

## **NULIDAD SIMPLE – Inscripción y participación de las víctimas en la participación de mesas de orden nacional, departamental y municipal / MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN BENEFICIO DE LAS VICTIMAS**

Conforme a la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial, corresponde a la Sala establecer Si se encuentra viciado de nulidad el parágrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014 por infracción de las normas en las que debía fundarse, al limitar la inscripción y la participación de las organizaciones de víctimas en las mesas de participación del orden municipal, departamental y nacional. (...) Sea lo primero señalar, que el objeto de la Ley 1448 de 2011 es establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas que posibiliten el efectivo goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales (...) Dentro de las medidas administrativas previstas para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, se estableció como pilar fundamental la participación efectiva de éstas en el diseño, implementación y ejecución de los planes, proyectos y programas que se creen en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. (...) A reglón seguido, se establece el procedimiento de elección de los miembros de las mesas de participación, sistema que se erige piramidal en la designación de los miembros de cada una de las mesas, dado que se eligen los representantes dependiendo del nivel territorial, esto es, municipal o distrital, departamental o nacional. Es así como los representantes de la mesa municipal o distrital se eligen “por las Organizaciones de Víctimas (OV), previamente inscritas ante la personería municipal y distrital. En estas elecciones de las Mesas Municipales y Distritales se elegirán a cada uno de los representantes por votación de la totalidad de los inscritos, según los cupos a proveer por hecho victimizante, y por sectores victimizados (enfoque diferencial). (...) De lo expuesto por parte de la UARIV no se pueden extraer razones suficientes para entender la finalidad de limitar la posibilidad con que cuentan las organizaciones de víctimas para inscribirse ante las defensorías del pueblo regionales de manera directa, dado que si bien, el proceso de elección es escalonado, ello no es óbice para limitar su acceso a la participación en las mesas creadas por la Ley 1448 de 2011, más aún cuando fue el querer del legislador permitir dicho espacio de inscripción con miras a facilitar su derecho fundamental a intervenir en las decisiones que los afecte.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**Bogotá D.C., dos (02) de agosto de dos mil dieciocho (2018)**

**Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00423-00**

**Actor: MIGUEL DE LA VEGA GUZMÁN**

**Demandado: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**

## **Asunto: Nulidad Simple de contenido electoral – Sentencia de única instancia.**

Procede la Sala a resolver la demanda de simple nulidad presentada por el señor Miguel de la Vega Guzmán contra el parágrafo del artículo 14 de la Resolución 0828 de 2014<sup>1</sup>, expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante UARIV.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. La demanda**

El 17 de febrero de 2015<sup>2</sup> el ciudadano Miguel de la Vega Guzmán presentó ante los Jueces Administrativos del Circuito de Bucaramanga demanda invocando el medio de control de simple nulidad contra el parágrafo del artículo 14 de la Resolución 0828 de 2014<sup>3</sup>, expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante UARIV, en la que se estableció: “*A nivel departamental, las Organizaciones de Víctimas no podrán inscribirse directamente ante las Defensorías Regionales para ser parte de la Mesa departamental...*”, al considerar que desconoce, entre otros, el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011.

#### **2. Actuaciones procesales**

##### **2.1 Admisión de la demanda**

Mediante auto del 24 de marzo de 2015<sup>4</sup>, el Juez 14 Administrativo Oral de Bucaramanga, ordenó la remisión del presente medio de control al Consejo de Estado por recaer la demanda en un acto expedido por una entidad del orden nacional. El 25 de agosto de 2015<sup>5</sup> el asunto fue repartido a la Sección Primera del Consejo de Estado, en la cual el magistrado ponente a través de auto del 29 de febrero de 2016<sup>6</sup> inadmitió el presente medio de control, el cual fue corregido dentro de la oportunidad otorgada<sup>7</sup> y admitido por auto del 18 de abril de 2016<sup>8</sup>.

##### **2.2 Solicitud de medida cautelar**

Con el escrito de demanda el accionante solicitó la suspensión provisional del acto demandado, al considerar que el mismo desconoce los artículos:

---

<sup>1</sup> Por la cual se modifica la resolución 0388 de 10 de mayo de 2013, la 0588 del 13 de junio de 2013, por medio de la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Folios 1 a 13 del cuaderno No. 1.

<sup>3</sup> Por la cual se modifica la resolución 0388 de 10 de mayo de 2013, la 0588 del 13 de junio de 2013, por medio de la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Folios 28 y 28 vuelto del cuaderno No. 1.

<sup>5</sup> Folio 37 del cuaderno No. 1.

<sup>6</sup> Folios 39 a 41 del cuaderno No. 1.

<sup>7</sup> Folios 43 a 45 del cuaderno No. 1.

<sup>8</sup> Folios 47 a 49 del cuaderno No. 1.

1. **Constitución Política:** Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 13, 38, 40, 86, 93 y 94.
2. **Ley 1448 de 2011:** Artículos 14, 28, 192, 193 y 194.
3. **Decreto 4800 de 2011:** Artículos 7, 244, 245, 250, 252, 253, 254, 256, 260, 261, 263, 264, 265, 269, 270, 272, 374, 275, 279, 283, 285 y 286.

Señaló en el concepto de la violación que la Corte Constitucional en sentencia T-025 de 2004 declaró el estado de cosas inconstitucionales frente al desplazamiento forzado y ordenó al *“Gobierno Nacional la obligación de garantizar la participación efectiva de las organizaciones que representan a la población desplazada en los espacios donde se decide la política pública encaminada a su protección, atención y reparación”*.

Luego de una larga transcripción de cada una de las normas presuntamente desconocidas, adujo que el parágrafo del artículo 14 de la Resolución 0828 de 2014, contraría el sistema legal que reguló lo concerniente a las víctimas, dado que en éste se estableció que: *“A nivel departamental, las Organizaciones de Víctimas no podrán inscribirse directamente ante las Defensorías Regionales para ser parte de la Mesa departamental...”*. Para sustentar su dicho insistió que la norma demandada no garantiza la participación de las víctimas en los diferentes órdenes, esto es, municipal, distrital, departamental y nacional; ello por cuanto, con respecto del orden departamental, le prohíbe a la Defensoría del Pueblo, adelantar el proceso de inscripción de las organizaciones, limitando de esta manera su intervención ante dicha instancia<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Al respecto señaló que el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011 contempla: *“MESA DE PARTICIPACIÓN DE VÍCTIMAS. Se garantizará la participación oportuna y efectiva de las víctimas de las que trata la presente ley, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Para tal fin, se deberán conformar las Mesas de Participación de Víctimas, propiciando la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, a fin de reflejar sus agendas.*

*Se garantizará la participación en estos espacios de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas, con el fin de garantizar la efectiva participación de las víctimas en la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen en virtud de la misma, participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables y llevar a cabo ejercicios de veeduría ciudadana, sin perjuicio del control social que otras organizaciones al margen de este espacio puedan hacer.*

*PARÁGRAFO 1o. Para la conformación de las mesas a nivel municipal, departamental y nacional, las organizaciones de las que trata el presente artículo interesadas en participar en ese espacio, deberán inscribirse ante la Personería en el caso del nivel municipal o distrital, o ante la Defensoría del Pueblo en el caso departamental y nacional, quienes a su vez ejercerán la Secretaría técnica en el respectivo nivel.*

*Será requisito indispensable para hacer parte de la Mesa de Participación de Víctimas a nivel departamental, pertenecer a la Mesa de Participación de Víctimas en el nivel municipal correspondiente, y para la Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, pertenecer a la mesa en el nivel departamental correspondiente.*

*PARÁGRAFO 2o. Estas mesas se deberán conformar dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley. El Gobierno Nacional deberá garantizar los medios para la efectiva participación, a través de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.*

*PARÁGRAFO 3o. La Mesa de Participación de Víctimas a nivel nacional, será la encargada de la elección de los representantes de las víctimas que harán parte del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, los representantes ante el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas de acuerdo al artículo 164, así como los representantes del Comité de Seguimiento y Monitoreo que establece la presente Ley. Representantes que serán elegidos de los integrantes de la mesa. Las Mesas de Participación de Víctimas a nivel territorial serán las encargadas de la elección de los representantes de las víctimas que integren los Comités Territoriales de Justicia Transicional de que trata el artículo 173.*

*PARÁGRAFO 4o. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá establecer el procedimiento para que las instancias de organización y participación de la población desplazada, existentes al momento de expedición de la presente ley, queden incorporadas dentro de las mesas de que trata el presente artículo.”*

El magistrado ponente de la Sección Primera en auto del 18 de abril de 2016<sup>10</sup> corrió traslado a la UARIV para que ejerciera su derecho de defensa, entidad que en escrito del 24 de marzo de 2017<sup>11</sup> defendió la legalidad de la norma cuestionada bajo los siguientes argumentos:

2.2.1 La Resolución No. 0828 de 2014, específicamente el párrafo del artículo 14 que modificó el artículo 31 de la Resolución No. 0388 de 2013, que estableció el protocolo de participación efectiva de las víctimas, no es violatoria del artículo 193 de la Ley 1448 de 2011, dado que el derecho de la inscripción de las organizaciones de víctimas no se ha visto vulnerado desde la base del proceso hasta que sus representantes puedan llegar a la mesa de participación nacional.

2.2.2 La entidad demandada indicó que la norma objeto del presente medio de control no existe, ello por cuanto el protocolo de participación ha sido objeto de adecuación a través de 7 resoluciones que modifican la resolución No. 388 del 10 de mayo de 2013 *“Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado”*, la última de las cuales es la Resolución No. 1392 del 29 de diciembre de 2016, *“Por la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Resolución 0388 de 2013 y la Resolución 01448 de 2013, la Resolución 00828 de 2014 y la Resolución 1281 de 2016 por medio del cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado y se dictan otras disposiciones”*, la cual, en su artículo 6 modificó el artículo 31 de la Resolución 0388 de 2013, que fue modificado por el artículo 4 de la Resolución 1448 de 2013 y posteriormente por el artículo 14 de la Resolución 0828 de 2014. Es decir, el párrafo demandado fue derogado por el artículo 6 de la Resolución 1392 de 2016.

### **2.3 Contestación de la demanda**

Posteriormente, el 8 de mayo de 2017<sup>12</sup>, la UARIV contestó la demanda a través de apoderado judicial, en la que solicitó se denegaran las pretensiones de la misma, bajo el entendido que la entidad tiene como función, la implementación de los mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas, con enfoque diferencial, en el diseño de los planes, programas y proyectos de atención, asistencia y reparación conforme lo establece la Ley 1448 de 2011.

Adujo que la Ley de Víctimas desarrolló como eje central el tema de participación<sup>13</sup> de éstas frente al proceso de adopción de decisiones que las involucran y afectan directamente, tal y como consta en el párrafo 1 del artículo 193 ídem, que a la letra reza: *“Para la conformación de las mesas a nivel municipal, departamental y nacional, las organizaciones de las que trata el presente artículo interesadas en participar en ese espacio, deberán inscribirse ante la Personería en el caso del*

---

<sup>10</sup> Folio 17 del cuaderno de medida cautelar.

<sup>11</sup> Folios 20 a 29 del cuaderno de medida cautelar.

<sup>12</sup> Folios 57 a 82 del cuaderno No. 1.

