

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera Ponente: **María del Pilar Bahamón Falla**

Bogotá D.C., 19 de junio de dos mil veinticuatro (2024)

Núm. Único: 110010306000202400125 00

Núm. Radicación: 2522

Referencia: Reglas especiales de los candidatos y representantes por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP-

El ministro del Interior solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil emitir concepto relacionado con las prohibiciones de los candidatos y listas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP-, el régimen de sanciones de los elegidos por estas circunscripciones y su régimen de incompatibilidades.

I. ANTECEDENTES

El señor ministro del Interior formuló a la Sala tres grupos de preguntas, de conformidad con lo solicitado por los honorables miembros de la bancada de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP – de la Cámara de Representantes, así:

1. PRIMER GRUPO DE PREGUNTAS

A. CONTEXTO NORMATIVO:

El punto 2.3.6. del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se tituló: «Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono» y dice textualmente:

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.

En desarrollo de este punto del acuerdo, se aprueba el Acto Legislativo No 2 de 2021, que dice textualmente:

Artículo transitorio 6°. Forma de elección. En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos que deberán acreditar su condición de víctimas del conflicto. La Lista tendrá un candidato de cada género.

Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará al Candidato más votado dentro de la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.

La votación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes.

Los candidatos y las listas de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, no podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para, las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes. La violación de esta norma generará la pérdida de la curul en caso de resultar electos a la Circunscripción Transitoria Especial de Paz.

[Subraya la Sala]

B. PREGUNTAS:

1.1. ¿La prohibición únicamente se predica respecto de las Circunscripciones territoriales ordinarias de la H. Cámara de Representantes, o aplica también para las circunscripciones especiales como las de afrodescendientes y comunidades indígenas?

¿Aplica también esta prohibición para el apoyo a candidatos a la Cámara que se inscriban por firmas?

1.2. ¿La prohibición aplicaría para candidatos al Senado, independientemente de la circunscripción especial indígena?

¿Aplica también esta prohibición para el apoyo a candidatos al Senado que se inscriban por firmas?

1.3. Los Representantes a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz pueden apoyar o hacer campaña en favor de candidatos que se postulen por partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica o grupos significativos de ciudadanos, a consultas, (sic) presidencia de la República, alcaldías, gobernaciones, concejos municipales, asambleas departamentales y juntas administradoras locales?

1.4. ¿Se podría interpretar que existe una restricción para quienes ocupan actualmente una curul de Paz en la posibilidad de ser candidatos de nuevo para el período 2026 – 2030?

1.5. Los actuales representantes CITREP pueden ser avalados para las elecciones del Congreso 2026-2030 por una organización de víctimas y/o organización campesina, social y de mujeres o grupos significativos de ciudadanos, diferente al que lo avaló para las elecciones Congreso 2022-2026?

2. SEGUNDO GRUPO DE PREGUNTAS

A. CONTEXTO NORMATIVO:

El parágrafo 4 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 02 de 2021, dice textualmente:

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 generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales:

[...]

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.

B. PREGUNTAS:

2.1. ¿Existe un régimen de sanciones aplicables para quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de Paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el Acto Legislativo 2 de 2021?

2.2. ¿Cuál es el régimen de sanciones que se pueden aplicar actualmente a quienes han sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de Paz? ¿Cuál es la normativa aplicable?

3. TERCER GRUPO DE PREGUNTAS

A. CONTEXTO NORMATIVO

El Régimen de Conflicto de Intereses está contenido en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), que textualmente dice:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) <Literal INEXEQUIBLE>

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

De conformidad con esta norma, el Ministerio del Interior destaca que el requisito necesario para postularse a las Curules de Paz era ser víctima del conflicto armado y estar en el Registro único de Víctimas – RUV-, a cargo de la Unidad para la Atención Reparación de las Víctimas UARIV, de modo que surgen las siguientes:

B. PREGUNTAS:

3.1. ¿Los elegidos Representantes a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz pueden presentar proyectos de ley y de actos legislativos y/o ser ponentes de iniciativas de ley o de acto legislativo que otorguen beneficios a víctimas del conflicto armado?

3.2. ¿Pueden los elegidos Representantes a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz presentar y ser ponentes de iniciativas de ley y de actos legislativos que otorguen alguna clase de beneficio a las curules de paz en el Congreso, como es el caso de crear y pertenecer a la Comisión Legal de Paz?

II. CONSIDERACIONES

Problemas jurídicos

De conformidad con los interrogantes planteados por el Ministerio del Interior, los problemas jurídicos por resolver se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. ¿Cuál es el alcance de la prohibición que tienen los candidatos o listas inscritas para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP- de realizar coaliciones, alianzas o acuerdos con los candidatos a las circunscripciones ordinarias de la Cámara de Representantes?
2. ¿La prohibición impuesta a los candidatos y las listas de las CITREP, para realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones «ordinarias» para la Cámara de Representantes implica que las CITREP si pueden realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con

candidatos o listas inscritas para corporaciones públicas distintas a la Cámara de Representantes o cargos públicos de elección popular?

3. ¿Ante la ausencia de un régimen especial de sanciones previsto para los representantes a la Cámara por las CITREP, por violación de los requisitos de inscripción y elección señalados en el Acto Legislativo 2 de 2021, cuál es el régimen de sanciones que aplica a estos congresistas?
4. ¿Cuáles son los conflictos de intereses que se pueden presentar para los representantes a la Cámara por las CITREP, en la presentación y trámite de proyectos de ley relativos a las curules de paz y beneficios de las víctimas del conflicto armado?

Para resolver estos problemas jurídicos la Sala considera necesario abordar los siguientes temas:

- i) Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP-. Concepto y finalidad;
- ii) Requisitos y prohibiciones especiales para los candidatos de las CITREP, su inscripción y elección;
- iii) Alcance del término «circunscripciones ordinarias» de la Cámara de Representantes al que se refiere la prohibición impuesta a candidatos y listas de las CITREP para realizar alianzas, coaliciones o acuerdos - Inciso 4 del artículo 6 del Acto Legislativo 2 de 2021;
- iv) Posibilidad de realizar coaliciones o alianzas y participar en consulta para las elecciones a cargos (uninominales) y corporaciones públicas de elección popular;
- v) El instituto de la doble militancia y su aplicación a los candidatos y representantes de las CITREP;
- vi) Régimen de sanciones de los representantes a la Cámara por las CITREP y;
- vii) Régimen de conflicto de intereses de los congresistas y su aplicación a los representantes de las CITREP.

1. Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP -. Concepto y finalidad

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016 por el gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), incluyó dentro de sus ejes temáticos¹ el referido a la «participación política: Apertura democrática para construir la paz» (punto 2 del Acuerdo).

¹ Los seis puntos del acuerdo corresponden a las siguientes temáticas: (i) reforma rural integral; (ii) *participación política: apertura democrática para construir la paz*; (iii) cese al fuego de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas; (iv) solución al problema de drogas ilícitas; (v) víctimas; y (vi) *mecanismos de implementación y verificación*.

En este eje temático se resaltó la necesidad de adoptar medidas dirigidas a ampliar la participación y la inclusión política de los habitantes de las zonas más apartadas y marginadas con ocasión del conflicto y del abandono estatal, como medida de reparación y construcción y consolidación de la paz².

En aras de lograr dicho fin, el punto 2.3.6 del Acuerdo de la Habana consagró el compromiso del gobierno Nacional en la creación de dieciséis (16) circunscripciones transitorias especiales de paz, para la elección de igual número de integrantes en la Cámara de Representantes, de manera temporal, por dos períodos electorales, así:

2.3.6. Programa para la promoción de la participación y liderazgo de la mujer en la política. 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.

Las Circunscripciones contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos y candidatas. Igualmente, las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales. Se establecerán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

Los candidatos y candidatas en todo caso deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno. **Los candidatos y candidatas podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas u organizaciones de la Circunscripción, tales como organizaciones campesinas, de víctimas (incluyendo desplazados y desplazadas), mujeres y sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales en la región, entre otros.** El Gobierno Nacional pondrá en marcha procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales en estos territorios, en especial de las organizaciones de víctimas de cara a su participación en la circunscripción.

Los candidatos y candidatas serán elegidos por los ciudadanos y ciudadanas de esos mismos territorios, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos y candidatas a la Cámara de Representantes en las elecciones

² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Consultado en https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf.
Página 54.

ordinarias en sus departamentos. **Los partidos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir candidatos ni candidatas para estas Circunscripciones.**

La organización electoral ejercerá una especial vigilancia sobre el censo electoral, la inscripción de candidatos y candidatas y la financiación de las campañas, garantizando que se cumplan las reglas establecidas. Se promoverán mecanismos adicionales de control y veeduría por parte de organizaciones especializadas como la Misión de Observación Electoral (MOE) y de partidos y movimientos políticos³.

[...] Resalta la Sala

En cumplimiento de lo acordado en el Acuerdo de Paz, se expidió el Acto Legislativo 02 del 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».

En cuanto a la finalidad de las circunscripciones creadas por el acto legislativo, la Corte Constitucional, en Sentencia SU-150 de 2021, mediante la cual ordenó la sanción presidencial del proyecto que dio lugar a la expedición del referido acto legislativo, destacó, entre otros, las características de las CITREP:

i) Las CTEPCR corresponden a una medida adoptada no solo como parte de los acuerdos para lograr el fin del conflicto armado interno, **sino igualmente para buscar dar solución a los problemas de *representación* que históricamente se han denunciado, bajo la idea de lograr una sociedad más incluyente, pluralista y participativa, facilitando la creación de fuerzas políticas que tradicionalmente no han tenido representación en el Congreso de República y dándole voz a las personas que habitan los territorios más afectados por la violencia. El ajuste propuesto consiste en aumentar, de manera temporal y por dos períodos electorales, el número de representantes a la Cámara previsto en el artículo 176 de la Carta**, y complementado con el artículo 112 del Texto Superior, con un total de 16 curules adicionales a las 167 que existen por virtud de las normas en cita. Ello, sin perjuicio de las cinco adicionales que se otorgaron a las FARC-EP, por los períodos electorales 2018-2022 y 2022-2026, conforme al Acto Legislativo 03 de 2017.

[...]

iii) Las CTEPCR, al tener como destinatarios a las personas asentadas en zonas especialmente afectadas por el conflicto, adquieren la condición de *medida de reparación* para las víctimas, incluyendo a la población desplazada y en proceso de retorno. Ello se plasma particularmente en el Acuerdo Final por tres vías: (a) la primera

³ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Consultado en https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf.
Página. 36.

⁴⁷ Ídem, página 54.

circunscribiendo la elegibilidad a las víctimas y habitantes de dichos territorios; (b) la segunda excluyendo de la posibilidad de acceder a tales curules a los partidos políticos tradicionales y a aquel que surja del tránsito político de las FARC-EP; y (c) la tercera previendo su acceso a los pueblos étnicos, cuando su territorio coincida con las zonas que han sido más afectadas por el conflicto.

(iv) Las CTEPCR constituyen una *medida especial* que también opera como una *garantía de no repetición*, **brindando un escenario de participación efectiva a una población que ha sido puesta en situación de extrema vulnerabilidad, y que no afecta el derecho a participar en las elecciones ordinarias**, que exige reglas específicas para lograr su operatividad, y que igualmente está sujeta al control electoral del Estado y de las organizaciones especializadas en la materia.

[Subraya la Sala]

En esta misma línea, en la Sentencia C-098 de 2022, al declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 2 de 2021, la Corte resaltó, entre otros aspectos, lo siguiente:

Si bien nuestro ordenamiento constitucional no ha sido ajeno a la creación y desarrollo de circunscripciones especiales de paz, lo cierto es que la gran diferencia con otras que han existido, **es que éstas, por primera vez, se enfocan en las víctimas y en la importancia de darles una voz que las represente, y que tenga la capacidad de velar por sus intereses en el órgano que por excelencia representa al pueblo, buscando, entre otras, que participen en el proceso de implementación del Acuerdo**, fijado en este documento en un plazo inicial de 10 años, pero que tiene especialmente como norte de realización los tres períodos presidenciales completos siguientes a la firma del AF, como lo dispone el artículo 2° del Acto Legislativo 02 de 2017 (esto es, entre el 2018 y el 2030). [Resalta la Sala].

De esta manera, la Corte destaca que las CITREP son una respuesta transicional al problema de representación fallida de las poblaciones más afectadas por la violencia, que busca garantizarles una participación equitativa, real y objetiva dentro del sistema de democracia participativa presente en el Estado colombiano. Esta finalidad se materializa en la autonomía de su participación en el Congreso, frente a la de otros partidos y movimientos políticos y a la reconocida al grupo político que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal de las FARC en el marco del Acuerdo de Paz.

Ahora bien, en desarrollo de lo previsto en el Acuerdo de Paz, el Acto Legislativo 2 de 2021 regula: i) la creación de las CITREP y los municipio que conforman cada una de ellas (artículo transitorio 2); ii) la inscripción de los candidatos (artículos transitorios 3 y 5); iii) la votación (artículo transitorio 4); iv) la forma de elección (artículo transitorio 6); v) la fecha para la elección (artículo transitorio 7); vi) las reglas para la financiación de las campañas y el acceso a los medios de comunicación (artículos transitorios 8 y 9); y viii) la creación de tribunales electorales transitorios de paz (artículo transitorio 10).

De estas disposiciones, en punto de los interrogantes que se deben resolver en este dictamen, la Sala resalta que los artículos 3, 5 y 6 del mencionado acto legislativo

establecieron unos requisitos y reglas especiales para los candidatos y para la inscripción de candidatos para las CITREP, que están orientados a materializar la representación política, real y efectiva, no diluida con otras representaciones políticas, de las comunidades históricamente excluidas y especialmente afectadas por la violencia y que habitan en los territorios más apartados del país.

En desarrollo del Acto Legislativo 2 de 2021, se expidió el Decreto 1207 de 2021 «Por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026- 2030, en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021», mediante el cual se reglamentaron los referidos requisitos y las reglas especiales para los candidatos de las CITREP, su inscripción y elección.

Sin embargo, el Decreto 1207 del 2021 fue declarado inexecutable en la sentencia C-302 del 2023, porque el gobierno eludió el control previo, automático, integral y definitivo de constitucionalidad, pues expidió normas de contenido estatutario sin que existiera además una habilitación constitucional para ese fin.

Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió la Resolución 10592 de 2021 «Por la cual se adoptan medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y se establece el procedimiento para la organización y dirección de la elección de los representantes adicionales a la Cámara por las dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en los periodos 2022 - 2026 y 2026 – 2030».

2. Requisitos y prohibiciones especiales para los candidatos a las CITREP, su inscripción y elección

En relación con los debates que surgen de las preguntas formuladas por el Ministerio del Interior, la Sala considera pertinente resaltar el contenido y finalidad de las siguientes normas del Acto Legislativo 2 de 2021.

En primer lugar, el artículo 3 que señala:

Artículo transitorio 3o. Inscripción de candidatos. Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Las campañas contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos.

Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos:

a) Los consejos- comunitarios;

b) Los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales;

c) Las Kumpaño legalmente constituidas.

Parágrafo 1o. Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP, a la actividad política legal, no podrán inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones. Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de Paz simultáneamente con otras circunscripciones.

Parágrafo 2o. Se entiende por organizaciones sociales, 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 periodo.

Parágrafo 3o. Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno.

Parágrafo 4o. La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, requerirá respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se requerirá más de 20.000 firmas.

[Subraya la Sala]

Según lo dispuesto en esta norma constitucional, los únicos grupos que pueden realizar la inscripción de candidatos a estas circunscripciones son:

- i) Los grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas, correspondiente al 10% del censo electoral de la respectiva circunscripción territorial especial;
- ii) Las organizaciones sociales de la respectiva circunscripción que agrupen víctimas, campesinos, mujeres u otros sectores que trabajen en la construcción de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales en la región y,
- iii) Los consejos comunitarios, los resguardos o autoridades indígenas y las kumpaño⁴ que coincidan en la respectiva circunscripción.

⁴ El Decreto 1207 del 2021, por medio del cual se adoptaron disposiciones especiales para la elección de los representantes a la Cámara por las CITREP (declarado posteriormente inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2023) definió las kumpaño como el conjunto de grupos

De manera adicional, la disposición prohíbe expresamente que los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o que tengan personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal, puedan inscribir listas o candidatos para estas circunscripciones.

