



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera: Ana María Charry Gaitán

Bogotá, D.C., diecinueve (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-

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala de Consulta, expongo a continuación las razones que me llevan en esta oportunidad a apartarme parcialmente de la posición mayoritaria, respecto de la respuesta correspondiente a la pregunta 1.1 del presente concepto.

En efecto, en lo concerniente al primer grupo de inquietudes planteadas por el Ministerio del Interior en torno a la interpretación del inciso 4 del artículo 6 del artículo 1.º transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021, se recuerda que esa norma reza lo siguiente:

“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 fuera del original]

En consideración a esa disposición la cartera del Interior realizó los siguientes cuestionamientos:

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?

I. La respuesta a la pregunta 1.1 del concepto

La respuesta mayoritaria de la Sala a estas inquietudes fue la siguiente:

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.** (Resaltado propio)

• **¿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.

Para arribar a esta conclusión, la posición mayoritaria de la Sala consideró, en primer lugar, que el concepto de «circunscripciones ordinarias» consagrado en la prohibición establecida en el inciso 4 del artículo 6 del artículo 1º transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021¹, debía incluir en esa noción, tanto a las «circunscripciones territoriales» como a «las especiales» (grupos étnicos, minorías y colombianos residentes en el exterior).

En efecto, la Sala encontró que «el constituyente...utilizó el término de «circunscripciones ordinarias» (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

¹ Que le impide a las CITREP realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las «circunscripciones ordinarias» para la Cámara de Representantes

referido acto legislativo para los períodos 2022-2026 y 2026-2030», por considerar que las primeras, -las ordinarias-, debían ser entendidas acorde con su sentido gramatical, preferentemente como habituales, o como «circunscripciones permanentes».

En segundo lugar, desde un punto de vista sistemático y finalista, la Sala consideró que la interpretación en la que se incluyen las circunscripciones territoriales y las especiales en el concepto de “circunscripciones ordinarias”, responde más a la finalidad constitucional de las normas enunciadas, que propende porque las elecciones de las CITREP se realicen de manera autónoma frente a las elecciones de las demás circunscripciones de la Cámara de Representantes, especialmente por tratarse de víctimas y población vulnerable. Una limitación que se estimó concuerda, con las demás prohibiciones existentes en el Acto Legislativo de impedir que partidos o movimientos políticos inscriban candidatos a la CITREP o que grupos de ciudadanos los inscriban de manera simultánea².

Con todo, aunque la posición mayoritaria de la Sala reconoció que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, así como la doctrina de la Sala, le han dado al término de «circunscripciones ordinarias» una interpretación diversa a la planteada en el concepto, equivalente a «circunscripciones territoriales» de la Cámara de Representantes, en contraposición a las «circunscripciones especiales» de las minorías étnicas de Cámara y Senado, (vgr. Sentencia C-490 de 2011, algunas decisiones del Consejo de Estado y otras de la Sala de Consulta y Servicio Civil³), para la mayoría de la Sala, desde el punto de vista normativo, sólo fue hasta el Acto Legislativo 2 de 2021 que se «introdujo en la Constitución Política el término «circunscripciones ordinarias». Por lo que en desmedro de lo enunciado, a su juicio, ese término debe incluir a la circunscripción territorial y a las especiales.

II. Argumentos del disenso parcial

Difiero de la posición esbozada en el acápite anterior, por las siguientes razones:

(i) En mi criterio, las **prohibiciones** en materia de acceso a cargos públicos y participación electoral deben ser **interpretadas de manera restrictiva**, a fin de asegurar las menores limitaciones posibles a los derechos fundamentales

² La prohibición implica que partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o que tengan personería jurídica, inscriban candidatos para las CITREP (art. 3º), y la prohibición de que grupos habilitados de ciudadanos inscriban candidatos a las CITREP de manera simultánea con la inscripción de candidatos para otras circunscripciones.

³ 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. Concepto del 18 de abril de 2013. Radicación interna: 2141. Número Único: 11001-03-06-000-2013-00051-00.

involucrados y la mayor transparencia en las reglas electorales propuestas para los participantes en las contiendas democráticas.