<sup>13</sup> El decreto 4800 de 2011, definió la participación como el derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria, en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y los planes, programas y proyectos implementados para fines de materializar su cumplimiento.

*nivel municipal o distrital, o ante la Defensoría del Pueblo en el caso departamental y nacional, quienes a su vez ejercerán la Secretaría técnica en el respectivo nivel.*

*Será requisito indispensable para hacer parte de la Mesa de Participación de Víctimas a nivel departamental, pertenecer a la Mesa de Participación de Víctimas en el nivel municipal correspondiente, y para la Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, pertenecer a la mesa en el nivel departamental correspondiente”.*

Mencionó que en lo que versa con el objeto del litigio, esto es, la convocatoria a la elección de las mesas departamentales regulada por el artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014, fue derogada por la Resolución 1392 de 2016.

No obstante lo anterior, indicó que tal regulación no era ilegal, por cuanto una cosa es la inscripción y otra la forma en que se adelanta la elección. En el artículo demandado se señalaba que las organizaciones de víctimas no podían inscribirse en las defensorías regionales (departamentales) para participar directamente en la elección de la mesa departamental, dado que ésta se compone de la mesa que hará la delegación municipal.

Sostuvo que en la práctica las organizaciones de víctimas tienen la posibilidad de inscribirse a nivel municipal o distrital, sin más limitación que las establecidas en la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011 y el protocolo de participación. Situación similar se presenta en el nivel departamental, sólo que los defensores deben enviar el formulario de inscripción a la personería municipal.

Finalizó señalando que independientemente del nivel en el cual se efectúe la inscripción de las organizaciones de víctimas interesadas en postular candidatos para conformar las mesas de participación, el proceso de elección partiría siempre del nivel municipal o distrital e irá ascendiendo hasta que con los votos de las víctimas postuladas, de manera democrática se elijan los representantes de éstas ante la mesa nacional de participación.

Concluyó el escrito de defensa proponiendo las excepciones que denominó: i) de inexistencia de la norma demandada, ii) improcedencia de causal de infracción de la norma en que debía fundarse iii) inexistencia de violación del derecho a la participación<sup>14</sup>.

## **2.4 Remisión de la Sección Primera del Consejo de Estado y trámite dado por la Sección Quinta**

El 17 de enero de 2018<sup>15</sup>, el magistrado ponente de la Sección Primera ordenó remitir a la Sección Quinta el vocativo de la referencia al considerar que lo que se

---

<sup>14</sup> De las excepciones la secretaria de la Sección Primera corrió traslado al demandante por el término de 3 días comprendidos entre el 22 al 27 de junio de 2017. Folios 158 a 159 del cuaderno No. 1.

<sup>15</sup> Folios 161 A 163 del cuaderno No. 1.

cuestiona es la legalidad de un acto de contenido electoral, pretensión que activa su competencia.

Según acta individual de reparto del 29 de enero de 2018<sup>16</sup>, el asunto le correspondió al despacho de quien funge como ponente, quien en auto del 15 de febrero de 2018<sup>17</sup> avocó el conocimiento y ordenó las notificaciones de rigor.

## **2.5 Medida cautelar**

Mediante auto del 2 de abril de 2018<sup>18</sup>, la magistrada ponente decidió negar la solicitud de suspensión provisional del acto acusado, al considerar que el artículo 6 de la Resolución No. 01392 del 29 de diciembre de 2016 derogó el párrafo contenido en el artículo 14 de la Resolución No. 00828 de 2014, precepto último del que se pretende la suspensión provisional de sus efectos.

Lo anterior, teniendo en cuenta que con la pérdida de vigencia del párrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014, no resultaba viable el decreto de la suspensión provisional de sus efectos, dado que dicha figura tiene como finalidad la de suspender la fuerza ejecutoria del acto demandado y, éste, actualmente carece de ella por su derogatoria.

## **2.6 Audiencia Inicial<sup>19</sup>**

En la audiencia inicial<sup>20</sup> celebrada el 15 de mayo de 2018, la magistrada conductora del proceso, luego de constatar la presencia de las partes, estableció que en el plenario no se encontró causal que invalidara lo actuado, razón por la cual procedió a fijar el litigio y decretar las pruebas oportunamente solicitadas y de oficio que estimó necesarias.

Respecto de las excepciones propuestas, esto es, improcedencia de la causal de nulidad por infracción de la norma en que debiera fundarse, inexistencia de violación del derecho a la participación e inexistencia de la norma demandada, decidió que en tratándose de las dos primeras, le correspondía a la Sala Electoral del Consejo de Estado su resolución en la sentencia por ser excepciones de mérito.

En cuanto a la inexistencia de la norma demandada, verificó si la misma podía constituirse en una excepción previa que pudiera terminar el proceso. Para ello procedió a determinar si el precepto enjuiciado surtió efectos teniendo en cuenta

---

<sup>16</sup> Folio 165 del cuaderno No. 1.

<sup>17</sup> Folios 167 a 169 vuelto del cuaderno No. 1.

<sup>18</sup> Folios 74 a 80 vuelto del cuaderno de medida cautelar.

<sup>19</sup> Mediante auto del 2 de mayo de 2018, la magistrada ponente convocó a las partes, con sus respectivos apoderados con el fin de celebrar audiencia inicial el 15 de mayo de 2018 a las 09:30 am. Folio 177 del cuaderno No. 1.

<sup>20</sup> Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, folios 196 a 200 vuelto del cuaderno No. 1 y 201 a 205 del cuaderno No.2.

que según la jurisprudencia de la Sala Plena<sup>21</sup> y de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>22</sup>, cuando el acto demandado no los surte opera la carencia de objeto por sustracción de materia y se impone la inhibición del asunto.

Conforme con los elementos probatorios existentes hasta ese momento procesal, el despacho verificó que el acto enjuiciado surtió efectos dado que a folio 80 del cuaderno No. 1 del expediente, la UARIV en su escrito de contestación de la demanda, como argumento de defensa expuso que no existió el vicio endilgado al parágrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014, dado que con su expedición se fortaleció el proceso participativo desde lo municipal o distrital hacia lo nacional de las víctimas, demostrando con tal aseveración en un cuadro comparativo el incremento del número de mesas elegidas en el período 2013-2015 a las elegidas para el período 2015-2017.

De ello se puede colegir que la Resolución No. 00828 del 26 de diciembre de 2014 al haber sido derogada por la Resolución No. 1392 del 26 de diciembre de 2016, estuvo vigente por 2 años, lapso en el cual se eligieron las mesas de participación de víctimas para el período 2015-2017, conforme se desprende de la contestación de la demanda de la UARIV.

Siendo así las cosas se decidió continuar con el proceso y negar la prosperidad de la excepción propuesta, al considerar que: *“...el acto acusado produjo efectos, [por ende] el juez contencioso administrativo aún en el evento en que haya sido derogado, mantiene su competencia para conocer de la legalidad porque, la derogatoria impide que el acto se aplique hacia el futuro, empero, no desvirtúa la presunción de legalidad que sirvió de sustento para producir los efectos jurídicos que se dieron cuando el acto administrativo tuvo eficacia...”*

Una vez decidido lo correspondiente a las excepciones, se procedió a a la fijación del litigio el cual se circunscribió en determinar: *“Si se encuentra viciado de nulidad el parágrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014 por infracción de las normas en las que debía fundarse, al limitar la inscripción y la participación de las organizaciones de víctimas en las mesas de participación del orden municipal, departamental y nacional.”*

En cuanto a las pruebas decidió decretar las documentales allegadas con el escrito de demanda y la contestación de ésta, así como también algunas de manera oficiosa<sup>23</sup>. En dicha instancia se decidió prescindir de la audiencia de pruebas teniendo como fundamento lo normado en el último inciso del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011.

## **2.7 Alegatos de conclusión**

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de julio 19 de 2016, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente No. 11001-03-25-000-2015-01042-00.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de octubre 2017, CP. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 66001-23-33-000-2015-00483-01, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 18 de febrero de 2016, C.P. Rocío Araujo Oñate, radicación 81001-23-33-000-2012-00039-04.

<sup>23</sup> Folios 202 vuelto y 203 del cuaderno No. 2.

La UARIV alegó de conclusión el 13 de junio de 2018<sup>24</sup> en el que reiteró que la norma enjuiciada no desconocía precepto alguno dado que el párrafo mencionado, lo que hacía era puntualizar el hecho que las organizaciones de víctimas no podían inscribirse ante las defensorías regionales para participar directamente en las elecciones de los miembros de las mesas departamentales de participación, lo que no excluye el hecho de que se puedan inscribir en las defensorías regionales para intervenir en la elección como miembros de las mesas municipales o distritales.

Significa lo anterior, que no existe ningún tipo de violación a norma superior con la expedición del párrafo demandado, dado que dicha norma puntualizaba la decisión del legislador contenida en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de cumplir con la exigencia de que las mesas departamentales se conformen con miembros elegidos en las mesas municipales y distritales y la mesa nacional se conforme con miembros elegidos en las mesas departamentales, de tal manera que los intereses de la base se vean efectivamente representados y atendidos a nivel nacional.

Por otra parte, adujo que el accionante no hizo referencia explícita a alguna de las causales de nulidad de los actos contemplada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Para finalizar, nuevamente refirió a que al momento en que se admitió el presente medio de control, la norma enjuiciada ya se encontraba derogada.

## **2.8 Concepto del Ministerio Público**

La Agente del Ministerio Público en escrito radicado el 14 de junio de 2018<sup>25</sup> presentó concepto señalando como primera medida que aun cuando la norma se encuentre derogada se debe hacer el estudio de fondo conforme lo ha establecido la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 14 de enero de 1991 dentro del expediente No. S-157.

En cuanto al fondo del asunto, solicitó se declare la nulidad de la norma acusada al considerar que la misma infringe los derechos reconocidos a las víctimas en la Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario 4800 del mismo año, al imponerles a éstas la obligación de inscribirse ante las defensorías regionales cuando la ley no les impuso prohibición alguna de hacerlo ante las instancias departamentales, situación que les asignó una carga desproporcionada que no tiene justificación alguna.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La competencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado para conocer del presente asunto está fijada en el artículo 149.1 de la Ley 1437 de 2011 en

---

<sup>24</sup> Folios 229 a 234 del cuaderno No. 2.

<sup>25</sup> Folios 236 a 242 vuelto del cuaderno No. 2.

concordancia con lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999, modificado por el artículo 1º del Acuerdo No. 55 de 2003.

## 2. Cuestión Previa

En los alegatos de conclusión presentados por la UARIV<sup>26</sup> insistió en que la norma demandada no se encuentra vigente dado que fue retirada del ordenamiento jurídico con la expedición del artículo 31 de la Resolución No. 1392 del 29 de diciembre de 2016, derogatoria que se produjo de manera previa a la admisión de la presente demanda.