Finalmente, la norma excluye la posibilidad de que los grupos habilitados inscriban candidatos a las CITREP de manera simultánea con la inscripción de candidatos para otras circunscripciones (última parte del párrafo 1).

De esta manera, se reafirma la intención del constituyente de promover y garantizar una participación real y efectiva de los representantes de las víctimas en el Congreso, que no se confunda ni se diluya con la participación de los representantes de los partidos o movimientos políticos tradicionales, con la del partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal, o con la de los representantes de otros grupos significativos de ciudadanos o grupos sociales.

En concordancia con lo anterior, el artículo 5 del acto legislativo establece:

Artículo transitorio 5o. 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 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 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 expedido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Parágrafo 2o. 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 la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.

Parágrafo 3o. 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

familiares configurados patrilinealmente (patrigrupos), que a partir de alianzas de diverso orden optan por compartir espacios para vivir cerca o para itinerar de manera conjunta. En Colombia se ubican generalmente en sitios específicos de centros urbanos, ciudades principales e intermedias del país.

últimos veinte años, no podrán presentarse como candidatos a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Parágrafo 4o. 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.

[Subraya la Sala].

Como se puede apreciar, los requisitos especiales previstos por el constituyente derivado para los candidatos de las CITREP están orientados a garantizar que estos sean, efectivamente, víctimas del conflicto y que tengan relación con el territorio de la respectiva circunscripción.

Adicionalmente, la norma prohíbe que se puedan presentar como candidatos para estas circunscripciones:

- Las personas que 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 la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.
- Un miembro 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.

Estas prohibiciones también ratifican la intención del constituyente de asegurar la participación política real y efectiva de las víctimas de los territorios especialmente afectados por el conflicto y el descuido estatal.

Lo anterior, a través de la garantía de un espacio autónomo de participación en el Congreso, que no se confunda ni se diluya con la participación que generalmente ha sido ejercida por los partidos y movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, y con la participación asegurada al grupo político que derivó del proceso de paz con las FARC.

En línea con este objetivo, el artículo 6 del Acto legislativo, relativo a la «Forma de elección» de las CITREP, advierte lo siguiente:

Artículo transitorio 6o. Forma de elección. En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos que deberán acreditar su condición de víctimas del conflicto. La Lista tendrá un candidato de cada género.

Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará al Candidato más votado dentro de la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.

La votación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes.

Los candidatos y las listas de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, no podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para, las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes. La violación de esta norma generará la pérdida de la curul en caso de resultar electos a la Circunscripción Transitoria Especial de Paz.

[Subraya la Sala]

Con los apartes subrayados el constituyente derivado reitera la necesidad de garantizar la participación política de las víctimas del conflicto en el Congreso de la República-Cámara de Representantes, de manera autónoma e independiente de:

- i) Los candidatos y las listas conformadas y presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para las circunscripciones ordinarias de la Cámara de Representantes y,
- ii) las alianzas, coaliciones o acuerdos que puedan realizarse dichos partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos para avalar a sus candidatos a la Cámara de Representantes.

De esta forma, se asegura que la representación de las víctimas del conflicto en el Congreso de la República -Cámara de Representantes- no sea absorbida o desdibujada por las candidaturas y representación que los demás partidos o movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos y, en consecuencia, termine siendo fallida.

3. Alcance del término «circunscripciones ordinarias» de la Cámara de Representantes al que se refiere la prohibición impuesta a los candidatos y listas de las CITREP para realizar alianzas, coaliciones o acuerdos - Inciso 4 del artículo 6 del Acto Legislativo 2 de 2021

El artículo 176 de la Constitución Política señala:

Artículo 176. Artículo modificado por los Actos Legislativos 2 de 2005, 1 de 2013 y 2 de 2015. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

<Inciso modificado por el artículo 6 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial

conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

<Inciso modificado por el artículo 6 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

[...]

Al respecto, sea lo primero señalar que en el ámbito electoral la circunscripción «consiste en la demarcación o división territorial de los electores, para que allí ejerzan su derecho al sufragio y esos votos allí emitidos se conviertan en escaños, sin importar los votos expresados en otras circunscripciones»⁵. Aunque en los Estados modernos la división del territorio en circunscripciones electorales se utiliza preferentemente para las elecciones de los parlamentos o congresos, también se utiliza para elecciones regionales⁶.

Ahora bien, en nuestro ordenamiento, la Constitución Política de 1991 estableció para la elección de los miembros del Senado la circunscripción nacional, que coincide con la de todo el territorio nacional y, adicionalmente, una circunscripción nacional especial para la elección de dos senadores representantes de las comunidades indígenas (Artículo 171).

De igual manera, el artículo 176, arriba transcrito, previó dos tipos de circunscripciones para elección de los representantes a la Cámara: las circunscripciones territoriales y las especiales. Las primeras, determinadas por criterios geográficos (división político administrativa del territorio) y demográficos, y las segundas, también de carácter nacional, dirigidas a asegurar la participación y representación de determinados sujetos (grupos étnicos, minorías y colombianos residentes en el exterior) en el Congreso.

De esta manera, hasta la expedición del Acto Legislativo 2 de 2021, en relación con la Cámara de Representantes, el texto constitucional solo hacía referencia a las «circunscripciones territoriales» y a las especiales (de los afrodescendientes, de las comunidades indígenas y la internacional), ambas de carácter permanente en la

⁵ Vanegas, Pedro Pablo. *El sistema electoral en la elección del Congreso Colombiano: Su configuración constitucional*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2018. Págs. 31 y ss.

⁶ *Ibidem*.

conformación del Congreso de la República. La misma terminología se utiliza en las leyes que regulan estas circunscripciones, como la Ley 649 de 2001 y Ley 1475 de 2011.

Sin embargo, no se puede soslayar el hecho que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, así como la doctrina de esta Sala, han utilizado en algunas ocasiones el término «circunscripciones ordinarias» como equivalente a las «circunscripciones territoriales» de la Cámara de Representantes o a la circunscripción nacional del Senado. Esto, en contraposición a las circunscripciones especiales de las minorías étnicas de Cámara y Senado.

Lo anterior, especialmente, en la interpretación del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 que señala:

Artículo 28. Inscripción de candidatos.

[...] Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas. [...]

Así, en la Sentencia C-490 de 2011, al analizar la constitucionalidad del artículo 28 del proyecto de ley que corresponde hoy a la Ley 1475 de 2011, al referirse a la limitación establecida para los movimientos y partidos políticos con personería jurídica de inscribir candidatos para las circunscripciones especiales de minorías étnicas, señaló la Corte:

[...] la medida es razonable, pues no limita de manera excesiva la facultad que tienen los partidos y movimientos con personería jurídica de presentar candidatos a cargos de elección popular, comoquiera que pueden hacerlo por la circunscripción ordinaria, por la circunscripción internacional de la Cámara de Representantes y por la circunscripción de minorías políticas (Art. 176 C.P.), esta última en caso de que la ley así lo regule». [Resalta la Sala].

De esta manera, la Corte diferencia, por un lado, la elección de congresistas para las circunscripciones especiales de minorías étnicas, y por otro, la elección de la circunscripción territorial (a la cual denomina como ordinaria) y de la circunscripción especial internacional.

En línea con lo anterior, al definir si los partidos y movimientos políticos que adquieren su personería jurídica por lograr una representación en el Congreso por las circunscripciones especiales de minorías étnicas⁷, se encuentran habilitados para

⁷ **Constitución Política de 1991**

Artículo 108. <Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. **Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley**

avaluar candidatos por otras circunscripciones, además de las especiales de las minorías étnicas, la Sección Quinta del Consejo de Estado⁸ y la Sala de Consulta y Servicio Civil⁹ han señalado que estos partidos o movimiento

os minoritarios étnicos pueden presentar de manera simultánea candidatos a las circunscripciones ordinarias y a las circunscripciones por las minorías étnicas. Lo anterior, denominando entonces a las circunscripciones territoriales de la Cámara y a la nacional del Senado, como ordinarias, y como especiales a las de los grupos étnicos y a la internacional.

No obstante lo anterior, observa la Sala que, desde el punto de vista normativo, fue el Acto Legislativo 2 de 2021 que introdujo en la Constitución Política el término «circunscripciones ordinarias». Esto, con una finalidad y en un contexto sistemático muy distinto al expuesto.

En efecto, el artículo 6 del Acto Legislativo 2 de 2021 señaló:

Artículo transitorio 6o. Forma de elección. En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos que deberán acreditar su condición de víctimas del conflicto. La Lista tendrá un candidato de cada género.

Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará al Candidato más votado dentro de la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.

La votación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes.

Los candidatos y las listas de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, no podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para, las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes. La violación de esta norma generará la pérdida de la curul en caso de resultar electos a la Circunscripción Transitoria Especial de Paz.

[Subraya la Sala]

Como se observa, este artículo está referido a la forma de elección de las CITREP, la cual se realiza con reglas especiales y distintas a la elección de las demás «circunscripciones» que componen de manera permanente el Congreso de la República.

para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso. [...] Resalta la Sala.

⁸ Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 11 de diciembre de 2014. Exp. N°11001032800020140005300. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez y Sentencia del 14 de mayo de 2015. Exp. 11001-03-28-000-2014-00104-00. C.P. Susana Buitrago.

⁹ Consejo De Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 18 de abril de 2013. Radicación interna: 2141. Número Único: 11001-03-06-000-2013-00051-00. C.P Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

En este sentido, se entiende que en el artículo 6 del Acto Legislativo 2 de 2021 el constituyente utilizó el término «circunscripciones ordinarias» para referirse a las circunscripciones a través de las cuales se integra de manera permanente u ordinaria el Congreso de la República (esto es, las territoriales y las especiales de las comunidades indígenas, de los afrodescendientes y la internacional), por oposición a las circunscripciones especiales de carácter temporal o transitorio creadas por el referido acto legislativo para los períodos 2022-2026 y 2026-2030.

Desde el punto de vista gramatical, esta conclusión encuentra sustento en el significado común de la palabra «ordinario», que corresponde a «común, regular y que sucede habitualmente»¹⁰ y, además, en la utilización del término «circunscripciones ordinarias» en plural, lo cual denota la integración de varios tipos de circunscripciones.

De manera adicional, desde el punto de visto lógico y sistemático, la interpretación de las «circunscripciones ordinarias» como las circunscripciones permanentes de la Cámara de Representantes se confirma con las siguientes reglas especiales igualmente introducidas en el Acto legislativo 2 de 2021:

Artículo transitorio 4. Artículo transitorio 4o. Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias.

[...]

PARÁGRAFO 1o. En todo caso, la votación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz no se tendrá en cuenta para determinar el umbral de acceso a la distribución de curules en la elección ordinaria de la Cámara de Representantes.

[Subraya la Sala]

Como se observa, estas normas también contrastan, por un lado, las reglas de las elecciones ordinarias de la Cámara de Representantes, las cuales incluyen evidentemente las elecciones de las circunscripciones territoriales y las especiales y, por otro, las reglas de las elecciones de las CITREP.

En este orden de ideas, la Sala observa que una interpretación sistemática de las reglas del artículo 4 transitorio, con las relativas a las «circunscripciones ordinarias» del artículo 6 del Acto Legislativo se traduce en que las elecciones de las CITREP se realizan de manera autónoma a las elecciones de las demás circunscripciones de la Cámara de Representantes, de tal manera que:

- i) los sufragantes de los territorios de las CITREP pueden votar por estas circunscripciones y, además, de manera separada y autónoma, por las

¹⁰ Diccionario de la Real Academia Española (RAE). [en línea]. Disponible en: <https://www.rae.es/diccionario->

- demás circunscripciones a través de las cuales se eligen a los representantes a la Cámara,
- ii) por esta razón, para las elecciones de las CITREP se debe utilizar una tarjeta separada de las que corresponden a las demás circunscripciones de la Cámara de Representante y, en concordancia con lo anterior,
 - iii) los candidatos o listas de las CITREP deben presentarse de manera separada de los candidatos de las demás circunscripciones ordinarias o permanentes de la Cámara de Representantes, de tal manera que no pueden realizarse coaliciones, alianzas o acuerdos entre ellas.

Desde el punto de vista sistemático y finalista, esta última regla se encuentra además, en plena concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021, que prohíbe que los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o que tengan personería jurídica puedan inscribir candidatos para las CITREP y la que excluye la posibilidad de que los grupos habilitados inscriban candidatos a las CITREP de manera simultánea con la inscripción de candidatos para otras circunscripciones.

En efecto, ambas reglas están orientadas a garantizar que las víctimas del conflicto tengan una participación real y efectiva en la Cámara de Representantes, de manera independiente y autónoma de los demás partidos y movimientos políticos y de sus candidatos a la Cámara de Representantes, lo cual incluye a aquellos candidatos a las circunscripciones territoriales y a las especiales.

En este orden de ideas, la Sala concluye que en el ámbito del Acto Legislativo 2 de 2021, el término «circunscripciones ordinarias», incluido en los incisos 3 y 4 del artículo 6 del acto legislativo en estudio, está referido a aquellas circunscripciones designadas por el ordenamiento para conformar la Cámara de Representantes del Congreso de la República de manera permanente e ininterrumpida en el tiempo. Lo anterior, teniendo en cuenta criterios geográficos y demográficos, las calidades de los sujetos a representar u otras características que la Constitución, un acto legislativo o la ley en sentido formal han establecido. En este sentido, las circunscripciones especiales de la CITREP tendrían las mismas características anteriores, pero la diferencia se da en razón a la temporalidad, pues están previstas para conformar la Cámara de Representantes solo por dos períodos electorales.

Cabe señalar que la interpretación del término circunscripción ordinaria que se acaba de exponer no constituye una interpretación amplia o extensiva del término y, por lo tanto, de la prohibición contenida en el inciso 3 y 4 del artículo 6 transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021. Por el contrario, se trata de una interpretación que se ajusta a la exégesis del término «circunscripción ordinaria» y al contexto sistemático y a la finalidad de la referida prohibición, la cual se considera legítima y proporcional con el marco democrático participativo y la participación política.

Así parece haberlo entendido también la Corte Constitucional, en la Sentencia C-086 de 2022, al analizar la constitucionalidad del artículo 6 del Acto Legislativo 2 de 2021. Al respecto, indicó la Corte lo siguiente:

A lo dicho antes habría que agregar que ninguno de los artículos *sub lite*, particularmente, ninguna de las disposiciones que dan lugar a las situaciones “problemáticas”, contienen medidas que resulten absoluta y definitivamente insostenibles dentro del ordenamiento constitucional. Por una parte, la delimitación territorial de las CITREP es fruto de la valoración de criterios razonables, como el grado de afectación derivado del conflicto, la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas, los niveles de pobreza y la debilidad institucional^[293]. Estos criterios permitieron la identificación de los territorios más afectados por el conflicto y pese a que podrían haberse quedado sin incluir municipios, lo cierto es que esta omisión, *primero*, es excepcional debido a la amplitud de los criterios utilizados y, *segundo*, no tiene la entidad suficiente para sustituir el “*compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*”. Lo mismo podría decirse en relación con el “*marco democrático participativo y la participación política*”, pues las personas que habitan esos municipios eventualmente no tenidos en cuenta a la hora de hacer la distribución territorial de las CITREP, de todos modos, conservan su derecho a participar en las elecciones ordinarias para la Cámara de Representantes y, además, a ejercer los mecanismos de participación ciudadana que establece la legislación vigente.

Además, esta elección, lejos de ser una restricción, podría estar justificada en las particularidades de los comicios, de un lado, porque únicamente se elige a un candidato por cada circunscripción especial y, del otro, porque las listas son presentadas por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres y grupos significativos de ciudadanos, pero no por partidos o movimientos políticos tradicionales.

283. A similares conclusiones podría arribarse frente a la prohibición de realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes, debido al carácter temporal de las medidas, ya que, como se ha dicho antes, las CITREP tendrán efectos entre los años 2022 y 2030.

[Subraya la Sala]

En este mismo sentido parece haberlo interpretado la Registraduría Nacional del Estado Civil en la Resolución 10592 de 2021 «Por la cual se adoptan medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y se establece el procedimiento para la organización y dirección de la elección de los representantes adicionales a la Cámara por las dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en los períodos 2022 - 2026 y 2026 – 2030», al señalar lo siguiente:

Artículo 7. Inhabilidades especiales: [...]

Parágrafo 3: Los candidatos y las listas que se postulan para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes no se podrán inscribir en coalición ni realizar alianzas o acuerdos con los candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias, ni especiales para la Cámara de Representantes. [.:].[Subraya la Sala].