En efecto, tal y como lo ha reconocido esta misma Sala en otras oportunidades⁴, las prohibiciones, en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, deben ser de origen constitucional y legal; su tipificación debe ser rígida y taxativa; y su aplicación debe ser restrictiva, de manera tal que excluyen la analogía *legis* o *iuris* y/o la interpretación extensiva.

Por consiguiente, como las normas con contenido prohibitivo hacen parte del conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, no pueden ser modificadas, ampliadas o adicionadas por el intérprete⁵.

De allí que, como lo ha reseñado la jurisprudencia constitucional⁶ y la del Consejo de Estado⁷, en la aplicación de las normas prohibitivas, el intérprete solamente habrá de tener en cuenta lo que en ellas expresamente se menciona y, por tanto, no le es permitido ampliar el natural y obvio alcance de los supuestos que contemplan tales disposiciones, pues como entrañan una limitación a la libertad de actuar o capacidad de obrar, sobrepasar sus precisos términos, comporta el desconocimiento de la voluntad del constituyente o del legislador, así se trate de un ejercicio interpretativo justificado⁸. Lo anterior, porque tal y como lo precisó la Corte Suprema de Justicia, «[e]n la interpretación de las leyes prohibitivas no deben buscarse analogías o razones para hacerlas extensivas a casos no comprendidos claramente en la prohibición»⁹.

En esta oportunidad, una situación de esta naturaleza ocurre ante las inquietudes propuestas en el concepto, en la medida en que el inciso 4 del artículo 6 del artículo 1º transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021, consagra una prohibición cuyo alcance depende de lo que se entienda por «**circunscripciones ordinarias**», para la

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013), Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00407-00, Número interno: 2166

⁵ Ibidem.

⁶ Corte Constitucional. Sentencias: C-233 de 4 de abril de 2002, expediente: D-3704; C-551 de 9 de julio de 2003, expediente: CRF-001 de 9 de julio de 2003; C-652 de 5 de agosto de 2003, expediente: D-4330; C-353 de 20 de mayo de 2009, expediente: D-7518, C-541 de 30 de junio de 2010, expediente: DD7966; entre otras.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 3 de marzo de 2005, expediente número 2004-00823-01(PI). Ver también, de la Sección Tercera. Sentencia de 22 de enero de 2002, expediente número 2001-0148-01 y, Sección Tercera. Sentencia de 20 de noviembre de 2001, expediente número 2001-0130-01(PI), entre otras.

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto Número interno: 2166. Op. Cit.

⁹ Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 14 de diciembre de 1898, XIV, 92; reiterada por la Sala de Casación Laboral de esa misma corporación en Sentencia de 24 de julio de 1998, radicación 10767Consejo de Estado. Citado en: Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013), Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00407-00, Número interno: 2166.

Cámara de Representantes, que en mi entender son las **territoriales**, entendimiento que tiene unos efectos determinantes para la contienda electoral.

(ii) En este orden de ideas, si se interpreta el concepto “**circunscripciones ordinarias**” en el sentido general que se le ha dado en la doctrina, y la jurisprudencia ordinaria y constitucional, la noción sólo incluiría una restricción frente a las **circunscripciones territoriales y no frente a las circunscripciones especiales**, por lo que podrían realizarse alianzas, coaliciones o acuerdos, con quienes participan en dichas circunscripciones especiales, que son las que involucran comunidades étnicas, minorías e incluso nacionales en el exterior.

(iii) Esta posibilidad no es de cuantía menor, teniendo en cuenta que la misma ley y la jurisprudencia constitucional – Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento-reconocen que en algunos territorios en donde hay minorías y/o grupos étnicos puede haber paralelamente un gran número de víctimas, pues se trata de territorios que a su vez, han sido profundamente afectados por el conflicto. Es más, la Corte Constitucional ha reconocido que las víctimas mayormente afectadas por el conflicto armado en el país, además de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, son las comunidades étnicas -indígenas y afrodescendientes-.

(iv) De conformidad con lo hasta aquí expuesto, considero que existe un sector de intersección bastante significativo entre las víctimas del conflicto armado en general y las comunidades étnicas lesionadas gravemente por el mismo conflicto, de manera que, se podrían presentar candidatos tanto para las circunscripciones especiales, como para las CITREP, para asegurar su representatividad en el Congreso y podrían realizar entre ellas alianzas o acuerdos, si el concepto de *circunscripción ordinaria* es analizado en su sentido tradicional.

(v) A mi juicio, por tanto, no puede desconocerse la interpretación que se le ha dado en el ordenamiento jurídico al concepto de «circunscripciones ordinarias», pues este ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional y por la contencioso administrativa, en varias oportunidades bajo la idea de que se trata en su sentido general, de *circunscripciones territoriales*, en oposición a las *especiales*, que se definen por un aspecto especial de algún grupo poblacional. Esto es, a las territoriales, se les ha dado el apelativo de ordinarias, para separarla de las circunscripciones especiales, que pueden ser étnicas o en este caso de víctimas, independiente de su permanencia o transitoriedad.

(vi) Una concepción del concepto de *circunscripciones ordinarias* que puede verse, por ejemplo, entre otras en la Sentencia C-490 de 2021 de la Corte Constitucional, al hacer el análisis del artículo 28 en mención:

El inciso segundo del artículo 28 del Proyecto prevé que la potestad de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para inscribir candidatos a las distintas elecciones de cargos uninominales o corporaciones públicas, opera con exclusión de "la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas". [...] "Además, 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.

(vii) También en sentencias del Consejo de Estado de la Sección Quinta¹⁰ en las que se analiza el tema de la jurisdicción especial indígena y en conceptos de esta Sala, en que se ha interpretado esa expresión en el sentido general al que se alude. De hecho en el Concepto 2141 de esta corporación del 18 de abril de 2013¹¹, se mencionó al respecto lo siguiente:

La Sala considera pertinente delimitar el objeto de la circunscripción especial de las minorías étnicas y examinar si los partidos o movimientos minoritarios étnicos con personería jurídica **pueden inscribir candidatos de manera simultánea, por la circunscripción especial de minorías étnicas y por la circunscripción ordinaria**, presenta candidatos a cargos de elección popular.

(viii) El reconocimiento constitucional de estas circunscripciones especiales les debe permitir a las comunidades beneficiadas, decidir libremente sobre sus opciones políticas, y pensar en alianzas o en acuerdos de ser el caso, ya que también pueden constituir grupos organizados que pueden eventualmente, entre listas ciudadanas, tomar decisiones políticas que las favorezcan. Especialmente, si se trata de miembros de comunidades que comparten la calidad de víctimas y de grupos pertenecientes a comunidades étnicas o minorías.

(ix) Por lo anterior, para la suscrita magistrada, la interpretación que propone el concepto en punto a este tema, es una posición que impide, en consecuencia,

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro (E) Bogotá, veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015) Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00115-00 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. Concepto del 18 de abril de 2013. Radicación interna: 2141. Número Único: 11001-03-06-000-2013-00051-00.

¹¹ Consejo De Estado. Sala De Consulta Y Servicio Civil. Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Bogotá, D.C., Dieciocho (18) De Abril De Dos Mil Trece (2013) Radicación Interna: 2141 Número Único: 11001-03-06-000-2013-00051-00

cualquier tipo de alianza, coalición o acuerdo, tanto con quienes forman parte de las circunscripciones territoriales para cámara u “ordinarias” –que son las determinadas por criterios geográficos (división político administrativa del territorio) y demográficos-, como con las especiales, bien sean étnicas o víctimas, ante una interpretación que a mi juicio es inapropiada y extensiva del concepto de “circunscripciones ordinarias”.

(x) Estas razones, son las que me llevan a separarme de la respuesta dada en el punto 1.1. de la decisión mayoritaria, pues a mi juicio era razonable y preferible, una interpretación restrictiva de la expresión «circunscripciones ordinarias», que les diera autonomía a las víctimas y a los grupos étnicos y minorías, incluso para tomar ese tipo de decisiones políticas en materia de alianzas o ayudas, si ellas eran de su conveniencia.

Con fundamento en los anteriores argumentos salvo parcialmente mi voto frente a la respuesta dada a la pregunta 1.1. en el presente concepto.

Fecha ut supra.


ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera