



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA PLENA**

Consejero JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Radicación: 11001-03-15-000-2022-02926-01
11001-03-15-000 2022-03248-00 (acumulado)

Aclaración de voto

Consideré aclarar mi voto frente a la determinación que tuve de acompañar la sentencia aprobada por la Sala en la pasada sesión del 18 de octubre de 2023, por cuanto:

(i) La Circunscripción Especial de Paz No. 8 por la que resultó elegido el congresista, justamente como su nombre lo indica, es especial, de ahí que la caracterización de sus elementos debió merecer la atención de la Sala de cara a los cuestionamientos que formuló el actor, soportado en las líneas tradicionales y parámetros de análisis ofrecidos en los procesos de pérdida de investidura frente a congresistas elegidos bajo las circunscripciones nacional y departamental.

La creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) mediante el Acto Legislativo 02 de 2021, tuvo por objetivo principal la implementación del Acuerdo de Paz¹, particularmente lo contemplado en el punto 2.3.6., donde el Gobierno Nacional se comprometió a crear en las “*zonas especialmente afectadas por el conflicto*” y de “*débil presencia institucional*”, 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*”.

Por tanto, los criterios de selección de esas 16 circunscripciones y los correspondientes municipios que las integran, se hizo con base en las pautas definidas en el punto 2.3.6. antes indicado, para lo cual, el legislador consideró el grado de afectación derivado del conflicto de estos municipios, la presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilegales, los niveles de pobreza, así como la debilidad de la institucionalidad administrativa y capacidad de gestión, tal como da cuenta el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, donde se hicieron explícitos estos criterios de priorización que fundamentaron la distribución territorial de las CITREP².

¹ Suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 12 de noviembre de 2016.

² Gaceta 476 del 13 de junio de 2017, p. 13. “*Los criterios de selección de estas dieciséis circunscripciones y los correspondientes municipios que las integran, se hizo con base en los siguientes criterios, de conformidad con la propuesta metodológica del Ministerio del Interior: 1. Grado de afectación derivado del conflicto. 2. Presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales. 3. Niveles de pobreza. 4. Debilidad de la institucionalidad administrativa y capacidad de gestión*”.

Como evidencia de lo anterior, se observa que la distribución territorial de las 16 CITREP, se identifica con la distribución de las 16 subregiones de cobertura geográfica de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) establecidos en el artículo 3º del Decreto Ley 893 de 2017, las cuales, a su vez, se establecieron a partir de los criterios de priorización establecidos en el punto 1.2.2. del Acuerdo de Paz.

Así mismo, como el Acto Legislativo busca garantizar la representación real de las víctimas del conflicto armado, en el parágrafo de su artículo 2, expresamente dispuso que para las elecciones de las CITREP se excluyen las cabeceras municipales, de manera que solo se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural. Esta exclusión, así como la delimitación territorial de las CITREP definida en esa misma norma, fue declarada exequible por la Corte Constitucional³ al determinar que pese a que podrían haber quedado sin incluir algunos municipios, esta omisión *“no tiene la entidad suficiente para sustituir el compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas”*, en la medida que la delimitación territorial de las CITREP efectuada por el legislador *“es fruto de la valoración de criterios razonables, como el grado de afectación derivado del conflicto, la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas, los niveles de pobreza y la debilidad institucional”*⁴.

En consecuencia y como se observa, la distribución territorial de las 16 CITREP tiene fundamento en unos precisos criterios y finalidades, a partir de lo cual incluyen únicamente los municipios listados por la norma bajo su artículo 1, *artículo transitorio 2º*, con sus particularidades, de manera tal que para efectos de valoraciones como las que se hicieron en el presente proceso, tanto por el actor como en los fallos que decidieron ambas instancias, no bastaba afirmar que la misma no se circunscribe a la totalidad de los departamentos de Sucre y Bolívar, pues se imponía dejar consignadas explicaciones como la que brevemente expongo de cara a la suficiente razón o motivos que deben soportar un fallo de instancia.

(ii) En segundo lugar, estimo que si bien la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 14 del Decreto 1207 de 2021 fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-302 del 9 de agosto de 2023, y por virtud de ello la sentencia consignó que la Sala no puede pronunciarse sobre tal causal, en tanto se aplica en un juzgamiento realizado con posterioridad a la declaratoria de inexecutable, se imponía al Consejo de Estado como alta corte y juez de la pérdida de investidura, un análisis más concreto y detallado de los impactos de tal decisión de cara a las pretensiones de desinvestidura.

Respecto de este aspecto, la sentencia explica que en tanto la norma contentiva de causal de pérdida de investidura con base en la cual se fundamentó el cargo “desapareció” del ordenamiento jurídico, resulta improcedente pronunciarse sobre esa sanción al estar consagrada en una norma que fue declarada inexecutable.

³ En sentencia C-089 de 2022.

⁴ Cfr. Gaceta 308 del 5 de mayo de 2017, p. 3 (exposición de motivos).

El anterior enunciado, imponía la valoración y análisis sobre las distintas hipótesis normativas que en el tiempo se presentaban, en la medida que justamente la norma declarada inexecutable no solo estaba vigente para el momento de los hechos, sino que, además, hacía referencia al eventual incumplimiento de los requisitos y las reglas establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2021 para ser elegido bajo una CITREP, dentro de ellos, el consistente en ser víctima del conflicto armado (artículo transitorio 6°), de manera que esa exigencia extrañada por el solicitante de la pérdida de investidura, también vigente para la época de la elección del congresista, encuadraba en el supuesto descrito por el artículo 14 del Decreto 1207 de 2021; por tanto, tal circunstancia ameritaba ser considerada para efectos de sustentar la decisión.

La solicitud de desinvestidura se fundamentó en que la norma que contenía la causal de pérdida de investidura estaba vigente para la época en que el congresista incurrió en el supuesto que ésta contemplaba, lo que en principio determinaría el cumplimiento de los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionatoria, por lo que resultaba pertinente desatar la razones que impedían, por ese solo hecho, considerar la causal en el caso concreto para acceder las pretensiones; por ejemplo, con fundamento en:

- (a) El principio de favorabilidad, aplicable al proceso de pérdida de investidura, al tratarse de una acción pública que comporta el ejercicio del ius puniendi del Estado, y, por ende, sujeta a los principios generales que gobiernan el derecho sancionador, o
- (b) La excepción de inconstitucionalidad, pues aunque la norma estaba vigente antes de la sentencia de constitucionalidad, ésta ya resultaba incompatible o contraria a la Carta Política, como posteriormente fue confirmado en el fallo de la Corte.

En consecuencia, aunque coincido en que resultaba improcedente establecer la desinvestidura con fundamento en la causal que fue retirada del ordenamiento jurídico, estimo que el fallo suscitaba ahondar y explicitar las razones que llevaban a esa conclusión, más allá del solo efecto *ex nunc* de la sentencia de constitucionalidad, atendiendo a que se afirmaba que el demandante incurrió en la falta cuando la causal de desinvestidura estaba vigente.

En los anteriores términos dejo consignada mi aclaración de voto.

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrado

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>