Como se observa, la disposición parece utilizar el término «circunscripciones ordinarias» de la Cámara de Representantes como sinónimo de las territoriales, pero luego precisa que la prohibición también se extiende a las circunscripciones especiales. Al respecto, se debe tener en cuenta que, al tratarse de una norma reglamentaria que en modo alguno puede modificar o ampliar la prohibición del inciso 4 del artículo 6 del Acto Legislativo 2 de 2021, una interpretación de esta reglamentación acorde con la norma constitucional solo permite concluir que la Registraduría entiende que el término «circunscripciones ordinarias» previsto en la norma constitucional, comprende tanto las circunscripciones territoriales, también denominadas como ordinarias por la jurisprudencia anterior al Acto Legislativo 02 de 2021, y las especiales de los comunidades indígenas, afrodescendientes y la internacional.

En definitiva, la Sala encuentra que, desde el punto de vista gramatical, sistemático y finalista, las referencias realizadas por el inciso 3 y 4 del artículo 6 del Acto Legislativo 2 de 2021 a las «circunscripciones ordinarias» de la Cámara de Representantes debe entenderse hecha a las circunscripciones permanentes (las territoriales y especiales señaladas en el artículo 176 de la C.P.) a través de las cuales se eligen a los miembros de la Cámara de Representantes. Lo anterior, de manera independiente de los partidos o movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que presenten candidaturas para la elección de estas circunscripciones.

En todo caso, en relación con la circunscripción de las comunidades indígenas, advierte la Sala que la prohibición que se analiza debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad que tienen las autoridades y resguardos indígenas de las respectivas CITREP, de inscribir candidatos para estas circunscripciones, conforme lo establece el artículo 3 del Acto Legislativo 2 de 2021.

Ahora bien, en punto a los interrogantes planteados en el escrito de la consulta en relación con el alcance de la prohibición del inciso 4 del artículo 6 del Acto Legislativo 2 de 2021, la Sala observa que la disposición analizada plantea un ulterior problema jurídico, esto es:

¿Si la prohibición impuesta a los candidatos y las listas de las CITREP para realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones «ordinarias» para la Cámara de Representantes implica que las CITREP si pueden realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para corporaciones públicas distintas a la Cámara de Representantes o cargos públicos de elección popular?

En una primera aproximación, la Sala considera que la respuesta a este interrogante es afirmativa, por las siguientes razones:

1. En primer lugar, en virtud de la aplicación del criterio lógico de interpretación jurídica, de conformidad con el cual si la norma constitucional solo prohibió que los candidatos o listas inscritas para las CITREP realizan alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las cámaras «ordinarias» de la Cámara de representantes, *contrario sensu*, los dejó en libertad de realizar

alianzas, coaliciones o acuerdos con los candidatos inscritos para otras corporaciones (como el Senado, las asambleas o los concejos) o cargos públicos de elección popular (como el de gobernador o alcalde).

2. En segundo lugar, se debe tener en cuenta que, como norma restrictiva que prohíbe ciertas conductas en el ejercicio de la actividad política, debe interpretarse de forma literal y en el marco de los supuestos establecidos por el legislador, por lo que los mismos no pueden hacerse extensivos o aplicarse por analogía, en respeto del principio *pro libertate*.
3. Finalmente, desde el punto de vista sistemático y teleológico, la Sala observa lo siguiente:

Como ya se analizó, las CITREP fueron creadas con el fin contribuir con el objetivo de lograr una participación política de las víctimas del conflicto armado de las zonas más alejadas y descuidadas por las políticas estatales.

Para el efecto, se aseguró su voz en la Cámara de Representantes, por un tiempo determinado (dos períodos electorales), de tal manera que puedan representar y velar por sus intereses en el órgano que por excelencia representa al pueblo, buscando, entre otras, que participen en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz.

En línea con lo anterior, el Acto Legislativo 2 de 2021 introdujo normas especiales de inscripción y elección de los candidatos para las CITREP, orientadas a garantizar que las víctimas del conflicto tengan una participación real y efectiva en la Cámara de Representantes, de manera independiente y autónoma de los demás partidos y movimientos políticos y de sus candidatos.

Sin embargo, esto no significa que los candidatos y representantes de las CITREP deban aislarse de las demás contiendas electorales, a través de las cuales se eligen a los demás representantes de las víctimas y de los ciudadanos en general, a nivel nacional y local.

En línea con lo anterior, no parece lógico que se rezague a los candidatos o representantes de las CITREP de la posibilidad de apoyar a los candidatos que participan en las contiendas de corporaciones y cargos de elección popular en las que no tienen representación directa (v.gr, las del Senado de la República, asambleas, concejos, alcaldías, gobernaciones, presidencia de la República, entre otras).

Así las cosas, desde el punto de vista teleológico o finalista, la Sala también concluye que, cuando el constituyente derivado circunscribió la prohibición del inciso 4 del artículo 6 del Acto Legislativo 2 de 2021 a las coaliciones, alianzas o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes, dejó claro su intención de dejar a los candidatos de la CITREP en libertad de apoyar a candidatos de otras

corporaciones o cargos de elección popular, en línea con el objetivo de fortalecer su participación política a favor de las víctimas.

Con todo, advierte la Sala que la posibilidad de los candidatos para las CITREP de realizar coaliciones, alianzas o acuerdos con candidatos a cargos públicos y corporaciones diferentes a los de la Cámara de Representantes, no solo está determinada por el alcance de la prohibición del inciso 4 del artículo 6 del Acto Legislativo 2 de 2021, sino que debe definirse a la luz de las normas constitucionales y legales que gobiernan la actividad electoral. En especial:

- La facultad de los grupos políticos de realizar coaliciones, alianzas o adhesiones para las elecciones de cargos y corporaciones públicas de elección popular y,
- Las prohibiciones que involucra el instituto de la doble militancia.

4. Posibilidad de realizar coaliciones, alianzas o adhesiones para las elecciones a cargos (uninominales) y corporaciones públicas de elección popular

Sea lo primero destacar que, para la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, las coaliciones o alianzas políticas se pueden considerar como figuras equivalentes, las cuales se pueden presentar en épocas pre-electorales y post-electorales.

Así, en la Sentencia del 21 de julio de 2016, la Sección Quinta del Consejo de Estado señaló¹¹:

En el contexto colombiano la decisión libremente adoptada por las organizaciones políticas de juntar esfuerzos para lograr un fin común en el campo de lo político, bien puede calificarse como coalición o como alianza... desde el punto de vista cronológico esas formas de asociación pueden ocurrir con antelación a las elecciones, con miras a juntar fuerzas electorales para alzarse con el poder político, como así lo pone de presente el artículo 107 Superior (Mod. A.L. 01/09 Art. 1), al precisar que esos colectivos están autorizados a presentar "...candidatos propios o por coalición," para lo cual pueden acudir a instrumentos como las consultas populares o internas o interpartidistas. Las alianzas o coaliciones también tienen lugar cuando ya se han cumplido las elecciones, con fines distintos al de conquistar cargos unipersonales o escaños en corporaciones públicas. Uno de esos casos es el señalado en el artículo 264 constitucional (Mod. A.L. 01/03 Art. 14), que prevé la coalición para que mediante el sistema de cifra repartidora los partidos o movimientos políticos con asiento en el Congreso de la República puedan designar los integrantes del Consejo Nacional Electoral. Además, esas asociaciones que surgen en el escenario político pueden acordar coaliciones o alianzas en torno a gobiernos o programas de gobierno, con lo que la adhesión se encamina hacia la realización de políticas públicas o el establecimiento de un gobierno con el suficiente respaldo político en el congreso para sacar adelante las reformas requeridas para patentizar ese proyecto político. Las coaliciones o alianzas surgen de la manifestación libre y

¹¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 21 de julio de 2016. Expediente NÚM. 05001-23-33-000-2015-02451-01. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

voluntaria de las organizaciones políticas, llámense partidos o movimientos políticos, o asociaciones o grupos significativos de ciudadanos; que se pueden pactar antes de las elecciones y con el propósito de conquistar el poder político en las urnas, y que también se pueden dar esos acuerdos con fines programáticos o de gobierno, posteriores a la jornada electoral¹².

Es así como, la jurisprudencia de esta Sección ha concluido, en cuanto a coaliciones, que:

“(…) (i) las coaliciones y alianzas se toman como equivalentes en el ordenamiento jurídico interno, (ii) las mismas se pueden realizar con fines pre-electorales y post-electorales, (iii) **el requisito fundamental es el acuerdo de voluntades entre las organizaciones políticas**, (iv) se requiere que la inscripción sea avalada si la coalición o alianza se surte únicamente entre partidos y movimientos políticos con personería jurídica, pero si de la misma participa un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos es viable que la inscripción se haga por firmas con la garantía de seriedad, y (v) ninguno de los coaligados puede inscribir, por separado, otra lista o candidato para el mismo certamen electoral¹³. [Resalta la Sala]

- **Coaliciones para las elecciones de corporaciones públicas**

Sobre la posibilidad de realizar **coaliciones o alianzas para inscribir candidatos para las elecciones de las corporaciones públicas**, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha afirmado que, de conformidad con lo previsto en el artículo 262 de la Constitución Política, estas coaliciones solo pueden ser conformadas por los movimientos o partidos políticos con personería jurídica.

Es decir, no son admitidas las coaliciones en contravía de la anterior disposición constitucional, ni siquiera tratándose de grupos significativos de ciudadanos.

Sobre este particular, la Sección Quinta del Consejo de Estado señaló lo siguiente:

96. El artículo 40 de la Constitución Política consagra el derecho y correlativo deber de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

97. Para garantizar este derecho, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida pueden inscribir candidatos a las elecciones, para lo cual su representante legal debe otorgar el aval, incluso puede delegar el ejercicio de esa atribución.

98. Igualmente, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que, en principio no cuentan con personería jurídica, también pueden inscribir

¹² Cita original núm. 16: Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P. Susana Buitrago Valencia. 11001 03-28-000-2010-00033-00. LUIS JAIRÓ IBARRA OBANDO Y GLADYS CANACUE MEDINA. Sent. 4 de agosto de 2011.

¹³ Cita original núm. 17: Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Exp. 250002331000201100775-02. Actor: Manuel Guillermo Suescún Basto. Sentencia del 12 de septiembre de 2013.

candidatos a las elecciones, bajo unas exigencias particulares, esto es, reunir un número de apoyos considerable y suscribir una póliza de seriedad o garantía bancaria⁹.

99. En ejercicio de esta garantía constitucional, la Carta Política reconoce a los partidos políticos la posibilidad de asociarse entre ellos por afinidades ideológicas o intereses comunes y para alcanzar diversos propósitos legítimos, especialmente alcanzar curules.

100. Estas alianzas pueden tomar la forma de coaliciones, adhesiones o apoyos públicos a determinadas campañas.

101. La Sección Quinta¹⁴ ha considerado que las coaliciones son alianzas propias del proceso democrático no prohibidas por las leyes electorales y una alternativa para quienes compiten por la elección popular, sobre todo para los partidos minoritarios en la escena política. En el contexto de las campañas, una coalición permite que las colectividades «se presenten como una asociación que busca convencer al electorado para ocupar los respectivos cargos de elección popular y de esta manera contribuyen a obtener mayores ventajas electorales».

102. El inciso 5.º del artículo 262 de la Constitución Política establece:

Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

(...)

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. **Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.** (Negrillas fuera de texto).

103. En otras oportunidades, la Sala, con base en el artículo anteriormente transcrito, determinó la procedencia de la inscripción de listas bajo la figura de

¹⁴ Cita original No 10: En providencia del 10 de agosto del 2023, con ponencia del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra, en el radicado 11001-03-28-000-2022-00198-00 (acumulados) se citan pronunciamientos del 14 de octubre de 2021, con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate y del 18 de noviembre de 2021, con ponencia del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra. Conceptos reiterados en la sentencia del 12 de noviembre de 2015, con ponencia de la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

coalición para aspirar a corporación pública con la finalidad de conservar su personería jurídica.

104. **Bajo las anteriores consideraciones, esta Sección concluye que para ser parte de una coalición a corporaciones públicas e inscribir candidatos, es necesario ser un partido o movimiento político con personería jurídica y, es claro que Todos Somos Colombia no contaba con personería jurídica al momento de la suscripción del acuerdo de coalición denominado Pacto Histórico, puesto que la solicitud para obtener dicho atributo se presentó con posterioridad a la firma del acuerdo¹⁵.**

[Resalta la Sala]

- **Coaliciones o alianzas para las elecciones de cargos públicos (uninominales)**

En cuanto a la posibilidad de realizar **coaliciones o alianzas en relación con las candidaturas para cargos públicos** (uninominales), la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado:

161. Se precisa que, de la sentencia del 21 de julio de 2016 de esta Sección, se puede constatar que se hace un análisis de las figuras de la coalición y la fusión y, frente a la adhesión, se menciona de forma tangencial que el artículo 5 de la Ley 1475 de 2011 confiere a los grupos significativos de ciudadanos la posibilidad de hacer coaliciones con otros partidos y «adherir o apoyar candidatos». Sin embargo, del contenido de esa norma, en concordancia con el artículo 29 del mismo cuerpo normativo, es claro que esa atribución no está reconocida por la ley a las colectividades de esa naturaleza.

[...]

164. Entonces, al revisar la literalidad del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, norma que consagra la figura de la adhesión, se evidencia que la misma está permitida para que partidos o movimientos políticos con personería jurídica otorguen apoyo a candidatos de una coalición de la que no forman parte.

165. La norma en cita textualmente consagra:

Artículo 29. Candidatos de coalición. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. **Igualmente, será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que, aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.**

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 18 de abril de 2024. Exp. 11001-03-28-000-2023-00058-00. C.P. Omar Barreto Suárez.

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

(...). (Negrillas fuera texto).

166. La disposición transcrita autoriza a los grupos significativos de ciudadanos a coaligarse con partidos o movimientos políticos con personería jurídica para inscribir candidatos a cargos uninominales y precisa que el candidato de la coalición sería único.

167. Posteriormente, después de un punto seguido, indica que ese candidato también será único para aquellos partidos o movimientos políticos con personería jurídica que, aunque no participen en la coalición, decidan adherirse o apoyarlo.

168. Por lo tanto, esta Sala considera que la figura de la adhesión está permitida únicamente para los partidos o movimientos políticos con personería jurídica y para cargos uninominales.

169. En virtud de lo anterior, para la Sala los grupos significativos de ciudadanos no pueden adherirse a otras candidaturas, puesto que la ley autoriza y regula su conformación expresamente para un fin distinto, esto es, la inscripción por firmas de una candidatura *ad hoc*, es decir, para certámenes electorales específicos y candidatos debidamente identificados, de modo que los ciudadanos puedan tener claridad sobre el objeto para el que otorgan su apoyo con su firma¹⁶. [Resalta la Sala]

De lo expuesto, se concluye lo siguiente:

- Cuando se trata de elecciones para corporaciones públicas de elección popular, las coaliciones o alianzas solo están permitidas a los movimientos y partidos políticos con personería jurídica. Por lo tanto, no son admitidas para los grupos significativos de ciudadanos.
- Cuando se trata de elecciones para cargos públicos de elección popular (uninominales), las coaliciones o alianzas están permitidas a los partidos y movimientos políticos, y a grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica, y sin ella.

Cosa distinta sucede con la figura de la adhesión, la cual solo está permitida para los partidos y movimientos políticos.

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 18 de abril de 2024. Exp. 11001-03-28-000-2023-00059-00. C.P. Omar Barreto Suárez.

Como se puede apreciar, la posibilidad de realizar coaliciones o alianzas políticas, con miras a una determinada elección de corporaciones o cargos públicos uninominales, depende de que dicha facultad esté prevista en la Constitución o la ley para un determinado grupo político. En consecuencia, donde la Constitución y la ley no habilite dichas facultades no es posible hablar de coalición o alianza de partidos políticos.

Bajo este criterio, la Sala encuentra que, de acuerdo con el régimen constitucional y legal existente, los candidatos o listas de las CITREP no podrían realizar coaliciones o alianzas para las elecciones de Senado, asambleas departamentales concejos municipales o juntas administradoras locales, porque dichas coaliciones o alianzas solo están expresamente habilitadas para los partidos o movimientos políticos con personería jurídica y, como ya se analizó, los candidatos de las CITREP no se pueden inscribir a través de estos grupos políticos.

