía fundarse y/o desviación de poder al modificar los periodos que deben*

*ejercer los representantes de las víctimas en las mesas de participación del orden municipal, departamental y nacional?*<sup>7</sup>

Igualmente, se decretaron como pruebas las documentales solicitadas por la parte demandante y demandada. En este mismo momento, se decidió prescindir de la audiencia de pruebas y de conformidad con el artículo 181 del CPACA, se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión.

Frente a las anteriores decisiones, ninguna de las partes presentó recurso razón por la que **aquellas quedaron ejecutoriadas y en firme.**

## **5. Alegatos de conclusión**

### **5.1 El demandante**

Vencido el término para alegar, el señor Hernández Vallejo guardó silencio.

### **5.2 La UARIV**

A través de memorial del 14 de febrero de 2017, el apoderado de la entidad que profirió la resolución acusada alegó de conclusión e insistió en que se negaran las pretensiones de la demanda ante la absoluta inexistencia de irregularidades en el contenido o sentido del acto acusado.

Sostuvo que no existe ninguna contradicción entre la Resolución N° 1392 de 2016 y el artículo 2º de la Constitución o los artículos 192 o 193 de la Ley 1448 de 2011, toda vez que *“el derecho a la elección y participación de las víctimas no se ha vulnerado, desde ningún punto de vista, puesto que las víctimas han podido ejercer su derecho de participación, desde la base del proceso hasta que sus representantes puedan llegar a la mesa de participación nacional (...)”*.

Reiteró que no era cierto que se hubiese violado el derecho a las víctimas, ya que lo se buscaba era que el protocolo tuviera una regulación más democrática e incluyente. Para sustentar su postura retomó en gran medida los argumentos vertidos en la contestación de la demanda, respecto a las razones por las

---

<sup>7</sup> Folio 114

cuales se modificó el período de los miembros de las mesas de participación.

Señaló que con la implementación de los Acuerdos de Paz de no haberse modificado el periodo de los miembros *“se hubiese generado un traumatismo importante en los procesos de incidencia, adecuación y fortalecimiento de la política, toda vez que se tendría que haber convocado a los líderes nuevos, en tanto esto representaba una regresión en cuanto a las acciones y propuestas trabajadas de tiempo atrás (...)”*.

Adujo que la Resolución N° 1392 de 29 de diciembre de 2016 no modificó las reglas a *“mitad del proceso electoral”*, sino que se expidió con anterioridad a efectos de que las nuevas víctimas incluidas pudieran iniciar con su proceso de inscripción según lo normado en el artículo 2.2.9.2.1 del Decreto del 1084 de 2015, y para que las personerías pudieran verificar el cumplimiento de los requisitos con la antelación suficiente, pues los tiempos establecidos antes de la modificación no permitían cumplir esa tarea a cabalidad.

Puso de presente que a la fecha -14 de febrero de 2018- la Mesa Nacional de Participación ya se encontraba integrada, pues la designación de sus miembros se hizo el 8 y 9 de noviembre de 2017. Adicionalmente, aportó un cuadro en el que se explica cómo quedó conformado el citado espacio de participación según el hecho victimizante, el lugar de origen y su género.

Finalmente, señaló que la parte actora no probó la transgresión a las normas superiores o legales que alegaba en su demanda, de forma que lo que correspondía era negar las pretensiones.

## **6. Concepto del Ministerio Público**

Mediante concepto rendido el 14 de febrero de 2018, la Procuradora 7ª Delegada ante el Consejo de Estado, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda ya que, según su criterio, las causales de nulidad objeto de la fijación de litigio no se materializaron en el caso concreto.

Al efecto, argumentó que si bien la Ley 1448 de 2011 facultó a la UARIV a realizar un protocolo que concretara el derecho a la participación de las víctimas y en los espacios ahí creados tales como las mesas de participación, aquella no definió aspectos

como la duración del periodo para el cual serían elegidos los miembros de las mesas, razón por la que debía concluirse que ese asunto se dejó “abierto” para que fuera regulado discrecionalmente por la unidad.

Señaló, que el ente demandado explicó con toda claridad los motivos por los cuales en el acto acusado se modificó el periodo de los representantes, especialmente para incluir a nuevas víctimas y articular los espacios de participación con los creados en razón del Acuerdo de Paz, el cual imponía que en su articulación e implementación las víctimas tuvieran un papel activo.

Explicó que para el adecuado funcionamiento de las mesas de participación de víctimas, la administración ha tenido que expedir varios actos reglamentarios. Para probar su dicho, el Ministerio Público elaboró un cuadro describiéndolos en términos generales.

Indicó, que el Decreto 4800 de 2011 tampoco estableció taxativamente la duración del periodo de los miembros de las mesas de participación de forma que, según el criterio de la Procuraduría, la UARIV podía definir ese criterio de participación, máxime cuando la propuesta de “reprogramación” de los periodos se discutió, pactó y definió en la misma mesa de participación, razón por la que no puede predicarse que se desconocieron las normas invocadas en la demanda.

Señaló que tampoco era cierto que con la modificación al periodo efectuada se buscara favorecer a cierto grupo de víctimas en detrimento de otras; por el contrario, se demostró que tal variación se hizo con la intención de ampliar las garantías del citado grupo poblacional.

En este orden de ideas, la vista fiscal concluyó que no se excedió la potestad otorgada en la Ley 1448 de 2011 por lo que no existía infracción de norma superior, ni tampoco se acreditó la desviación de poder, pues la modificación se ajustó a una finalidad constitucionalmente “loable”.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 149 del CPACA y el artículo 13 del Acuerdo 058 de 1999 - Reglamento Interno de esta Corporación- el Consejo de Estado, y en especial la Sección Quinta, es competente para conocer y fallar el asunto de la referencia en única instancia por tratarse de la demanda contra un acto de contenido electoral proferido por una autoridad del orden nacional<sup>8</sup>.

## 2. Acto demandado

Corresponde a la Resolución N° 1392 de 29 de diciembre de 2016 “*Por la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Resolución 0388 de 2013, la Resolución 01448 de 2013, la Resolución 0828 de 2014 y la Resolución 01281 de 2016 por medio de la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado y se dictan otras disposiciones*” expedida por la UARIV.

El acto acusado se encuentra visible a folios 7 a 11 del expediente.

## 3. Problema jurídico

Conforme a la fijación del litigio realizada, corresponde a la Sala establecer si el acto acusado se encuentra viciado de nulidad por desviación de poder y/o infracción de norma superior al modificar los periodos que deben ejercer los representantes de las víctimas en las mesas de participación del orden municipal, departamental y nacional.

Por efectos metodológicos el análisis del *sub judice*, se hará en dos capítulos: **Primero**, se realizarán unas consideraciones sobre las mesas de participación de víctimas y **Segundo**, se analizará el caso concreto.

## 4. La mesa de participación de víctimas<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>El artículo 166 de la Ley 1448 de 2011 se creó la “Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República\*.” Sin embargo, mediante Decreto 4157 de 2011 se determinó que la URIV estaría adscrita al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social.

<sup>9</sup> Un estudio similar se realizó en: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de ponente del 26 de septiembre de 2017, radicación 11001-03-26-000-2017-00087-00 CP. Alberto Yepes Barreiro.

Es un hecho notorio que Colombia ha estado inmiscuida en un conflicto armado interno, cuya existencia ha derivado en que inevitablemente un porcentaje importante de la población, por diversas circunstancias o motivos haya sido víctima directa o indirecta del mismo.

Ahora bien, es evidente que la condición de “víctima” implica, *per se*, la conculcación de varios derechos de diversa índole, lo que a su vez deriva en que este grupo poblacional quede excluido de las dinámicas sociales del país, y que por ende, su participación en los diversos escenarios previstos para el efecto sea prácticamente nula.

Por ello, la Corte Constitucional en sentencia T-025 de 2004, refiriéndose al caso de los desplazados, encontró que uno de los derechos más conculcados tratándose de las víctimas del conflicto, era precisamente el de participación, ya que la especial situación de debilidad en la que usualmente se encontraban las víctimas les impedían hacer uso efectivo tal prerrogativa constitucional.

En este orden de ideas, en el referido fallo la Corte concluyó que una de las medidas que permitiría conjurar la violación de derechos de las víctimas, era precisamente que el Estado garantizara y fomentara la participación de las mismas en distintos escenarios<sup>10</sup>.

No obstante, no fue sino hasta el año 2011 que el Congreso de la República con la expedición de la Ley 1448, entre otros asuntos, se refirió al deber del Estado de garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación y ejecución de la ley, los planes, proyectos, programas que se creen con ocasión de las mismas. Por ello, el título VIII de la citada legislación se dedica exclusivamente a consagrar y desarrollar el derecho de participación de las víctimas en la formación de las políticas estatales.

---

<sup>10</sup> Específicamente sobre el punto la corte Constitucional concluyó: “*Las autoridades están obligadas -por los medios que estimen conducentes – a corregir las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad.*”

Específicamente, en el artículo 193 ibídem se crearon las mesas de participación de víctimas, entendidas como *“espacios legalmente constituidos en los cuales se adoptan decisiones de política pública y donde las víctimas intervienen, por su propia iniciativa, mediante sus voceros o representantes.”*<sup>11</sup>

En este orden de ideas, y con el propósito de comprender el contexto en el que se expidió el acto acusado es menester enlistar, al menos de manera somera, las características de las cuales, según la ley, gozan las mesas de participación. En efecto, de la citada disposición se desprende que:

- En las mesas de participación deben garantizarse la participación **efectiva** de grupos de especial protección constitucional tales como mujeres, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores víctimas del conflicto.
- Las mesas tienen como objetivo primordial que las víctimas participen **activamente** en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital.
- Existen mesas municipales y/o, distritales, departamentales y una mesa de carácter nacional. En este sentido, es de anotar que el artículo 193 de la Ley 1448 en su parágrafo 1º prevé que para hacer parte de la mesa nacional es necesario a su vez ser miembro de la mesa departamental, y contera, para hacer parte de la mesa departamental es menester pertenecer a la mesa municipal correspondiente.
- La víctimas que quieren conformar las mesas de participación deben inscribirse través de organizaciones de víctimas o defensoras de derechos de víctimas bien en la personería del respectivo distrito o municipio tratándose de mesas municipales, o bien la defensoría, si lo que se trata es aspirar a la mesa departamental o nacional.