Al respecto oportuno se torna señalar, que en la audiencia inicial llevada a cabo el 15 de mayo de 2018, se decidió la excepción propuesta por la UARIV respecto de la inexistencia de la norma demandada. En aquella oportunidad, se estableció que: *“...A folio 80 del cuaderno No. 1 del expediente, la UARIV en su escrito de contestación de la demanda, como argumento de defensa expuso que no existió el vicio endilgado al párrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014, dado que con ella se fortaleció el proceso participativo desde lo municipal o distrital hacia lo nacional de las víctimas, demostrando con tal aseveración en un cuadro comparativo el incremento del número de mesas elegidas en el período 2013-2015 a las elegidas para el período 2015-2017.*

*Quiere decir lo anterior, que al ser la Resolución No. 00828 del 26 de diciembre de 2014 y, al haber sido derogada por la Resolución No. 1392 del 26 de diciembre de 2016, ésta estuvo vigente por 2 años, lapso en el cual se eligieron las mesas de participación de víctimas para el período 2015-2017, conforme se desprende de la contestación de la demanda de la UARIV.*

*Siendo así las cosas y en la medida en que el acto acusado produjo efectos, el juez contencioso administrativo aún en el evento en que haya sido derogado, mantiene su competencia para conocer de la legalidad porque, la derogatoria impide que el acto se aplique hacia el futuro, empero, no desvirtúa la presunción de legalidad que sirvió de sustento para producir los efectos jurídicos que se dieron cuando el acto administrativo tuvo eficacia...”. En virtud de lo anterior, se negó la prosperidad de la misma y se ordenó la continuación del proceso<sup>27</sup>.*

Ahora bien, en sentencia de unificación del 24 de mayo de 2018<sup>28</sup>, la Sala Electoral del Consejo de Estado señaló que: *“...resulta imperativo terminar el proceso en la etapa inicial, cuando se pretenda la nulidad de un acto electoral o administrativo **que ha sido despojado de sus efectos y que por tal circunstancia jamás produjo efectos jurídicos** dado que, la razón de ser del proceso desaparece puesto que no tiene materia que controlar/.../ un acto administrativo retirado del ordenamiento jurídico **que produjo efectos jurídicos***

---

<sup>26</sup> Folios 229 a 234 del cuaderno No. 2 del expediente.

<sup>27</sup> Frente a esta decisión las partes guardaron silencio, quedando ejecutoriada la decisión de negar la prosperidad de la excepción de inexistencia de la norma acusada.

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Quinta, sentencia de unificación del 24 de mayo de 2018, C.P: Rocío Araújo Oñate, Radicado No. 47001-23-33-000-2017-00191-02, con salvamento de voto del Consejero Alberto Yepes Barreiro.

***en el tiempo y en el espacio es susceptible de control por la jurisdicción contencioso administrativa, quien formalmente decidirá si dicho acto excluido fue expedido en su momento observando los elementos de validez: competencia, objeto, forma, causa y finalidad. De esta manera, no podría configurarse la denominada sustracción de materia y se impone por parte del operador judicial su resolución de fondo en la sentencia.”***

Siendo así las cosas, se reitera que al haber producido efectos la norma enjuiciada, esto es, el párrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014, es susceptible de control judicial con independencia de su vigencia, dado que corresponde al operador judicial determinar si dicho acto revocado fue expedido en su momento observando los elementos de validez.

Por manera que, una vez aclarado lo anterior, corresponde a la Sala proceder a hacer el estudio de fondo del cargo presentado contra el párrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014, atendiendo para ello la fijación del litigio propuesta.

### **3. Problema jurídico**

Conforme a la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial, corresponde a la Sala establecer *Si se encuentra viciado de nulidad el párrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014 por infracción de las normas en las que debía fundarse, al limitar la inscripción y la participación de las organizaciones de víctimas en las mesas de participación del orden municipal, departamental y nacional.*

### **4. Caso concreto**

En el caso bajo estudio la parte demandante argumentó que con la expedición del párrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014 se desconoció expresamente el párrafo 1º del artículo 193 de la Ley 1448 de 2011, que establece que las organizaciones interesadas en participar en las mesas departamentales, deberán inscribirse ante la personería para el nivel municipal o distrital, o ante la defensoría del pueblo en el caso departamental y nacional.

En razón de ello, insistió la parte actora que la inscripción de los miembros de las mesas departamentales de víctimas ante las defensorías regionales, trasgrede lo establecido en el marco legal mencionado.

Para resolver el cargo planteado, se erige como necesario, en primera medida mostrar lo concerniente al proceso de participación de las víctimas al interior de las mesas previstas para tal fin, para luego determinar si la norma acusada vulnera el derecho de éstas a inscribirse en el proceso electoral y por ende puede ser constitutiva de una limitante a su derecho de participación.

#### **4.1 De la participación de las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario**

Sea lo primero señalar, que el objeto de la Ley 1448 de 2011 es establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas que posibiliten el efectivo goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales<sup>29</sup>.

Dentro de las medidas administrativas previstas para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, se estableció como pilar fundamental la participación efectiva de éstas en el diseño, implementación y ejecución de los planes, proyectos y programas que se creen en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

Para cumplir dicho cometido, se estableció como obligación estatal el uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley con miras a garantizar: i) los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión y seguimiento que para ello se prevean, ii) el acceso a la información, iii) el diseño de espacios adecuados para la efectiva participación en los niveles nacional, departamental y municipal y, iv) la creación de ejercicios de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los planes, proyectos y programas que se diseñen y ejecuten en el marco de la Ley 1448 de 2001 y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución Política<sup>30</sup>.

Conforme con lo expuesto, las mesas de víctimas se constituyen en uno de los espacios de interlocución que el Estado les ofrece a las víctimas para garantizar su participación activa en la creación ejecución y seguimiento de las políticas que los afectan, es decir, se constituyen en la materialización de la garantía que la población afectada por el conflicto realmente va a ser escuchada de manera directa en los niveles municipal, departamental, distrital y nacional.

El Decreto 4800 de 2011<sup>31</sup>, definió las mesas de víctimas, como los espacios de trabajo temático y de participación efectiva, destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011. Así mismo, estableció que dichas mesas estarán conformadas por las organizaciones de víctimas<sup>32</sup> y las organizaciones defensoras de sus derechos<sup>33</sup>; sin embargo, las víctimas no organizadas tendrán derecho a la participación efectiva haciendo conocer sus observaciones,

---

<sup>29</sup> Artículo 1º de la Ley 1448 de 2011.

<sup>30</sup> Artículo 192 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>31</sup> Artículo 264 del Decreto 4800 de 2011.

<sup>32</sup> Artículo 265. Se entenderá como organizaciones de víctimas aquellos grupos conformados en el territorio colombiano, bien sea a nivel municipal o distrital, departamental y nacional, por personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños en los términos establecidos en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. Las organizaciones a que se refiere este artículo, existen y obtienen su reconocimiento por el solo hecho de su constitución.

<sup>33</sup> Artículo 266. Se entenderá como organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, aquellas organizaciones civiles conformadas en el territorio colombiano, constituidas conforme lo dispuesto en su régimen legal y reglamentario, cuyo objeto social sea la defensa, el reconocimiento, la promoción y protección de los derechos humanos de las víctimas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños en los términos establecidos en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011.

propuestas y opiniones, a través de intervenciones o escritos dirigidos a las mesas de participación o de forma directa a las entidades públicas encargadas de implementar la Ley 1448 de 2011.

Con el fin de garantizar la participación efectiva, le corresponde a la UARIV y a todas las instancias de decisión dar a conocer sus pronunciamientos y habilitar mecanismos de publicación que faciliten que las víctimas que no hacen parte de ninguna forma organizativa ya sea por decisión propia o que presentan mayores dificultades para hacer parte de los escenarios de toma de decisiones, como niños, niñas y adolescentes y personas con algún tipo de discapacidad, conozcan las decisiones adoptadas<sup>34</sup>.

#### **4.2 Proceso de elección de los miembros de las mesas de participación de las víctimas**

La UARIV en cumplimiento de lo establecido en los artículos 194 de la Ley 1448 de 2011 y 285 del decreto 4800 del mismo año, expidió la Resolución No. 0388 del 10 de mayo de 2013, por medio de la cual adoptó el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado.

Dicho protocolo ha sido objeto de múltiples modificaciones<sup>35</sup>, marco normativo que será analizado bajo los supuestos que regían el proceso eleccionario hasta la vigencia de la resolución No. 0828 de 2014, teniendo en cuenta que es la norma acusada y es el objeto del presente medio de control.

El artículo 16 de la Resolución No. 0388 del 10 de mayo de 2013 establece los requisitos para ser miembro de las mesas de participación de víctimas, así:

- a. Estar inscrito en el registro único de víctimas (RUV)
- b. Haber sido postulado por una organización de víctimas (OV), debidamente inscrita en su respectivo ámbito territorial.
- c. Cumplir con la debida idoneidad para representar un hecho victimizante o un sector social victimizado (enfoques diferenciales), lo que se probará con cualquier prueba sumaria que aporte la víctima.
- d. No tener antecedentes penales, ni disciplinarios, con excepción de delitos políticos o culposos.
- e. En caso de ser funcionarios públicos, o contratistas del estado, a cualquier nivel, que sus funciones u obligaciones derivadas de su condición o contrato, no tengan relación directa con la política pública de víctimas.

A su turno, el artículo 18 de la Resolución No. 0388 del 10 de mayo de 2013 contempla los requisitos para que los miembros de las organizaciones defensoras de víctimas hagan parte de las mesas de participación efectiva de la siguiente manera:

---

<sup>34</sup> Ídem.

<sup>35</sup> Conforme las pruebas que obran en el proceso, los actos administrativos por medio de los cuales se ha modificado la Resolución No. 0388 del 10 de mayo de 2013 son: Resolución No. 0588 del 13 de junio de 2013, Resolución No. 1448 del 26 de diciembre de 2013, Resolución No. 00828 del 26 de diciembre de 2014, Resolución No. 1281 del 30 de noviembre de 2016, Resolución No. 1282 del 30 de noviembre de 2016, Resolución No. 01336 del 14 de diciembre de 2016 y Resolución No. 1392 del 29 de diciembre de 2016.

- a. Ser miembro de una organización defensora de víctimas, plenamente constituida, para lo cual deberán sustentar su objeto social, con copia de los estatutos de su organización, debidamente protocolizados ante la cámara de comercio del lugar donde se postula.
- b. Inscribirse previamente ante las personerías municipales o distritales, las defensorías regionales o la Defensoría del Pueblo, para hacer parte de las mesas en lo municipal, lo distrital, lo departamental o lo nacional, respectivamente.
- c. Oficio de delegación debidamente suscrito por el representante legal de la organización defensora de víctimas.
- d. Las personas que deleguen las organizaciones defensoras de víctimas a las mesas de participación, deberán certificar su vinculación con la respectiva organización, y, en todo caso, las organizaciones serán responsables ante las actuaciones de sus delegados.

A reglón seguido, se establece el procedimiento de elección de los miembros de las mesas de participación<sup>36</sup>, sistema que se erige piramidal en la designación de los miembros de cada una de las mesas, dado que se eligen los representantes<sup>37</sup> dependiendo del nivel territorial, esto es, municipal o distrital, departamental o nacional. Es así como los representantes de la mesa municipal o distrital se eligen *“por las Organizaciones de Víctimas (OV), **previamente inscritas ante la personería municipal y distrital**. En estas elecciones de las Mesas Municipales y Distritales se elegirán a cada uno de los representantes por votación de la totalidad de los inscritos, según los cupos a proveer por hecho victimizante, y por sectores victimizados (enfoque diferencial).*

*En las mesas municipales y distritales, las Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV) tendrán 2 representantes para cumplir una función de acompañamiento*

<sup>36</sup> ARTÍCULO 2.2.9.3.8. Elección de los representantes de las víctimas en las instancias de decisión y seguimiento territorial. Las Mesas de Participación de Víctimas departamentales o municipales o distritales según el caso, elegirán de entre los miembros de las organizaciones que componen la Mesa respectiva, a sus representantes, principales y suplentes, ante los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

<sup>37</sup> Artículo 26. Composición de las mesas de participación municipales y distritales. Para la elección de los integrantes de las Mesas Municipales de Participación Efectiva de las Víctimas se podrán nombrar los siguientes representantes:

1. Dos (2) cupos para representantes de OV postulados por hechos victimizantes contra la vida y la libertad (homicidios, masacres, secuestro, desaparición forzada), de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.
2. Dos (2) cupos para representantes de OV de hechos victimizantes contra la integridad física, de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer
3. Dos (2) cupos para representantes de OV de violencia sexual, de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.
4. Ocho (8) cupos para representantes de OV de desplazamiento forzado, de los cuales por lo menos 4 tendrán que ser mujeres.
- 5 Un (1) cupo para un representante de las víctimas LGBTI.
6. Un (1) cupo para una representante de organizaciones de mujeres víctimas.
7. Un (1) cupo para un representante de víctimas jóvenes (entre 18 y 28 años).
8. Un (1) cupo para representantes de víctimas de adultos mayores (más de 60 años).
9. Un (1) cupo para un representante de víctimas en condición de discapacidad
10. Un (1) cupo para un representante de comunidades indígenas, designado por su respectiva autoridad tradicional.
11. Un (1) cupo para un representante de comunidades tradicionales afrocolombianas, designado por su respectiva autoridad.
12. Un (1) cupo para un representante de comunidades Rom.
13. Dos (2) cupos para dos miembros elegidos entre las ODV inscritas.

*técnico y político, con voz, pero sin voto, elegidas por votación de la totalidad de los inscritos.*<sup>38</sup> Negritillas propias.

Su convocatoria<sup>39</sup> se hará a través de los personeros municipales o distritales y éstos serán los encargados de convocar y ejercer la secretaría técnica de la elección de la respectiva mesa municipal o distrital. Para este fin se debe contar con el apoyo del correspondiente alcalde y la UARIV.

Tratándose de las mesas departamentales<sup>40</sup>, éstas *“se elegirán de las organizaciones defensoras de derechos de víctimas inscritas en el ámbito departamental, y de los delegados de cada uno de los municipios y distritos donde se hubiere elegido Mesa de Participación”*<sup>41</sup>, su convocatoria se hará a través del defensor regional quien se encargará de ejercer la secretaría técnica de la elección, con apoyo del correspondiente gobernador y la UARIV<sup>42</sup>.

Y, finalmente la mesa nacional *“se elegirá por medio de los delegados de cada uno de los departamentos donde se hubiere elegido Mesa de Participación. Los representantes de las víctimas connacionales en el exterior serán elegidos entre las Organizaciones de Víctimas Connacionales en el exterior inscritas y con postulados para la elección.”*<sup>43</sup>

Decantado el proceso eleccionario de las mesas de participación de las víctimas, corresponde a la Sala Electoral del Consejo de Estado proceder a hacer el estudio de legalidad del párrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014.

#### **4.3 Estudio de legalidad del párrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014 –Infracción de norma superior–.**

La parte demandante adujo que el párrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014 contraría lo preceptuado en el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011,

---

<sup>38</sup> Artículo 25 Resolución 0388 de 2013.

<sup>39</sup> Artículo 27 Resolución 0388 de 2013.

<sup>40</sup> Artículo 30. Composición de las mesas de participación departamentales. Para la elección de los integrantes de las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de las Víctimas se podrán nombrar los siguientes representantes:

1. Dos (2) representantes de hechos victimizantes contra la vida y la libertad (homicidios, masacres, secuestro, desaparición forzada), de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.
2. Dos (2) representantes de hechos victimizantes contra la integridad física o psicológica (tortura, minas), de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.
3. Dos (2) representantes de violencia sexual, de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.
4. Ocho (8) representantes de desplazamiento forzado, de los cuales por lo menos 4 tendrán que ser mujeres.
5. Un (1) representante de las víctimas LGBTI.
6. Un (1) representante de organizaciones de mujeres víctimas.
7. Un (1) representante de víctimas jóvenes (entre 18 y 28 años).
8. Un (1) representantes de víctimas de adultos mayores (más de 60 años)
9. Un (1) representante de víctimas en condición de discapacidad.
10. Un (1) representante de comunidades indígenas, designado por su respectiva Autoridad Tradicional.
11. Un (1) representante de comunidades tradicionales afrocolombianas negras, raizales y palenqueras que sean designadas por su respectiva autoridad regional.
12. Un (1) representante de comunidades Rom, elegido por su respectiva Autoridad Tradicional.
13. Cuatro (4) cupos para dos miembros acompañantes elegidos entre las ODV inscritas.

<sup>41</sup> Artículo 29 Resolución 0388 de 2013.

<sup>42</sup> Artículo 31 Resolución 0388 de 2013.

<sup>43</sup> Artículo 33 Resolución 0388 de 2013.

en tanto prohibió a la Defensoría del Pueblo de manera expresa adelantar el proceso de inscripción de las organizaciones de víctimas, cuando la norma legal lo permite.

Se debe recordar que la causal de nulidad de los actos administrativos prevista en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, consistente en que éstos sean expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, se configura por la inobservancia de las normas que constituyen el marco jurídico del acto, por ende, la irregularidad surge de la confrontación entre la previsión invocada como infringida y el acto administrativo infractor.

La contravención legal a la que hace referencia la causal mencionada debe ser directa y ocurre cuando se configura una de las siguientes situaciones: i) falta de aplicación, ii) aplicación indebida o, iii) interpretación errónea.

Para este fin procederemos a comparar el párrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014 con el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011, con el fin de establecer si la norma superior fue inobservada, para ello se transcriben así:

<b>Comparativo de los preceptos que rigen la inscripción de ciudadanos en las mesas de participación de víctimas</b>	
<b>Norma infringida</b>	<b>Acto administrativo infractor</b>
<p>Artículo 193 de la Ley 1448 de 2011.</p> <p>Se garantizará la participación oportuna y efectiva de las víctimas de las que trata la presente ley, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Para tal fin, se deberán conformar las Mesas de Participación de Víctimas, propiciando la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, a fin de reflejar sus agendas.</p> <p>/.../</p> <p>Parágrafo 1º. Para la conformación de las mesas a nivel municipal, <b>departamental y nacional, las organizaciones de las que trata el presente artículo interesadas en participar en ese espacio, deberán inscribirse ante la Personería en el caso del nivel municipal o distrital, o ante la Defensoría del Pueblo en el caso departamental y nacional, quienes a su vez ejercerán la Secretaría técnica en el respectivo nivel.</b></p>	<p>Parágrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014.</p> <p>Parágrafo: A nivel Departamental, las Organizaciones de Víctimas no podrán inscribirse <b>directamente ante las Defensorías Regionales para ser parte de la Mesa Departamental</b>, ya que la composición de la Mesa se hará de delegaciones Municipales, conforme a lo establecido en el inciso 2º del parágrafo 1º del artículo 193 de la Ley 1448 de 2011. Las Organizaciones Defensoras de Víctimas, ODV, sólo pueden participar inscribiéndose directamente en el respectivo</p>

Será requisito indispensable para hacer parte de la Mesa de Participación de Víctimas a nivel departamental, pertenecer a la Mesa de Participación de Víctimas en el nivel municipal correspondiente, y para la Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, pertenecer a la mesa en el nivel departamental correspondiente.	ámbito territorial.
---	---------------------

Del análisis del párrafo del artículo 14 enjuiciado, se tiene que limita la potestad que radica en cabeza de las organizaciones de víctimas del nivel departamental, de inscribirse ante las defensorías regionales, disposición que a todas luces contraría el mandato establecido en el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011 que expresamente lo permite.

Por otra parte, el apoderado judicial de la UARIV en sus argumentos de defensa manifestó que la norma enjuiciada no es violatoria de la Ley 1448 de 2011, al considerar que no se impidió en la práctica la inscripción de las organizaciones de víctimas para conformar las mesas departamentales de sus territorios dado que lo podían hacer a nivel municipal, ello por cuanto al ser un proceso piramidal, al inscribirse las organizaciones de víctimas ante las defensorías regionales, éstas se encargaban de trasladar el formulario de inscripción a la personería municipal correspondiente con el fin que sea esta última autoridad la que verifique el cumplimiento de los requisitos y así organizar el proceso de selección de las mesas municipales o distritales.

Tales argumentos de defensa no pueden ser tenidos en cuenta para desvirtuar la infracción que se predica del artículo 193 de la Ley 1448 de 2011, por parte del párrafo del artículo 14 de la resolución No. 0828 de 2014, dado que, lo que se hizo en la práctica por parte de los funcionarios encargados de verificar el proceso de inscripción, fue aplicar de manera directa la ley y así, permitir el proceso de las organizaciones sin restricción alguna conforme lo ordena la ley.

in

Resulta oportuno resaltar que el presente protocolo regula lo concerniente a la *participación efectiva de las víctimas del conflicto armado*, a quienes se les debe reconocer sus características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad, por tal razón, las medidas que se adopten en materia de participación, deben orientarse a hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales, a través de garantías **reales** que contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes<sup>44</sup>.

En razón de ello resulta imperativo dar aplicación a lo consagrado en el artículo 17 de la Ley 1448 de 2011 que establece el principio de progresividad en el

<sup>44</sup> Artículo 13 de la Ley 1448 de 2011.

reconocimiento de las garantías y derechos de las víctimas, que no es otra cosa diferente a la obligación que asume el Estado Colombiano en el reconocimiento de unos contenidos **mínimos o esenciales** de satisfacción de esos derechos e ir acrecentándolos paulatinamente.

Quiere decir lo anterior, que la UARIV debe tener en cuenta al momento de expedir sus protocolos de participación, el principio de progresividad en las regulaciones que en la materia adopte, y no, crear reglamentaciones que hagan regresivo el derecho de las víctimas, como ocurrió en el caso en concreto, en el cual se adoptó una decisión que es abiertamente contraria a lo ordenado en la ley.

De otro lado, no resulta suficiente el argumento de defensa concerniente a que al momento en que se admitió el presente medio de control, la norma enjuiciada había sido derogada, ello por cuanto como se pudo constatar desde la misma audiencia inicial, el párrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014 produjo efectos y rigió para uno de los procedimientos electorales adelantado, situación que confirma la necesidad de proferir la presente decisión, con miras a garantizar que dicha limitante no vuelva a ser reproducida por ninguna disposición reglamentaria.

En conclusión, la Sección Quinta del Consejo de Estado encuentra que el párrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014 fue expedido con infracción de la norma superior, que para este caso en concreto es el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011, vicio que impone la declaratoria de nulidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO. – DECLÁRASE** la nulidad del párrafo del artículo 14 de la Resolución No. 00828 del 26 de diciembre de 2014 por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO. –ADVERTIR** a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Presidente**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

