



## **NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección de los representantes de la mesa nacional de participación efectiva de víctimas por el hecho victimizante del desplazamiento forzado / NULIDAD ELECTORAL – Marco jurídico de la mesa de participación de víctimas**

[E]l objeto de la Ley 1448 de 2011 es establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas que posibiliten el efectivo goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. Dentro de las medidas administrativas previstas para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, se estableció como pilar fundamental la participación efectiva de éstas en el diseño, implementación y ejecución de los planes, proyectos y programas que se creen en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Para cumplir dicho cometido, se estableció como obligación estatal el uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley, con miras a garantizar: i) los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión y seguimiento que para ello se provean, ii) el acceso a la información, iii) el diseño de espacios adecuados para la efectiva participación en los niveles nacional, departamental y municipal y, iv) la creación de ejercicios de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los planes, proyectos y programas que se diseñen y ejecuten en el marco de la Ley 1448 de 2011 y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución Política. (...). [L]as mesas de participación efectiva se constituyen en uno de los espacios de interlocución que el Estado les ofrece a las víctimas para garantizar su participación activa, informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y hacer seguimiento de las políticas que los afectan, es decir, se constituyen en la materialización de la garantía que la población afectada por el conflicto y debe ser escuchada de manera directa en los niveles municipal, departamental, distrital y nacional. Igualmente, el Decreto 4800 de 2011, definió las mesas de participación efectiva de víctimas, como los espacios de trabajo temático y de participación efectiva, destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011. Así mismo, estableció que dichas mesas estarán conformadas por sus organizaciones y las organizaciones defensoras de sus derechos; sin embargo, quienes no estén organizados tendrán derecho a la participación efectiva haciendo conocer sus observaciones, propuestas y opiniones, a través de intervenciones o escritos dirigidos a las mesas de participación o de forma directa a las entidades públicas encargadas de implementar la Ley 1448 de 2011. De esta manera, con el fin de garantizar la participación efectiva, le corresponde a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV- y a todas las instancias de decisión dar a conocer sus pronunciamientos y habilitar mecanismos de publicación que faciliten que las víctimas que no hacen parte de ninguna forma organizativa ya sea por decisión propia o que presentan mayores dificultades para hacer parte de los escenarios de toma de decisiones, como niños, niñas y adolescentes y personas con algún tipo de discapacidad, conozcan las decisiones adoptadas.

## **NULIDAD ELECTORAL - Proceso de elección de los miembros de las mesas de participación de víctimas**

La UARIV (...) expidió la Resolución No. 0388 del 10 de mayo de 2013, por medio de la cual adoptó el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado. (...). A su turno, el artículo 16 de la misma disposición establece los



requisitos para ser miembro de las mesas de participación de víctimas, así: 1. Estar inscrito en el registro único de víctimas (RUV). 2. Haber sido postulado por una organización de víctimas (OV), debidamente inscrita en su respectivo ámbito territorial. 3. Cumplir con la debida idoneidad para representar un hecho victimizante o un sector social victimizado (enfoques diferenciales), lo que se probará con cualquier prueba sumaria que aporte la víctima. 4. No tener antecedentes penales, ni disciplinarios, con excepción de delitos políticos o culposos. 5. En caso de ser funcionarios públicos, o contratistas del Estado, a cualquier nivel, que sus funciones u obligaciones derivadas de su condición o contrato, no tengan relación directa con la política pública de víctimas. A renglón seguido, se establece el procedimiento de elección de los miembros de las mesas de participación, sistema que se erige de manera escalonada en la designación de los miembros de cada una de las mesas, dado que se eligen los representantes dependiendo del nivel territorial, esto es, municipal o distrital, departamental o nacional. (...). Su convocatoria se hará a través de los personeros municipales o distritales, quienes además deben ejercer la secretaría técnica de la respectiva elección de la mesa municipal o distrital. Para este fin se debe contar con el apoyo del correspondiente alcalde y de la UARIV. Tratándose de las mesas departamentales, éstas “se elegirán de las organizaciones 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”, su convocatoria se hará a través del defensor regional, quien se encargará de ejercer la secretaría técnica de la elección, con apoyo del correspondiente gobernador y la UARIV. Finalmente, la mesa nacional “se elegirá por medio de los delegados de cada uno de los 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.”

**NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección de los representantes de la mesa nacional de participación efectiva de víctimas por el hecho victimizante del desplazamiento forzado / NULIDAD ELECTORAL – No se desvirtuó la presunción de legalidad del acto acusado**

En el presente caso, la parte actora persigue la nulidad de la elección de los representantes principales y suplentes de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas por el hecho victimizante del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que se desconoció el parágrafo segundo del artículo 34 de la Resolución 388 del 2013, modificada por la 828 de 2014, proferida por la UARIV al omitir realizar una segunda votación dado que se presentó un empate en la primera, en la medida que la mencionada norma dispone “en caso de existir empate en la segunda votación, la Secretaria Técnica realizará sorteo para definir el suplente”. Adicionalmente, reprocha que se desconoció la mentada resolución en la medida en que se designó a los suplentes de forma consecutiva y no uno por cada candidato principal según dispone la norma al determinar que “cada integrante de la Mesa Nacional de participación tendrá un (1) suplente, en caso de presentarse vacancia temporal o absoluta, el cual deberá ser el siguiente en votación al momento de la elección”. (...). De la lectura completa de la norma, se extrae con claridad que cada integrante (principal) de la Mesa de Participación tendrá uno que lo supla, para efectos de sus vacancias, a su vez, refiere que éste será el que ocupe la siguiente votación en la correspondiente elección, así mismo, también precisa que cuando el representante es mujer su respectiva suplente deberá ser





mujer y en el caso de que sea un hombre podrá suplirlo una persona de cualquier género, ello en aras de garantizar la equidad dentro de la Mesa, por último del aparte que se destaca, indica que en caso de un empate en la segunda votación se deberá efectuar un sorteo para definir el suplente. En este punto, es menester precisar, que cuando la norma habla de “empate en la segunda votación”, ello se refiere a los suplentes, que como se dijo son quienes no obtuvieron la votación más alta, que constituiría la “primera votación”, sino que ocuparon un segundo lugar en votación, en ningún momento está aludiendo la norma a la realización de un nuevo proceso electoral. En ese orden de ideas, tanto del tenor literal, como de la lectura sistemática de la norma que se invoca como desconocida, es claro que la “segunda votación” no significa la repetición de la contienda electoral como erradamente lo considera la demandante. (...). Del mencionado proceso electoral, la Sala no observa, alguna vulneración al protocolo de participación de víctimas consagrado en la Resolución 0388 de 2013, específicamente, el parágrafo segundo del artículo 34, pues se insiste que si bien la norma no refiere como proveer las vacantes en caso de empate, en cuanto a los candidatos principales, la Secretaría Técnica en aras de realizar el proceso electoral, aplicó analógicamente lo previsto para las suplencias y procedió a dirimir el asunto por medio de sorteo, circunstancia que para la Sala no representa el desconocimiento alegado por la parte actora. (...). De la interpretación sistemática del protocolo de participación efectiva de las víctimas citadas en la presente providencia se deduce, que cuando la Secretaría Técnica realiza una lista de suplentes, lo hace con el fin de que cuando se presente una situación de vacancia de un miembro, lo reemplace su respectivo suplente en el orden numérico establecido. Ese orden de ideas, para la Sala resulta equivocada la apreciación de la actora, en la medida en que por el hecho que se conforme la lista de suplentes, no significa que esta sea consecutiva y quien tenga el primer lugar deba ocupar todas las suplencias, pues entenderlo de esa manera sería desconocer las reglas electorales del proceso, las cuales son clara en indicar que debe haber un suplente por cada miembro de la Mesa de participación efectiva de víctimas.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1448 DE 2011 – ARTÍCULO 1 / LEY 1448 DE 2011 – ARTÍCULO 192 / LEY 1448 DE 2011 – ARTÍCULO 194 / DECRETO 4800 DE 2011 – ARTÍCULO 264 / DECRETO 4800 DE 2011 – ARTÍCULO 265 / DECRETO 4800 DE 2011 – ARTÍCULO 266 / DECRETO 4800 DE 2011 – ARTÍCULO 285

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá, D. C., diez (10) de diciembre de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00049-00**

**Actor: YALILE GARCÍA CALLE**

**Demandado: REPRESENTANTES DE LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN**





## **EFFECTIVA DE VÍCTIMAS POR EL HECHO VICTIMIZANTE DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO, PERÍODO 2019-2021**

**Referencia: NULIDAD ELECTORAL** - Revisión de legalidad del acto de elección por presuntamente incurrir en desconocimiento del procedimiento electoral

### **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

Procede la Sala a decidir mediante sentencia, la demanda presentada por la señora Yalile García Calle contra el acto de elección de los representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas por el hecho victimizante del desplazamiento forzado, para el período 2019-2021.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **1.1. Demanda**

1. La ciudadana Yalile García Calle, interpuso el 5 de diciembre de 2019 demanda de nulidad electoral<sup>1</sup>, con el fin de que se anule la elección de los representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas por el hecho victimizante del desplazamiento forzado para el período 2019-2021.

##### **1.1.1. Pretensiones**

2. La demandante solicitó:

- Que se declare la nulidad del acto mediante el cual se eligió a los representantes del hecho victimizante del desplazamiento forzado en la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas del 6 de noviembre de 2019, por vulnerar el Decreto 4800 de 2011 y las Resoluciones 0388, 0588, 01448 de 2013 y 0828 de 2014.

##### **1.1.2. Hechos y omisiones fundamento del medio de control**

3. Relató la demandante, que el 6 de noviembre 2019, acudió a la reunión para designar a los representantes principales y suplentes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, la cual se realizó de conformidad con el Protocolo de Participación Efectiva, contenido en la Resolución 0388 de 2013, para lo cual se postularon como candidatos principales 9 mujeres y 11 hombres por el grupo victimizante correspondiente al desplazamiento forzado.

<sup>1</sup> Folios 1 a 10, 19 y 20 del cuaderno 1.



4. Subrayó, que para efectos de llevar a cabo la votación, a cada participante se le asignó un número consecutivo y 2 minutos para hacer una presentación, para que posteriormente procedieran a plasmar su voto, trámite en el que resultaron favorecidos los señores Nini Cardozo y Orlando Burgos con 4 sufragios y Carmen Villalba con 3, los cuales obtuvieron su lugar en la Mesa de Víctimas en representación del hecho victimizante del desplazamiento forzado; es decir solo se pudieron proveer 3 puestos de los 10 a los cuales tienen derecho, según lo disponen el numeral 4 del artículo 34 de la Resolución No. 0828 de 2014<sup>2</sup>.

5. Indicó que, como los demás candidatos principales quedaron empatados en la votación, para proveer los 7 cupos faltantes la secretaría técnica<sup>3</sup>, procedió a efectuar un sorteo. Asimismo, adujo que bajo la misma modalidad, se escogieron a los suplentes.

6. Afirmó que el 7 de noviembre de 2019, realizó una denuncia ante la Procuraduría General de la Nación, la Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas, la Procuraduría delegada que hace seguimiento al Acuerdo de Paz, el Ministerio del Interior, Organización Defensora de los Derechos de las Víctimas, la personería (sin especificar a cual se refería), la Defensoría del Pueblo aduciendo las irregularidades que tuvieron lugar en el proceso de designación de los representantes principales y suplentes en la Mesa de Víctimas por el hecho victimizante del desplazamiento forzado.

### 1.1.3. Concepto de la violación y normas violadas

7. En primer lugar, sostuvo que con la elección de los representantes principales por el hecho victimizante del desplazamiento forzado en la Mesa Nacional de Víctimas se vulneró el derecho de participación efectiva, teniendo en cuenta que faltando por proveer 7 miembros principales de la Mesa Nacional de Víctimas, los organizadores decidieron suplir dichas vacantes por sorteo desde la primera votación, contrariando el parágrafo segundo del artículo 34 de la Resolución 388 del 2013<sup>4</sup>, el cual dispone que *“en caso de existir empate en la segunda votación, la Secretaria Técnica realizará sorteo para definir el suplente”*, lo que supone que de presentarse igualdad en la primera votación debió efectuarse una segunda.

8. En segundo lugar, refirió que respecto de la elección de los suplentes también se vulneró el referido protocolo, toda vez que fueron elegidos por sorteo

<sup>2</sup> **Artículo 34. COMPOSICIÓN DE LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE VÍCTIMAS.** Para la elección de los integrantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas se elegirán los siguientes representantes:

4. Diez (10) representantes de desplazamiento forzado, elegidos entre los delegados departamentales de este hecho victimizante, de los cuales por lo menos cinco (5) tendrán que ser mujeres.

<sup>3</sup> **Artículo 36. AGENDA Y DESARROLLO DE LA ELECCIÓN DE LA MESA NACIONAL.** El Defensor del Pueblo convocará y ejercerá la Secretaría Técnica de la elección de Mesa Nacional de Participación de las Víctimas

<sup>4</sup> **Parágrafo Segundo.** Cada integrante de la Mesa Nacional de Participación tendrá un (1) suplente, en caso de presentarse la vacancia temporal o absoluta, el cual deberá ser el siguiente en votación al momento de la elección y conformación de la Mesa, teniendo en cuenta el hecho victimizante y enfoque diferencial por el cual fue elegido el titular. De una mujer su suplente deberá ser la mujer que continuó en votación con el fin de garantizar la paridad de género al interior de las mesas de participación; de un hombre la suplencia será la siguiente votación, sin importar si es hombre o mujer. En caso de existir empate en la segunda votación, la Secretaría Técnica realizará sorteo para definir el suplente.



asignándoles un número consecutivo a cada uno (1er suplente, 2do suplente...), lo que a su juicio quiere decir que quien obtuvo el primer puesto es la persona que deberá cubrir la suplencia de todos los principales, aunque la norma en el párrafo anterior es clara al establecer que *“cada integrante de la Mesa Nacional de participación tendrá un (1) suplente, en caso de presentarse vacancia temporal o absoluta, el cual deberá ser el siguiente en votación al momento de la elección”*.

9. En consecuencia, reiteró que, al efectuar la elección por sorteo, desde la primera votación, se vulneró el derecho que tenían los representantes principales y suplentes por el hecho victimizante del desplazamiento forzado a que se realizara una segunda elección; además insistió en que el proceso de designación de los suplentes no fue el correcto teniendo en cuenta que éstos debían ser elegidos uno por cada principal y no como erróneamente se hizo de forma consecutiva.

## 1.2 Actuaciones Procesales

### 1.2.1 Admisión de la demanda

10. Con auto del 24 de julio de 2020<sup>5</sup>, la Magistrada Ponente admitió la demanda y ordenó las notificaciones respectivas.

### 1.2.2 Contestación de la demanda

#### 1.2.2.1 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

11. En escrito del 14 de agosto de 2020, por intermedio de apoderado, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, para lo cual indicó que no puede ser declarada responsable dentro del presente asunto, por cuanto en el proceso de elección de los miembros de la Mesa Nacional, solo participan los delegados departamentales de cada hecho victimizante y enfoque diferencial, tal como lo establece el parágrafo 2 del artículo 17 de la Resolución 828 de 2014<sup>6</sup>, por medio del cual se establece el protocolo de participación efectiva de víctimas, en compañía de la secretaría técnica la cual se encuentra en cabeza de la Defensoría del Pueblo, *“quien es la encargada de garantizar, asesorar y asistir este proceso electoral, en consecuencia denótese su señoría que la Unidad para las Víctimas no interviene en este proceso democrático pues el mismo Protocolo de Participación así lo establece”*.

12. Advirtió que la función de la entidad en el proceso de elección, está limitada a garantizar condiciones operativas para el desarrollo del proceso electoral, lo que quiere decir que simplemente se encarga de proporcionar, *“transporte, alimentación, logística, espacio físico y gastos de viaje de las sesiones de las mesas, y las*

<sup>5</sup> Esta demanda fue presentada inicialmente ante los juzgados administrativos de Bogotá.

<sup>6</sup> El artículo 17 de la Resolución 828 de 2014. PARÁGRAFO 2o. La conformación de la Mesa Nacional se hará en elecciones separadas por cada hecho victimizante y enfoque diferencial, donde sólo podrán participar los delegados departamentales de cada hecho y enfoque



sesiones preparatorias a los miembros del Comité Ejecutivo, mas no en el proceso electoral propiamente dicho”, en ese orden de ideas al no participar la UARIV en la elección es evidente su falta de legitimación. Concluyó que si bien la entidad profirió el protocolo de participación efectiva de las victimas reiteró que no está dentro de sus funciones la aplicación del mismo.

### 1.2.2.2. Defensoría del Pueblo

13. Por memorial presentado por su apoderado el 20 de agosto de 2020, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, para lo cual propuso la excepción que denominó *“no existe violación al principio de participación efectiva en la elección de los miembros de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas por el hecho victimizante del desplazamiento forzado”*, la cual sustentó indicando que la interpretación de las normas que regulan el proceso de elección no es correcta, dado que el protocolo no determina, que cuando se presenten empates entre los participantes, deba realizarse un nuevo proceso electoral.

14. Así mismo, refirió que cuando el parágrafo del artículo 34 del protocolo de participación efectiva *“alude a la persona que sigue en votación, a lo que se refiere es a aquella persona que obtuvo el segundo lugar en el conteo de los votos. Sin perder de vista esto, la norma establece que en caso de existir empate en la segunda votación, la secretaria técnica realizará sorteo para definir el suplente. Quiere decir que si varios aspirantes obtienen la misma cantidad de votos y ésta los ubica a todos como la segunda votación más alta, la secretaria técnica debe proceder a hacer un sorteo para dirimir el empate”*.

15. En esa medida, indicó que cuando el artículo aludido refiere que *“en caso de existir empate en la segunda votación. La Secretaría Técnica realizará sorteo para definir el suplente”*, a lo que se refiere, es la forma de dirimir los empates entre quienes se encuentren en la votación más alta, y el procedimiento que se debe adoptar para designar sus suplentes.

16. Adicionalmente, refirió que no existe una regulación para dirimir los empates para la elección de los miembros principales de la Mesa nacional, por lo que resulta aplicable de manera analógica el artículo 183 del código electoral, así mismo precisó, que en un proceso electoral debe velarse por la eficacia del voto.

17. Por otra parte, presentó la excepción de *“inexistencia de los presupuestos para dictar sentencia anulatoria de la elección”*, para lo cual solicitó la aplicación del artículo 287 de la Ley 1437 de 2011, y explicó que para la procedencia de la anulación del acto electoral, es necesario que en el proceso de elección exista una irregularidad de tal magnitud que de practicarse nuevas votaciones los resultados serían distintos, circunstancia que no está demostrada en el presente asunto.

### 1.3. Auto de traslado para alegar de conclusión



18. El 4 de julio de 2020, el Presidente de la República, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, dictó el Decreto Legislativo 806, con la finalidad de adoptar medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia.

19. En razón de ello, se dictaminó: *“Que para la jurisdicción de lo contencioso administrativo se establece la posibilidad de proferir sentencia anticipada cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas; cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten; cuando se encuentre probada la cosa juzgada, la transacción, la caducidad, la conciliación, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa, y en caso de allanamiento de conformidad con el artículo 176 de la Ley 1437 de 2011. Con esta medida los jueces administrativos podrán culminar aquellos procesos que se encuentran en los supuestos de hecho señalados y se evitará adelantar la audiencia inicial, de pruebas y/o la de instrucción y juzgamiento, circunstancia que agilizará la resolución de los procesos judiciales y procurará la justicia material”.*

20. Dicha medida quedó establecida en el artículo 13, numeral 1° del Decreto Legislativo 806 de 2020 que dispone:

*“Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada: 1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito...”*

21. En ese orden de ideas, al cumplirse los presupuestos de los artículos 13.1 ibídem y 181 de la Ley 1437 de 2011, mediante auto del 19 de octubre de 2020, se brindó a los sujetos procesales la oportunidad de alegar de conclusión por el término de 10 días, toda vez que no se estimó necesario celebrar audiencia de alegaciones y juzgamiento, debido a que se contaba con la ilustración suficiente sobre las cuestiones objeto de discusión.

#### **1.4. Alegatos de conclusión**

##### **1.4.1. UARIV**

22. La entidad, mediante apoderado judicial, el 5 de noviembre de 2020, reiteró los argumentos planteados en el escrito de contestación de la demanda.

#### **1.5. Concepto de la Agente del Ministerio Público**

23. Solicitó negar las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos:





24. Estimó, que la demandante hace una lectura errada de los artículos 34<sup>7</sup> y 20c<sup>8</sup> del protocolo de participación de víctimas, los cuales aduce como desconocidos, dado que de los mismos, no se deduce que éstos señalen que ante un empate lo procedente sea realizar una nueva votación. Agregó que la referida normatividad, no tiene una regla para la asignación de las vacantes principales para cada hecho victimizante en caso de empate, pues de ellas solamente se extrae una solución cuando la paridad se presenta al momento de proveer las plazas de los suplentes.

25. Afirmó que el error de la actora, es fruto de una lectura fragmentada de las disposiciones mencionadas y una interpretación contraria a su contenido, dado que si bien es cierto, hacen alusión a la frase “segunda votación”, ello no hace referencia realizar segundas votaciones, sino al candidato que sigue en el orden de votos a quien obtuvo la primera o máxima votación.

26. Teniendo en cuenta lo anterior, indicó que por el hecho de haber asignado las vacantes por azar no se genera ningún desconocimiento de las reglas que rigen la elección demandada, dado que ésta responde a una herramienta a la que se acude en los procesos electorales para definir empates, que sí bien no está previsto en el protocolo, se utilizó de forma analógica pues la regulación sí prevé este mecanismo para los casos en que los empates se presenten al momento de proveer las plazas de los suplentes.

27. Por último, añadió que las instrucciones para el desarrollo de las elecciones y el escrutinio quedó reseñado que “*en caso de empates en votos, se realizará un sorteo con los postulados empatados (titulares y suplentes)*”, en esa medida concluyó que no observa ninguna irregularidad en el proceso electoral.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

28. Teniendo en cuenta que el acto objeto de control no tiene antecedentes en la jurisdicción por tratarse la Mesa Nacional de Participación de Víctimas de un espacio creado recientemente con la Ley 1448 de 2011, sin embargo, por el

<sup>7</sup> “**Parágrafo 2.** Cada integrante de la Mesa Nacional de Participación tendrá un (1) suplente, en caso de presentarse la vacancia temporal o absoluta, el cual deberá ser el siguiente en votación al momento de la elección y conformación de la Mesa, teniendo en cuenta el hecho victimizante, enfoque diferencial y víctimas connacionales en el exterior por el cual fue elegido el titular. De una mujer su suplente deberá ser la mujer que continuó en votación con el fin de garantizar la paridad de género al interior de las mesas de participación; de un hombre la suplencia será la siguiente votación, sin importar si es hombre o mujer. **En caso de existir empate en la segunda votación, la secretaría Técnica realizará sorteo para definir el suplente.** (negrilla fuera de texto)”

<sup>8</sup> **ARTÍCULO 20C. SUPLENCIAS.** <Artículo adicionado por el artículo 8 de la Resolución 828 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> En el Acta de elección de las mesas de participación, las Secretarías Técnicas deberán especificar a los representantes elegidos por cada uno de los cupos a proveer, tanto titulares y sus suplentes. **Se entenderá por suplente al segundo en votación por cada uno de los cupos a proveer por los diferentes hechos victimizantes y enfoques diferenciales**, de una mujer su suplente será la mujer que le continúe en votación, con el fin de garantizar la paridad de género al interior de las mesas de participación; de un hombre la suplencia será la siguiente votación, sin importar si es hombre o mujer. **En caso de existir empates en la segunda votación, la Secretaría Técnica realizará sorteo para elegir al suplente.** El suplente será convocado por la Secretaría Técnica, ante la falta temporal o absoluta del titular, de acuerdo a los artículos 20A y 20B del protocolo de participación. (negrilla fuera de texto)



criterio material considera la Sala como pasará a explicarse, la legalidad de este acto le corresponde a ésta.

29. La jurisdicción de lo contencioso administrativo de conformidad con el artículo 104<sup>9</sup> de la Ley 1437 de 2011, está instituida para conocer de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetas al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

30. Respecto al punto la Sección Tercera de la Corporación con ponencia del Magistrado Enrique Gil Botero<sup>10</sup> luego de analizar históricamente el inciso primero de la norma referida, expresó que el objeto de la jurisdicción contencioso administrativa es el siguiente:

*“a. A la jurisdicción de lo contencioso administrativo le pertenecen los procesos asignados por la Constitución Política y por leyes especiales.*

*b. La jurisdicción de lo contencioso administrativo también conoce de los conflictos que se originen en un “acto, contrato, hecho, omisión u operación”, siempre que se encuentren sujetos al derecho administrativo; prevaleciendo en esta idea el régimen jurídico aplicable a la actuación, como una de las manifestaciones del criterio material de asignación de la jurisdicción.*

*c. Además de lo anterior -es decir, sumados los criterios-, el art. 104 también se sirvió del criterio orgánico para afinar la asignación de la jurisdicción. Señaló que así mismo es necesario que una de las partes del litigio o controversia sea una entidad estatal o un particular.*

*Para entender qué y quién es una entidad estatal, el párrafo de la misma norma definió qué debe entenderse por este concepto, para los solos efectos de la jurisdicción.*

*d. Sobre las entidades estatales –criterio orgánico-, en particular, advierte que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de sus conflictos y litigios originados en “actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones”, siempre que*

<sup>9</sup> **ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.
2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.
3. Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes.
4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.
5. Los que se originen en actos políticos o de gobierno.
6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.
7. Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado.

**PARÁGRAFO.** Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C, sentencia del 21 de noviembre de 2013, proceso Rad. **76001-23-31-000-2012-00002-01(46027)**, M.P. **Enrique Gil Botero**





*éstos se encuentren estén sujetos al derecho administrativo, prevaleciendo esta exclusiva manifestación del criterio material de asignación de la jurisdicción.*

*Esto significa que, tratándose de estos sujetos del proceso, no importa si ejercen o no función administrativa, sino que el conflicto provenga de una cualquiera de aquellas manifestaciones de su voluntad, y que estén sujetas al derecho administrativo.*

*e. Sobre los particulares -criterio orgánico-, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de sus conflictos y litigios originados en “actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones”, siempre que éstos se encuentren sujetos al derecho administrativo –criterio material-, además de que se produzcan en ejercicio de la función administrativa –criterio material-.*

*Esto significa que, tratándose de estos sujetos del proceso, es determinante establecer: si ejercen función administrativa, si el conflicto proviene de una cualquiera de aquellas manifestaciones de su voluntad, y si están sujetas al derecho administrativo”.*

31. De lo señalado, por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la jurisdicción contencioso administrativa conoce de (I) los procesos, atribuidos por la Constitución y las leyes especiales, asimismo (II) de los conflictos que se originen por actuaciones administrativas, entre ellas: “acto, contrato, hecho, omisión u operación” que estén sujetos al derecho administrativo. (III) También, se precisó que para que la controversia sea objeto de la jurisdicción es necesario que una de las partes sea una entidad pública<sup>11</sup> o un particular siempre y cuando ejerza una función administrativa.

32. Sobre, cuándo se materializa la función administrativa, la Sala de Consulta y Servicio Civil de la Corporación<sup>12</sup> ha dicho que se trata de una actividad estatal que puede ser realizada por órganos, autoridades públicas o particulares, con la finalidad exclusiva de materializar derechos, normas y principios constitucionales.

33. Es así como de acuerdo con el criterio material, la función administrativa se entiende como la actividad del poder estatal para materializar atribuciones, derechos y principios de la parte dogmática de la Constitución, siendo una manifestación de ésta, la producción de actos administrativos.

<sup>11</sup> Para efectos de la definición el párrafo del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 estableció que (...) se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%”

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 30 de julio de 2019, proceso Rad. **11001-03-06-000-2019-00051-00(2416) M.P. Germán Alberto Bula Escobar.**

“Corresponden en principio a actividades encomendadas al ejecutivo y dirigidas a la aplicación de la Constitución, de la ley, y de los ordenamientos inferiores.

En un sentido más amplio y acorde con nuestra realidad institucional, por función administrativa se entiende aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados por la ley, y que, excepto para las supremas autoridades administrativas, se caracteriza por la presencia de un poder de instrucción.

Entonces, el género es la función pública y una de sus especies es la función administrativa, de suerte que su primera característica es la de ser inherente al poder del Estado.

Así las cosas, la función administrativa es siempre actividad del poder estatal, sea que se realice por órganos o autoridades públicas o por particulares, con la finalidad de materializar los derechos y principios consignados en la parte dogmática de la Constitución.





34. De acuerdo con lo anterior, es pertinente recordar que en el presente caso, la pretensión busca la nulidad de la elección de los representantes por el hecho victimizante del desplazamiento forzado en la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, que como se precisará mas adelante, es un espacio de participación efectiva, destinado para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de la ejecución de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011.

35. El asunto es objeto de la jurisdicción contencioso administrativo, por cuanto en el procedimiento de elección participan autoridades públicas como lo son la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Defensoría del Pueblo. Además, porque de acuerdo con la estructura organizacional de la unidad especial antes mencionada, 2 representantes de la Mesa Nacional de Participación hacen parte de aquélla, toda vez que integran su Consejo Directivo conforme al artículo 107 de la Ley 1448 de 2011, luego desde este punto se vista se trata de una elección de la cual se derivan personas que serán miembros de las entidades administrativas.

36. Igualmente, al tenor al artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, se trata de una elección en donde la Defensoría de Pueblo, que es una autoridad de naturaleza pública, del orden nacional, participa del procedimiento electoral, ejerciendo la labor de secretaría técnica y encargada de la convocatoria de la reunión para la realización del mismo.

37. Adicionalmente, es importante resaltar que con sus funciones de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política en los temas en los cuales tienen injerencia a nivel nacional, se vuelven relevantes en la medida en que apoyan función administrativa que ejercen la autoridades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas, entidad de las cuales se destaca la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la cual tiene como propósito buscar que se materialicen los derechos y principios constitucionales como se desprende de las funciones atribuidas a la susodicha instancia de participación.

38. De igual forma, es importante mencionar que la demanda pretende la nulidad del acto mediante el cual se eligió a los representantes del hecho victimizante del desplazamiento forzado en la Mesa Nacional del Víctimas del 6 de noviembre de 2019, por vulnerar del Decreto 4800 de 2011 y las Resoluciones 0388, 0588, 01448 de 2013 y 0828 de 2011, el cual reviste la connotación de ser electoral en la medida en que emana de la función de esta naturaleza, al tener como se advierte del procedimiento previsto legalmente, tendiente a investir a una persona de la calidad de representantes del respectivo hecho victimizante, ante la instancia de participación respectiva, el cual se fundamenta en el principio democrático y la inclusión social de un grupo de especial protección, lo cual al tenor del artículo 149 (14) de la Ley 1437 de 2011 genera la competencia en única instancia.





## 2.2. Competencia de la Sección Quinta

39. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para tramitar el presente proceso electoral, en virtud de lo establecido en el artículo 149.14<sup>13</sup> de la Ley 1437 de 2011, al igual que lo normado en el artículo 13 del Acuerdo No. 080 del 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación por tratarse de un acto electoral de una entidad del orden nacional como lo es la Mesa Nacional de Víctimas.

## 2.3. Problema Jurídico

40. Teniendo en cuenta los argumentos de la demanda, se impone determinar i) si con el acto mediante el cual se eligió a los representantes del hecho victimizante del desplazamiento forzado en la Mesa Nacional del Víctimas del 6 de noviembre de 2019, deviene en nulo por presuntamente desconocer el procedimiento electoral previsto en la Resolución 0388 de 2013, proferida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, específicamente su artículo 34, teniendo en cuenta que al efectuar la elección por sorteo de siete miembros, desde la primera votación, vulneró el derecho que tenían los representantes principales y suplentes de que se realizara una segunda votación, ii) así como haber desconocido la disposición aludida por haber designado a los suplentes de forma consecutiva.

41. De acuerdo con lo anterior, la Sala estima pertinente centrar su estudio en el siguiente motivo de inconformidad: i) desconocimiento del derecho a la participación efectiva, por desconocer el artículo 34 de la Resolución 388 de 2013, dado que ante el empate que se presentaron entre los candidatos debió efectuarse una segunda votación, para efectos de la designación de los miembros principales y ii) suplentes.

42. Para el estudio de los argumentos de la demanda, se estima pertinente realizar algunas consideraciones sobre: i) el marco jurídico de la Mesa de Participación de Víctimas, ii) la composición y el proceso de elección de sus integrantes, y, finalmente, iii) el caso concreto.

## 2.4 Marco jurídico de la Mesa de Participación de Víctimas

43. Sea lo primero señalar que el objeto de la Ley 1448 de 2011 es establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas que posibiliten el efectivo goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no

<sup>13</sup> 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: /.../

14. De todos los demás de carácter contencioso Administrativo para los cuales no exista regla especial de competencia.





repetición, de modo que se reconozca su condición y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales<sup>14</sup>.

44. Dentro de las medidas administrativas previstas para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, se estableció como pilar fundamental la participación efectiva de éstas en el diseño, implementación y ejecución de los planes, proyectos y programas que se creen en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011<sup>15</sup>.

45. Para cumplir dicho cometido, se estableció como obligación estatal el uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley, con miras a garantizar: i) los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión y seguimiento que para ello se provean, ii) el acceso a la información, iii) el diseño de espacios adecuados para la efectiva participación en los niveles nacional, departamental y municipal y, iv) la creación de ejercicios de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los planes, proyectos y programas que se diseñen y ejecuten en el marco de la Ley 1448 de 2011 y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución Política<sup>16</sup>.

46. Conforme con lo expuesto, las mesas de participación efectiva se constituyen en uno de los espacios de interlocución que el Estado les ofrece a las víctimas para garantizar su participación activa, informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y hacer seguimiento de las políticas que los afectan, es decir, se constituyen en la materialización de la garantía que la

<sup>14</sup> Artículo 1º de la Ley 1448 de 2011.

<sup>15</sup> *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 ciudadana, 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.*

<sup>16</sup> Artículo 192 de la Ley 1448 de 2011.





población afectada por el conflicto y debe ser escuchada de manera directa en los niveles municipal, departamental, distrital y nacional.

47. Igualmente, el Decreto 4800 de 2011<sup>17</sup>, definió las mesas de participación efectiva de víctimas, como los espacios de trabajo temático y de participación efectiva, destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011. Así mismo, estableció que dichas mesas estarán conformadas por sus organizaciones<sup>18</sup> y las organizaciones defensoras de sus derechos<sup>19</sup>; sin embargo, quienes no estén organizados tendrán derecho a la participación efectiva haciendo conocer sus observaciones, propuestas y opiniones, a través de intervenciones o escritos dirigidos a las mesas de participación o de forma directa a las entidades públicas encargadas de implementar la Ley 1448 de 2011.

48. De esta manera, con el fin de garantizar la participación efectiva, le corresponde a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV- y a todas las instancias de decisión dar a conocer sus pronunciamientos y habilitar mecanismos de publicación que faciliten que las víctimas que no hacen parte de ninguna forma organizativa ya sea por decisión propia o que presentan mayores dificultades para hacer parte de los escenarios de toma de decisiones, como niños, niñas y adolescentes y personas con algún tipo de discapacidad, conozcan las decisiones adoptadas<sup>20</sup>.

49. Por su parte, el artículo 8 de la Resolución No. 0388 del 10 de mayo de 2013 estableció las funciones de las mesas de participación de la siguiente manera:

1. Servir de instancia válida de interlocución y consulta de las víctimas, ante la administración y las entidades públicas del orden nacional y territorial, en la implementación de la política pública.
2. Proponer a las respectivas entidades y autoridades, proyectos, planes y programas en desarrollo.
3. Servir de espacios garantes de la participación oportuna y efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política pública para las víctimas a nivel nacional, departamental, distrital y municipal.
4. Establecer estrategias para que las víctimas y las organizaciones de víctimas conozcan sus derechos, participen en el diseño de los planes, programas y proyectos dirigidos a las víctimas, y ejerzan veeduría en la ejecución de los mismos.

<sup>17</sup> Artículo 264 del Decreto 4800 de 2011.

<sup>18</sup> Artículo 265. Se entenderá como organizaciones de víctimas aquellos grupos conformados en el territorio colombiano, bien sea a nivel municipal o distrital, departamental y nacional, por personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños en los términos establecidos en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. Las organizaciones a que se refiere este artículo, existen y obtienen su reconocimiento por el solo hecho de su constitución.

<sup>19</sup> Artículo 266. Se entenderá como organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, aquellas organizaciones civiles conformadas en el territorio colombiano, constituidas conforme lo dispuesto en su régimen legal y reglamentario, cuyo objeto social sea la defensa, el reconocimiento, la promoción y protección de los derechos humanos de las víctimas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños en los términos establecidos en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

<sup>20</sup> Ídem.





5. Promover, difundir y establecer estrategias para el respeto efectivo a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
6. Elegir los representantes a las instancias de participación dispuestos en la Ley 1448 de 2011, en su respectivo ámbito territorial.
7. Elegir los representantes para los espacios de participación ciudadana que se consideren pertinentes, en su respectivo ámbito territorial.
8. Participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables.
9. Rendir cuentas frente a las víctimas en el respectivo ámbito territorial.
10. Ejercer veeduría ciudadana sobre el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes y complementarias.
11. Solicitar a la autoridad competente su intervención o el inicio de las investigaciones tendientes a garantizar la debida aplicación de los postulados de la Ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes y complementarias.
- 12. Incidir en las políticas, planes y proyectos para la implementación de la Ley 1448 de 2011.**
- 13. Discutir y concertar el Plan de Acción Territorial.**
14. Realizar un Plan de Trabajo Anual y comunicarlo a las Secretarías Técnicas de las respectivas Mesas de Participación, para que adopten las acciones correspondientes. Dicho Plan de Trabajo se integrará a los Planes de Acción Territoriales (PAT).
15. Propiciar la inclusión de temáticas que busquen garantizar la participación efectiva y los derechos de las etnias, las mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, de las víctimas con discapacidad y de la población LGBTI.
16. Elaborar planes, programas y proyectos dirigidos a las víctimas, que contribuyan al desarrollo de los postulados de la Ley 1448 de 2011.
17. Presentar un informe anual al Concejo Municipal o Distrital, a la Asamblea Departamental, y al Congreso de la República, sobre la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en su respectivo ámbito territorial.
18. Adoptar su propio reglamento de organización y funcionamiento.
19. Invitar a las entidades responsables de la implementación de la política pública, para que en sesión de la mesa de participación correspondiente informen del estado, enfoque, proyección o cualquier otro aspecto de la política pública que requiera ser evaluado.

#### **2.4.1. Proceso de elección de los miembros de las mesas de participación de víctimas**

50. La UARIV en cumplimiento de lo establecido en los artículos 194 de la Ley 1448 de 2011 y 285 del Decreto 4800 del mismo año, expidió la Resolución No. 0388 del 10 de mayo de 2013, por medio de la cual adoptó el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado, el cual ha sido objeto de múltiples modificaciones<sup>21</sup>.

<sup>21</sup>Los actos administrativos por medio de los cuales se ha modificado la Resolución No. 0388 del 10 de mayo de 2013 son: Resolución No. 0588 del 13 de junio de 2013, Resolución No. 1448 del 26 de diciembre de 2013, Resolución No. 00828 del 26 de diciembre de 2014, Resolución No. 1281 del 30 de noviembre de 2016, Resolución No. 1282 del 30 de noviembre de 2016, Resolución No. 01336 del 14 de diciembre de 2016 y Resolución No. 1392 del 29 de diciembre de 2016.





51. A su turno, el artículo 16 de la misma disposición establece los requisitos para ser miembro de las mesas de participación de víctimas, así:

1. Estar inscrito en el registro único de víctimas (RUV)
2. Haber sido postulado por una organización de víctimas (OV), debidamente inscrita en su respectivo ámbito territorial.
3. Cumplir con la debida idoneidad para representar un hecho victimizante o un sector social victimizado (enfoques diferenciales), lo que se probará con cualquier prueba sumaria que aporte la víctima.
4. No tener antecedentes penales, ni disciplinarios, con excepción de delitos políticos o culposos.
5. En caso de ser funcionarios públicos, o contratistas del Estado, a cualquier nivel, que sus funciones u obligaciones derivadas de su condición o contrato, no tengan relación directa con la política pública de víctimas.

52. A renglón seguido, se establece el procedimiento de elección de los miembros de las mesas de participación<sup>22</sup>, sistema que se erige de manera escalonada en la designación de los miembros de cada una de las mesas, dado que se eligen los representantes<sup>23</sup> dependiendo del nivel territorial, esto es, municipal o distrital, departamental o nacional. Es así como 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).*

*En las mesas municipales y distritales, las Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV) tendrán 2 representantes para cumplir una función de acompañamiento técnico y político, con voz, pero sin voto, elegidas por votación de la totalidad de los inscritos.”<sup>24</sup> (Negritillas propias).*

<sup>22</sup> ARTÍCULO 2.2.9.3.8. Elección de los representantes de las víctimas en las instancias de decisión y seguimiento territorial. Las Mesas de Participación de Víctimas departamentales o municipales o distritales según el caso, elegirán de entre los miembros de las organizaciones que componen la Mesa respectiva, a sus representantes, principales y suplentes, ante los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

<sup>23</sup> Artículo 26. Composición de las mesas de participación municipales y distritales. Para la elección de los integrantes de las Mesas Municipales de Participación Efectiva de las Víctimas se podrán nombrar los siguientes representantes:

1. Dos (2) cupos para representantes de OV postulados por hechos victimizantes contra la vida y la libertad (homicidios, masacres, secuestro, desaparición forzada), de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.
2. Dos (2) cupos para representantes de OV de hechos victimizantes contra la integridad física, de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer
3. Dos (2) cupos para representantes de OV de violencia sexual, de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.
4. Ocho (8) cupos para representantes de OV de desplazamiento forzado, de los cuales por lo menos 4 tendrán que ser mujeres.
5. Un (1) cupo para un representante de las víctimas LGBTI.
6. Un (1) cupo para una representante de organizaciones de mujeres víctimas.
7. Un (1) cupo para un representante de víctimas jóvenes (entre 18 y 28 años).
8. Un (1) cupo para representantes de víctimas de adultos mayores (más de 60 años).
9. Un (1) cupo para un representante de víctimas en condición de discapacidad
10. Un (1) cupo para un representante de comunidades indígenas, designado por su respectiva autoridad tradicional.
11. Un (1) cupo para un representante de comunidades tradicionales afrocolombianas, designado por su respectiva autoridad.
12. Un (1) cupo para un representante de comunidades Rom.
13. Dos (2) cupos para dos miembros elegidos entre las ODV inscritas.

<sup>24</sup> Artículo 25 Resolución 0388 de 2013.





53. Su convocatoria<sup>25</sup> se hará a través de los personeros municipales o distritales, quienes además deben ejercer la secretaría técnica de la respectiva elección de la mesa municipal o distrital. Para este fin se debe contar con el apoyo del correspondiente alcalde y de la UARIV.

54. Tratándose de las **mesas departamentales**<sup>26</sup>, éstas “se elegirán de las organizaciones 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>27</sup>, su convocatoria se hará a través del defensor regional, quien se encargará de ejercer la secretaría técnica de la elección, con apoyo del correspondiente gobernador y la UARIV<sup>28</sup>.

55. Finalmente, la **mesa nacional**<sup>29</sup> “se elegirá por medio de los delegados de cada uno de los 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>30</sup>

## 2.5. Caso concreto

56. En el presente caso, la parte actora persigue la nulidad de la elección de los representantes principales y suplentes de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas por el hecho victimizante del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que se desconoció el parágrafo segundo del artículo 34 de la Resolución 388 del 2013, modificada por la 828 de 2014, proferida por la UARIV al omitir realizar una segunda votación dado que se presentó un empate en la primera, en la medida que la mencionada norma dispone “en caso de existir empate en la segunda votación, la Secretaria Técnica realizará sorteo para definir el suplente”.

57. Adicionalmente, reprocha que se desconoció la mentada resolución en la medida en que se designó a los suplentes de forma consecutiva y no uno por cada

<sup>25</sup> Artículo 27 Resolución 0388 de 2013.

<sup>26</sup> Artículo 30. Composición de las mesas de participación departamentales. Para la elección de los integrantes de las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de las Víctimas se podrán nombrar los siguientes representantes:

1. Dos (2) representantes de hechos victimizantes contra la vida y la libertad (homicidios, masacres, secuestro, desaparición forzada), de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.

2. Dos (2) representantes de hechos victimizantes contra la integridad física o psicológica (tortura, minas), de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.

3. Dos (2) representantes de violencia sexual, de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.

4. Ocho (8) representantes de desplazamiento forzado, de los cuales por lo menos 4 tendrán que ser mujeres.

5. Un (1) representante de las víctimas LGBTI.

6. Un (1) representante de organizaciones de mujeres víctimas.

7. Un (1) representante de víctimas jóvenes (entre 18 y 28 años).

8. Un (1) representantes de víctimas de adultos mayores (más de 60 años)

9. Un (1) representante de víctimas en condición de discapacidad.

10. Un (1) representante de comunidades indígenas, designado por su respectiva Autoridad Tradicional.

11. Un (1) representante de comunidades tradicionales afrocolombianas negras, raizales y palenqueras que sean designadas por su respectiva autoridad regional.

12. Un (1) representante de comunidades Rom, elegido por su respectiva Autoridad Tradicional.

13. Cuatro (4) cupos para dos miembros acompañantes elegidos entre las ODV inscritas.

<sup>27</sup> Artículo 29 Resolución 0388 de 2013.

<sup>28</sup> Artículo 31 Resolución 0388 de 2013.

<sup>29</sup> El defensor del pueblo ejercerá la secretaría técnica de esta elección según lo normado en el artículo 36 de la Resolución 828 de 2014.

<sup>30</sup> Artículo 33 Resolución 0388 de 2013.





candidato principal según dispone la norma al determinar que “*cada integrante de la Mesa Nacional de participación tendrá un (1) suplente, en caso de presentarse vacancia temporal o absoluta, el cual deberá ser el siguiente en votación al momento de la elección*”.

### **2.5.1 Sobre el desconocimiento del derecho a la participación efectiva, por infringir el párrafo 2 del artículo 34 de la Resolución 388 de 2013, modificado por la Resolución 828 de 2014, dado que ante el empate que se presentaron entre los candidatos debió efectuarse una segunda votación**

58. Respecto del primer reproche, aduce la actora el desconocimiento del párrafo 2 del artículo 34 de la Resolución 388 de 2013, por realizar la designación de los miembros principales y suplente por medio de sorteo, cuando la referida norma indica que debe hacerse una segunda votación en caso de empates.

59. Teniendo en consideración los argumentos de la demanda, es pertinente resaltar que la Resolución No. 0388 del 10 de mayo de 2013, en su artículo 34 refirió cuáles eran los representantes que se debían elegir en la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, para lo cual indicó en lo referente al grupo victimizante del desplazamiento forzado que tendría derecho a 10 cupos de los cuales al menos 5 deberían ser para mujeres, asimismo que por cada titular se nombraría un suplente, quien sería el que siguiera en votación al principal.

60. Respecto de las suplencias el artículo 8 de la Resolución 828<sup>31</sup> del 26 de diciembre de 2014, por el cual se adiciona entre otros el artículo 20C a la Resolución 388 de 2013, replicó la norma antes mencionada y dispuso que los suplentes serían los candidatos que obtengan la segunda votación en cada uno de los cupos a proveer por hecho victimizante, es decir “*de una mujer su suplente será la mujer que le continúe en votación, con el fin de garantizar la paridad de género al interior de las mesas de participación; de un hombre la suplencia será la siguiente votación, sin importar si es hombre o mujer*”, asimismo se advirtió que “**en caso de existir empates en la segunda votación, la Secretaría Técnica realizará sorteo para elegir al suplente**”.

61. De la lectura completa de la norma, se extrae con claridad que cada integrante (principal) de la Mesa de Participación tendrá uno que lo supla, para efectos de sus vacancias, a su vez, refiere que éste será el que ocupe la siguiente votación en la correspondiente elección, así mismo, también precisa que cuando el representante es mujer su respectiva suplente deberá ser mujer y en el caso de que sea un hombre podrá suplirlo una persona de cualquier género, ello en aras de garantizar la equidad dentro de la Mesa, por último del aparte que se destaca, indica que en caso de un empate en la segunda votación se deberá efectuar un sorteo para definir el suplente.

<sup>31</sup> Por la cual se modifican las Resoluciones 0388 de 10 de mayo de 2013, la 0588 del 13 de junio de 2013 y la 01448 de 26 de diciembre de 2013.





62. En este punto, es menester precisar, que cuando la norma habla de **“empate en la segunda votación”**, ello se refiere a los suplentes, que como se dijo son quienes no obtuvieron la votación más alta, que constituiría la “primera votación”, sino que ocuparon un segundo lugar en votación, en ningún momento está aludiendo la norma a la realización de un nuevo proceso electoral. En ese orden de ideas, tanto del tenor literal, como de la lectura sistemática de la norma que se invoca como desconocida, es claro que la “segunda votación” no significa la repetición de la contienda electoral como erradamente lo considera la demandante.

63. Adicionalmente, es pertinente advertir que si bien el protocolo de participación no contempla una regulación para la asignación de las vacantes de los miembros principales por cada hecho victimizante o criterio diferencial en caso de empate, estima la Sala que resultó válido que por analogía, la Defensoría del Pueblo en su función de Secretaría Técnica encargada de la elección adoptara la misma regla prevista para dirimir los empates en los suplentes, dado que por un lado, esta previsión se encuentra en el mismo compendio normativo, y por otro, la finalidad de garantizar la efectividad y eficiencia en el proceso electoral.

64. Efectuadas las precisiones anteriores, según las pruebas que obran en el expediente las cuales se pueden consultar en el sistema de información del Consejo de Estado SAMAI, se tiene que la Defensoría del Pueblo procedió a efectuar el proceso de elección e instalación de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, para lo cual de manera previa refirió las normas que regirían el proceso electoral, esto es las contenidas en la Resolución 0388 de 2013 y además, cuál iba a ser el procedimiento interno de la elección, documento que en su punto número 10, indicó entre otros aspectos que *“en caso de empates en votos, se realizará un sorteo con los postulados empatados (titulares y suplentes)”* y que *“en ninguna caso se repite la votación”*.

65. Adicionalmente, se encuentra en el plenario el acta de escrutinio en el cual se evidencia que participaron en el proceso electoral 32 candidatos, de la siguiente forma:

No.	Candidatos	Votos
1	Wilson Quevedo Pérez	2
2	José Alirio Barrera Pinto	2
3	Marlene Florez Lizarazo	1
4	Carmen Elena Villalba Quintero	3
5	Johana Constanza Jiménez	1
6	Nini Johana Cardozo Dueñas	4
7	José David Negrete Machado	2
8	Blasney Mosquera Hurtado	2



9	Orlando Burgos García	4
10	Bety Chacón Castañeda	1
11	Norge Luis Ramírez Benavidez	1
12	Vicenta Julio Rodríguez	0
13	Ingrid Yarley Molina Monroy 1	1
14	Eduardo Zapata Cárdenas	2
15	Menderson Mosquera Quinto	1
16	Carlos Enrique Salazar	1
17	Yalile García	1
18	Blanca Nubia Bedoya	1
19	Aaron Efrain Torres	1
20	Cecilio Alegría Hurtado	1
21	José David Negrete Machado	2
22	Blasney Mosquera Hurtado	2
23	Orlando Burgos García	4
24	Bety Chacón Castañeda	1
25	Norge Luis Ramírez Benavidez	1
26	Vicenta Julio Rodríguez	0
27	Ingrid Yarley Molina Monroy	1
28	Eduardo Zapata Cárdenas	2
29	Menderson Mosquera Quinto	1
30	Carlos Enrique Salazar	1
31	Yalile García	1
32	Blanca Nubia Bedoya	1

66. De los anteriores resultados, aflora evidente que pasaron a ser integrantes de la mesa de Participación por el hecho victimizante del desplazamiento forzado, Orlando Burgos (4 votos), Nini Johana Cardozo (4 votos) y Carmen Elena Villalba (3 votos), por tener las votaciones más altas.

67. Adicionalmente, como faltó elegir 4 hombres para completar los principales por ese género y al encontrarse empatados con dos votos, los señores Wilson Quevedo, José Alirio Barrera, José David Negrete, Blasney Mosquera y Eduardo Zapata, se realizó un sorteo para su escogencia, de los cuales resultó no elegido el último de los mencionados.

68. Así mismo, como debían nombrarse 3 mujeres para cumplir con la cuota femenina se realizó sorteo entre Marlene Flórez, Johana Jiménez, Bety Chacón Ingrid Molina, Yalile García y Blanca Bedoya quienes se encontraban en empate por haber obtenido un voto, de las cuales resultaron elegidas las delegadas Flórez, Jiménez y Chacón.

69. Del mencionado proceso electoral, la Sala no observa, alguna vulneración al protocolo de participación de víctimas consagrado en la Resolución 0388 de 2013,





específicamente, el párrafo segundo del artículo 34, pues se insiste que si bien la norma no refiere como proveer las vacantes en caso de empate, en cuanto a los candidatos principales, la Secretaría Técnica en aras de realizar el proceso electoral, aplicó analógicamente lo previsto para las suplencias y procedió a dirimir el asunto por medio de sorteo, circunstancia que para la Sala no representa el desconocimiento alegado por la parte actora.

### **2.5.2. Sobre la elección de los representantes suplentes de forma consecutiva.**

70. Por otra parte, la actora estima que se incurrió en la vulneración de la norma antes señalada por cuanto se eligió a los suplentes de forma consecutiva y no uno por cada principal como lo indica el protocolo.

71. De acuerdo con lo anterior, es necesario recordar que el párrafo 2 del artículo 34 de la Resolución 388 del 2013 menciona que, cada integrante de la Mesa Nacional de Participación tendrá un suplente, por lo que en el proceso electoral procedió a designar como suplentes al señor Eduardo Zapata quien había obtenido 2 votos, y además efectuó un sorteo entre los señores Jorge Ramírez, Menderson Mosquera, Carlos Salazar, Aaron Torres, Ingrid Molina, Yalile García y Blanca Bedoya, con el fin de otorgarles un orden en la lista de miembros del espacio de participación.

72. De la interpretación sistemática del protocolo de participación efectiva de las víctimas citadas en la presente providencia se deduce, que cuando la Secretaría Técnica realiza una lista de suplentes, lo hace con el fin de que cuando se presente una situación de vacancia de un miembro, lo reemplace su respectivo suplente en el orden numérico establecido.

73. Ese orden de ideas, para la Sala resulta equivocada la apreciación de la actora, en la medida en que por el hecho que se conforme la lista de suplentes, no significa que esta sea consecutiva y quien tenga el primer lugar deba ocupar todas las suplencias, pues entenderlo de esa manera sería desconocer las reglas electorales del proceso, las cuales son clara en indicar que debe haber un suplente por cada<sup>32</sup> miembro de la Mesa de participación efectiva de víctimas.

### **2.4. Otras decisiones**

74. En el expediente obra documento, mediante el cual el señor Edgar Gómez Ramos como jefe de la oficina Jurídica de la Defensoría del Pueblo confiere poder a Felipe Vargas Rodríguez para actuar en representación de la entidad en la presente causa. En esa medida, al reunir los requisitos legales, habrá de

<sup>32</sup> El artículo 8 de la Resolución 828<sup>32</sup> del 26 de diciembre de 2014, por el cual se adiciona entre otros el artículo 20C a la Resolución 388 de 2013 “cada integrante de la Mesa Nacional de participación tendrá un (1) suplente, en caso de presentarse vacancia temporal o absoluta, el cual deberá ser el siguiente en votación al momento de la elección”.



reconocerse la personería jurídica correspondiente.

75. Asimismo, se encuentra la Resolución 011317 del 25 de octubre de 2016 mediante el cual se nombró al señor John Vladimir Martín Ramos como jefe de la oficina asesora jurídica de la UARIV, por lo que se le reconocerá personería jurídica para actuar en la presente causa.

76. Por otro lado, frente a la insistencia de la falta de legitimación en la causa propuesta por la UARIV, se tiene que esta fue negada por auto de 19 de octubre de 2019, al estimar que resultaba necesaria la vinculación de la UARIV en el presente asunto, en la medida en que la Ley 1448 de 2011 le otorgó las funciones de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política en los temas atribuidos a la susodicha instancia de participación; asimismo, si bien es cierto el proceso de elección recae sobre la secretaría técnica en cabeza de la Defensoría del Pueblo, la UARIV es quien presta el apoyo necesario para el desarrollo electoral; es decir, que sin su participación no podría llevar a cabo el proceso democrático.

## 2.5. Conclusión

77. La Sala considera que la actora no desvirtuó la presunción de legalidad del acto de elección de los representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas por el hecho victimizante del desplazamiento forzado para el período 2019-2021, por presuntamente haber desatendido las normas que regulan el proceso de elección respectivo, específicamente el parágrafo 2 del artículo 34 de la Resolución 388 de 2013.

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

### III. RESUELVE:

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda formulada por la ciudadana Yalile García Calle contra la elección de los representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas por el hecho victimizante del desplazamiento forzado para el período 2019-2021, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente decisión.

**SEGUNDO: RECONOCER** personería al señor Felipe Vargas Rodríguez, para que actúe en representación de la Defensoría del Pueblo.

**TERCERO: RECONOCER** personería al señor John Vladimir Martín Ramos, para que actúe en representación de la UARIV.

**CUARTO:** Se advierte a las partes que contra la presente providencia no procede



---

Radicado: 11001-03-28-000-2020-00049-00  
Demandante: Yalile García Calle

recurso alguno.

**QUINTO:** Notifíquese la presente decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 289 de la Ley 1437 de 2011.

**SEXTO:** en firma esta providencia, archívese el expediente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