---

<sup>11</sup> Unidad de Víctimas, *Guía para la Elección, Instalación, y Funcionamiento de las Mesas de Participación de Víctimas*, sin fecha, Bogotá, pág. 12. Disponible en <https://mi.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/GUIA%20PARA%20LA%20ELECCION%20Y%20FUNCIONAMIENTO%20DE%20LAS%20MESAS%20DE%20PARTICIPACION%20DE%20VICTIMAS.pdf>

La norma precisa, además, que tales entidades (personería-defensoría) ejercen la función de secretaría técnica.

- Las mesas territoriales tienen a su cargo la designación de los miembros de los Comités Territoriales de Justicia Transicional previstos en el artículo 173 de la Ley 1448.

Ahora bien, la citada legislación fue objeto de reglamentación mediante el Decreto 4800 de 2011<sup>12</sup>. En lo que atañe a las materias alusivas al caso concreto, dicho acto definió, entre otros:

**i)** Qué se debía entender por mesas municipales, distritales, departamentales y nacional -artículo 274 y 275<sup>13</sup>-.

**ii)** Fijó las funciones de la mesa de participación-artículo 279-<sup>14</sup>.

**iii)** Estipuló el procedimiento para elegir a los representantes tanto a nivel nacional como departamental, consagrando si se quiere un sistema piramidal, en el sentido de que la mesa municipal elige a la mesa departamental y esta última a la nacional, para así garantizar la plena representación en la mesa nacional como máxima instancia -artículos 280 y 281-<sup>15</sup>.

**iv)** Dispuso que lo relacionado con el proceso de designación de los representantes de las mesas se determinaría en un protocolo de participación cuya elaboración estaría a cargo de la UARIV - artículos 283 y 285-<sup>16</sup>.

Por lo anterior, y en razón de la orden contenida en el Decreto 4800 de 2001, la Unidad de Víctimas expidió la Resolución 0388 de 2013, *“Por el cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado”*<sup>17</sup>. En la citada resolución se definió, entre otros, la mesa de participación en los siguientes términos:

*“de acuerdo con lo señalado en el artículo 264 del Decreto número 4800 de 2011, son los espacios de trabajo temático y de participación*

---

<sup>12</sup> Compilado en el Decreto 1084 de 2015.

<sup>13</sup> Artículo 2.2.9.3.1 Decreto 1084 de 2015.

<sup>14</sup> Artículo 2.2.9.3.6 Decreto 1084 de 2015.

<sup>15</sup> Artículo 2.2.9.3.7. Decreto 1084 de 2015.

<sup>16</sup> Artículo 2.2.9.3.12. Decreto 1084 de 2015.

<sup>17</sup> Disponible

en

[https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_uaeariv\\_0388\\_2013.htm#2](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_uaeariv_0388_2013.htm#27)

7 Consultado el 15 de febrero de 2018.

*efectiva de las víctimas, de orden municipal, distrital, departamental y nacional, elegidos y designados por las mismas víctimas y sus organizaciones y destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios, la jurisprudencia y demás normas complementarias.”<sup>18</sup>*

En el mismo acto se delimitaron las funciones de la mesas - artículo 8-; se estableció la conformación de las mismas según el hecho victimizante y un enfoque diferencial-artículo 20 <sup>19</sup>-; se dispuso cuál sería el máximo órgano de decisión -artículos 9, 10 y 11-; se fijaron los requisitos para ser miembro de la mesa -artículo 16-, así como sus prohibiciones -artículo 17-, y se reguló lo relacionado con el procedimiento que precede a la designación de los representantes en las distintas mesas- artículos 25,27,28, 29, 31 y 33-.

Frente al procedimiento de elección es importante precisar que tal resolución reitera y precisa el sistema escalonado en la designación de los miembros de las mesas. La transcripción de las normas sobre ese punto ayudara a la comprensión de dicho sistema:

En efecto, los representantes de la mesa municipal o distrital se eligen *“por las Organizaciones de Víctimas (OV), previamente inscritas ante la personería municipal y distrital. En estas elecciones de las Mesas Municipales y Distritales se elegirán a cada uno de los representantes por votación de la totalidad de los inscritos, según los cupos a proveer por hecho victimizante, y por sectores victimizados (enfoque diferencial).”<sup>20</sup>*

En tanto, las mesas departamentales *“se elegirán de las ODV [organización defensoras de derechos de víctimas] inscritas en el ámbito departamental, y de los delegados de cada uno de los municipios y distritos donde se hubiere elegido Mesa de Participación”<sup>21</sup>*, y la mesa nacional a su vez *“se elegirá por medio de los delegados de cada uno de los*

---

<sup>18</sup> Artículo 7º Resolución 0388 de 2013, *“Por el cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado”*.

<sup>19</sup> V.gr. el artículo 26 de la Resolución N° 0388 de 2013, modificado por el artículo 3 de la Resolución 677 de 2017, dispone que las mesas territoriales tendrán 28 cupos de los cuales 2 son para víctimas de delitos contra la vida y la libertad, 8 para víctimas del desplazamiento de los cuales 4 tienen que ser mujeres, 1 para víctimas LGTBI, etc. Bajo la misma lógica se establece la composición de las mesas departamentales -artículo 30- y la mesa nacional -artículo 34.

<sup>20</sup> Artículo 25 Resolución 0388 de 2013, *“Por el cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado”*

<sup>21</sup> Artículo 29 Resolución 0388 de 2013, *“Por el cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado”*

*departamentos donde se hubiere elegido Mesa de Participación. Los representantes de las víctimas connacionales en el exterior serán elegidos entre las Organizaciones de Víctimas Connacionales en el exterior inscritas y con postulados para la elección.”<sup>22</sup>*

Como puede observarse, lo relativo a la mesa de participación de las víctimas tiene amplio desarrollo no solo a nivel legal, sino también reglamentario, pues estas se han erigido como herramienta que permite y garantiza que las víctimas participen efectivamente e intervengan activamente en los programas y demás proyectos estatales que buscan conjurar, resarcir y reparar las violaciones de los derechos que les fueron desconocidos en razón del conflicto.

## **5. Caso concreto**

Decantado lo anterior corresponde, a la Sección abordar el asunto sometido a su consideración. En efecto, para el señor Hernández Vallejo la Resolución N° 1392 de 2016 debe declararse nula, toda vez que aquella varió el periodo de los representantes de víctimas en las mesas de participación.

Para entender a cabalidad el cargo, es menester precisar en qué consistió la modificación que el demandante alega como ilegal. En efecto, tal y como se explicó en precedencia, la UARIV expidió un protocolo para garantizar la efectiva participación de las víctimas del conflicto, instrumento contenido en la Resolución N° 0388 de 2013.

Fue en la citada resolución, en la que por primera vez se hizo alusión a lo relacionado con el periodo de los miembros de las mesas de participación, pues dicho aspecto no se reguló ni en la Ley 1448, ni en su decreto reglamentario, ya que los citados cuerpos normativos guardaron silencio respecto a ese punto.

En efecto, fue en los artículos 27, 31 y 35 de la Resolución N° 0338 de 2013 que se dispuso que la convocatoria para elegir a los representantes de las mesas de participación se realizaría cada año, de forma que se entendió que los representantes estarían en la mesa precisamente por dicho periodo.

---

<sup>22</sup> Artículo 33 Resolución 0388 de 2013, “*Por el cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado*”

Sin embargo, dicho lapso cambió con la Resolución 1448 de 2013 “por la cual se modifican disposiciones de la Resolución 0388 de 2013”, pues en ella se estableció que las mesas de participación serían elegidas para un periodo de 2 años, durante 10 años, comenzando el 20 de abril de 2013 y culminando el 10 de junio de 2021.

El esquema expuesto en los antecedentes de esta providencia, ilustrará como se fijaron los periodos de los representantes:

<b>Periodo</b>	<b>Mesas municipales</b>	<b>Mesas Departamentales y Distrital</b>	<b>Mesa Nacional</b>
1	Del 20 de abril de 2013 a 19 de abril de 2015	Del 20 de mayo de 2013 hasta 19 de mayo de 2015	Del 20 de junio de 2013 a 19 de junio de 2015
2	Del 20 de abril de 2015 a 19 de abril de 2017	Del 20 de mayo de 2015 hasta 19 de mayo de 2017	Del 20 de junio de 2015 a 19 de junio de 2017
3	Del 20 de abril de 2017 a 19 de abril de 2019	Del 20 de mayo de 2017 hasta 19 de mayo de 2019	Del 20 de junio de 2017 a 19 de junio de 2019
4	Del 20 de abril de 2019 a 10 de junio de 2021	Del 20 de mayo de 2019 hasta 10 de junio de 2021	Del 20 de junio de 2019 a 10 de junio de 2021

Sin embargo, a través del acto acusado se modificó la fecha en la que iniciarían y culminarían el periodo 3º y 4º, así:

<b>Periodo</b>	<b>Mesas municipales</b>	<b>Mesas Departamentales y Distrital</b>	<b>Mesa Nacional</b>
3	Del 20 de agosto de 2017	De 19 de septiembre de 2017	De 20 de octubre de 2017
4	20 de agosto de 2019	De 19 de septiembre de 2019	De 20 de octubre de 2019

En otras palabras, el cambio introducido en el acto acusado consistió en que el periodo de los representantes de las víctimas

en las mesas municipales N° 3 ya no iniciaría el 20 de abril de 2017 como estaba previsto, sino 4 meses más tarde<sup>23</sup>.

Hechas estas precisiones, la Sala debe establecer si por introducir el referido cambio en el periodo de las miembros de las mesas, la resolución acusada se encuentra viciada por desviación de poder y/o infracción de norma superior.

## 5.1 Desviación de poder

La desviación de poder, contemplada en el artículo 137 del CPACA como la *“desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”*, es una causal de nulidad de los actos administrativos que se presenta: *“cuando un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, cumpliendo las formalidades de procedimiento y sin incurrir en violación de la ley, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia”*<sup>24</sup>.

Al respecto, la Sección Quinta<sup>25</sup> sostuvo que aquella causal no sólo se materializa cuando se persigue un fin privado del titular de la competencia que expidió el acto, sino también en el evento en el que *“es posible constatar la existencia de una divergencia entre los fines realmente perseguidos y los que, según la norma aplicable deberían orientar la decisión administrativa”*<sup>26</sup>.

En otras palabras, existe desviación de poder cuando con un acto proferido por el funcionario competente y con sujeción a los aspectos externos de la legalidad, la administración pretende materializar una finalidad totalmente distinta a la que le fue asignada por la Constitución y/o por la ley.

---

<sup>23</sup> Es de anotar que el artículo 20D que se agregó a la Resolución N° 388 de 2013, en virtud del acto acusado, fue objeto de modificación a través de la Resolución N° 677 de 2017. Sin embargo, aquella no varió de manera sustancial lo relacionado con el periodo de los representantes, razón por la que el problema jurídico analizado por la Sala se mantiene incólume.

<sup>24</sup> Ver Sentencia C-456/98 M.P. Antonio Barrera Carbonell. En relación con la aplicación de la noción de desviación de poder en el ámbito constitucional ver la Sentencia C-1168/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet. El mismo análisis se encuentra en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 7 de septiembre de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00066-00. CP (E) Alberto Yepes Barreiro.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 31 de octubre de 2013, radicado N° 11001-03-28-000-2012-00040-00 CP. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>26</sup> Eduardo García de Enterría, Curso de Derecho Administrativo. Editorial Civitas S.A., Madrid, 1986, pág. 443.

La Sala encuentra que esta causal de nulidad no se encuentra materializada en el caso concreto, debido a que **no** está acreditado que el acto acusado se haya proferido con el propósito de preferir a unas víctimas sobre otras o con la finalidad de menoscabar el derecho de participación de las víctimas, como fines contrarios al ordenamiento jurídico.

Por el contrario, lo que está demostrado es que la modificación del periodo de los representantes de las mesas de participación buscaba precisamente, de un lado, garantizar la participación de la mayor cantidad de víctimas posibles y, de otro, fortalecer este espacio para que aquel no solo fuera más incluyente, sino que se articulara con los nuevos escenarios de participación que raíz de los Acuerdos de Paz se implementarían en el país.

En efecto, está probado que la variación del periodo se debió a: i) la necesidad de articular las mesas de participación con los espacios de participación creados en el Acuerdo de Paz y ii) permitir que en las mesas tuvieran asiento aquellas personas víctimas de las minas antipersonales y de la desaparición forzada.

Para corroborar lo anterior es menester transcribir, en extenso, algunos apartes de la motivación del acto acusado, pues de ellos se colige, sin ninguna duda, que **la finalidad que se pretendía alcanzar al modificar los periodos de los representantes no es arbitraria o ajena a la Constitución o la ley.** Veamos:

*“Que la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, como máxima instancia de representación de las víctimas y que ha liderado el proceso de participación, definió como prioridad en sus líneas de trabajo el acompañamiento al proceso de paz, especialmente en lo relacionado con los derechos de las víctimas y la necesidad de acompañar la primera fase de implementación del Acuerdo de Paz alcanzado por el Gobierno Nacional y las FARC E.P., la cual consiste en la entrada de lo acordado al Ordenamiento Jurídico Interno, así como el desarrollo del espacio amplio de participación establecido en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el Punto 5.1.3.7.*

*Que analizada la propuesta de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas sobre la necesidad ajustar el periodo de elecciones de las Mesas de Participación y dada la coyuntura del proceso de paz, entendiendo el derecho a la paz como el valor*

*superior para el Estado Colombiano, la Unidad para las Víctimas considera necesario articular los espacios de participación existentes con los espacios de los que trata el punto 5.1.37. del acuerdo final entre el Gobierno Nacional y las FARC - EP, "Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas*

*(...)*

*Que teniendo en cuenta la solicitud de la Mesa Nacional y las víctimas de minas antipersonales que hacen parte de algunas mesas de participación departamentales, distritales y municipales, y la relevancia del desminado humanitario en el marco de la implementación del acuerdo de paz, la Unidad considera importante abrir dentro de las mesas en los diferentes ámbitos territoriales, cupos para las víctimas de minas antipersonales, artefactos explosivos y municiones sin explotar. Lo anterior responde también a la necesidad de fortalecer y ampliar los espacios participativos existentes, generando una mayor sintonía con los retos que conlleva la etapa posterior a la terminación del conflicto.*