Por su parte, en relación con las elecciones de cargos públicos uninominales, los candidatos o listas de las CITREP, eventualmente, podrían realizar coaliciones o alianzas para alcaldías, gobernaciones y Presidencia de la República, sí el candidato de las CITREP está inscrito a través de un grupo significativo de ciudadanos, pues estos están autorizados por el artículo 19 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 para realizar este tipo de convenciones.

5. La institución de la doble militancia y su aplicación a los candidatos y representantes de las CITREP

Sin perjuicio de lo analizado en el acápite anterior, la Sala encuentra que la posibilidad de los candidatos o listas inscritas para las CITREP de apoyar a los candidatos inscritos para las elecciones de corporaciones públicas diferentes a la Cámara de Representantes (v.gr. al Senado, las asambleas o los concejos) o para cargos públicos uninominales, debe ser analizado la luz de la figura de la doble militancia. En especial, en lo relativo a la modalidad de apoyo.

Sobre el particular, sea lo primero señalar que la institución de la doble militancia se encuentra regulada por los artículos 107 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2009, y 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, «Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones».

Estas normas señalan, respectivamente, lo siguiente:

Constitución Política

Artículo 107. Modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2009. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

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

[...]

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

Ley Estatutaria 1475 de 2011

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

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

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

De conformidad con este marco normativo, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha concluido que actualmente existen cinco modalidades en las que se puede materializar la prohibición de doble militancia, a saber:

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

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

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

iv) **Miembros de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización: “Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular,**

no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.” (Inciso 2o del artículo 2o de la Ley 1475 de 2011).

v) Directivos de organizaciones políticas: “Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos” (Inc. 3o del artículo 2o de la Ley 1475 de 2011)¹⁷.

[Resalta y subraya la Sala]

Por su parte, el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo» (en adelante CPACA) establece expresamente como causal de anulación de los actos de elección, entre otros, que el candidato haya incurrido en doble militancia.

Artículo 275. Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:

[...]

8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la elección¹⁸.

Bajo este marco normativo, se ha entendido que la institución de la doble militancia apunta al objetivo de crear disciplina de partido político y un régimen severo de bancadas en el que esté proscrito el transfuguismo político, pues su finalidad es dar preponderancia a los partidos y movimientos políticos sobre los intereses personales de los candidatos.

Asimismo, se ha destacado que la prohibición de doble militancia es una de las formas que garantizan la salvaguarda y protección de la libertad del elector, la cual podría verse defraudada por la decisión personalista del candidato o elegido de cambiar de agrupación y, por ende, servir a programas y agendas de acción política distintos a los que les sirvieron para acceder a dichas dignidades públicas, con desconocimiento del acuerdo tácito, tanto programático como ideológico, con el sufragante¹⁹.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 24 de noviembre de 2016, Exp. 52001-23-33-000-2015-00841-01 C.P. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Neil Mauricio Bravo Revelo.

¹⁸ El aparte tachado fue declarado inexecutable en la Sentencia C-334 de 2014.

¹⁹ Cfr. Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 27 de abril de 2023. Exp. 11001-03-28-000-2022-00036-00 (PRINCIPAL) 11001-03-28-000-2022-00078-00 (ACUMULADO) 11001-03-28-000-2022-00080-00 (ACUMULADO). C.P. Rocío Araújo Oñate.

En fin, se ha subrayado que la doble militancia en nuestro ordenamiento jurídico es tridimensional; es decir, no solo irradia la disciplina partidista, sino que también protege al votante y al sistema democrático en materias de decisión de las bancadas por ejemplo²⁰.

Por su parte, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-303 de 2010, mediante la cual resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el parágrafo transitorio 1o del artículo 1o del Acto Legislativo 01 de 2009, precisó:

[L]a modificación introducida por la reforma política de 2009 **fortalece el sistema de partidos** y, por ende, **la representación democrática** en al menos cuatro planos diferenciados: *(i)* el mantenimiento de la prohibición de la doble militancia, instaurada en la reforma política de 2009; *(ii)* el establecimiento de un régimen sancionatorio estricto, pues va hasta la pérdida de la personería jurídica, para los partidos y movimientos políticos que avalen candidatos, elegidos o no elegidos, que resulten condenados por delitos relacionados con el vínculo a grupos armados ilegales o al narcotráfico; *(iii)* la promoción de los mecanismos democráticos internos de partidos y movimientos políticos, dirigidos a la adopción de decisiones y la definición de candidatos a cargos de elección popular; y *(iv)* **la constitucionalización de una regla estricta para el cambio de partido con miras a la siguiente elección, que obliga a que los miembros de las corporaciones públicas que opten por esa posibilidad, a renunciar a la curul que ostentan al menos un año antes del primer día de inscripciones de las candidaturas para el periodo siguiente.**

[Resalta la Sala].

Ahora bien, sobre los destinatarios de la prohibición de doble militancia, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-490 de 2011, mediante la cual se analizó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que corresponde a la actual Ley 1475 de 2011, señaló lo siguiente:

[L]a Corte advierte que los destinatarios de la prohibición de la doble militancia son **los ciudadanos que pertenezcan a (i) los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que han adquirido personería jurídica, en los términos y condiciones previstos en el inciso primero del artículo 108 C.P.**, esto es, que hayan obtenido una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara o Senado, exceptuándose el régimen particular previsto en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas o políticas, caso en el que bastará acreditar representación parlamentaria; y *(ii)* las mismas agrupaciones políticas, sin personería jurídica.

[...]

De acuerdo a lo regulado por el inciso tercero y cuarto del artículo 108 C.P., tanto las agrupaciones políticas con personería jurídica o sin ella, están habilitadas para presentar candidatos a elecciones, las segundas supeditadas al apoyo ciudadano a través de firmas. En ese orden de ideas,

²⁰ Ibidem.

si tanto una como otra clase de agrupaciones pueden presentar candidatos y, a su vez, uno de los ámbitos de justificación constitucional de la doble militancia es la preservación del principio democrático representativo, mediante la disciplina respecto de un programa político y un direccionamiento ideológico, carecería de todo sentido que la restricción solo se aplicara a una de las citadas clases de agrupación política.

22.2. En segundo lugar, debe considerarse que la interpretación de las normas constitucionales debe llevarse a cabo de modo que se logre su *efecto útil*, lo que significa que tengan que privilegiarse aquellos entendimientos que permitan la eficacia de los principios y valores superiores.

En esta sentencia se ha señalado insistentemente que el cambio cualitativo en materia del régimen constitucional de las agrupaciones políticas, consiste en aumentar la intensidad de la regulación estatal, en aras de lograr la fortaleza institucional y representativa de las mismas. **Llevada esta premisa al caso analizado, la Corte encuentra que aceptar la tesis restrictiva, según la cual la prohibición de doble militancia solo se predica de los ciudadanos adscritos a partidos y movimientos con personería jurídica, tendría graves consecuencias para la preservación de la disciplina y coherencia ideológica de esas agrupaciones, previstas por la Constitución.** En efecto, esta comprensión del Texto Superior llevaría a la posibilidad de defraudar el principio democrático representativo, bajo el simple expediente de no tener personería jurídica. **En otras palabras, la comprensión en comento configuraría un estímulo perverso para quienes quisiesen vulnerar la prohibición de doble militancia, consistente en permitirles desligarse de la disciplina y coherencias mencionadas, por el hecho de pertenecer a determinada categoría de agrupación política que, se insiste, está constitucionalmente habilitada para presentar candidatos y, en consecuencia, está sometida al principio democrático representativo.**

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

[Resalta la Sala].

Como se puede apreciar, la *ratio decidendi* de la Sentencia de la Corte Constitucional está determinada por la necesidad de exigir a todos los candidatos o representantes de los grupos políticos que están habilitados para presentar candidatos en las diferentes elecciones, su disciplina y coherencia ideológica.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional precisó que la doble militancia se predica de los candidatos o representantes de todas las agrupaciones políticas, sin importar que tengan o no personería jurídica. En específico, se refirió a los candidatos

o elegidos de los movimientos y partidos políticos y de los grupos significativos de ciudadanos.

Bajo este panorama, y en atención a los interrogantes formulados por el Ministerio del Interior, la Sala procederá ahora a analizar la posibilidad de aplicar la figura de la doble militancia a los candidatos y representantes de las CITREP, en especial en las modalidades de: i) apoyo y ii) la referida a los miembros de una corporación pública de elección popular que deciden candidatizarse en el siguiente período por un partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos.

- **Doble militancia en la modalidad de apoyo**

Como ya se mencionó, esta modalidad se encuentra consagrada en el Inciso 2o del artículo 2o de la Ley 1475 de 2011 que establece:

“Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados [Resalta la Sala].

La Sección Quinta del Consejo de Estado ha establecido los elementos para que se configure esta prohibición, así:

En este contexto, se han identificado los siguientes elementos para su configuración:

a) Un sujeto activo: los directivos de los partidos y los candidatos a cargos o curules en corporaciones de elección popular.

b) Una conducta prohibida: **la ayuda, asistencia, respaldo o acompañamiento, a través de uno o varios actos positivos y concretos, a favor de un candidato inscrito por una colectividad distinta a aquel al que se pertenece, salvo los casos en que el partido no tenga aspirante para el mismo cargo o curul o cuando apoyo (sic) al candidato de otra organización política obedezca a una instrucción del propio partido.** Así mismo, se ha precisado que la conducta prohibida se estructura sobre el apoyo ofrecido, pero no se extiende al que recibe el candidato cuestionado.

c) Un elemento temporal: durante la campaña política, que parte del momento de la inscripción hasta el día de la elección²¹.

[...] Resalta la Sala

Ahora bien, en cuanto a la aplicabilidad de la prohibición constitucional y legal de la doble militancia en su modalidad de apoyo en punto de la aspiración para las CITREP, la Sección Quinta señaló recientemente lo siguiente:

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 26 de enero del 2023, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Exp. 11001-03-28-000-2022-00196-00.

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

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

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

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

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

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

294. **Así las cosas, se tiene que las postulaciones para las referidas curules especiales y transitorias, se realizan únicamente por quienes se encuentran expresamente habilitados para ello, siendo que dentro del listado enunciado por el constituyente, únicamente los grupos significativos de ciudadanos serían destinatarios de la prohibición de doble militancia, sin que ello pueda predicarse de las organizaciones de víctimas, campesinas o sociales, dado que estas no encajan en las categorías dispuestas por la Ley 1475 del 2011.**

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

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

297. Se precisa que, en el presente caso, se alegó la causal de nulidad electoral referida a la doble militancia, la cual como se expuso, no aplica para esta situación particular y concreta, siendo claro también el cargo de la demandada no se enfocó en demostrar la ocurrencia de un desconocimiento de lo señalado en el inciso 4o del artículo 6o transitorio del mencionado acto legislativo, lo cual tampoco fue demostrado al interior del presente proceso²².

[Resalta la Sala]

Como se observa, de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, los candidatos de las CITREP solo podrían incurrir en doble militancia en la modalidad de apoyo, a la que hace referencia el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 del 2011, cuando hayan sido inscritos a las respectivas elecciones través de un grupo significativo de ciudadanos. *Contrario sensu*, no operará la doble militancia en aquellos casos en los que el candidato sea inscrito por un grupo social de campesinos, mujeres u otro grupo de víctimas de la respectiva circunscripción.

Esto, sin perjuicio de que el candidato para la CITREP pueda incurrir en la violación de la prohibición del inciso 4o del artículo 6o transitorio del Acto Legislativo 02 del 2021, de realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes, lo que generaría la pérdida de la curul en caso de resultar electo por la CITREP.

A esta interpretación llegó la citada jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación normativa de la doble militancia y la interpretación restrictiva que se impone de los sujetos y agrupaciones política a los cuales está dirigida la figura, aun con aplicación de lo dispuesto en la Sentencia C-490 de 2011, que extiende esta figura a los grupos significativos de ciudadanos.

Sobre este último particular, la Sala considera importante destacar que, en efecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-490 de 2011, señaló que la doble militancia se debe predicar de los candidatos o representantes de todas las agrupaciones políticas,

²² Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 27 de abril de 2023. Cit.

sin importar que tengan o no personería jurídica, pero se refería específicamente a la necesidad de extender esta figura a los grupos significativos de ciudadanos.

En este orden de ideas, comparte la Sala la interpretación según la cual, el criterio desarrollado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011, para la configuración de la doble militancia, solo es aplicable a los grupos significativos de ciudadanos y no a los grupos de campesinos, mujeres y en general de víctimas que pueden inscribir candidatos para las CITREP.

Conclusiones

Hasta lo aquí expuesto, la Sala concluye lo siguiente:

- Desde el punto de vista constitucional y legal los candidatos para las CITREP no están expresamente habilitados para realizar coaliciones o alianzas con los candidatos inscritos para las elecciones de Senado, asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales o para realizar coaliciones o alianzas para las elecciones a cargos públicos uninominales de elección popular. En este segundo caso, a menos que el candidato a las CITREP se haya inscrito a través de un grupo significativo de ciudadanos.
 - Sin embargo, los candidatos de las CITREP estarían en libertad para apoyar a candidatos inscritos para las referidas elecciones, dentro de los límites de la doble militancia, en los específicos casos en los que esta le aplica.
 - En consecuencia, los candidatos para las CITREP podrán realizar dichos apoyos, a menos que se hayan inscrito a través de un grupo significativo de ciudadanos y se cumplan con los demás requisitos para que se configure la doble militancia en la modalidad de apoyo.
- **Doble militancia referida a los miembros de corporaciones públicas de elección popular que deciden candidatizarse en el siguiente período por un partido o movimiento político distinto**

Aunque el análisis de la Sección Quinta expuesto en el acápite anterior se circunscribe a la doble militancia en la modalidad de apoyo, la *ratio decidendi* de su decisión se debe traslapar necesariamente a la tipología de doble militancia prevista en el inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política e Inciso 2o del artículo 2o de la Ley Estatutaria 1475 de 2011.

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

Como se observa, esta disposición solo hace referencia al miembro de una corporación pública que decida presentarse a la siguiente elección por un partido distinto, lo que conforme a lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011 debe entenderse extensivo a los que pretendan presentarse en la

siguiente elección por un grupo significativo de ciudadanos diferente al que representa actualmente en la corporación pública.

Así las cosas, teniendo en cuenta los grupos a través de los cuales pudieron inscribirse los actuales representantes de las CITREP, esta causal de doble militancia solo podría aplicar en relación con estos si decidieran presentarse a la siguiente elección por un grupo u organización distinta al grupo significativo de ciudadanos que lo inscribió para el período 2022-2026.

Sin embargo, debe precisarse, como lo hizo la Sección Quinta en Sentencia de 11 de octubre de 2018²³, en el análisis de esta modalidad de doble militancia, lo siguiente:

[S]e ha reconocido que los candidatos inscritos por grupos significativos de ciudadanos también están incursos en las causales de doble militancia, **aunque respecto de aquellos aplica la excepción consagrada en el párrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011²⁴**». [...]

Así las cosas, se debe determinar si el grupo significativo de ciudadanos permaneció o no en el tiempo, para poder establecer si en el caso concreto, con base en las pruebas obrantes en el expediente, la demandada incurrió o no en doble militancia [Subraya la Sala].

Conforme esta jurisprudencia, debe concluirse que los actuales representantes de las CITREP que se inscribieron por un grupo significativo de ciudadanos eventualmente podrían incurrir en doble militancia si en las próximas elecciones se inscriben por otro grupo u organización distinto al que los inscribió para el período 2022-2026, sin renunciar al cargo 12 meses antes del primer día de inscripciones a las elecciones 2026-2030, conforme lo previsto en el artículo 107 constitucional y en el inciso 2o del artículo 2o de la Ley 1475 de 2011. Sin embargo, si el grupo significativo de ciudadano que lo inscribió desaparece o es inexistente al momento de la inscripción a las elecciones 2026-2030, el representante a la Cámara bien puede inscribirse por cualquiera de las opciones que otorga el artículo transitorio 3 del acto legislativo 02 de 2021, sin incurrir en doble militancia, por aplicación de la excepción prevista en el párrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

Finalmente, vale la pena señalar que el artículo 132 de la Constitución Política²⁵ solo establece que los congresistas son elegidos por un período de 4 años, sin disponer

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 21 de junio de 2018. Rad. núm. 11001-03-28-000-2018-00052-00. C.P. Carlos Enrique Moreno.

