



Honorables

MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado sustanciador: **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**

E.S.D.

Referencia: **Expediente PE-052** Control integral, oficioso y definitivo del 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 períodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021”.

Asunto: **intervención ciudadana** según Decreto 2067 de 1991, artículo 7.

Las(os) suscritos ciudadanas(os) **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; **DAVID ANDRÉS MURILLO CRUZ**, docente Investigador del grupo Derecho, Sociedad y Estudios Internacionales, y miembro del Observatorio; **CAROLINA RODRIGUEZ BEJARANO** y **LUISA FERNANDA HURTADO CASTRILLÓN** docentes Investigadoras del grupo Derecho Estado y Sociedad de la Universidad Libre Seccional Pereira; presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto al expediente de la referencia, en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991. Actuamos dentro del término legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P., el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, y del auto de la Corte Constitucional de 17 de agosto de 2022.

ESTRUCTURA DE LA INTERVENCIÓN

A efectos del análisis que debe realizar la Corte Constitucional en ejercicio del control integral, oficioso y definitivo del 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 períodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021”, estructuramos esta intervención haciendo especial énfasis en los artículos 6 y 7 del decreto en mención, el cual a nuestro juicio conviene declarar exequible de forma condicionada por las siguientes razones con base en los razonamientos expresados a continuación:

I. Disposiciones en cuestión.

DECRETO 1207 DE 2021

(octubre 05)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,

En ejercicio de sus facultades constitucionales, en especial las conferidas por el Acto Legislativo 02 de 2021

(...)

Artículo 6. Solicitud Certificación Candidatos Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Para la obtención de la certificación a la que hace referencia el



parágrafo primero del artículo 5° transitorio del acto legislativo N° 2 de 2021 se surtirá el siguiente procedimiento, el cual no exceda de 15 días hábiles hasta la respuesta:

1. La persona solicitante diligenciará el formulario dispuesto por la unidad de atención y reparación integral a las víctimas, el cual se denominará Solicitud Certificación Candidatos Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, y deberá contener la información mínima requerida.
2. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas validará la información pertinente con el Registro Único de Víctimas, la Registraduría Nacional del Estado y otras fuentes que resulten pertinentes.
3. Una vez efectúe dicha validación, se procederá a generar la correspondiente certificación.

Parágrafo primero: En caso de que el solicitante pertenezca a una comunidad, organización o grupo que se encuentre incluido en el registro único de víctimas como sujeto de reparación colectiva, la unidad para la atención y reparación integral de las víctimas emitirá la certificación que acredite la inscripción del sujeto colectivo. Corresponde al sujeto de reparación colectiva a través de sus propias formas organizativas, certificar que el candidato hace parte del mismo.

Parágrafo segundo. La unidad para la atención y reparación integral a las víctimas dispondrá de una herramienta tecnológica a fin de emitir la certificación de candidatos a circunscripciones transitorias especiales de paz.

Artículo 7. Información para aprobar consanguinidad o afinidad. Cuando la persona solicitante no se encuentra inscrita en el Registro Único de Víctimas, pero cumpla con los requisitos de consanguinidad o afinidad definidos en el Acto Legislativo 02 de 2021 deberá acreditar ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas su relación de parentesco con la víctima reconocida en dicho registro.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas establecerá el procedimiento, requisitos y documentos requeridos para la obtención de la Certificación de Candidatos a las circunscripciones en este caso.

II. CARGOS DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA ARTÍCULOS 6 Y 7 DECRETO 1207 DE 2021.

i. Antecedentes del Decreto 1207 de 2021.

La propuesta de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz fue incorporada al punto 2.3.6 del Acuerdo Final. Esta iniciativa buscaba que en la Cámara a través de 16 curules y por dos periodos electorales, se otorgara representación a los territorios que más han sido afectados por el conflicto armado y que han sido invisibilizados por décadas. Posteriormente, a través del Acto Legislativo 05 de 2017, el Congreso de la República inició el proceso legislativo para cumplir lo previsto en este punto. No obstante, en sesión plenaria del 30 de noviembre de 2017, la mesa directiva del Senado decidió no aprobarlo argumentando la falta de las mayorías requeridas para su aprobación desconociendo las reglas jurisprudenciales previstas para el conteo de mayorías para casos en donde se aplicase la figura jurídica de la “silla vacía” y por lo tanto el proyecto fue archivado.

El 9 de abril de 2018 fue presentado por el Congreso de la República un segundo proyecto a través del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2018. Este proyecto se hundió en el Congreso debido a que durante la discusión de la ponencia varios senadores abandonaron el recinto. Este hecho motivó que el entonces presidente del Senado



levantara la sesión y días después este proyecto quedó archivado ante la imposibilidad de continuar con el trámite en dicha legislatura. El 21 de mayo de 2021, la Corte Constitucional en sentencia SU-150 de 2021, se pronunció a propósito de una acción de tutela instaurada con el propósito de buscar la debida protección del derecho a la igualdad electoral, el debido proceso y el derecho a la participación de las víctimas, presuntamente vulnerados por la mesa directiva del Senado al no aprobar el Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017. En dicha sentencia, se ordenó tomar por aprobado el proyecto de 2017, promulgarlo en el Diario Oficial para poder adelantar el control automático y único de constitucionalidad, como lo prevé el literal k), del artículo 1º, del Acto Legislativo 01 de 2016. Cumplida esta decisión y en ejercicio de dicho control automático se declaró exequible el Acto Legislativo 2 del 25 de agosto de 2021, a través de la sentencia C-089/22, proferida el 11 de marzo de ese año.

En cumplimiento de esta sentencia, el entonces presidente Iván Duque firmó 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 2 del 25 de agosto de 2021”**. Este decreto era necesario a efectos de garantizar que el 13 marzo de 2022, por primera vez, se diera cumplimiento a lo pactado en el punto 2.3.6 del Acuerdo Final, luego de todos los obstáculos que se presentaron antes de su materialización.

En su momento, el Presidente de la República, omitió el deber legal de someterlo a control automático de constitucionalidad, por esta razón celebramos la decisión de la Corte Constitucional de realizar *ex officio* este control de Constitucionalidad en los términos de lo precisado por este Tribunal en auto de 14 de marzo de 2022, dado que reglamentar directamente el Acto Legislativo 2 de 2021 contraviene la reserva de ley estatutaria.

ii. Ruta para solicitar y emitir certificaciones que contengan el estado en el Registro Único de Víctimas (RUV) - Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

El párrafo 1 del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021, facultó a la Unidad para las Víctimas a establecer el procedimiento y otros asuntos requeridos para la obtención de la certificación de la condición de víctima a la que se refiere dicho párrafo. Esta facultad se desprende de lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011, reglamentado por el artículo 2.2.2.1.2. del Decreto 1084 de 2015, puesto que la Unidad para las Víctimas de acuerdo con estas disposiciones, es la entidad encargada de la administración, operación y funcionamiento del Registro Único de Víctimas, garantizando la integridad de la información. De ahí que resulte lógico que el artículo 7 del Decreto 1207 de 2021 le atribuya esta potestad.

Con base en lo anterior, dicha entidad estableció la ruta para la expedición de la Certificación de Candidatos para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz que en todo caso requiere que en primer lugar el solicitante se encuentre incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV). Sin embargo, abre la posibilidad que quienes no se encuentren incluidos pero consideran que cumplen con los requisitos estipulados en el párrafo 1 del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021 (relación de parentesco por consanguinidad o afinidad con víctimas incluidas en el RUV), deberán aportar la documentación requerida según sea el caso. De acuerdo con el manual de certificaciones de la Unidad para las Víctimas fechado 15 de junio de 2022. Actualmente, la entidad emite por lo menos 5 tipos de certificaciones, a saber.



- Certificación individual víctima de desplazamiento forzado¹
- Certificación individual víctima de desplazamiento forzado con manifestación de permanencia.²
- Certificación individual víctima de otros hechos victimizantes.³
- Certificación individual parental.⁴
- Certificación sujeto colectivo.⁵

En cuanto a la Certificación individual parental, el citado manual establece que cuando la persona interesada en la Certificación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y que no se encuentre en el RUV, además de la solicitud debe aportar una serie de documentos orientados a probar documentalmente el parentesco por consanguinidad o afinidad. Así mismo, se establecen como causales de no emisión, cuando:

- El aspirante no se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas. Documentación incompleta o errada.
- Documentación no legible o que cuenta con tachones o enmendaduras.
- No cumple con el parentesco requerido por el parágrafo primero del artículo transitorio 5° del Acto Legislativo No. 02 de 2021, es decir, hasta tercer grado de consanguinidad o primero de afinidad.
- El familiar del candidato no se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas.
- El sujeto colectivo no se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas.
- La solicitud es extemporánea, en atención a los términos establecidos en la Resolución No. 02817 de 15 de octubre de 2021, modificada por la Resolución 03700 de 07 de diciembre de 2021, emitidas por la Unidad para las Víctimas.

Este procedimiento de registro especialmente de candidatos que no se encuentran en el RUV es un asunto que despierta especial preocupación, debido a que una indebida interpretación y aplicación de las disposiciones previstas en el Acto Legislativo 2 de 2021 y el Decreto bajo análisis, puede desnaturalizar los fines y propósitos de estas circunscripciones. La MOE en su "*Segundo informe de análisis sobre el desarrollo de las elecciones de las circunscripciones especiales transitorias para la paz - CTEP*", indicó que el tema de la inscripción de las candidaturas debe garantizar el respeto de los derechos políticos y aquellos brindados por el acto legislativo:

“Esto significa que se cumplan los lineamientos frente al origen y calidad de quienes deben ocupar estas curules, respetando la exigencia de tener la calidad de víctima y la postulación por parte de organizaciones de víctimas, campesinas, de mujeres, grupos significativos de ciudadanos, consejos comunitarios, resguardos indígenas y las Kumpaño legalmente constituidas. Con este objetivo en mente es indispensable realizar la centralización de las bases de datos

¹ Procede para aquellos aspirantes que se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas – RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

² Aplica para aquellos aspirantes que se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas - RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, y que adicionalmente, al no haber nacido o estar residiendo en el territorio de la circunscripción, manifiestan su ánimo de permanencia a dicho territorio

³ Procede para aquellos aspirantes que se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas - RUV por otros hechos victimizantes diferentes a desplazamiento forzado.

⁴ Aplica para los casos en los cuales los aspirantes no se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas - RUV, pero consideran que cumplen con los requisitos estipulados en el parágrafo 1 del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2021, respecto a la relación de parentesco por consanguinidad o afinidad con víctimas incluidas en el RUV.

⁵ Procede para los casos contemplados en el parágrafo primero del artículo 6 del Decreto 1207 de 2021, según el cual en caso de que el solicitante pertenezca a una comunidad, organización o grupo que se encuentre incluido en el Registro Único de Víctimas - RUV como sujeto de reparación colectiva, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las



correspondientes que permitan hacer la verificación y constatación del cumplimiento de estos parámetros establecidos por el Acto Legislativo. Así mismo, realizar los correspondientes acuerdos y preparaciones con las entidades que tengan esta información para poder acceder de la manera más eficiente y pronta posible, para lograr que la facultad de revocatoria de inscripción de cédulas sea efectiva y dentro de los términos idóneos dentro del proceso electoral.”⁶

Posteriormente, en el Tercer informe de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz presentado por la MOE en octubre de 2021, se advierte que los requisitos previstos en el artículo 3 transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021, en relación con la inscripción de candidatos de organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales cuando, únicamente se establece que estas organizaciones sociales deben demostrar 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. “Respecto del resto de las organizaciones, el Acto Legislativo no incorpora requisito adicional alguno, ni de temporalidad de funcionamiento, ni de documentación comprobatoria ante la autoridad”⁷. Si bien a juicio de la MOE, la ausencia de requisitos específicos de temporalidad y de formalidad en su existencia, las reglas aplicables a estas organizaciones debieran ser acordes a la flexibilidad prevista en el propio Acto Legislativo, NO ES MENOS CIERTO QUE ESTA FLEXIBILIDAD DEBE SER PONDERADA EN EL MARCO DEL OBJETIVO Y PROPÓSITO DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ EN LOS TÉRMINOS DEL ACUERDO FINAL DE PAZ.

iii. De la presunción de derecho a la presunción legal de víctima en la certificación individual parental

En el derecho las presunciones se han clasificado en dos categorías. Las primeras, son las consideradas presunciones de *iuris et de iure*, esto es, las *presunciones de pleno derecho* que no admiten prueba en contrario y frente a las cuales no hay traslado de la prueba para su desvirtuación, pues el hecho o situación se da por cierto jurídicamente. Las segundas, son las presunciones de *iuris tantum* o *presunciones legales*, que le permiten al interesado desvirtuar el hecho o situación presunta, probando en contrario, esto es, demostrando la inexistencia del hecho presunto⁸.

Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en su precedente al precisar que “las presunciones pueden ser refutables, mediante prueba en contrario (presunciones legales, de hecho o *iuris tantum*) o irrefragables (de derecho o de *iuris et de iure*)⁹.”

El párrafo 1 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 2 de 2021 define como víctima, para sus efectos, todas “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”, creando una presunción *iuris et de iure* o de pleno derecho frente a quien puede inscribirse individualmente como víctima en la elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

⁶ Misión de Observación Electoral. SEGUNDO INFORME DE ANÁLISIS SOBRE EL DESARROLLO DE LAS ELECCIONES DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES TRANSITORIAS PARA LA PAZ – CTEP, 2021, p. 5.

⁷ Misión de Observación Electoral. TERCER INFORME DE ANÁLISIS SOBRE EL DESARROLLO DE LAS ELECCIONES DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES TRANSITORIAS PARA LA PAZ – CTEP, 2021, p. 4.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-780 de 2007, MP. Humberto Antonio Sierra Porto, 26 de septiembre de 2007, párr. 25.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 2017, MP. Alejandro Linares Cantillo, 20 de abril de 2017, párr. 26.



Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y sus 16 curules fueron creadas con el objeto de aumentar la representación política de las víctimas de las zonas más afectadas por el conflicto armado.

“Estas zonas coinciden con las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización para la desmovilización de las FARC, las cuales fueron elegidas por ser las zonas más afectadas por el conflicto armado”. Dentro de estas circunscripciones encontramos 167 municipios en 19 departamentos, enmarcados en exactamente 16 territorios, que corresponden a los puestos que se otorgarán dentro de la Cámara de Representantes (curules), para que las víctimas cuenten con una representación considerable en este órgano legislativo”¹⁰.

Es decir, que el objeto concreto de estas curules es garantizar la representación efectiva de las víctimas del conflicto armado colombiano, para que en los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030 quienes sean elegidos representen con voz y voto los intereses de las personas que sufrieron los daños y consecuencias del conflicto.

Presumir de *pleno derecho* que quien a pesar de no estar reconocido en el RUV como víctima lo es por el sólo hecho de estar dentro del tercer grado de consanguinidad o primero de afinidad con alguien que si lo está y por ello, tomar como válida su inscripción y participación electoral en nombre de las víctimas, desnaturaliza el propósito de lo acordado en el punto 2.3.6 del Acuerdo Final de La Habana.

En aplicación de una interpretación *pro homine* en favor de las víctimas, se hace necesario que mediante el control abstracto de constitucionalidad, la intérprete y guardiana de la Constitución, condicione la inscripción individual de solicitantes que no se encuentren inscritos en el Registro Único de Víctimas, no sólo a acreditar ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas su relación de parentesco con la víctima reconocida en dicho registro, sino a demostrar con prueba si quiera sumaria, haberse visto afectada por los hechos victimizantes. De esta manera, la presunción prevista en el artículo 7 del Decreto 1207 de 2021 pasa a ser una presunción *iuris tantum*, de hecho o legal, que admitiría prueba en contrario.

IV. CONCLUSIONES

Partiendo de lo expuesto y argumentado *supra*, para el Observatorio Constitucional de la Universidad Libre está claro que la Constitución Política de 1991 ha establecido un sistema de justicia transicional cuya reglamentación fue asignada *pro tempore* al Presidente de la República, en el marco del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, por ello se solicita respetuosamente a la Corte Constitucional:

1. Declarar exequibles de forma condicionada los artículos 6 y 7 del Decreto 1207 de 2021 en el entendido que: (i) el solicitante individual deberá acreditar no sólo su parentesco hasta de tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad con una persona inscrita en el Registro Único de Víctimas, sino también mediante prueba al menos sumaria, acreditar sus calidades e intereses como víctima del conflicto armado colombiano ante la Unidad de Víctimas; (ii) quien por medio de un Comité técnico evaluará las pruebas sumarias aportadas y una vez acreditada la condición de víctima expedirá el certificado de inscripción parental.
2. Desvirtuar la presunción *iuris et iure* creada por el artículo 7 del Decreto 1207 de 2021 y establecer una presunción *iuris tantum* que admita prueba en

¹⁰ Defensoría del Pueblo de Colombia. Curules de Paz ¡Lo que debes saber!. <https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstream/handle/20.500.13061/447/PDF%206.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p. 10.



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

contrario para que desde una interpretación *pro homine*, se garantice la plena, real y verdadera participación de las víctimas en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

De los honorables, magistrados,

Atentamente,

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Calle 8, 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.
Correo: jkbv@hotmail.com

DAVID ANDRÉS MURILLO CRUZ

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Profesor Investigador en Derecho Público
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Cel. 3214915698
Correo: david.murillo@unilibre.edu.co

CAROLINA RODRIGUEZ BEJARANO

Docente investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Libre, Pereira
Cel. 3126676795
Correo: carolina.rodriquezb@unilibre.edu.co

LUISA FERNANDA HURTADO CASTRILLÓN

Docente investigadora Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Libre, Pereira
Correo: luisa.hurtado@unilibre.edu.co