



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00036-00
11001-03-28-000-2022-00078-00
11001-03-28-000-2022-00080-00
Demandante: Fundación para la Defensa de la Información Legal y
Oportuna – Dilo Colombia y otros
Demandado: Acto electoral de Jorge Rodrigo Tovar Vélez como
representante a la Cámara por la Circunscripción
Especial de Paz No. 12 – Período 2022-2026.
Temas: Acumulación de procesos

AUTO DE ACUMULACIÓN

Estando en la oportunidad procesal correspondiente, esto es, vencido el término para contestar las demandas¹, se procede a decidir sobre la acumulación de los medios de control de la referencia.

I. ACTUACIONES PROCESALES

1.1. Demanda presentada en el expediente 2022-00036-00²

1. Mediante escrito del 7 de abril del 2022³, la Fundación para la Defensa de la Información Legal y Oportuna – Dilo Colombia, actuando a través de abogado constituido para dichos efectos, presentó demanda de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, en el que cuestionó la legalidad del acto electoral de Jorge Rodrigo Tovar Vélez, como representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 12 – período 2022-2026.

1.1.1. Hechos

2. Relató que el demandado es hijo del señor Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”. Mencionó que el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, de conformidad con

¹ “**Artículo 282.** Deberán fallarse en una sola sentencia los procesos en que se impugne un mismo nombramiento, o una misma elección cuando la nulidad se impetire por irregularidades en la votación o en los escrutinios.(...) **En el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos, vencido el término para contestar la demanda en el proceso que llegue primero a esta etapa, el Secretario informará al Magistrado Ponente el estado en que se encuentren los demás, para que se proceda a ordenar su acumulación. (...)**” Destacado fuera de texto.

² M.P: Rocío Araújo Oñate.

³De conformidad con el Acta Individual de Reparto, obrante en el documento “REPARTOYRADICACIÓN_1100103280002022003.pdf”, obrante en la actuación No. 1 del sistema SAMAI. Con paso al despacho el 08 de abril de 2022.





distintos reportes periodísticos, ha estado vinculado con los bienes adquiridos por su padre en desarrollo de actividades ilegales.

3. Señaló que el 25 de agosto del 2021, entró en vigor el Acto Legislativo 02, mediante el cual se crearon 16 circunscripciones especiales de paz, las cuales tienen como finalidad permitir que grupos históricamente marginados por la guerra, puedan participar en la conformación del poder político. El 13 de diciembre de la misma anualidad, el señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez inscribió su candidatura a la Circunscripción Especial de Paz, avalado por la organización “Asociación Paz es Vida”, elección que se llevaría a cabo en 13 municipios de los departamentos de La Guajira, Cesar y Magdalena, lugares donde tuvo influencia el actuar delictivo del padre del demandado.

4. El 13 de marzo del 2022, se llevó a cabo el certamen democrático de elección de congresistas, entre ellos, quienes ocuparían las denominadas curules de paz. El demandado resultó electo en el mismo. Dicha decisión, fue objeto de solicitud de revocatoria ante el Consejo Nacional Electoral, por parte de distintas organizaciones de víctimas.

1.1.2. Concepto de la violación

5. En el escrito inicial se alegó que con la expedición de los “actos acusados”, se incurrió en las causales de nulidad, consagradas en el numeral 3º del artículo 137 de la Ley 1437 del 2011 – “[c]uando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico”- y en el numeral 5º del artículo 275 del mismo cuerpo normativo - “[s]e elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad”.

6. Frente a las normas que adujo materializan la nulidad del acto de elección, indicó que permitir la participación del demandado en la contienda democrática y su posterior curul en la CITREP No. 12, pone en duda la buena fe de las autoridades en el cumplimiento de lo pactado con la antigua guerrilla de las FARC, así como la verdadera voluntad de reparar a las víctimas, situación que, a su juicio, pone en grave riesgo el orden público.

7. Aseveró que conforme con la sentencia C-630 de 2017, se estableció que con la entrada en vigencia del Acuerdo Final para la Paz, habría una ampliación democrática que se encuentra de forma transversal en su punto 2, en donde se relata la necesidad de lograr una mayor participación a través de la implementación de medidas urgentes de inclusión a personas que habitan en zonas apartadas o afectadas por el conflicto y el abandono, teniendo como soporte las dificultades específicas de las mujeres que allí habitan.

8. Ilustró que, esos parámetros generales de inclusión dejan ver que las medidas





específicas que se iban a adoptar estaban estrictamente dirigidas a nuevas voces que históricamente hubieren estado excluidas del poder, las que era necesario incorporar para que puedan hacer efectiva la representación y defensa de sus intereses; por lo que, a su juicio, excluye viejos clanes o centros de poder que hubieren logrado influencia política en sus territorios. Así, cuando el Acto Legislativo 02 de 2017 determinó que el Acuerdo de Paz debía cumplirse de buena fe y asegurar sus objetivos, espíritu y principios, es a esto a lo que se refería en lo que tiene que ver con la ampliación democrática.

9. Sostuvo que, como corolario de lo anterior, los candidatos deben ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno, lo que reafirma la inclusión de la población afectada por el conflicto, limitando la participación de los grupos políticos, económicos y sociales regentes, para privilegiar a los sujetos en condiciones de vulnerabilidad.

10. Asunto que encuentra su soporte en la sentencia SU-150 de 2021 de la Corte Constitucional, en donde la Corporación Judicial señaló: *“Tal representación política se explica, por una parte, por la necesidad de adoptar medidas de reparación integral y de no repetición frente a la circunstancia de que las víctimas, con ocasión de la violación masiva de sus derechos, se enfrentan al fenómeno ya identificado de ciudadanía precaria o incompleta, por virtud del cual no les ha sido posible ejercer realmente sus derechos políticos y elegir libremente a sus representantes, dando lugar a un escenario de representación fallida, respecto del cual el Estado debe implementar acciones afirmativas de corrección; y por la otra, porque en el marco de los procesos de justicia transicional, la participación de las víctimas en la definición de las políticas públicas con carácter normativo resulta esencial no solo para legitimar las decisiones que se adopten y que repercutan en sus intereses, sino también para velar por el respeto de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición...”*

11. Finalizó señalando que no desconoce que el demandado se encuentra formalmente inscrito en el RUV de la Unidad de Víctimas; sin embargo, la elección del señor Tovar Vélez, no garantiza la finalidad, objetivos, principios y espíritu de las CITREP, dado que no corrige la ciudadanía precaria de una persona que haya sido de forma histórica marginada por la guerra.

12. Lo anterior, al considerar que, si bien pudo ser víctima de la guerrilla, esta condición no es la que lo hace acreedor de ese derecho, en tanto la norma Superior a lo que hace referencia es a otra clase de víctima dentro del modelo de justicia transicional que es aquella a la que hace referencia la sentencia C-089 de 2022 de la Corte Constitucional, donde queda claro que éstas son las que han vivido al margen del desarrollo y que su condición surge de no estar atadas de ninguna manera a personas generadoras del conflicto.

13. Conforme lo señalado, solicitó la suspensión provisional del acto demandado.



1.1.3 Trámite relevante

14. En decisión del 19 de mayo de 2022, la Sala admitió la demanda y denegó la suspensión provisional de los efectos del acto demandado. El 16 de junio de 2022, se resolvió denegar el recurso de reposición contra la decisión cautelar y, mediante proveído del 18 de julio de 2022 se ordenó remitir el proceso para su eventual acumulación.

1.2. Demanda presentada en el expediente 2022-00078-00⁴

15. Los señores Jomary Ortegón Osorio y Juan David Romero Preciado, del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, entre otros, interpusieron el 4 de mayo de 2022⁵, medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, en el que cuestionaron la legalidad del acto mencionado.

1.2.1 Hechos

16. Lo expuesto en este acápite es similar al medio de control detallado en el expediente 2022-00036

1.2.2. Concepto de violación

17. Señaló que la misma se sustenta en las causales de nulidad consagradas en los numerales 5 y 8 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, para lo cual reseñó:

18. **Cargo primero: falta de requisitos** -artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011-. Ilustró que, para esta elección de las CITREP, son requisitos para ser candidatos los siguientes:

1. Ser ciudadano en ejercicio. (Art. Trans. 3 Pár. 3)
2. Haber nacido o habitado el territorio de la circunscripción los tres (3) años antes de la elección. (Art. Trans. 5 núm. 1)
3. Ser desplazado en proceso de retorno al territorio y habitado tres (3) años el territorio. (Art. Trans. 5 núm. 2)
4. Tener domicilio en el territorio de la circunscripción. (Art. Trans. Pár. 3)
5. Ser inscrito por organizaciones sociales, de víctimas, campesinas o de mujeres con trabajo en el territorio, así como por comunidades étnicas habitantes del mismo. (Art. Trans. 3 Inc. 2 y 3)

19. Manifestó que, en este caso, el señor Tovar Vélez, carece de sanciones penales o disciplinarias que hayan limitado sus derechos políticos, gozando de ciudadanía plena. Indicó que, igualmente se encuentra incluido en el RUV de la UARIV, al punto que el propio Consejo Nacional Electoral validó este requisito a través de las Resoluciones 1277 y 1655 de 2022.

⁴ M.P: Rocío Araújo Oñate.

⁵ De conformidad con la actuación 2_DemandaWeb_Demandadenulidad(.pdf) NroActua 3 del sistema SAMAI, repartido al despacho el 06 de mayo de 2022, ALDESPACHOPORREPARTO_202200078 00CAMARA(.docx) NroActua 5 del sistema SAMAI.



20. Sobre el quinto requisito, se reconoce que fue respaldado por la Asociación Paz es Vida, PA-VIDA, organización sin ánimo de lucro debidamente constituida como persona jurídica ante la cámara de comercio local.

21. No obstante, los demandantes consideraron el incumplimiento del elegido de los requisitos habilitantes que se ciernen sobre los puntos 2, 3 y 4, relativos a la vinculación con el territorio de la circunscripción, ya sea por nacimiento o habitación permanente en el mismo. El candidato Jorge Rodrigo Tovar Vélez, quien declara haber sido víctima de desplazamiento forzado en dos ocasiones, como lo certificó la UARIV, tiene todo su arraigo social y cultural en el centro urbano de Valledupar, donde su familia ha construido su capital económico y social por décadas.

22. Segundo Cargo: Doble militancia -artículo 275.8 de la Ley 1437 de 2011-
En este caso, adujeron que el demandado apoyó “... la candidatura del señor Juan Manuel Daza Iguarán, que en virtud del Acta de Inscripción de Lista E-8-SEN, se inscribió como candidato a Senado dentro la lista presentada por el Partido Centro Democrático. Lo anterior se desprende de las fotografías tomadas los días seis (6) y veintisiete (27) de febrero del 2022, en el municipio de Patilla, Cesar, donde coincidieron ambos candidatos vestidos con prendas alusivas a sus respectivas campañas electorales, se les ve dirigiéndose al mismo público en el mismo lugar, y se ve al entonces candidato Tovar Vélez junto con una camioneta con publicidad alusiva a ambas campañas simultáneamente, quedando con ello demostrado que se apoyaron mutuamente siendo de distintas organizaciones políticas”.

1.2.3 Trámite relevante

23. Luego de subsanada la demanda, en decisión del 2 de junio de 2022, se admitió la demanda y el 26 de julio, del año en curso, se remitió para estudio de acumulación.

1.3. Demanda presentada en el expediente 2022-00080-00⁶

24. El 9 de mayo de 2022, la ciudadana Blanca Elva Puentes García, presentó demanda de nulidad electoral contra del acto electoral de Jorge Rodrigo Tovar Vélez, como representante a la Cámara por la CITREP No. 12, período 2022-2026.

1.3.1 Hechos

25. Señaló que, en el marco del proceso electoral para la selección democrática de mandatarios al Congreso de la República, se inscribió el demandado por la CITREP No. 12.

26. Indicó que el demandado estuvo vinculado al Ministerio del Interior, hasta el 25

⁶ M.P: Luis Alberto Álvarez Parra.





de octubre de 2021; es decir, 4 meses y medio anteriores a su elección, cuestión que lo hace inelegible a la luz del artículo 179.2 de la Constitución Política.

27. Igualmente, adujo que para ser candidato de las CITREP, se debe acreditar la condición de víctima, elemento que en el caso concreto no se predica de la parte pasiva, en tanto no existe claridad sobre su ingreso al Registro Único de Víctimas de la Unidad de Atención Integral, conforme lo ordena el artículo 5 transitorio del AL No. 02 de 2021.

1.3.2 Concepto de la violación

28. Sostuvo que el desconocimiento del artículo 179.2 Superior, se concretó en el hecho de haber sido nombrado como asesor del Ministerio del Interior, mediante Resolución No. 0393 del 16 de abril de 2020, empleo en el cual, ejerció autoridad administrativa, aspecto que se deriva de las funciones a él encargadas, detalladas en el manual.

29. Respecto del desconocimiento del artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, insistió en la falta de requisitos del demandado, al considerar que no obra prueba que el homicidio de su tío se hubiese dado como consecuencia del conflicto armado.

30. En lo que hace a su exilio, sostuvo que no es posible determinar que este hecho fuera producto del conflicto político o militar. Para ello, sostuvo que el sustento de este hecho victimizante carece de toda lógica, en tanto, fue el único miembro de su familia que se desplazó al exterior.

31. Manifestó que del RUV, se puede evidenciar las contradicciones que se desprenden de los supuestos hechos victimizantes, como lo es la declaración con No. NF000552077 y lo reseñado en la inscripción con radicado N000644820.

32. Finalmente, indicó que el acto electoral, se encuentra falsamente motivado, por cuanto, de haberse observado los hechos y las pruebas que se mencionan, no se hubiera declarado la elección que ahora se cuestiona.

1.3.3 Trámite procesal

33. El 23 de mayo de 2022, se admitió la demanda, a su turno, el 22 de agosto de 2022, se decidió remitir el presente proceso para su eventual acumulación.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

34. De conformidad con el artículo 125.3, en concordancia con el artículo 282 de la Ley 1437 de 2011, será competencia de la magistrada ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite.





35. Teniendo en cuenta que el objeto de pronunciamiento es la procedencia de la acumulación de procesos, corresponde a quien sustancia, determinar si deben fallarse en una sola sentencia los medios de control con radicados No. 11001032800020220003600, 11001032800020220007800 y 11001022800020220008000, de conformidad con lo señalado en el artículo 282 *ejusdem*.

2.2. Procedencia de la acumulación

36. La acumulación de los distintos procesos en el trámite de la nulidad electoral se regula por lo consagrado en el artículo 282 del CPACA⁷, según el cual deben fallarse en una misma sentencia las demandas en que se impugne una misma elección cuando: i) se aleguen irregularidades en la votación o, ii) existan vicios en los escrutinios o, iii) cuando se invoquen causales subjetivas respecto de un mismo demandado.

37. Por otra parte, esta Sección⁸ ha señalado que también es aplicable el artículo 88⁹ del Código General del Proceso¹⁰, por remisión de los artículos 296 y 306 de la Ley 1437 de 2011, que prevé que pueden formularse en una misma demanda pretensiones contra uno o varios demandados, cuando provengan de la misma causa.

38. La anterior precisión es relevante, en tanto la acumulación de procesos en el medio de control de nulidad electoral, no sólo se rige por los artículos 281 y 282 de la Ley 1437 de 2011, sino también por las disposiciones generales consagradas en el Código General del Proceso, que la Sección Quinta¹¹ del Consejo de Estado ha considerado resultan compatibles con la naturaleza del señalado mecanismo judicial de protección.

2.3 Acumulación en el caso concreto

39. En el presente asunto se analiza la viabilidad de acumular los procesos que se detallan a continuación:

⁷ “**ARTÍCULO 282. ACUMULACIÓN DE PROCESOS.** Deberán fallarse en una sola sentencia los procesos en que se impugne un mismo nombramiento, o una misma elección cuando la nulidad se impetre por irregularidades en la votación o en los escrutinios. Por otra parte, también se acumularán los procesos fundados en falta de requisitos o en inhabilidades cuando se refieran a un mismo demandado. En el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos, vencido el término para contestar la demanda en el proceso que llegue primero a esta etapa, el Secretario informará al Magistrado Ponente el estado en que se encuentren los demás, para que se proceda a ordenar su acumulación./.../ La decisión sobre la acumulación se adoptará por auto. Si se decreta, se ordenará fijar aviso que permanecerá fijado en la Secretaría por un (1) día convocando a las partes para la diligencia de sorteo del Magistrado Ponente o del juez de los procesos acumulados. Contra esta decisión no procede recurso.

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 5 de octubre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2016-00059-00.

⁹ “...También podrán formularse en una demanda pretensiones de uno o varios demandantes contra uno o varios demandados, aunque sea diferente el interés de unos y otros, en cualquiera de los siguientes casos: a. Cuando provengan de la misma causa. b. Cuando versen sobre el mismo objeto. c. Cuando se hallen entre sí en relación de dependencia. d. Cuando deban servirse de las mismas pruebas...”.

¹⁰ En concordancia con lo dispuesto en el artículo 148 del Código General del Proceso.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 5 de octubre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2020-00059-00.





2022-00036-00	2022-00078-00	2022-00080-00
Incursión de la causal de nulidad de los actos electorales por no cumplir los requisitos, de conformidad con el artículo 275.5 en concordancia con el artículo 137.3 de la Ley 1437 de 2011.	Incursión de la causal de nulidad de los actos electorales por no cumplir los requisitos, de conformidad con el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011. A su turno, se señaló que el acto se encuentra viciado de nulidad por incurrir en doble militancia política conforme el artículo 275.8 <i>ídem</i> .	Incursión de la causal de nulidad de los actos electorales por no cumplir los requisitos, de conformidad con el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011. La inhabilidad del artículo 179.2 Superior, por ejercicio de autoridad y, falsa motivación del acto.

40. En este orden de ideas, se advierte que de conformidad con el inciso 2 del artículo 282 de la Ley 1437 de 2011, es viable acumular los procesos fundados en la falta de requisitos o inhabilidades cuando se refieran a un mismo demandado.

41. En el presente asunto, se tiene que los medios de control de la referencia se dirigen a controvertir el acto de electoral, formulario E-26 CTP, en lo que hace a la elección del señor Jorge Rodrigo Tovar Vélez, como representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria de Paz No. 12, por presuntamente infringir el régimen de inhabilidades consagrado en el artículo 179.2 de la Constitución Política, no tener los requisitos para acceder a la curul y doble militancia.

42. Con fundamento en lo anterior, es viable fallar de manera conjunta las pretensiones y demandas que se dirigen contra la designación democrática del ciudadano Jorge Rodrigo Tovar Vélez, al ostentar una causa común que recae en las condiciones de elegibilidad del demandado.

43. Por lo anterior, atendiendo lo expuesto en los distintos informes secretariales, en los que se señala que en todos los procesos se ha trabado la litis y vencido el término para contestar las demandas, se tiene acreditado que ha llegado la oportunidad procesal prevista para decidir sobre la acumulación.

44. Lo referido lleva a colegir que la acumulación de los procesos electorales radicados con los Nos. 2022-00036-00, 2022-00078-00 y 2022-00080-00 resulta procedente, razón por la cual así se decretará en la parte resolutive de esta providencia.

2.4 Expediente principal

45. Para efectos de determinar cuál de los expedientes objeto de estudio será el principal, se debe determinar a la luz del artículo 282 de la Ley 1437 de 2011, cuál fue el primero en el que se venció la oportunidad para contestar la demanda.





46. Conforme lo señala la constancia secretarial del 30 de septiembre de 2022¹², se tiene que el vencimiento del término para contestar las demandas ocurrió primero en el radicado número 2022-00036-00.

47. Así las cosas, se concluye que debe tenerse como proceso principal, el identificado con el número de radicado 11001-03-28-000-2022-00036-00, por haber sido el primero en llegar a la etapa procesal de que trata el tercer inciso del artículo 282 *ídem*.

48. Asimismo, atendiendo las voces de dicha disposición, se ordenará a la secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado fijar el aviso en el cual se informe a las partes del proceso lo concerniente a la diligencia de sorteo del Consejero Ponente, ya que, en el caso de autos, los medios de control ahora acumulados (2022-00036-00, 2022-00078-00 y 2022-00080-00), fueron tramitados por diferente juez instructor.

En mérito de lo expuesto, se

III. RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR la acumulación de los siguientes procesos de nulidad electoral: (i) 11001-03-28-000-2022-00036-00, (ii) 11001-03-28-000-2022-00078-00 y (iii) 11001-03-28-000-2022-00080-00.

SEGUNDO: TENER como expediente principal el radicado con el número 11001-03-28-000-2022-00036-00.

TERCERO: ORDENAR a la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado, fijar el aviso en el cual se informe a las partes del proceso lo concerniente a la diligencia de sorteo del magistrado ponente.

CUARTO: ADVERTIR a las partes que contra lo arriba resuelto no procede recurso alguno, de conformidad con el inciso 5° del artículo 282 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

¹² Visible en el documento ALDESPACHO_20220003600PARAE(.d ocx) NroActua 58, del expediente 2022-00036-00, este señala: "Conforme a lo ordenado en las nulidades electorales indicados en el asunto en los que se dispuso que permanecieran en secretaría hasta que llegara la oportunidad procesal para decidir sobre la procedencia de la acumulación de los promovidos contra la misma elección, **se informa que la notificación del auto admisorio a Jorge Rodrigo Tovar Vélez se realizó, en el de número 20220003600 el 1° de junio** y en los demás, el 2 de junio en el (20220008000) y el 13 del mismo mes en el (20220007800). Es decir, que en el de radicado 20220003600 venció inicialmente el término para contestar la demanda y por esta razón, ingresa a su despacho.





Radicación: 11001-03-28-000-2022-00036-00
Demandante: Fundación para la Defensa de la
Información Legal y Oportuna – Dilo Colombia y otros
Demandado: Jorge Rodrigo Tovar Vélez – Representante a la
Cámara por la Circunscripción Especial de Paz No. 12

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



Calle 12 No. 7-65 – Tel: (601) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co