²⁴ **Artículo 2o. Prohibición de doble militancia.** [...]

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

²⁵ Artículo 132. Los senadores y los representantes serán elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.

limitación alguna respecto de la elección de sus miembros, permitiendo así su reelección por períodos indefinidos en el tiempo.

Por su parte, en relación con las CITREP, el Acto Legislativo 2 de 2021 no estableció un límite especial para la elección de sus representantes, en los dos períodos para los cuales han sido concebidas. Por lo tanto, no advierte la Sala algún límite o prohibición de los actuales representantes de la CITREP para ser reelegidos en el período 2026-2030.

6. Régimen de sanciones de los representantes a la Cámara por las CITREP

Dos de las preguntas formuladas a la Sala en el escrito de consulta del Ministerio del Interior están referidas al régimen de sanciones aplicables a los representantes a la Cámara por las CITREP. Esto, en atención a lo previsto en el parágrafo 4 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 02 de 2021, que dice textualmente:

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 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 expedido 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 la 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 134²⁶ de la Constitución Política.

Como se observa, el parágrafo 4 hace referencia a las «sanciones» para los representantes a la Cámara elegidos por la CITREP, que no hayan cumplido los requisitos y las reglas establecidas en la misma normativa para su inscripción y elección.

Al revisar los antecedentes del Acto Legislativo 2 de 2021, se observa que la citada disposición no fue prevista en el proyecto inicial de acto legislativo presentado al Congreso de República y, por tanto, nada se dijo sobre esta en la exposición de motivos.

El precepto solo fue introducido a partir del texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado²⁷, sin una exposición de las razones o finalidades de la norma.

²⁶ **Artículo 134.** <Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por Delitos de Lesa Humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.

Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas.

Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del periodo.

Parágrafo Transitorio. Mientras el legislador regula el régimen de reemplazos, se aplicarán las siguientes reglas: i) Constituyen faltas absolutas que dan lugar a reemplazo la muerte; la incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; la declaración de nulidad de la elección; la renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; la sanción disciplinaria consistente en destitución, y la pérdida de investidura; ii) Constituyen faltas temporales que dan lugar a reemplazo, la licencia de maternidad y la medida de aseguramiento privativa de la libertad por delitos distintos a los mencionados en el presente artículo.

La prohibición de reemplazos se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, con excepción del relacionado con la comisión de delitos contra la administración pública que se aplicará para las investigaciones que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.

²⁷ Congreso de la República. Gaceta del Congreso del 4 de agosto de 2017. No 644, pág 3.

En todo caso, a partir de una interpretación literal y sistemática de la disposición, se puede evidenciar que está orientada a abrir la posibilidad de que se establezcan sanciones especiales para los representantes a la Cámara por las CITREP, que no hayan cumplido los requisitos y reglas especiales establecidas en el Acto Legislativo 2 de 2021 para su inscripción y elección. Especialmente las siguientes:

1. Los requisitos exigidos para ser candidato a las CITREP, compuestos por los generales exigidos a todos los candidatos a la cámara y los especiales referidos a su calidad de víctimas y su vínculo con el territorio de la respectiva circunscripción (1 y 2 del artículo 5).
2. Las inhabilidades especiales previstas en el acto legislativo para ser candidato por las CITREP (parágrafo 2 y 3 del artículo 5):
 - No haber sido candidato elegido o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, o haberlo sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.
 - No ser miembro 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.
3. Las reglas y prohibiciones previstas para la elección de estos candidatos en el artículo 6 transitorio del acto legislativo, en especial la relativo a las alianzas, coaliciones o acuerdos.

Sin embargo, hasta la fecha no se ha expedido la norma legal que regule dicho régimen sancionatorio. Al respecto, es importante señalar que el Decreto 1207 de 2021, en el cual se adoptaban disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, e

incluía un artículo sobre las referidas sanciones²⁸, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-302 del 2023²⁹.

En este sentido, cabe resaltar que, en la Sentencia C-089 de 2021, la Corte Constitucional, al estudiar la adecuación de la norma analizada a la Constitución Política, se limitó a señalar lo siguiente:

[S]i bien es cierto que la regulación de las sanciones está sometida a la reserva de ley, debido a su relación con el principio de legalidad, también lo es que la reglamentación de las materias reservadas al legislador no es *per se* incompatible con el principio de separación de poderes. Incluso, refiriéndose al principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que la delegación al reglamento no supone en sí misma la sustitución del principio de separación de poderes. Así lo ha reconocido esta Corporación, expresamente, en las sentencias C-970 y 971 de 2004 y C-288 de 2012.

[...]

Sin embargo, teniendo en cuenta que los principios de *separación de poderes* y de *legalidad* constituyen referentes interpretativos de los mencionados artículos del Acto Legislativo 2 de 2021, la Sala considera necesario precisar que la interpretación conforme a la Constitución de estos últimos, supone tener en cuenta las reglas establecidas en la jurisprudencia constitucional, particularmente, en lo que respecta a la potestad reglamentaria en materia sancionatoria. Para la Corte,

²⁸ Decreto 1207 de 2021.

[...]

Artículo 14. Sanciones por el incumplimiento de las reglas y requisitos previstos en el Acto Legislativo 02 de 2021. Quienes sean elegidos como representantes a la Cámara por una Circunscripción Transitoria Especial de Paz sin el cumplimiento de los requisitos y las reglas establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2021 y en el presente decreto, se les impondrá la sanción de pérdida del cargo mediante el procedimiento de pérdida de investidura definido en la ley y ello conllevará la inhabilidad prevista en el numeral 4° del Artículo 179 de la Constitución Política.

Parágrafo 1: En el evento en que un candidato haya sido elegido sin el cumplimiento de las reglas y requisitos exigidos en el Acto Legislativo 02 de 2021 y en el presente decreto, la respectiva curul no podrá ser reemplazada en aplicación del inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política.

Parágrafo 2: Los representantes a la Cámara que sean elegidos por una Circunscripción Transitoria Especial de Paz no podrán ser reemplazados si son condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por delitos de lesa humanidad. Tampoco quienes renuncien siendo vinculados a procesos penales en Colombia por la comisión de los delitos mencionados o por falta temporal derivada de una orden de captura o medida de aseguramiento dictada en los correspondientes procesos penales.

Parágrafo 3: El incumplimiento de los requisitos establecidos en el Acto Legislativo 02 de 2021 y en el presente decreto, será causal de revocatoria de inscripción por parte del Consejo Nacional Electoral en los términos dados por el régimen electoral vigente.

Parágrafo 4: Lo previsto en el presente decreto se aplicará, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias y administrativas a que haya lugar conforme al ordenamiento jurídico vigente.

²⁹ La declaratoria de inexecutable obedeció a que el gobierno eludió el control previo, automático, integral y definitivo de constitucionalidad, pues expidió normas de contenido estatutario sin que existiera una habilitación constitucional para ese fin. Además, porque omitió enviar el decreto para que el tribunal constitucional hiciera el control constitucional previo.

esto es indispensable para descartar una interpretación que resulte incompatible con el ordenamiento jurídico constitucional.

[...] En la Sentencia C-699 de 2015, la Corte definió cuál es el límite del ejercicio de la potestad reglamentaria en materia sancionatoria, particularmente, estudió hasta qué punto las autoridades administrativas pueden participar en la configuración de las sanciones, sin conculcar la exigencia de la reserva de ley. Allí, reiterando el precedente constitucional [297], esta Corte señaló que, con el fin de evitar la arbitrariedad por parte de la administración, el principio de reserva de ley que consagra el Artículo 150 de la Constitución Política, *“supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República”*.

En la decisión en comento, con fundamento en las consideraciones de la Sentencias C-713 de 2012, esta Corporación Judicial puso de presente que *“la potestad sancionatoria se estructura a partir del principio de legalidad, en tanto, sin una determinación de la legalidad previa, la administración carecería de sustento jurídico para actuar, y por lo cual, en aplicación de este principio está supeditada a: «(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que éste señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable” y tiene como finalidad proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y en su materialización participan, los principios de reserva de ley y de tipicidad»*.

Así las cosas, pese a que los artículos señalados como *“problemáticos”* no sustituyen la Carta Política, su interpretación conforme a la Constitución supone tener en cuenta, además de la jurisprudencia señalada al desarrollar los principios de *separación de poderes* y *legalidad* (ff.jj. 244 a 248 *supra*), las consideraciones precedentes sobre los límites de la potestad reglamentaria en materia sancionatoria.

De esta manera, es claro que, para la Corte Constitucional, el gobierno Nacional puede reglamentar un régimen sancionatorio especial para los representantes a la Cámara elegidos por las CITREP, por el incumplimiento de los requisitos y reglas especiales previstos para la inscripción y elección de estos congresistas en el Acto Legislativo 2 de 2021, pero en el marco de las sanciones previamente previstas por el legislador.

Bajo este panorama, y para resolver la preguntas formuladas en la consulta del Ministerio del Interior, se hace necesario absolver el siguiente interrogante:

¿Ante la ausencia de un régimen legal especial de sanciones previsto para los representantes a la Cámara por las CITREP, por violación de los requisitos de inscripción y elección señalados en el Acto Legislativo 2 de 2021, cuál es el régimen de sanciones que aplica a estos congresistas?

A efectos de dar respuesta a este interrogante, la Sala considera necesario tener en cuenta lo siguiente:

i) El artículo 5o transitorio del Acto Legislativo 02 de 2021 señala que los candidatos a estas circunscripciones «deberán cumplir con **los requisitos generales establecidos en la Constitución** y en la ley para los Representantes a la Cámara», además de los requisitos especiales fijados en la norma. [Resalta la Sala].

Lo anterior implica que a los representantes elegidos para las CITREP les aplica el régimen de inhabilidades previsto en el artículo 179 constitucional, en concordancia con los artículos 279 a 286 de la Ley 5 de 1992 y los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 2003 de 2019.

En consecuencia, la Sala también encuentra que frente a los representantes a la Cámara elegidos para las CITREP opera la sanción de pérdida de investidura que procede por desconocimiento o violación del referido régimen de inhabilidades, de conformidad con el numeral 1 del artículo 183 superior.

Así lo confirma el análisis que ha adelantado la Sección Quinta del Consejo de Estado³⁰, en el marco de la acción de nulidad electoral por configuración de las causales de inhabilidad previstas en los numerales 3o y 5o del artículo 179 Constitucional:

Bajo esta perspectiva, sin desconocer la especial finalidad que las CITREP tiene como mecanismo de participación [...] en el marco de la implementación de las medidas que se determinaron para la terminación del conflicto armado interno en el país, **ello no implica considerar que el parámetro interpretativo de las inhabilidades que se aplican a quienes aspiran a ocupar una curul en dicha circunscripción, sea diferente de aquel, que de manera general, se utiliza en las elecciones en las circunscripciones ordinarias.**

69. Lo anterior, en tanto una interpretación flexible y especial, como lo solicita el apoderado del demandado, estaría en contravía del estándar de aplicación de las inhabilidades para el acceso al Congreso de la República, toda vez que ello implicaría crear condiciones que no hacen parte de los ingredientes normativos que consagra la norma constitucional, o incluso, minimizar o ampliar el riguroso estándar que el constituyente consagró para estos efectos.

70. En últimas, considera esta Sala, la aplicación uniforme y sin distingo de los criterios de interpretación que han guiado el ejercicio judicial en material electoral, redundando directamente en la garantía del derecho político, como expresión del principio democrático y del Estado Social de Derecho³¹.

De manera adicional, en atención a una interpretación sistemática y armónica de las disposiciones constitucionales que regulan el régimen general de los congresistas y las especiales previstas por el Acto Legislativo 2 de 2021 para los representantes a la Cámara elegidos por las CITREP, observa la Sala que, frente a estos congresistas, la sanción de pérdida de investidura por violación al régimen de inhabilidades, regulada por el artículo 183 de la Constitución, opera:

³⁰ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 20 de octubre de 2022. Exp. núm. 11001-03-28-000-2022-00047-00. C.P. Rocío Araújo Oñate.

³¹ Ibidem.

- Frente a las inhabilidades previstas en el artículo 179 constitucional y las normas legales y reglamentarias que lo desarrollan y, además,
- Frente a las inhabilidades especiales introducidas por el Acto Legislativo 2 de 2021 para los candidatos de las CITREP.

ii) En segundo lugar, la Sala observa que, de conformidad con el principio de legalidad³², los representantes a la Cámara elegidos por las CITREP están sujetos a las demás sanciones a las que están vinculados los congresistas.

En efecto, una vez elegidos, los representantes a la Cámara de Representante de las CITREP adquieren la calidad de congresistas y, por ende, de servidores públicos. En consecuencia, se encuentran sometidos a todas las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan tales calidades y el ejercicio de sus funciones, incluidas las de naturaleza sancionatoria.

Lo anterior, en armonía con las reglas especiales previstas en el Acto Legislativo 2 de 2021 y sin perjuicio de la aplicación del régimen sancionatorio especial que puede expedir el legislador y reglamentar el gobierno Nacional, para los representantes de las CITREP, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 02 de 2021.

Bajo estas consideraciones, se concluye que actualmente a los representantes a la Cámara de Representantes por las CITREP les aplican, entre otras, las siguientes sanciones:

- La sanción de pérdida de investidura por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses y por las demás causales previstas en el artículo 183 de la Constitución Política.

En relación con el régimen de inhabilidades, la pérdida de investidura opera teniendo en cuenta las inhabilidades generales señaladas para los congresistas (artículos 179 a 180 superiores, los artículos 279 a 286 de la Ley 5 de 1992 y los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 2003 de 2019), y las especiales previstas en el Acto Legislativo 2 de 2021 para los candidatos de las CITREP.

³² Al respecto se resaltan las siguientes normas constitucionales:

Artículo 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

[...]

Artículo 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

- Asimismo, la pérdida de la curul por violación de la prohibición prevista en inciso 4 del artículo 6 transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021, de conformidad con lo establecido en la misma norma.
- La revocatoria de la inscripción por parte del Consejo Nacional Electoral, en los términos dados por el régimen electoral vigente. Especialmente, de conformidad con el numeral 12 del artículo 265 de la Constitución Política³³.
- Las sanciones disciplinarias a las que están sujetos los congresistas en su calidad de servidores públicos, de conformidad con la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021 y las normas reglamentarias que lo desarrollan.
- Las sanciones disciplinarias a las que están sometidos los congresistas de conformidad con el Código de Ética y Disciplinario del Congresista – Ley 1828 de 2017 y a lo señalado en la Sentencia C-030 de 2023 sobre el régimen de sanciones disciplinarias de los funcionarios de elección popular.
- Las sanciones fiscales, según lo preceptuado en la Ley 610 de 2000 y las normas que la han modificado (Decreto Ley 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019, y el fortalecimiento del control fiscal» y Ley 1474 de 2011).

7. Régimen de conflictos de intereses de los congresistas y su aplicación concreta en el caso de los representantes de las CITREP

La Constitución Política de 1991 estableció una serie de normas relacionadas con las condiciones en las que los congresistas deben ejercer sus funciones. Entre estas disposiciones se encuentra el artículo 182, el cual establece la obligación para los parlamentarios de manifestar los conflictos de interés en los que se vean incurso y encomienda al legislador la regulación de dicha materia, así:

Artículo 182. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

³³ **Constitución Política de Colombia. Artículo 265.**

El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

[...]

12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos. [Resalta la Sala].

De manera concordante con la referida disposición, el artículo 268 de la Ley 5 del 17 de junio de 1992, «Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes», consagró el deber de los congresistas de poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que les inhiban de participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, en los siguientes términos:

Artículo 268. Deberes. Son deberes de los Congresistas:

[...]

6. Poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.

7. Cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés. [...].

Al respecto, el Consejo de Estado ha indicado que tal obligación constituye un ineludible deber ético que guarda relación con la obligación de todos los servidores públicos de proteger a los residentes en Colombia, pues no se admite que puedan valerse de las potestades, atribuciones y prerrogativas de que se hallan investidos para perseguir intereses propios:

[L]os congresistas tienen el ineludible deber ético de declarar motu proprio, en forma franca, oportuna y transparente, la existencia de todas aquellas razones, circunstancias o situaciones de orden personal o familiar que les impida participar en los debates y votaciones propios de su función legislativa, con la objetividad, independencia e imparcialidad que se espera de ellos y, en general, de todos los servidores públicos. Al fin y al cabo “Las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”, y no propiamente para valerse de las potestades, atribuciones y prerrogativas de que se hallan investidas, para abogar a favor de sus mezquinos intereses personales, pues ello resulta contrario al horizonte deontológico anteriormente mencionado.³⁴

Ahora bien, el desconocimiento de la citada obligación dentro del ejercicio de la actividad legislativa, es decir, la participación en la toma de decisiones incurso en un conflicto de interés constituye una causal para la pérdida de investidura del congresista. Al respecto, el artículo 183 de la Constitución Política dispone:

ARTICULO 183. Los congresistas perderán su investidura:

³⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contenciosos Administrativo. Sala Novena Especial de Decisión, Sentencia del 25 de septiembre de 2019, Exp. 11001-03-15-000-2019-02135-00(PI). C.P: Gabriel Valbuena Hernández.

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. [...]

En esa medida, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha reiterado que «[E]l artículo 183-1 de la Constitución Política no sanciona la omisión del deber de declararse impedido, sino la participación en una decisión en la cual se configure un genuino conflicto de intereses^{35»³⁶.}

De esta manera, existe una innegable conexión entre el régimen del conflicto de interés y la pérdida de investidura como una consecuencia prevista por su vulneración.

7. Régimen de incompatibilidades de los congresistas y su aplicación concreta en el caso de los representantes de las CITREP

La Constitución Política de 1991 estableció una serie de normas relacionadas con las condiciones en las que los congresistas deben ejercer sus funciones. Entre estas disposiciones se encuentra el artículo 182, el cual establece la obligación para los parlamentarios de manifestar los conflictos de interés en los que se vean incursos y encomienda al legislador la regulación de dicha materia, así:

Artículo 182. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

Conforme con la referida disposición, el artículo 268 de la Ley 5 del 17 de junio de 1992, «Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes», consagró el deber de los congresistas de poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que les inhiban de participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, en los siguientes términos:

Artículo 268. Deberes. Son deberes de los Congresistas:

[...]

6. Poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.

7. Cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés. [...].

³⁵Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de marzo de 2010. Exp. 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI). C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

³⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión. Sentencia del 8 de septiembre de 2021. Exp. 11001-03-15-000-2021-00068-00(PI). C.P.: Rocío Araújo Oñate.

Al respecto, el Consejo de Estado ha indicado que tal obligación constituye un ineludible deber ético que guarda relación con la obligación de todos los servidores públicos de proteger a los residentes en Colombia, pues no se admite que puedan valerse de las potestades, atribuciones y prerrogativas de que se hallan investidos para perseguir intereses propios³⁷,

Ahora bien, el desconocimiento de la citada obligación dentro del ejercicio de la actividad legislativa, es decir, la participación en la toma de decisiones incurso en un conflicto de interés constituye una causal para la pérdida de investidura del congresista. Así, el artículo 183 de la Constitución Política dispone:

ARTICULO 183. Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. [...]

En esa medida, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha reiterado que «[E]l artículo 183-1 de la Constitución Política no sanciona la omisión del deber de declararse impedido, sino la participación en una decisión en la cual se configure un genuino conflicto de intereses³⁸»³⁹.

De esta manera, existe una innegable conexión entre el régimen del conflicto de interés y la pérdida de investidura como una consecuencia prevista por su vulneración.

7.1. El concepto de conflicto de interés de los congresistas

7.1.1. La norma original

Actualmente, el concepto del conflicto de interés de los congresistas se encuentra regulado en el artículo 286 la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. No obstante, a efectos del análisis requerido en este dictamen, es importante examinar, en primer lugar, el contenido original de la disposición y el

³⁷ [L]os congresistas tienen el ineludible deber ético de declarar motu proprio, en forma franca, oportuna y transparente, la existencia de todas aquellas razones, circunstancias o situaciones de orden personal o familiar que les impida participar en los debates y votaciones propios de su función legislativa, con la objetividad, independencia e imparcialidad que se espera de ellos y, en general, de todos los servidores públicos. Al fin y al cabo “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”, y no propiamente para valerse de las potestades, atribuciones y prerrogativas de que se hallan investidas, para abogar a favor de sus mezquinos intereses personales, pues ello resulta contrario al horizonte deontológico anteriormente mencionado. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Novena Especial de Decisión, Sentencia del 25 de septiembre de 2019, Exp. 11001-03-15-000-2019-02135-00(PI). C.P: Gabriel Valbuena Hernández.

³⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de marzo de 2010. Exp. 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI). C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

³⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión. Sentencia del 8 de septiembre de 2021. Exp. 11001-03-15-000-2021-00068-00(PI). C.P: Rocío Araújo Oñate.

alcance que esta le fue atribuido por la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo y por la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Así, la redacción original de la norma establecía lo siguiente:

Artículo 286. Aplicación. Todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

Esta disposición fue analizada tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, con el propósito de fijar criterios que permitieran identificar cuándo un parlamentario estaba incurso en un conflicto de intereses. Esto debido a que la norma no establecía, en principio, causales específicas que dieran lugar al conflicto de intereses, sino que establecía una descripción general de la situación que generaba el impedimento para participar en la actividad legislativa.

Para absolver los interrogantes de la consulta referidos a los conflictos de intereses de los congresistas, vale la pena traer a colación algunas de esas consideraciones jurisprudenciales.

Así, el Consejo de Estado frente a lo que significa estar incurso en un interés privado señaló:

3.3.- Así, una situación de conflicto de intereses se estructura si y solo si en una o un congresista (o su círculo cercano de personas), dotado de poder deliberativo y decisorio y sujeto al cumplimiento de las obligaciones públicas dispuestas por el derecho, concurre un interés privado que, objetivamente considerado, puede ejercer influencia preponderante en la formación de su juicio racional a la hora de intervenir en la deliberación y toma de una decisión opuesta al deber de obrar consultando la justicia, el bien común y el interés general.

3.4.- Se trata de una especialísima situación donde el interés privado rivaliza de manera incompatible con el general, evento en el cual se actualiza y concreta en cabeza de la (o el) congresista la prohibición de tomar parte en un asunto del que pueda desprenderse un beneficio para sí o para terceros vinculados a él, dada la flagrante trasgresión a las reglas de transparencia e imparcialidad que gobiernan la deliberación democrática en el foro legislativo y el desconocimiento del primado del interés general, lo que, a la postre, perturba el proceso de toma de decisiones⁴⁰.

De manera adicional, se precisó que dicho interés debía ser calificado⁴¹, pues debe reunir los siguientes requisitos:

- **Que sea moral o económico**

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de junio de 2017. Exp. 11001-03-15-000-2016-02279-00(PI). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁴¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 01 de noviembre de 2016. Exp 11001-03- 000-2015-01571-00 (PI). C.P.: María Elizabeth García González.

En relación con el carácter económico del interés del congresista, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha considerado que son de fácil delimitación⁴², situación que no acontece con las razones de carácter moral, debido a que estas cuentan con contornos más difusos. Sobre el particular, en la Sentencia del 29 de mayo de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴³ indicó:

La connotación moral del conflicto de intereses se ubica, como arriba se dijo, dentro de un concepto jurídico indeterminado que ha venido siendo delimitado por la jurisprudencia y la costumbre parlamentaria⁴⁴ en torno a tres principios, i) la moralidad administrativa; ii) la protección a la confianza legítima depositada por los ciudadanos en sus elegidos y iii) el resguardo de una conducta pródica en el ejercicio de los cargos de elección popular.

- **El interés debe ser directo**

La jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a partir del texto original del artículo artículo 286 la Ley 5 de 1992, definió de la siguiente forma el carácter de directo que debía tener el interés que da origen al conflicto:

Entonces, el conflicto de intereses surge cuando el congresista tenga interés directo en la decisión de que se trate, porque le afecte de alguna manera, o afecte a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a sus parientes, o a sus socios; y así lo observe o advierta, y debe entonces declarar su impedimento. Es decir, viola el régimen de conflicto de intereses el que, a sabiendas de la situación de conflicto, no manifieste su impedimento y en su provecho participe en el asunto, o en provecho de su cónyuge o compañero o compañera permanente, o de sus parientes, o de sus socios.⁴⁵

De igual forma, la Sala Plena ha señalado:

No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador.⁴⁶

⁴² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Veintiséis Especial de Decisión. Sentencia del 8 de septiembre de 2021. C.P.: Guillermo Sánchez Luque.

⁴³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de mayo de 2012. Exp. 11001-03-15-000-2010-01329-00. C.P.: Danilo rojas Betancourth.

⁴⁴ La Corte Constitucional ha sostenido que “*si bien la costumbre parlamentaria no puede considerarse una fuente autónoma del derecho parlamentario pues el artículo 3° de la Ley 5ª de 1992, no le confiere expresamente dicha fuerza normativa, en todo caso, la misma tiene valor jurídico en la medida en que representa una interpretación razonable de las normas reglamentarias objeto de aplicación, a partir de la facultad de dirección del debate reconocida al Presidente de cada una de la Cámaras Legislativas, en los artículos 2° y 43-4 de la citada Ley 5ª de 1992.*” Sentencia C- 816 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes, reiterada en la sentencia C-1040 de 2005.

⁴⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 17 de octubre de 2000, Exp. AC-11116. C.P.: Mario Alario Méndez.

⁴⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de junio de 2017. Exp. 11001-03-15-000-2016-02279-00(PI). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto del 21 de octubre de 2010, estableció lo siguiente:

El interés es directo cuando la norma parece **tener nombre propio y beneficia, de una manera singular y excepcional**, a un congresista o a unos congresistas determinados y no a otros congresistas, ni a ninguna otra persona⁴⁷. [Resalta la Sala]

Por su parte, en Sentencia del 19 de octubre de 2005, la Corte Constitucional precisó lo siguiente:

Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio. Sobre el particular la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la comprobación del mismo: “debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna. Sólo dentro de los límites de un determinado ordenamiento jurídico, puede tener para el congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992, relevancia su interés, el cual no puede ser otro que aquél en el cual sus destinatarios tengan relación directa con el mismo”.⁴⁸

- **El interés debe ser actual**

Frente a la delimitación temporal a partir de la cual se puede entender configurado el conflicto de intereses, la Sala de Consulta del Consejo de Estado, en Concepto emitido en el año 2004, indicó lo siguiente:

En los eventos en que el interés no es actual, es decir, cuando no se ha adquirido y por tanto no puede afectarse, no es viable inferir la existencia de un interés personal y concreto que comprometa la imparcialidad. Ahora bien, de manera obvia, ante la ausencia de interés directo y actual, no puede afirmarse que la decisión afecte de cualquier manera -a favor o en contra-, al congresista o sus parientes o socios. **La anterior apreciación jurídica permite concluir que el conflicto de interés debe originar un beneficio real no uno hipotético o aleatorio. Además, supone que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos o desarrollos ulteriores ara cristalizar el beneficio personal.**⁴⁹
[Resalta la Sala]

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 21 de octubre de 2010, Rad. Núm. 2042. C.P: Augusto Hernández Becerra.

⁴⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

⁴⁹ Consejo de Estado. Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 28 de abril de 2004. Rad. Núm. 1572. C.P: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

Esta posición ha sido compartida por la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, en el marco del juzgamiento de congresistas por pérdida de investidura:

Así, en sentencia del 6 de junio de 2017, la Sala Plena indicó que el interés era actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles⁵⁰.

Por su parte, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1040 de 2005 indicó lo siguiente:

[E]l interés debe ser inmediato, con el propósito de excluir sucesos o hechos contingentes e imprevisibles, sobre los cuales no sea posible determinar o predecir con cierto grado de convicción y de evidencia fáctica su realización en el futuro⁵¹

- **El Interés debe ser particular**

Otra de las características que debe reunir el interés para que pueda dar lugar al conflicto, es la de ser particular, esto es cuando la norma le atribuye al congresista un derecho exorbitante, de rango superior, que pugna con el principio de igualdad que ampara a todos los colombianos en el disfrute de sus derechos en el Estado Social de Derecho⁵².

De acuerdo con la Corte Constitucional el interés se torna en particular:

[C]uando la adopción de una decisión en un asunto concreto le generaría al parlamentario un provecho o beneficio, específico y personal, para sí mismo o para quienes de acuerdo con la ley se encuentren relacionados con él, y que no obstante estar consciente de dicha circunstancia, no manifiesta su impedimento para participar en el debate o votación correspondiente»⁵³.

En concordancia con lo anterior, el Consejo de Estado precisó que el conflicto de interés «[...] se presenta cuando entran en colisión el interés público y el interés privado del congresista, de modo que lo priva de la imparcialidad necesaria para tramitar y decidir un asunto sometido a su conocimiento. **Se refiere a situaciones de carácter particular, estrictamente personales en las que tiene interés el**

⁵⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de junio de 2017. Exp. 11001-03-15-000-2016-02279-00(Pl). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁵¹ Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

⁵² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 21 de octubre de 2010. Rad. Núm. 2042. C.P.: Augusto Hernández Becerra.

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

congresista, las cuales implican un aprovechamiento personal de la investidura»⁵⁴. [Resalta la Sala].

7.1.2. La modificación introducida por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019

El carácter directo, particular y actual que debe ostentar el interés del congresista para que se configurara el conflicto de interés, según los desarrollados de la jurisprudencia y la doctrina constitucional y administrativa, fueron recogidos en la reforma al artículo 286 de la Ley 5 de 1992, efectuada por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Así, el referido artículo 286 quedó así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente: Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan

⁵⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 22 de noviembre de 2011. Exp. 11001-03-15-000-2011-00404-00(PI). C.P.: María Claudia Rojas Lasso.

beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) <Literal INEXEQUIBLE>

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

[...] Resalta la Sala

Como se observa, además de desarrollar las características que debe cumplir el beneficio que le reporta al congresista el proyecto de ley para que se configure un conflicto de intereses (beneficio particular, actual y directo), y de definir cuando existe un conflicto moral, la nueva disposición introdujo varias hipótesis en las que se debe entender excluido dicho conflicto de interés, entre estas, cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

Ahora bien, frente a este nuevo articulado, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha indicado⁵⁵:

El Artículo 1º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones”, al modificar el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, definió el conflicto de intereses como “...una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.”

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Novena Especial de Decisión. Sentencia del 14 de diciembre de 2021. Exp: 11001 03 15 000 2021 05764 00 (PI). C.P.: Gabriel Valbuena Hernández. véase también Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintiséis Especial de Decisión. Sentencia del 8 de septiembre de 2021. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI). C.P.: Guillermo Sánchez Luque.

A partir de lo previsto en esa misma disposición, el conflicto de intereses se configura cuando concurren los siguientes elementos:

a) **Que el congresista tenga un interés particular** en la deliberación o decisión de un asunto específico a cargo del Congreso. Esto es, que la decisión que se adopte le otorgue un privilegio, le genere ganancias, le conceda indemnizaciones económicas o extinga obligaciones a cargo suyo o modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que el congresista se encuentre formalmente vinculado. En ese sentido, es preciso que la ventaja, beneficio o provecho personal del congresista pugne con el interés general que representa por razón de su investidura, representación que debe ejercer *“con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la actividad congresal le impone”* o si se quiere, con la debida imparcialidad con la que deben actuar en el cumplimiento de sus tareas de representación política, que según mandato constitucional y legal, deben desarrollarse consultando la justicia y el bien común.⁵⁶

b) **Que el congresista participe efectivamente** en la deliberación o decisión de ese asunto especial a cargo del Congreso.

c) **Que el interés del congresista sea directo, es decir, que su participación en el trámite le reporte beneficios o provechos en forma personal o respecto de su cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.**

d) **Que el interés sea actual, dicho en otras palabras, que no se trate de un interés eventual, estocástico o hipotético y, antes, por el contrario, se configure efectivamente en las circunstancias existentes al momento en el que el congresista participe en la deliberación o decisión del asunto de que se trate.**

e) **Que el beneficio recibido no sea general** sino de carácter particular.

Una de las principales novedades que introdujo la Ley 2003 de 2019 en la regulación de esta causal, consistió en haber relacionado en el texto del artículo 1º las siguientes circunstancias en las cuales no se configura el conflicto de interés.

[Subraya la Sala]

De manera adicional, se destaca que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que «el conflicto de interés puede surgir desde la iniciativa legislativa ejercida por parte de los senadores y representantes a la Cámara, comoquiera que se trata de una actuación propia del ejercicio de las funciones de los congresistas, en la que la imparcialidad y el interés general, como principios superiores, deben regir la actuación del congresista»⁵⁷.