*Que en la misma lógica del punto anterior y como apoyo a la relevancia que se ha dado en el acuerdo de paz a la búsqueda de personas desaparecidas en el marco del conflicto armado, y atendiendo a que la desaparición forzada es un hecho victimizante reconocido por la Ley de Víctimas, es importante que se amplíe la composición y conformación de las mesas de víctimas, con el fin de que las víctimas de este hecho victimizante puedan participar en esta clase de espacios y puedan aportar desde su visión, conocimiento y experiencia, herramientas que permitan ser a las mesas de víctimas parte activa de la implementación de los acuerdos en materia de desaparición forzada.*

*Que en consonancia con lo anterior se hace necesario ampliar en cuatro cupos adicionales por cada una de las mesas de participación (municipales, distritales, departamentales y nacional), en donde dos cupos serán para las víctimas de Minas Antipersonas (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), y los otros dos cupos para las víctimas de Desaparición Forzada.*

*Que por todo lo anterior, la Unidad para las Víctimas reconoce la necesidad de ampliar y fortalecer el proceso de elección y conformación de las Mesas de Participación, a partir del mes de agosto de 2017”.*

Como puede observarse, la modificación no buscaba materializar un fin contrario a los intereses públicos o sociales, favorecer a los representantes de víctimas elegidos para el periodo N° 2 o hacer nugatorio el derecho de participación de las demás víctimas. Por el contrario, lo que se pretendía era precisamente exacerbar la participación haciéndola más incluyente.

Asimismo, es de resaltar que la variación al periodo de los representantes de víctimas se explica, debido a que una de las principales características del sistema de participación es que aquel está en constante construcción, toda vez que son las mismas víctimas las que articulan y edifican las propuestas de acuerdo a los debates realizados y las necesidades que se pretendan suplir.

Entender esto es de suma importancia, debido a que las mesas de participación no son estáticas, sino dinámicas, y precisamente en virtud de ese dinamismo fue que las mismas víctimas concluyeron que era necesario modificar el periodo de los representantes para que aquel no solo se articulara con los escenarios de participación contemplados en el punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final de Paz<sup>27</sup>, sino que en tales mesas también pudieran participar las víctimas de artefactos como las minas antipersonales y afines y ampliar el cupo para las de desaparición forzada.

Por supuesto, para la Sala tal objetivo, lejos de contrariar las finalidades previstas por la Constitución y la ley, lo que hace es precisamente materializarlas y maximizar el mandado esencial del estado participativo en el que se enmarca del derecho de participación de víctimas que se busca resaltar a través de las mesas de participación. Por ello, para esta Sala de Decisión el cargo de desviación de poder no se encuentra acreditado.

---

<sup>27</sup> El citado punto del Acuerdo de Paz establece: “El Gobierno Nacional y las FARC-EP acuerdan que en el marco del fin de conflicto es necesario fortalecer la Política de atención y reparación integral a víctimas, adecuarla a las necesidades y oportunidades de este nuevo contexto, y asegurar que contribuya de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación. Para ello el Gobierno Nacional pondrá en marcha un proceso efectivo con la más amplia participación posible de las víctimas y sus organizaciones, promoviendo espacios para la discusión de sus propuestas con las autoridades competentes. Este proceso se realizará en el marco de las instancias de participación de víctimas existentes, que serán ampliadas y fortalecidas para tal efecto, de manera que organizaciones de víctimas y víctimas que no hagan parte de estas instancias, puedan participar en este proceso. Con objeto de concretar lo anterior, se convocará y celebrará un evento de amplia participación con organizaciones de víctimas y víctimas incluyendo las que no hacen parte de estas instancias de participación. Se invitará a expertos académicos y organizaciones especializadas y de defensores y defensoras de derechos humanos.”

Como si lo anterior no fuera suficiente, la Sala desea resaltar que el demandante tampoco cumplió la carga de evidenciar por qué con la Resolución N° 1392 de 2016 la administración pretendió materializar un fin contrario a derecho.

En efecto, el Consejo de Estado en sus diversas secciones ha sostenido<sup>28</sup>, de manera reiterada, que la desviación de poder no puede presumirse sino que *“es preciso que se demuestre, al menos con indicios que permitan deducir, que a pesar de la apariencia de legalidad del acto, éste fue utilizado por la autoridad que lo produjo como un medio para buscar una finalidad que contraría la constitución o la ley, porque no corresponde al objetivo que se pretendió por el legislador al conceder la atribución de la que goza ese servidor público o cuerpo colegiado del Estado.”*<sup>29</sup>

En el caso concreto, el accionante no asumió la carga de la prueba en lo que concierne al cargo de nulidad de desviación de poder, debido a que no obra en el plenario ningún medio de convicción que permita avizorar que la decisión de modificar los periodos de los representantes de las mesas de participación hubiese tenido un fin distinto al de articular tal espacio con los Acuerdos de Paz y a permitir la participación de un nuevo grupo de víctimas, como así lo indica la motivación de los actos acusados.

En este orden de ideas, no cabe duda para la Sección Quinta que la censura planteada por el actor no está llamada a prosperar.

## **5.2 Infracción de normas en las que debería fundarse**

---

<sup>28</sup> Consultar entre otras Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 12 de marzo de 2009, rad. 2001-00269 (1012-05), MP. Luis Rafael Vergara Quintero; Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 3 de diciembre de 2009, rad. 2004-07326 (2259-07), MP. Víctor Hernando Alvarado Ardila; Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 5 de diciembre de 1997, radicado N° 8381 CP Delio Gómez Leyva, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de marzo de 2015, radicado N° 11001-03-28-000-2013-00047-00 y 11001-03-28-000-2013-00056-00 CP. Susana Buitrago Valencia y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 7 de septiembre de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00066-00. CP (E) Alberto Yepes Barreiro.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de julio de 2010, radicado n 11001-03-28-000-2009-00009-00 CP Susana Buitrago Valencia, reiterado en sentencia del 12 de marzo de 2015, radicado N° 11001-03-28-000-2013-00047-00 y 11001-03-28-000-2013-00056-00 CP. Susana Buitrago Valencia. En el mismo sentido se pronunció la Sección en sentencia del 8 de septiembre de 2005 en el radicado 52001-23-31-000-2003-01806-01(3644) con ponencia de Darío Quiñones Pinilla, oportunidad en la que se sostuvo: *“en casos como este [se refiere a la desviación de poder] corresponde al impugnante demostrar que la autoridad hizo uso de su facultad con propósitos distintos de aquellos previstos en la disposición que la confiere.”*

Para el señor Hernández Vallejo, la Resolución N° 1392 del 29 de diciembre de 2016 se encuentra viciada de nulidad, ya que con ella se transgredió: i) el artículo 2º Superior y ii) los artículos 192 y 193 de la Ley 1448 de 2011. Las normas que el actor considera desatendidas contemplan:

**“ARTÍCULO 2 DE LA CONSTITUCIÓN.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

(...)

**“ARTÍCULO 192.** *Es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma. Para esto se deberá hacer uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley, para lo cual deberá, entre otros:*

*Garantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en esta ley, el acceso a la información, el diseño de espacios de participación adecuados para la efectiva participación de las víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal.*

*Llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los planes, proyectos y programas que se diseñen y ejecuten en el marco de esta ley y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución Política. Estos ejercicios deberán contar con la participación de las organizaciones de víctimas.*

**ARTÍCULO 193. MESA DE PARTICIPACIÓN DE VÍCTIMAS.** *Se garantizará la participación oportuna y efectiva de las víctimas de las que trata la presente ley, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Para tal fin, se deberán conformar las Mesas de*

*Participación de Víctimas, propiciando la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, a fin de reflejar sus agendas.*

*Se garantizará la participación en estos espacios de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas, con el fin de garantizar la efectiva participación de las víctimas en la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen en virtud de la misma, participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables y llevar a cabo ejercicios de veeduría ciudadanía, sin perjuicio del control social que otras organizaciones al margen de este espacio puedan hacer.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Para la conformación de las mesas a nivel municipal, departamental y nacional, las organizaciones de las que trata el presente artículo interesadas en participar en ese espacio, deberán inscribirse ante la Personería en el caso del nivel municipal o distrital, o ante la Defensoría del Pueblo en el caso departamental y nacional, quienes a su vez ejercerán la Secretaría técnica en el respectivo nivel.*

*Será requisito indispensable para hacer parte de la Mesa de Participación de Víctimas a nivel departamental, pertenecer a la Mesa de Participación de Víctimas en el nivel municipal correspondiente, y para la Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, pertenecer a la mesa en el nivel departamental correspondiente.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Estas mesas se deberán conformar dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley. El Gobierno Nacional deberá garantizar los medios para la efectiva participación, a través de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.*

**PARÁGRAFO 3o.** *La Mesa de Participación de Víctimas a nivel nacional, será la encargada de la elección de los representantes de las víctimas que harán parte del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, los representantes ante el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas de acuerdo al artículo 164, así como los representantes del Comité de Seguimiento y Monitoreo que establece la presente Ley. Representantes que serán elegidos de los integrantes de la mesa.*

*Las Mesas de Participación de Víctimas a nivel territorial serán las encargadas de la elección de los representantes de las víctimas que*

*integren los Comités Territoriales de Justicia Transicional de que trata el artículo 173.*

**PARÁGRAFO 4o.** *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá establecer el procedimiento para que las instancias de organización y participación de la población desplazada, existentes al momento de expedición de la presente ley, queden incorporadas dentro de las mesas de que trata el presente artículo.”*

Bajo este panorama, la Sala advierte que al modificar el periodo de los representantes de las mesas de participación, la Resolución N° 1392 de 2016 no desconoció las normas en las que debía fundarse, lo anterior debido a que:

**5.2.1** Al variar el periodo de los representantes de las mesas de participación no se violaron los fines del Estado contemplados en el artículo 2º de la Constitución. Por el contrario, como se expuso en el capítulo que antecede con la citada resolución lo que se pretendía era de un lado, articular los escenarios de participación con los creados en el Acuerdo de Paz y, de otro, garantizar la inclusión de víctimas que no tenían asiento en las mesas.

En este orden de ideas, es claro que el acto acusado no solo no está en contravía con los fines del Estado, sino que los materializa y hace efectivos respecto de las víctimas del conflicto armado.

**5.2.2** Ninguna de las normas invocadas en la demanda establece un periodo de los representantes de víctimas en las mesas de participación distinto a lo dispuesto en el acto acusado, de forma que no puede predicarse una vulneración. De hecho, aquellas solo contienen regulaciones generales, pero ninguna de ellas aluden al periodo de representación.

En efecto, de la simple lectura de las disposiciones acusadas se desprende que **ninguna** de ellas tiene relación con la materia que al demandante le causa censura, esto es, lo relacionado con el periodo de los representantes en las mesas de participación, pues ni el artículo 2 constitucional, ni los artículos 192 y 193 de la Ley 1448 de 2011 hicieron mención alguna a ese asunto.

De hecho, como quedó expuesto en el acápite N°4 de esta providencia, las referidas disposiciones normativas consagraron,

únicamente, los lineamientos generales de las mesas de participación, y en lo que atañe a la designación de sus miembros solo consagraron el sistema escalonado, pero nada se dijo sobre el periodo de sus representantes.

Así pues, es claro que el acto acusado no está en contradicción **con las normas invocadas en la demanda** y, por ello, concuerda con el Ministerio Público en el sentido que lo reglado en la resolución acusada respecto a los periodos no desborda o contradice lo establecido en las normas que el señor Hernández Vallejo citó como infringidas.

**5.2.3** A través del acto acusado, lo que se busca es garantizar precisamente que la efectiva participación de las víctimas en la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión, pues de su parte motiva se desprende que lo que se pretendía al variar el periodo era: i) articular los espacios de participación de víctima con el acuerdo de paz y ii) permitir que en la mesa tuvieran asientos víctimas de minas antipersonas y desaparición forzada.

En consecuencia, lejos de menoscabar la efectiva participación como sostiene el señor Hernández Vallejo, el acto acusado dispone el fortalecimiento de las mesas respondiendo a las necesidades de las víctimas en razón de la nueva coyuntura social y política, pues de mantener el sistema como estaba y sin modificaciones, no habría sido posible articularlo con la realidad evidenciada por las víctimas y los negociadores de los Acuerdos.

**5.2.4** No se concede “*poder vitalicio*” como asegura el actor, pues el acto acusado lejos de “hegemonizar”, unificar o disolver los periodos los mantiene; luego no es cierto que con ello se desconozca el derecho de participación de las víctimas, ya que estas pueden seguir eligiendo a sus representantes cada cierto lapso de tiempo.

**5.2.5** En lo que atañe al argumento, según el cual se defraudó al electorado que votó con el convencimiento que los representantes estarían por dos años y no por dos años y 6 meses<sup>30</sup>, la Sala observa que lo cierto es **que en el caso concreto**, la ampliación

---

<sup>30</sup> En realidad 2 años y 4 meses.

del periodo de tales representantes está avalada por el ordenamiento jurídico ya que:

i) Aquella se erigió como una **medida proporcional**, según el propósito perseguido en la resolución acusada, esto es, articular las mesas para incluir lo pactado en el Acuerdo de Paz y a nuevas víctimas.

ii) Era menos gravoso para las víctimas ampliar el periodo de los representantes elegidos para el periodo N° 2 , que ordenar la disolución de las mesas hasta tanto se hicieran los ajustes pertinentes para elegir a los representantes con el periodo ya ajustado. En este orden de ideas, se puede considerar que la ampliación del periodo de los citados representantes se erigió como un “*régimen de transición*” que pretendía que las víctimas pudieran continuar con sus actividades en la mesa, pero sin tener que descartar las modificaciones que se tenían que realizar.

iii) La modificación tuvo una finalidad admisible constitucionalmente, pues como se ha sostenido a lo largo de esta providencia, aquella lo que pretendía era mejorar y hacer más incluyentes las mesas; en consecuencia, la ampliación del periodo de los representantes se torna como una medida adecuada y justificada para obtener ese fin.

Conforme a las razones expuestas, la Sección encuentra que el cargo de infracción de norma superior también debe ser despachado desfavorablemente.

## **6. Conclusión**

Ninguno de los cargos de la demanda lograr desvirtuar la presunción de legalidad de la que goza el acto objeto de estudio, y por lo tanto, la Sala negará las pretensiones de la demanda que buscaban la anulación de la Resolución N° 1392 del 29 de diciembre de 2016 proferida por la Unidad UARIV “*Por la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Resolución 0388 de 2013, la Resolución 01448 de 2013, la Resolución 0828 de 2014 y la Resolución 01281 de 2016 por medio de la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado y se dictan otras disposiciones*”.

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 impetrada por el señor Víctor Hernández Vallejo contra la Resolución N° 1392 de 29 de diciembre de 2016 proferida por la UARIV.

**SEGUNDO: ADVERTIR** a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede ningún recurso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero