



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., seis (6) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD
Radicación: 11001-03-28-000-2021-00072-00
Demandante: MANUEL ANTONIO ROMAÑA ECHAVARRÍA
Demandado: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Tema: Auto admisorio de la demanda y decreto de suspensión provisional de urgencia. Curules para las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz.

AUTO – ÚNICA INSTANCIA

Decide el Despacho sobre la admisión de la demanda y el decreto de suspensión provisional de urgencia, con fundamento en el literal c) del artículo 184 numeral 4, en armonía con el artículo 234 del CPACA, dentro del medio de control de Nulidad por Inconstitucionalidad presentada por el señor Manuel Antonio Romaña Echavarría.

1. Sobre la admisión

El señor Romaña Echavarría, el 26 de noviembre de 2021¹ presentó demanda de nulidad por inconstitucionalidad contra el numeral 1° del artículo 7 de la Resolución 10592 del 28 de septiembre de 2021 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, por estimarlo violatorio del (i) parágrafo 2° del artículo 5 del Acto Legislativo 02 de 25 de agosto de 2021 “*por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030*”; (ii) el preámbulo de la Constitución y (iii) los artículos 22, 40 y 103 Superiores.

El numeral 1° del artículo 7 de la Resolución acusada dispone:

“Artículo séptimo. Inhabilidades especiales- Además de las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución Política y en la ley para ser Representante a la Cámara, no podrán inscribirse como candidatos a las dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

¹ Registro índice Samai 9



1. *Quienes en cualquier tiempo hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica.*”.

En el presente caso, se advierte que la demanda recae sobre un acto de carácter general, impersonal y abstracto, comoquiera que el objeto de la Resolución 10592 de 2021, es la adopción de “medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y se establece el procedimiento para la organización y dirección de la elección de los representantes adicionales a la Cámara por las dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en los períodos 2022-2026 y 2026-2030”, en cuyas reglas se incluye una inhabilidad especial para ser congresista por esta circunscripción especial, en desarrollo de las facultades que le confirió el parágrafo 4º del artículo 4 del Acto Legislativo 02 de 2021.

De otro lado, se tiene que el acto impugnado fue proferido por una entidad del orden nacional, distinta al Gobierno Nacional como, en efecto lo es, la RNEC y las censuras formuladas se fundamentan una confrontación directa, inmediata y exclusiva con la Constitución Política y el Acto Legislativo 02 de 2021. Finalmente, siendo un acto administrativo dictado por la RNEC, en ejercicio de facultades que le otorgó directamente el Acto Legislativo precitado, se trata de un reglamento cuyo control no corresponde a la Corte Constitucional.

Así las cosas, el Despacho encuentra que el libelo inicial reúne los requisitos establecidos en los artículos 135 y 184 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en armonía con el artículo 162 – modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021 –, 163 y 166 *ejusdem*, a los cuales remite el artículo 184 precitado. Así mismo, esta acción no está sometida a término de caducidad dado que, según las voces el artículo 135 *ibidem*, esta es una acción ciudadana que se podrá formular “*en cualquier tiempo*”. Por consiguiente, la demanda será **ADMITIDA**.

2. Sobre la medida cautelar de urgencia

De conformidad con el artículo 234 del CPACA, la figura de la medida cautelar de urgencia tiene por objeto proteger el objeto litigioso y la efectividad de la sentencia, cuando cumplidos los requisitos para su procedencia, se hace necesario disponer algunas medidas, de manera inmediata, que no dan espera, por cuanto, dadas las particulares del caso, es inminente la consumación de un daño o si se posterga la medida, ya no tendría utilidad las órdenes que se impartan.

Según los artículo 234 y 184 del CPACA, esta medida cautelar de urgencia se gobierna por las siguientes reglas: i) en cuanto a su oportunidad debe



solicitarse con la demanda (Art. 184 numeral 4º, literal c); ii) se resuelve por el juez o magistrado ponente en el mismo auto en que se admite la demanda (Art. 184 numeral 4º iii) las medidas cautelares de urgencia se adoptan sin previa notificación a la parte contraria, cuando se evidencie que no es posible agotar el trámite ordinario previsto en el artículo 233 del CPACA (iv) para su decreto deben cumplirse los presupuestos del artículo 231, para toda medida cautelar, según la modalidad que adopte v) la medida cautelar de urgencia debe comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa constitución de la caución señalada en el auto que la decreta, cuando sea necesaria para su adopción (Art. 234).

Así las cosas, para el caso concreto, deben analizarse dos aspectos, a saber:
a) la urgencia y b) la procedencia de la medida

a) La calificación de urgencia

El señor Romaña Echavarría, en capítulo integrado a la demanda, solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de la norma demandada, la cual, conforme a la argumentación alegada, resulta de urgencia comoquiera que puso de presente que para las elecciones de miembros del Congreso de la República a efectuarse el 13 de marzo de 2022, se incluyeron también las 16 curules para las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz, en acatamiento de la Sentencia C-150 de 2021 proferidas por la Corte Constitucional, que llevó a la expedición del Acto Legislativo 02 de 2021. En este orden, se expidió por parte de la RNEC, la Resolución 9857 de 10 de septiembre de 2021, por medio de la cual, se adoptó el calendario electoral para la elección de los representantes a la cámara de dichas circunscripciones, en el que se dispuso como período de inscripción de listas de candidatos el **13 de noviembre de 2021** hasta **13 de diciembre de 2021**.

De dicha cronología explicó el demandante, surge la necesidad de decretar la medida de suspensión provisional, específicamente, en lo que respecta a la inhabilidad especial contenida en el artículo 7º numeral 1, de la resolución acusada, dado que, de no decretarse **(i)** una gran cantidad de líderes y lideresas de población víctima de la violencia quedarían excluidos de participar de esta elección, así como quienes en el pasado postularon sus nombres por partidos o movimientos políticos con personería jurídica desde hace 10 o 20 años atrás, por la intemporalidad de esta inhabilidad, **(ii)** se causa un perjuicio irremediable a todas las personas que quedarían cobijadas con la condición impuesta por el numeral primero impugnado; **(iii)** el fallo se tornaría inocuo para las elecciones 2022-2026, por cuanto el período de inscripción ya ha iniciado y para cuando se profiera la sentencia, ya habría concluido dicho término **(iv)** el acto legislativo precitado, como la resolución impugnada, señalan que los candidatos al momento de la inscripción deben señalar, bajo la gravedad del



juramento, que no están incurso en ninguna inhabilidad y se harían acreedores a las sanciones legales.

Así entonces, conforme a las Resoluciones 9857 de 10 de septiembre de 2021² y 2098 de 12 de marzo de 2021³, las elecciones están agendadas para el 13 de marzo de 2022 y las inscripciones de listas de candidatos para la circunscripción especial para la paz comenzó el pasado 13 de noviembre con cierre a 13 de diciembre de 2021, luego, según el acto demandado, estarían incurso en la inhabilidad quienes “*en todo tiempo*” habrían estado en el supuesto descrito en el numeral 1 del artículo 7 de la Resolución 10592 de 28 de septiembre de 2021, de lo cual, se infiere que es clara la urgencia para decretar la medida, en orden a no afectar el derecho de postulación a ser elegido, como derecho político previsto en el artículo 40 constitucional de quienes quedan cobijados por la inhabilidad especial prevista en la norma demandada, que en sentir del demandante contraviene la Constitución Política y el Acto Legislativo 02 de 2021.

Por lo tanto, siendo evidente la prontitud y celeridad con que cabría decretar la suspensión provisional de los efectos de la norma impugnada, el Despacho procederá analizar el mérito de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada.

b) La procedencia de la suspensión provisional

El memorialista indicó que el numeral primero del artículo 7 de la Resolución 10592 de 28 de septiembre de 2021 pretende incluir en la reglamentación una inhabilidad especial, violatoria de Acto Legislativo 02 de 2021, por cuanto si se comparan las dos normas; esto es, el parágrafo 2º del artículo transitorio 5 de dicho Acto legislativo, con lo señalado en el numeral 1º del artículo 7, se puede establecer, sin mayores elucubraciones jurídicas, que la violación constitucional resulta ostensible, por cuanto la RNEC volvió intemporal una restricción que el acto legislativo limitó a los últimos cinco (5) años, antes de la inscripción.

A partir del planteamiento del actor, el Despacho encuentra necesario cotejar los textos que interesan a este vocativo:

² “*Por la cual se establece el calendario para las elecciones de los representantes a la Cámara de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz a celebrarse el 13 de marzo de 2022*”, que dispone que la inscripción de candidatos inicia el 13 de noviembre de 2021 y finaliza el 13 de diciembre de 2021.

³ “*Por la cual se fija el calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República que se realizarán el 13 de marzo de 2022*”.



Acto Legislativo 02 de 25 de agosto de 2021	Resolución 10592 de 28 de septiembre de 2021
<p>Artículo transitorio 5°. Requisitos para ser candidato. Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales.</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo 2°. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, o quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.</p> <p>(...)"</p>	<p>Artículo séptimo. Inhabilidades especiales- Además de las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución Política y en la ley para ser Representante a la Cámara, no podrán inscribirse como candidatos a las dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Quienes en cualquier tiempo hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica.2. Quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido dentro de los cinco (5) años anteriores a la fecha de inscripción.3. Quienes durante el último año hayan hecho parte de direcciones de partidos o movimientos políticos, con representación en el Congreso de la República, con personería jurídica o cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco (5) años anteriores a la fecha de inscripción. <p>(...)"</p>

De esa literalidad, y dentro de un método de interpretación exegético, se observa que en efecto, el Acto Legislativo 02 de 2021, en principio, es claro en determinar que la inhabilidad, que interesa a este asunto, tiene un límite temporal de cinco (5) años, por cuanto todo el texto está regido gramaticalmente por un sujeto o sustantivo que inicia con la expresión “*No podrán presentarse como candidatos quienes...*”, seguido de explicativos que van deslindando los límites de cada situación fáctica de la cual se pretende la consecuencia prohibitiva, pero finaliza con la condición temporal, que al estar precedida solo de comas (,), *a priori*, evidencian que esa limitación cronológica se predica de todas y cada una de las conductas o circunstancias explicadas con antelación y no puede ser escindida respecto de la primera situación



fáctica reglamentada, esto es, de “*quienes hayan sido elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica*”, como en efecto lo hizo la RNEC en el numeral primero demandado, en el que agregó la expresión intemporal de en “**cualquier tiempo**” que no se contiene en el Acto Legislativo.

En esa línea y atendiendo a la teleología de la medida cautelar de urgencia, se verificaron en contexto, en aplicación a una interpretación sistemática entre el artículo 3° y el artículo 5° de esta norma constitucional, en armonía con un método evolutivo, progresivo o histórico, a partir de las discusiones y motivaciones llevadas a cabo en el Congreso en los años 2017 y 2018, que finalmente dieron lugar al Acto Legislativo 02 de 2021 y de cara a las consideraciones que la Corte Constitucional tuvo para adoptar la sentencia C-150 de 202, evidencian en forma clara la discordancia en una expresión que se contiene en el numeral 1 del artículo 7 de la Resolución demandada 10592 de 28 de septiembre de 2021, concretamente en la expresión “*en cualquier tiempo*”.

En efecto, el artículo 3 del Acto Legislativo 02 de 2021, dispone el eje temático de la legitimación en la “inscripción de candidatos”, estableciendo dos máximas a tener en cuenta para el punto que interesa a este vocativo, a saber:

(i) los aspirantes a ocupar las referidas 16 curules “**solo** pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos” -inciso 1° artículo 3°. Sin desconocer que existe un evento adicional y es aquel que ocurre cuando la circunscripción coincida con territorios étnicos, dado que en ese caso se encuentran legitimados como inscriptores de candidaturas: los consejos comunitarios, los resguardos indígenas, las autoridades indígenas y las Kumpañy.

(ii) *mutatis mutandi* y devenido de la exclusividad prevista en el inciso 1° en cita, emerge el párrafo 1°, en una disposición de mayor contundencia y de corte prohibitivo, al disponer que “**no podrán inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones**”:

a) los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República;



- b) los partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica;
- c) el Partido Comunes (antes Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común - FARC), al disponer para ese entonces que la prohibición inscriptora abarcaba “...*incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP, a la actividad política legal*”.
- d) Los grupos significativos de ciudadanos;
- e) Las organizaciones sociales⁴.

Esta norma como se evidencia de su contenido no posee restricción o limitación en el tiempo, por lo que resulta una **prohibición intemporal**, en respuesta a la teleología de la génesis de las curules de paz como es lo que *ab initio* se advirtió en el Acuerdo de Paz sobre que dichas circunscripciones tendrían reglas especiales para la inscripción de candidatos, que plasmó, entre otros, en el numeral 2.3.6., destacando la necesaria garantía de integrar a las zonas afectadas por el conflicto en el esquema político del país, al indicar lo siguiente:

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

Aspecto éste que se destacó a lo largo de las discusiones legislativas que dieron origen al Acto Legislativo 02 de 2021, panorama que destaca la Corte Constitucional en la sentencia C-150 de 2021, trayendo a colación la justicia transicional:

“Dentro de este marco de justicia transicional que implica no solo la adopción de medidas jurídicas, sino también **políticas para el reconocimiento de los derechos de las víctimas y el desarrollo de la democracia,** se aprecia que el

⁴⁴Entendidas como “*las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida al menos cinco años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo período*”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00036-00
Demandante: César Hernando Rodríguez Ramos

Acto Legislativo 02 de 2017 le impuso a las instituciones y autoridades del Estado la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final suscrito el día 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Con sujeción a lo anterior, en el punto 2 de este último documento, como ya se señaló, se previó expresamente la creación de las CTEPCR, **no solo como una medida de pluralismo e inclusión frente a las víctimas de las zonas del país que han sido especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, sino también como una herramienta efectiva de “representación política de estas poblaciones”⁶.**

Es claro entonces, que esa intemporalidad que está clara en el artículo 3° con respecto a los corporativos políticos –entendidos en sentido amplio-, emerge una disposición dentro del mismo Acto Legislativo ubicada posteriormente y en el asunto específico de “inhabilidades” que se predicen de la persona del aspirante a ocupar la curul de paz, de sus cualidades y condiciones propias. El Despacho hace referencia al párrafo 2° del artículo 5°⁶, que contiene un obstáculo de postulación, en la siguiente literalidad:

“Parágrafo 2°. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, o quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.”

⁵ “AF. p. 54.”.

⁶ El artículo transitorio 5, en su totalidad indica: **“Requisitos para ser candidato.** Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales: 1. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección o, 2. Los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.

Parágrafo 1°. Para los solos efectos del presente acto legislativo, se consideran víctimas aquellas personas que individual –y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad- o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Parágrafo 2°. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, o quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.

Parágrafo 3°. Dado el carácter especial de estas circunscripciones, los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de Paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual en los últimos veinte años, no podrán presentarse como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de Paz.

Parágrafo 4°. El Gobierno nacional reglamentará las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de Paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el presente acto legislativo. Para la reglamentación de las sanciones, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta el inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política”.



Resulta pertinente destacar que el texto en su origen no siempre contó con ese contenido, pues el proyecto de acto legislativo de origen o autoría en el Gobierno nacional no mencionaba la actual inhabilidad, como se lee en el escrito presentado por el entonces Ministro del Interior Juan Fernando Cristo Gaceta 308 de 17 de mayo de 2017, situación que varió con el proyecto presentado por Ministro del ramo Guillermo Rivera Flórez, al incluir la referida inhabilidad con la expresión “en cualquier época”, como se lee en la Gaceta 538 de 24 de julio de 2018.

No obstante, en el debate legislativo se dejó de lado la intemporalidad que cobijaba a aquella inhabilidad y se incorporó, en Cámara de Representantes, un término limitante de vigencia de impeditivo de tres años y, en Senado de ña República, de cinco años, contados en ambos desde la inscripción.

Fue ese último término el que se impuso, como claramente los dejan en evidencia las Gacetas del Congreso 1100 de 27 de noviembre de 2017 y 1078 de 21 de noviembre de 2021, contentiva de los informes de conciliación, en la que se explica la manera cómo se integró el texto:

“Texto Cámara de Representantes, con inciso 1^o, **parágrafo 2^o** y párrafo 3^o del texto del Senado **y una modulación por parte de la Comisión de Conciliación dando claridad sobre la inhabilidad de quienes hubieren aspirado por partidos políticos y movimientos políticos, dentro de los últimos cinco⁹ años** y una inhabilidad de 20 años para los miembros desmovilizados de los grupos armados al margen de la ley” (Énfasis del Despacho).

De esa explicación queda claro, entonces, que dentro de la filosofía de la norma inhabilitante, el constituyente derivado quiso someterla a un período, a una temporalidad de cinco (5) años contados desde la inscripción de la candidatura a las curules de la circunscripción de paz, a diferencia de lo acontecido con la legitimación de los corporativos políticos cuya restricción de postulación e inscripción es intemporal.

De interés resulta que la Corte Constitucional en la sentencia C-150 de 2021, aunque advierte que no hará un estudio a profundidad sobre el contenido de las disposiciones, en tanto lo que se busca dar vida al Acto Legislativo creador de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, si da cuenta de las materias que contendrá el acto legislativo, en cuanto a la inscripción de candidatos, sin que manifieste discordancia en fijar un plazo o término para la inhabilidad especial, como tampoco lo advierte en que la prohibición a los

⁷ Véase transcripción nota al pie 6.

⁸ Véase transcripción nota al pie 6.

⁹ Término que en Cámara se había fijado en tres (3) años conforme se lee en la Gaceta del Congreso 1086 de 23 de noviembre de 2017.



corporativos políticos sea intemporal, como se lee a continuación en el siguiente aparte:

“...tanto en la exposición de motivos como en las cuatro ponencias mayoritarias de cada etapa básica del debate legislativo¹⁰, se advirtió sobre la importancia de este proyecto como una herramienta de construcción de la paz y una medida de reparación y garantía de no repetición a favor de las víctimas. Ello se ratifica al constatar el contenido normativo que, con ocasión de la instancia de conciliación, se sometió a aprobación de las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de la Representantes. Sin pretender realizar un acercamiento exhaustivo a las normas propuestas, cabe destacar las siguientes:

- (i) En desarrollo del Acuerdo Final, en el artículo transitorio 1°, se dispone la creación de 16 circunscripciones adicionales a las actualmente vigentes, que representan lo acordado a favor de las víctimas, y que se establecen por dos períodos electorales: 2018-2022 y 2022-2026. En cada circunscripción se elegirá un representante, correspondiente al candidato de la lista con mayor cantidad de votos.
- (ii) En el artículo transitorio 2° se fijan las 16 CTEPCR, en cuya composición se tuvieron en cuenta cuatro criterios, tal como se describe en la exposición de motivos y en las cuatro ponencias mayoritarias: (a) grado de afectación derivado del conflicto; (b) nivel de pobreza; (c) presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas; y (d) debilidad institucional. En concreto, frente al primero de los criterios expuestos, se destaca que, en aras de su determinación, se apeló a variables como: “[las] Acciones de las Fuerzas Militares y Acciones de Grupos al Margen de la Ley: homicidios, secuestros y varios hechos victimizantes como masacres, despojo de tierras, desplazamiento, minas antipersonales, desaparición forzada, asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras. (...)”¹¹.
- (iii) **En el artículo transitorio 3°, se fija la regla por virtud de la cual los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, y por los órganos representativos de los pueblos étnicos, cuando la circunscripción coincida en todo o parte con sus territorios (art. 3). En específico, se incluye a la comunidad negra, a los indígenas y a las kumpañy.**
- (iv) En el artículo transitorio 6°, se prescribe la obligación de que las listas para aspirar a las circunscripciones deben incluir dos candidatos que tendrán que acreditar su condición de víctimas del conflicto.
- (v) Por lo demás, en varios de los artículos transitorios, se destaca el carácter especial de estas curules, incluyendo **(i) la exclusión para que los partidos tradicionales y el que surja de las FARC-EP hagan parte de esta elección (art. 3); (ii) el requisito de que el candidato esté domiciliado en el territorio de la circunscripción o sea un desplazado en proceso de retorno (art. 3); (iii) las exigencias de que haya nacido o haya habitado en dicha zona en los tres años anteriores a la fecha de la elección (art. 5); (iv) la prohibición para que puedan aspirar las personas desmovilizadas de manera individual o colectiva, en**

¹⁰ Gacetas del Congreso 308 de 2017, 384 de 2017, 476 de 2017, 811 de 2017 y 946 de 2017.

¹¹ “Gaceta del Congreso 308 de 2017, p. 3.”



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00036-00
Demandante: César Hernando Rodríguez Ramos

los últimos 20 años (art. 5); y (v) una definición particular de víctima para efectos de la aplicación del acto legislativo (art. 5)¹².

En conclusión, se advierte que el contenido normativo del proyecto se inscribe dentro de lo pactado en el AF [Acuerdo Final], con miras a lograr la operatividad de los puntos 2 y 6 (participación política y mecanismos de implementación), en particular, en lo que atañe a las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, y a la necesidad de que su desarrollo se realice de forma prioritaria. **Se busca con su aprobación no solo lograr una sociedad más incluyente, pluralista y participativa, sino restablecer la dignidad de las víctimas, permitiéndoles superar el daño político al que han sido sometidas, brindándoles el derecho de ser representadas por los suyos, y asegurándoles la posibilidad de difundir la verdad sobre lo ocurrido en el órgano por excelencia de representación popular.** (Énfasis propio).

Se torna evidente, en principio, y para efectos de la medida cautelar de urgencia, la contradicción entre la norma impugnada y el Acto Legislativo 02 de 2015, que a juicio de este Despacho solo afecta a la expresión en “**cualquier tiempo**” contenida en el numeral 1 del artículo 7 de la Resolución 10592 de 28 de septiembre de 2021, precisando que la norma en cita debe allanarse y dar cumplimiento al texto previsto en el parágrafo 2° del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 02 de 25 de agosto de 2021, que limita en el tiempo esa específica inhabilidad a que haya acontecido dentro del plazo previstos al final de dicha norma.

No obstante, como se ha reiterado por parte de la jurisdicción contencioso administrativo la medida cautelar de suspensión provisional, en sus modalidades regular y de urgencia, no constituye prejuzgamiento y, por ende, puede ser revocada o confirmada cuando se profiera el fallo, luego de contar con las postulaciones y argumentos de los sujetos procesales, intervinientes e invitados e incluso con los medios probatorios que bien tengan adosar al proceso para apoyar sus explicaciones.

Conforme lo visto, la solicitud de medida cautelar tiene vocación de prosperidad y se decretará bajo la modalidad de urgencia por las razones explicadas en precedencia, advirtiéndose que no es necesario prestar caución, en tanto se está frente a una acción pública de nulidad por inconstitucionalidad, todo de conformidad y en aplicación de los artículos 234 y 184 numeral 4 último inciso de la Ley 1437 de 2011.

¹² “Se señala en el parágrafo 1° del artículo transitorio 5 lo siguiente: **‘Parágrafo 1o.** Para los solos efectos del presente acto legislativo, se consideran víctimas aquellas personas que individual –y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primera de afinidad – o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las Normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. // La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).’”.



En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO. Se **ADMITE LA DEMANDA** de nulidad por inconstitucionalidad presentada por el señor Manuel Antonio Romaña Echavarría contra apartes de la Resolución 10592 de 28 de septiembre de 2021 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil y, en consecuencia, se dispone:

1. Notifíquese la admisión de la demanda a la parte actora, mediante anotación en estado electrónico.

2. Notifíquese personalmente esta providencia, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales, conforme a lo establecido en el artículo 184, numeral 4, literales a) a c) del CPACA, a las siguientes personas:

- a) A la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través del señor Registrador.
- b) A la señora Procuradora General de la Nación, conforme lo dispone el artículo 184 numeral 4 literal a) de la Ley 1437 de 2011.

3. Córrese traslado de la demanda por el término de diez (10) días, conforme a lo establecido en el artículo 184 numeral 7, literal c) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para contestar la demanda, proponer excepciones y solicitar pruebas. Y a la señora Procuradora General de la Nación para que intervenga y en su momento rinda obligatoriamente concepto, como lo dispone la misma norma en cita.

4. Por Secretaría, fíjese un aviso que informe sobre la existencia de este proceso, por el término de diez (10) días, término durante el cual cualquier ciudadano y corporativo político podrá intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo demandado, conforme lo dispone el literal b) del numeral 4 del artículo 184 ib.

5. Así mismo, publíquese aviso sobre la existencia de este proceso, a través del sitio web oficial del Consejo de Estado o los canales que se hayan implementado para tal efecto (literal b) ibídem).

6. Adviértasele a la entidad demandada RNEC que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes del acto acusado y que el incumplimiento de este deber legal constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto (literal c), numeral 4°, Art. 184 del CPACA).



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00036-00
Demandante: César Hernando Rodríguez Ramos

7. INVÍTESE al Consejo Nacional Electoral, al Congreso de la República y a la Agencia Nacional de Defensa para, que si a bien lo tienen, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación, emitan concepto por escrito sobre la presente demanda, de conformidad al inciso 2º literal c) del numeral 4º del art. 184 CPACA.

8. DECRÉTASE la suspensión provisional de urgencia de la expresión “**en cualquier tiempo**” contenida en el numeral 1 del artículo séptimo de la Resolución 10592 de 28 de septiembre de 2021 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que se dé cumplimiento al texto previsto en el párrafo 2º del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 02 de 25 de agosto de 2021, que limita en el tiempo esa específica inhabilidad a que haya acontecido dentro del plazo o término previsto al final de esta norma.

9. Por secretaría, dése cumplimiento al inciso último del artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 que dispone que la medida cautelar de urgencia “**deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente**”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

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