En esa medida, el conflicto de interés no solo tiene lugar cuando el congresista participa en las etapas de debate y votación de los asuntos sometidos a su consideración, sino también puede tener cabida en la presentación de proyectos.

⁵⁶ Artículos 133 de la Carta y 2º y 3º de la Ley 5a de 1992.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial De Decisión. Sentencia del 26 de febrero de 2021. Exp. 11001-03-15-000-2020-05139-00(PI). C.P: Stella Jeannette Carvajal Basto.

Así, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en Sentencia del 24 de agosto de 2010⁵⁸, expuso lo siguiente:

No cabe duda que el congresista que presenta un proyecto de ley o de reforma, en ejercicio de sus funciones, plasma en su iniciativa o en la exposición de motivos, argumentos favorables para su aprobación. Entonces, puede ocurrir que el trámite del proyecto resulte influido por los intereses personales del congresista, quien, de acuerdo con la tesis que se analiza, podría declararse impedido para su discusión y aprobación, lo cual no evitaría que en la práctica el proyecto, que podría convertirse en ley, contenga los beneficios directos y personales que se persiguen con su aprobación, a pesar de que el congresista haya acatado lo dispuesto en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1995, en su tenor literal.

Desde esta perspectiva, es claro que el conflicto de intereses puede surgir con el ejercicio de la iniciativa legislativa, sin que ello constituya una aplicación extensiva de la causal, pues el espíritu del conflicto de intereses es que el congresista no sobreponga su interés particular en detrimento del interés general, lo cual debe ser observado en cualquiera de las funciones que les han sido asignadas a los congresistas por la Constitución y por la ley, entre ellas, la de presentar proyectos de ley, reformas legislativas o constitucionales, incluidas las distintas etapas de los procedimientos pertinentes a esos actos.

La situación de conflicto de interés puede presentarse en cualquier asunto o materia de conocimiento de los congresistas⁵⁹, por esta razón, ha dicho la Sala⁶⁰ que debe analizarse cada caso específico, para determinar si las particulares circunstancias del congresista, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes, o socios, se contraponen con el interés general.

En tales condiciones, no puede aceptarse que los únicos eventos en que puede surgir el alegado conflicto sean al momento de la discusión y votación de determinado asunto, porque, de una parte, se reitera, la imparcialidad y el interés general son principios superiores que deben regir la actuación del congresista en todos los actos del ejercicio de su investidura. Y de otra parte, la declaración de impedimento⁶¹ se exige del congresista para conocer y participar de los asuntos sometidos a su consideración, cuando se observe un conflicto de intereses, es decir, que su análisis no se limita a la votación y aprobación sino a todas las actuaciones de las que haga parte en ejercicio de sus funciones⁶².

[Resalta la Sala]

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de agosto de 2010, Exp. 2009-01352-00, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

⁵⁹ Los miembros del Congreso tienen otras funciones de naturaleza administrativa, electoral, judicial, de control político y fiscal, atribuidas por la Constitución y la ley. Sentencia de 10 de noviembre de 2001, Exp. PI-0130, C.P. Dr. German Rodríguez Villamizar

⁶⁰ Sentencia de 17 de octubre de 2000, Exp. AC-11116, C.P. Dr. Mario Alario Méndez.

⁶¹ Como mecanismo legal que busca precaver el conflicto de intereses.

⁶² Ley 5ª de 1992. Artículo 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. Todo Senador o Representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés.

7.2. Conflicto de interés por participación en iniciativas legislativas que impactan a ciertos grupos poblacionales

Algunas iniciativas que se someten a consideración del Congreso tienen un alcance mayor que otras. Mientras que algunos proyectos de ley pueden tener por objeto toda la población colombiana o a los residentes en el territorio, otros, pueden estar encaminados a un cierto sector de la población.

En esa medida, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de analizar si es posible que se presente un conflicto de intereses cuando la iniciativa legislativa se dirige a un determinado grupo poblacional con el que el senador o congresista comparte ciertas características, afinidades o identidades.

Así, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto del 21 de octubre de 2010⁶³, en el cual analizó la posible configuración de conflicto de interés de los congresistas que en calidad de víctimas resultaban cobijados por la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de ley núm. 107 de 2010 «Por el cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario», señaló lo siguiente:

[N]o cabe predicar en el presente caso un conflicto de intereses en la medida en que los congresistas que pudieran ser considerados como víctimas no obtendrían por la aplicación de la ley un beneficio exclusivo, como tampoco un beneficio concreto o específico, pues el proyecto se ha concebido para favorecer a la población del país que, en general, ha sufrido el flagelo de la violencia. Si a determinados congresistas les resultaran aplicables los beneficios estipulados en la ley, los recibirían no por la circunstancia de ser congresistas, sino porque son acreedores a ellos en igualdad de condiciones frente a las demás personas amparadas por ésta, esto es, por su condición de seres humanos que también han sufrido los golpes de la violencia.

[...]

La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. **Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.**

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto

⁶³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 21 de octubre de 2010. Rad. Núm. 2042. C.P.: Augusto Hernández Becerra.

de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. **En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos.** Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente⁶⁴.

[...] [Resalta la Sala]

Esta postura, según la cual la identificación del congresista con el grupo poblacional sobre el que se legisla no necesariamente implica la afectación al régimen de conflicto de intereses se ve reflejada, además, en algunos pronunciamientos de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en el marco de la acción de pérdida de investidura de congresistas. Así, en la Sentencia del 14 de diciembre de 2021, se indicó:

En todo caso, los supuestos fácticos de las disposiciones anteriormente transcritas **no aplican** en aquellos eventos en los cuales se encuentra involucrado o concernido el interés de toda la colectividad o **de un grupo indeterminado de personas, incluyendo los intereses que en pie de igualdad con las demás personas pudieren tener los propios congresistas**, pues como bien lo ha dicho la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación en Sentencia del 5 de septiembre de 2018, la situación a que alude la causal, corresponde única y exclusivamente a una “especialísima situación donde el interés privado rivaliza de manera incompatible con el general, evento en el cual se actualiza y concreta en cabeza del congresista la prohibición de tomar parte en el asunto del que pueda desprenderse un beneficio para sí o para terceros vinculados a él.”⁶⁵.

[...]

En suma, cualquier uso desviado que se haga de esas atribuciones o potestades legislativas con el propósito soterrado de obtener unos beneficios, ventajas o utilidades de orden personal, además de defraudar la confianza de los electores, constituye per se una grave infracción a los postulados de la Carta Política y una trasgresión inaceptable de los principios éticos que deben inspirar el cumplimiento de las tareas legislativas⁶⁶.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 21 de octubre de 2010. Rad. Núm. 2042. C.P.: Augusto Hernández Becerra.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de julio de 2019. MP: Carlos Enrique Moreno Rubio. Exp: 11001-03-15-000-2019-02830-00.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Novena Especial de Decisión. Sentencia del 14 de diciembre de 2021. Exp: 11001 03 15 000 2021 05764 00 (PI). C.P.: Gabriel Valbuena Hernández.

[Resalta la Sala]

De lo expuesto, se concluye que, para determinar la existencia de un conflicto de intereses respecto de un congresista en el trámite de un proyecto de ley, se debe examinar si efectivamente el respectivo proyecto normativo va más allá de un beneficio general del grupo poblacional al que pertenece el Congresista o se configura en un beneficio específico y particular para este.

Solo en el último evento existiría un conflicto de intereses, pues si el impacto de la norma solo conlleva un beneficio general para el sector poblacional con el que el congresista se identifica, el parlamentario sería acreedor a dicho beneficio no por su calidad como senador o representante a la cámara, sino por las calidades que lo identifican como parte de dicha comunidad.

Adicionalmente, debe reiterarse que para que exista un conflicto de intereses, el beneficio que la iniciativa legislativa otorgue al congresista no solamente debe ser particular, sino directo y actual, razón por la cual el legislador estableció expresamente que se debe entender excluido dicho conflicto cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

En esa medida, se descarta la configuración de un conflicto de interés cuando el proyecto normativo podría generar beneficios futuros e hipotéticos al congresista, en razón a su pertenencia a determinados grupos poblacionales. *Contrario sensu*, existiría dicho conflicto cuando el proyecto tiene vocación de ser aplicado directamente al Congresista.

En este sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al analizar la existencia de un conflicto de interés de los congresistas en el trámite de la ley estatuaría que regulaba la Jurisdicción Especial para la Paz, concluyó lo siguiente:

Pues bien, aquellos miembros del Congreso de la República contra los que actualmente cursan procesos penales ante la jurisdicción ordinaria por hechos relacionados con presunto apoyo o pertenencia a grupos organizados que hayan sido actores del conflicto armado, estarían incurso en violación al régimen de conflicto de intereses si participan en la discusión y aprobación, y aún en la sola conformación del quorum deliberatorio, en relación con el trámite del proyecto de ley sobre el que versa la consulta, **puesto que podrían beneficiarse directamente de la disposición estatutaria que sin duda confiere un tratamiento especial a los que se sometan a la JEP.**

[...]

Esto significa que, los congresistas que hoy están incurso en procesos penales por conductas presuntamente relacionadas con el conflicto armado, al intervenir y votar el proyecto de ley estatutaria estarían decidiendo la estructura, el funcionamiento y las medidas procesales de una jurisdicción que les sería aplicable en situaciones particulares identificables – en investigación – o identificadas – en etapa de juicio -. **Es decir, su intervención no respondería al trámite de una ley con destinatarios indeterminados sino a una ley con vocación para serles aplicada directamente.**

[Resalta la Sala]

De igual forma, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha indicado, que, en asuntos penales, es papable que el interés particular puede sobreponerse al interés general:

La Sala no desconoce que el conflicto de intereses podría darse de forma contundente cuando se trata de la intervención de los congresistas en el proceso de formación de normas jurídicas que luego vendrían a favorecerlos de forma particular y concreta, como cuando se dictan normas relativas al régimen del derecho penal estando el congresista sometido efectivamente a una investigación penal⁶⁷.

7.3. El conflicto de interés en la discusión sobre proyectos de acto legislativo

Sin perjuicio de lo planteado hasta ahora, se debe tener en cuenta que, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han señalado que la posible configuración de un conflicto de intereses en la participación de los congresistas en el trámite y votación de iniciativas de una reforma constitucional, es decir de proyectos de acto legislativo, tiene unas características especiales.

En primer lugar, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1040 de 2005, al analizar la posible infracción del régimen de conflicto de intereses por parte de los Congresistas que votaron la reforma constitucional por medio de la cual se introdujo la reelección presidencial -Acto Legislativo 02 de 2004- en Colombia, manifestó lo siguiente:

[L]a regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Ello ocurre -en esencia- por las siguientes razones. En primer lugar, porque como se explicó con anterioridad, para que exista un conflicto de intereses, es necesario demostrar que la participación del congresista en el trámite legislativo le reporta un beneficio particular, directo e inmediato (Ley 5ª de 1992, art. 286). De manera que pueda confrontarse el interés general al cual se encuentra obligado por razón de sus funciones, y el interés particular o privado que pretende obtener con su participación en el proceso legislativo, logrando con ello una posición especial de desigualdad no sólo en relación con los demás parlamentarios sino frente a todos los ciudadanos en general. **Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses.**

En segundo término, porque no se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses

⁶⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de marzo de 2010. Exp. 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI). C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. **De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales. En estos temas fundamentales para la actividad política, todos los congresistas tienen algún interés político, a favor o en contra de un cambio, lo mismo que cualquiera de los candidatos que les siguen en la lista de elegidos al Congreso.** Aplicar entonces las reglas del conflicto de intereses a una reforma constitucional por razón del móvil político que envuelve su trámite, como ocurre con el acto legislativo sometido a revisión, implicaría en la práctica enervar el poder de reforma reconocido al Congreso de la República en la Constitución, contrariando el principio de la no intangibilidad de sus disposiciones, en los términos previstos en esta providencia.

En tercer lugar, porque el Acto Legislativo No. 02 de 2004, por sí mismo, no garantiza la continuidad del actual Presidente de la República como máxima autoridad de la Rama Ejecutiva del poder público. De suerte que, **para que exista un conflicto de intereses en la votación y deliberación de dicha reforma constitucional, como ocurre con la mayoría de ellas, es necesario que se surtan varios hechos difícilmente anticipables y de los cuales depende que la reforma en realidad tenga incidencia sobre la vida de un congresista o de sus familiares**, como por ejemplo, que se profieran las leyes que la desarrollan, que se surta la aplicación de la misma, o que se adopten las decisiones políticas que conduzcan a poner en riesgo la objetividad y transparencia de un congresista; circunstancias que, entre otras, impiden calificar el interés de un parlamentario como directo e inmediato, y por ello, constitutivo de conflicto de intereses.

[...]

Ahora bien, la anterior regla general no obsta para que en eventos excepcionales se pueda dar el caso de que una reforma constitucional genere un conflicto de intereses para ciertos congresistas, porque los beneficios o perjuicios que de ella se derivan puedan llegar a ser de naturaleza directa, inmediata y extraordinaria.

[...] [Resalta la Sala]

Conforme con estas consideraciones, mediante el Acto Legislativo 01 de 2011 se pretendió modificar la Constitución Política con el fin de excluir como causal de pérdida de investidura la violación al régimen de conflictos de intereses cuando se tratara de la votación de proyectos de actos Legislativos. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1056 de 2012, mantuvo dicha causal, al considerar lo siguiente:

Este tribunal encontró que el Acto Legislativo 1 de 2011 sustituye la Constitución en razón de la incompetencia del Congreso para expedirlo, en cuanto: i) garantiza la no sanción de los conflictos de interés en el trámite de los actos legislativos, lo que configura un grave comportamiento contrario a los principios constitucionales; ii) desvirtúa e inutiliza un aspecto o causal de la institución de la pérdida de investidura, mecanismo por excelencia para luchar por la depuración de las costumbres políticas dentro del marco axiológico establecido por la Constitución de 1991, y iii) permite la fácil expedición de otros actos legislativos a través de los cuales se lesionaría la separación de poderes y podrían desmontarse e inutilizarse

varias otras importantes instituciones de la carta política. Estas razones conducen a declarar inexecutable a partir de la fecha la norma acusada.

Así las cosas, a juicio de la Corte, la naturaleza de los proyectos de actos legislativos exige que deba adelantarse un análisis más exigente para determinar si las modificaciones constitucionales representan un beneficio, particular directo y actual para un congresista, dado que se las normas constitucionales, *prima facie*, tienen una incidencia sobre toda la población colombiana. Sin embargo, esto no excluye la operatividad de los conflictos de intereses en relación con el trámite legislativo de dichos proyectos de ley, aunque sí se trata de situaciones de carácter excepcional, debido a que, por naturaleza, las normas constitucionales están dotadas de una gran generalidad.

En razón a lo expuesto, si el congresista dentro del trámite del acto legislativo advierte que puede tener un interés particular, directo y actual sobre el proyecto de acto legislativo deberá manifestarlo a la cámara correspondiente, de conformidad con el artículo 182 de la constitución Política.

7.4. La necesidad de analizar los conflictos de interés en cada caso concreto

Si bien el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 del Artículo 1º de la Ley 2003 del de 2019, desarrolla las características que permiten determinar la existencia de un beneficio del congresista que configure un conflicto de interés y, además, regula algunos eventos en los que se descarta la configuración de estos conflictos, no es posible establecer en abstracto todos los eventos en los que puede presentarse o no un conflicto de interés. Esto es así, debido a que estas situaciones se configuran a partir de situaciones personalísimas de los congresistas respecto de las iniciativas legislativas.

Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Sentencia del 9 de noviembre de 2016, indicó:

Las normas constitucionales y legales no pueden precisar *in extenso* las situaciones que impliquen un conflicto de intereses, **porque se trata de un concepto jurídico indeterminado⁶⁸, lo cual implica que el ejercicio hermenéutico de las situaciones de carácter moral o económico que puedan inhibir a un congresista de participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, deberá observar las coordenadas de la realidad o las circunstancias que rigen cada caso concreto⁶⁹. Por esta potísima razón, no es pertinente inferir reglas generales cuando se trata de conflicto de intereses.**

⁶⁸ Ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Danilo Rojas Betancourth, sentencia de 29 de mayo de 2012, Exp. 11001-03-15-000-2010-01329-00 (PI), actor: Javier Alberto Posada Meola, demandado: Pedrito Tomas Pereira Caballero.

⁶⁹ Consejo de Estado C.P. Dr. German Rodríguez Villamizar. Sentencia de 10 de noviembre de 2001, Exp. PI-0130, C.P. Ver también: Consejo de Estado C.P. Dr. Mario Alario Méndez. Sentencia de 17 de octubre de 2000, Exp. AC-11116. Consejo de Estado. C.P. Martha Teresa Briceño sentencia del 10 de noviembre de 2009. Exp. 11001-03-15-000-2008-01180-00(PI)-20001367. - Ver el artículo 291 de la L. 5ª de 1992.

Los conceptos jurídicos indeterminados incorporan nociones de la experiencia o de la razón práctica, técnicos o económicos y valores morales, que implican un juicio valorativo, el cual deberá realizar, en primer lugar, el propio congresista⁷⁰ y así informar oportunamente sobre el conflicto de intereses -art. 182 superior-. Si no lo hace, debiéndolo hacer, podrá ser recusado y finalmente, como control externo e imparcial, será el juez de la pérdida de investidura el que decida en forma definitiva si el conflicto de intereses, en el caso concreto, es fundamento suficiente de la desinvestidura solicitada⁷¹.

[Resalta la Sala]

En un sentido similar, en Sentencia del 8 de septiembre de 2021, la Sala Plena de lo contencioso administrativo indicó:

[E]l conflicto de interés es una situación especialísima en la que se encuentra inmerso el congresista, donde su interés particular, moral o económico, o el de su círculo cercano, resulta incompatible con el interés general que debe privilegiarse siempre en el ejercicio de las funciones parlamentarias, trátase de la legislativa, la de control político o la judicial» A lo que agregó que esto era así «[...] porque de las decisiones de esos asuntos concretos, en un sentido o en otro, se desprende o puede derivarse un provecho para sí o para su cónyuge o compañero o compañera permanente⁷², o para alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho»⁷³.

Por lo anterior, es obligación de los congresistas identificar y poner en conocimiento de la respectiva cámara los conflictos de interés en los que se vean incursos durante los tramites legislativos. Así, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo recuerda lo siguiente:

[L]os congresistas tienen el ineludible deber ético de declarar motu proprio, en forma franca, oportuna y transparente, la existencia de todas aquellas razones, circunstancias o situaciones de orden personal o familiar que les impida participar en los debates y votaciones propios de su función legislativa, con la objetividad, independencia e imparcialidad que se espera de ellos y, en general, de todos los servidores públicos. Al fin y al cabo *“Las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el*

⁷⁰ Corte Constitucional, C-1040 de 2005: “[...] puesto que es muy difícil, definir en qué consiste una situación tan subjetiva que inhíba para decidir libremente sobre un asunto, entonces se deja a la consideración del mismo congresista, aunque obviamente si hay una razón objetiva que permita tipificarlo pueda recusarse [...]”.

⁷¹ Consejo de Estado, Sala Plena de Lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre de 2019. Exp. 11001-03-15-000-2014-03117-00(PI) C.P. William Hernández Gómez.

⁷² El texto subrayado fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-029 de 2009, en el entendido de que, en igualdad de condiciones, ellas comprenden también a los integrantes de las parejas de un mismo sexo.

⁷³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión. Sentencia del 8 de septiembre de 2021. Exp. 11001-03-15-000-2021-00068-00(PI). C.P: Rocío Araújo Oñate.

cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”, y no propiamente para valerse de las potestades, atribuciones y prerrogativas de que se hallan investidas, para abogar a favor de sus mezquinos intereses personales, pues ello resulta contrario al horizonte deontológico anteriormente mencionado.

[...]

En suma, cualquier uso desviado que se haga de esas atribuciones o potestades legislativas con el propósito soterrado de obtener unos beneficios, ventajas o utilidades de orden personal, además de defraudar la confianza de los electores, constituye per se una grave infracción a los postulados de la Carta Política y una trasgresión inaceptable de los principios éticos que deben inspirar el cumplimiento de las tareas legislativas.⁷⁴

7.5. El análisis sobre la existencia de conflictos de intereses en los supuestos planteados en la consulta

En primer lugar, en el escrito de la consulta se pregunta si ¿los elegidos representantes a la Cámara por las CITERP pueden presentar proyectos de ley y de actos legislativos y/o ser ponentes de iniciativas de ley o de acto legislativo que otorguen beneficios a víctimas del conflicto armado?

Al respecto, advierte la Sala que, la sola condición de víctimas del conflicto armado no determina la existencia de un conflicto de interés de los representantes por las CITREP, que les impida presentar y ser ponentes de proyectos de ley o de actos legislativos que otorguen beneficios a las víctimas del conflicto armado colombiano. Especialmente si se trata de proyectos de actos legislativos debido a que la generalidad de las normas constitucionales dificulta la concreción de un interés particular por parte del congresista que participa del trámite.

De conformidad con el marco legal y jurisprudencial analizado en este dictamen, la presentación y participación en el debate de un proyecto que beneficie a las víctimas no permite plantear, de manera general y abstracta, la existencia de un beneficio o interés particular y directo de los representantes de la CITREP, que se contraponga al interés general de favorecer a la población del país que ha sufrido el flagelo de la violencia, y que se constituya además en un beneficio exclusivo y extraordinario para el congresista.

En efecto, si bien las CITREP fueron creadas y conformadas como una medida de reparación y de construcción de paz frente las víctimas del conflicto armado colombiano y, en consecuencia, sus representantes tienen la condición de víctimas y el interés de presentar, promover y debatir proyectos de ley que beneficien a este grupo social, en principio, los beneficios que se pueden generar de estos proyectos para los referidos congresistas no se derivan de su calidad de parlamentarios y de la representación que ejercen de las víctimas en el Congreso, sino de ser acreedores a dichos beneficios en igualdad de condiciones frente a las demás víctimas. Esto es, por su condición de seres humanos que también han sufrido los golpes de la violencia.

⁷⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Novena Especial de Decisión, Sentencia del 25 de septiembre de 2019, Exp. 11001-03-15-000-2019-02135-00(PI). C.P: Gabriel Valbuena Hernández.

No obstante lo expuesto, debido a que el conflicto de interés es una situación particular y personal que afecta la toma de decisiones por parte del congresista frente al contenido de un determinado proyecto de ley o acto legislativo, los representantes de las CITREP deberán analizar, en cada caso concreto, si el proyecto le genera un beneficio moral o económico, que sea particular, directo y actual, con independencia de su calidad de víctima del conflicto. En caso afirmativo, deberá acatar la obligación contenida en el artículo 182 de la Constitución Política e informar del conflicto de intereses a la respectiva cámara.

Un escenario parcialmente distinto al hasta aquí expuesto, se podría presentar frente a iniciativas de ley y de actos legislativos que otorguen alguna clase de beneficio a las curules de paz en el Congreso.

Frente a esta hipótesis, sería necesario determinar en cada caso concreto si dichos proyectos comportan un beneficio personal, moral o económico, para los representantes de las CITREP o simplemente conllevan un beneficio institucional para el ejercicio de las funciones legislativas, caso este último en el que no existiría un conflicto de intereses, por atender a un interés general que puede identificarse con el querer de los electores.

De manera adicional, sería relevante analizar si los beneficios serían aplicables para el período legislativo para el cual fueron elegidos los representantes de las CITREP o si estos comenzarían a aplicar para el período siguiente. Esto, en modo de establecer si se configura un beneficio actual, o si por el contrario se trata de uno eventual o hipotético, que esté sometido al alea de que los representantes que participaron del trámite legislativo vuelvan a ser electos para ocupar dichas curules en las futuras elecciones.

En cualquier caso, se reitera, los conflictos de intereses son situaciones particulares y personales que afectan a los congresistas, de tal forma que no es posible, en abstracto, establecer todos los eventos en los que podrían configurarse. Por esta razón es deber de cada congresista manifestar la existencia de un conflicto de interés a la cámara correspondiente cuando advierta la existencia de un interés moral o económico de carácter directo, particular y actual.

RESPUESTAS

PRIMER GRUPO DE PREGUNTAS

Para dar claridad al alcance de las preguntas formuladas por el Ministerio del Interior y de las respuestas de la Sala, se procederá a transcribir las normas a las que hacen referencia este primer grupo de preguntas:

Artículo transitorio 6°. Forma de elección. En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos que deberán

acreditar su condición de víctimas del conflicto. La Lista tendrá un candidato de cada género.

[...]

Los candidatos y las listas de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, no podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para, las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes. La violación de esta norma generará la pérdida de la curul en caso de resultar electos a la Circunscripción Transitoria Especial de Paz.

[Subraya la Sala].

1.1. ¿La prohibición únicamente se predica respecto de las Circunscripciones territoriales ordinarias de la H. Cámara de Representantes, o aplica también para las circunscripciones especiales como las de afrodescendientes y comunidades indígenas?

La prohibición prevista en el inciso 4 del artículo 6 del artículo 1º transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021 se predica de las circunscripciones territoriales y especiales reguladas por el artículo 176 de la C.P. Por lo tanto, también opera en relación con las circunscripciones especiales de las comunidades afrodescendientes e indígenas.

- ¿Aplica también esta prohibición para el apoyo a candidatos a la Cámara que se inscriban por firmas?

Sí. La prohibición prevista en el inciso 4 del artículo 6 del artículo 1º transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021 también aplica para el apoyo a candidatos a la Cámara de Representantes que se inscriban por firmas, porque la norma se refiere a las circunscripciones ordinarias, con independencia de los movimientos o partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos que se inscriban para las respectivas circunscripciones.

1.2. ¿La prohibición aplicaría para candidatos al Senado, independientemente de la circunscripción especial indígena?

¿Aplica también esta prohibición para el apoyo a candidatos al Senado que se inscriban por firmas?

No. La prohibición prevista en el inciso 4 del artículo 6 del artículo 1º transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021 no aplica para las coaliciones, alianzas o acuerdos con candidatos al Senado, incluidos los de las circunscripciones especiales indígenas y los que se inscriban por firmas, porque la norma solo prohíbe este tipo de acuerdos con candidatos o listas inscritas para la Cámara de Representantes.

No obstante, la Sala destaca que los referidas coaliciones o alianzas solo se pueden realizar en los casos previstos por la Constitución y la ley.

Asimismo, cualquier apoyo a estos candidatos requiere considerar la figura doble militancia, en los casos aplicables a los candidatos de las CITREP.

1.3. Los Representantes a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz pueden apoyar o hacer campaña en favor de candidatos que se postulen por partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica o grupos significativos de ciudadanos, a consultas, presidencia de la República, alcaldías, gobernaciones, concejos municipales, asambleas departamentales y juntas administradoras locales?

Si. Los representantes a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz pueden apoyar o hacer campaña en favor de candidatos que se postulen por partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica o grupos significativos de ciudadanos, a consultas, presidencia de la República, alcaldías, gobernaciones, concejos municipales, asambleas departamentales y juntas administradoras locales, dentro de los límites que les impone la figura de la doble militancia, en las hipótesis que les son aplicables.

1.4. ¿Se podría interpretar que existe una restricción para quienes ocupan actualmente una curul de Paz en la posibilidad de ser candidatos de nuevo para el período 2026 – 2030?

No. De acuerdo con el régimen general de los congresistas y el especial de los representantes de las CITREP, contenido en el Acto Legislativo 2 de 2021, no existe una restricción para que los actuales representantes de las CITREP puedan ser candidatos y reelegidos para el período 2026-2030.

Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de las inhabilidades, calidades y prohibiciones a los que están sujetos los candidatos de las CITREP y a las reglas relativas a la doble militancia que les sean aplicables.

1.5. Los actuales representantes CITREP pueden ser avalados para las elecciones del Congreso 2026-2030 por una organización de víctimas y/o organización campesina, social y de mujeres o grupos significativos de ciudadanos, diferente al que lo avaló para las elecciones Congreso 2022-2026?

Sí. Los actuales representantes CITREP pueden ser avalados para las elecciones del Congreso 2026-2030 por una organización de víctimas y/o organización campesina, social y de mujeres diferente al que los avaló para las elecciones del Congreso 2022-2026.

Sin embargo, si el actual representante por la CITREP fue inscrito por un grupo significativo de ciudadanos y en las próximas elecciones opta por inscribirse por otro grupo u organización, eventualmente podría incurrir en doble militancia si no renuncia al cargo 12 meses antes del primer día de inscripciones a las elecciones 2026-2030, conforme lo previsto en el artículo 107 constitucional y en el inciso 2o del artículo 2o de la Ley 1475 de 2011. Sin embargo, si el grupo significativo de ciudadano que lo inscribió desaparece o es inexistente al momento de la inscripción, el representante a la Cámara bien puede inscribirse por cualquiera de las opciones que otorga el artículo

transitorio 3 del acto legislativo 02 de 2021, sin incurrir en doble militancia, según la excepción prevista en el párrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

SEGUNDO GRUPO DE PREGUNTAS

2.1. ¿Existe un régimen de sanciones aplicables para quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de Paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el Acto Legislativo 2 de 2021?

2.2. ¿Cuál es el régimen de sanciones que se pueden aplicar actualmente a quienes han sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de Paz? ¿Cuál es la normativa aplicable?

Por unidad de materia, se responden conjuntamente las dos preguntas.

Actualmente, a los representantes a la Cámara de Representantes por las CITREP les aplica el régimen de sanciones previsto en la Constitución y la ley para los congresistas en general. Lo anterior, en armonía con las reglas especiales establecidas para los candidatos y representantes de las CITREP en el Acto Legislativo 2 de 2021.

TERCER GRUPO DE PREGUNTAS

3.1. ¿Los elegidos Representantes a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz pueden presentar proyectos de ley y de actos legislativos y/o ser ponentes de iniciativas de ley o de acto legislativo que otorguen beneficios a víctimas del conflicto armado?

En principio, los representantes a la Cámara por las CITREP pueden presentar y ser ponentes de proyectos de ley y de actos legislativos que otorguen beneficios a víctimas del conflicto armado. Lo anterior, teniendo en cuenta que, en abstracto, frente a este tipo de proyectos no se configura un interés particular y directo de los representantes a las CITREP, según los términos explicados en este concepto.

Sin embargo, si el contenido de un proyecto de ley, iniciativa o acto legislativo les genera un beneficio moral o económico, que sea particular, directo y actual, con independencia de su calidad de víctima del conflicto, deberán acatar la obligación contenida en el artículo 182 de la Constitución Política e informar del conflicto de intereses a la respectiva cámara.

3.2. ¿Pueden los elegidos Representantes a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz presentar y ser ponentes de iniciativas de ley y de actos legislativos que otorguen alguna clase de beneficio a las curules de paz en el Congreso, como es el caso de crear y pertenecer a la Comisión Legal de Paz?

Para responder esta pregunta, es necesario determinar, en cada caso concreto, si dichos proyectos comportan un beneficio personal, moral o económico, para los

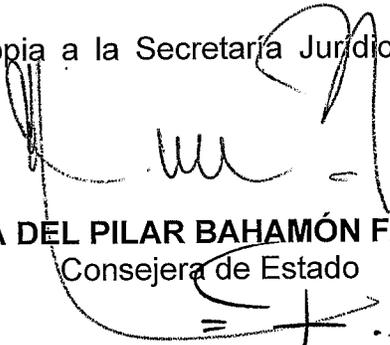
representantes de las CITREP o simplemente conllevan un beneficio institucional para el ejercicio de las funciones legislativa, caso este último en el que no existiría un conflicto de intereses, por atender a un interés general que puede identificarse con el querer de los electores.

De manera adicional, es necesario analizar, en cada caso particular, si los beneficios serían aplicables para el periodo legislativo para el cual fueron elegidos los representantes de las CITREP o si estos comenzarían a aplicar para el período siguiente, en modo de establecer si se configura un beneficio actual o si por el contrario se trata de uno eventual o hipotético.

En este sentido, reitera la Sala, los conflictos de intereses son situaciones particulares y personales que afectan a los congresistas, de tal forma que no es posible, en abstracto, establecer todos los eventos en los que podrían configurarse. Por esta razón es deber de cada congresista manifestar la existencia de un conflicto de interés a la cámara correspondiente cuando advierta la existencia de un interés moral o económico de carácter directo, particular y actual.

Remítase al Ministerio del Interior y envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.


ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala


MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado


ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado
(Salvamento parcial de voto)


JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado


REINA CAROLINA SOLORZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala