



NULIDAD ELECTORAL – Contra el acto de elección de los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA / CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL - Marco jurídico

Con la creación del Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y la reordenación del sector público encargado de la gestión y conservación de los recursos naturales renovables ordenada por la Ley 99 de 1993, se fijó la política ambiental colombiana y se determinó la naturaleza jurídica y los órganos de dirección y administración de las corporaciones autónomas regionales. El artículo 26 de esta norma dispuso que el consejo directivo sería el órgano de administración de la corporación y estaría conformado, entre otros miembros, por (un) 1 representante de las comunidades étnicas tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la corporación, elegido por ellas mismas. En garantía de los derechos fundamentales de las comunidades negras, el artículo 56 de la Ley 70 de 1993, estableció que las corporaciones autónomas regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, tendrán un (1) representante en sus consejos directivos en los términos que defina el reglamento que expida el Gobierno Nacional. Estos preceptos fueron reglamentados por los Decretos Nos. 1066 y 1076 de 2015, en donde se estableció el proceso de elección del representante de las comunidades negras ante el consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible.

CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL - Proceso electoral

[E]l director general de CORPOGUAJIRA convocó a los consejos comunitarios de las comunidades negras del área de la jurisdicción de esa corporación autónoma a la reunión que se llevaría a cabo el 23 de septiembre de 2019 con la finalidad de elegir un (1) representante principal y un (1) suplente ante su consejo directivo, para el periodo 2020-2023. En dicha convocatoria se precisó que los aspirantes deberían cumplir las exigencias contenidas en el artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015, para lo cual tenían que allegar las certificaciones del: i) alcalde municipal que diera cuenta de la ubicación del consejo comunitario, la inscripción de la junta y su representante legal; ii) del INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras) respecto de la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras y; iii) el documento donde conste la designación del miembro de la comunidad postulado como candidato. Así mismo, se informó que CORPOGUAJIRA revisaría la anterior documentación y dictaría el informe respectivo que sería presentado el día de la reunión. Según el acta de cierre de inscripción para el proceso de elección de los mencionados representantes, que data del 22 de enero de 2020, se inscribieron un total de 19 consejos comunitarios. (...). [M]ediante Resolución No. 0310 de 12 de febrero de 2020 CORPOGUAJIRA suspendió el proceso de elección hasta que "...tenga claridad suficiente sobre el estado del proceso de titulación de territorios colectivos de cada uno de los consejos comunitarios inscritos". [A] través de la Resolución No. 01175 de 24 de agosto de 2020 CORPOGUAJIRA, se reanudó el proceso de elección. En virtud de ello, el 11 de septiembre de 2020, según consta en el Acta No. 002, se reunieron los representantes de los consejos comunitarios de las



comunidades negras, el director y la secretaria general de CORPOGUAJIRA, el Procurador 12 Judicial II Ambiental – Agrario y un miembro del comité de evaluación y verificación, con la finalidad de llevar a cabo la elección de los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de dicha corporación autónoma. A la reunión asistieron 16 consejos comunitarios, se refirió al trámite previsto en el artículo 2.2.8.5.1.6. del Decreto 1076 de 2015, para realizar la elección, se dio lectura al informe rendido por la comisión evaluación y verificación de la documentación aportada por los consejos comunitarios, a la certificación de la Agencia Nacional de Tierras y se concluyó que “...los consejos que están habilitados para aspirar a la elección (...) según lo emitido por la ANT...”, son: i) Comunidad Negra Cascajalito; ii) Los Morenos de Moreneros; iii) Los Palenques de Juan y Medio; iv) La Nueva Esperanza de los Negros; v) Río Tapia; vi) Predio el Carmen y; vii) La Diáspora del Tablazo. (...). Se dejó constancia que el señor Uldaris Rafael Palmezano [y otros] interpuso recurso de reposición y, en subsidio de apelación (...) generó la suspensión de la reunión. El 2 de octubre de 2020, se dio continuación a la reunión con la asistencia de 17 consejos comunitarios y de los candidatos Yohanis Mejía Mendoza, Francisco Miranda Serpa, Asleidis Ojeda Gómez y Uldaris Rafael Palmezano. En su desarrollo se dio lectura del acta de sesión del 11 de septiembre de 2020 y de la Resolución 1410 de 2 de octubre de 2020, “por medio de la cual se resuelven recursos de reposición contra el informe de revisión de cumplimiento de los requisitos legales exigidos a los consejos comunitarios para su participación en la reunión de elección del representante principal y suplente de las comunidades negras en el consejo directivo de CORPOGUAJIRA 2020-2023”, en la cual se confirmó el informe recurrido y se rechazó por improcedente la apelación presentada. Finalmente se mencionan los consejos comunitarios habilitados para votar y procede a la votación, en donde resultaron elegidos los señores Yohanis Mejía Mendoza y Francisco Miranda Serpa, como representantes principal y suplente respectivamente, con 6 votos a favor y 1 en blanco.

CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL - Exclusión irregular de consejos comunitarios inscritos para el proceso de elección

En este caso, se demostró que los doce (12) consejos comunitarios que fueron excluidos del proceso electoral, según certificación de la Agencia Nacional de Tierras, se encuentran en el segundo de los escenarios previstos en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015. (...). Así las cosas, la discrepancia de criterios radica en si la exigencia del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, se cumple cuando se haya admitido formalmente la petición por parte de la Agencia Nacional de Tierras o con la mera radicación ante la correspondiente agencia pues, con ello se entiende la existencia del trámite en curso. Al respecto, debemos tener presente que el artículo 20 del Decreto 1745 de 1995 señala que “Para iniciar el trámite de titulación colectiva de Tierras de las Comunidades Negras, la comunidad presentará por escrito la solicitud respectiva ante la regional del Incora correspondiente, a través de su representante legal, previa autorización de la Asamblea General del Consejo Comunitario”. En sentencia del 2 de octubre de 2020, esta Sección en relación con el artículo antes transcrito estableció que: “...es claro que la actuación administrativa dirigida a la obtención del título sobre los territorios colectivos para esos grupos inicia con la solicitud escrita que haya radicado su representante legal ante la citada entidad, que actualmente corresponde a la Agencia Nacional de Tierras...”. (...). En la misma sentencia, esta Sala Electoral, se refirió a la debida interpretación que debe





darse al contenido del requisito establecido en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015. (...). [E]s claro que la postura de este juez de lo contencioso es que el trámite de adjudicación no inicia con el auto admisorio dictado por la Agencia Nacional de Tierras, sino con la sola radicación de la solicitud por parte de la comunidad que la presentó. (...). Así las cosas, es necesario ratificar que los consejos comunitarios de i) Afropeña; iii) Juana Aragón; iii) Negros y Cimarrones de la Gran Vía de Los Remedios; iv) Comunidad Negra de Matitas Celinda Arévalo; v) La Cimarrona; vi) Las Palmas – Rafael María Gómez; vii) Ancestral de Cerro Peralta; viii) Comunidad Negra por la reivindicación de los afrodescendientes del corregimiento de Palomino -Coreafro ix) Los Santanas; x) Camino Hacia el Desarrollo; xi) La Punta de los Remedios – Laurenao Moscote y; xii) Comunidad Lourdes Muñoz, sí cumplieron con el requisito establecido en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, por lo que no debieron ser excluidos del proceso electoral. (...). Al respecto se debe señalar, que no se comparte la interpretación normativa efectuada por el ente medio ambiental [CORPOGUAJIRA] del Decreto 1745 de 1995, dado que desconoce que las normas objeto de análisis, son complementarias y regulan dos supuestos diferentes, esto es, el inicio del trámite de titulación (artículo 20) y el otro, es el de las diligencias administrativas (artículo 21). (...). Así las cosas, mientras el artículo 20 del Decreto 1745 de 1995, regula lo concerniente a la solicitud para iniciar el trámite de adjudicación colectiva de tierras, el artículo 21 *ídem*, señala el inicio de las diligencias tendientes a la efectiva titulación, las cuales son: i) publicación de la solicitud, ii) visita a la comunidad, iii) la expedición del informe técnico de la visita, iv) oposición al trámite de adjudicación, v) revisión previa del concepto de la comisión técnica, vi) evaluación de las solicitudes y determinación de los límites del territorio, vii) la expedición de la resolución constitutiva y, viii) la publicación y registro del territorio titulado. (...). [E]l trámite de adjudicación de tierras, inicia con la solicitud de titulación, la cual permite poner en marcha el aparato administrativo y con esta se da comienzo a las actuaciones para lograr la entrega de las tierras a las comunidades negras, trámite que no puede tener decisión administrativa sin que se radique la debida petición, con la que se activan las competencias de la ANT para proceder a cumplir con el procedimiento, el cual debe ser atendido bajo los parámetros legalmente establecidos so pena de vulnerar derechos fundamentales. (...). En conclusión, entender para el proceso de elección del representante principal y suplente el requisito del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, se satisface solamente cuando la ANT admite formalmente la petición, no solo desconoce el debido proceso administrativo en cabeza de las comunidades negras de quienes se inscribieron al procedimiento eleccionario con una certificación de la autoridad competente en la que se da fe que el proceso de titulación se encuentra en trámite, además, haría nugatorio su derecho fundamental a elegir y ser elegido en tanto la efectividad de éstos, estaría supeditada al pronunciamiento de la administración, decisión que en algunos casos puede tardar años, barrera que se erige como desconocedora de los derechos de estas comunidades. Sin perjuicio de lo anterior, resulta conviene reiterar que en el caso de la Comunidad Negra por la Reivindicación de los Afrodescendientes del corregimiento de Palomino, debe mantenerse la situación de excluido pero no por incumplir la exigencia del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, si no porque su participación fue rechazada por la falta de cumplimiento del requisito establecido en el literal a) del artículo 2.2.8.5.1.2. del mismo decreto, lo cual no es materia de debate de la presente controversia. (...). En este sentido, además, de manifestar que la parte actora omitió argumentar en debida forma su petición, pues no expuso las razones por las cuales se debe inaplicar el requisito contenido literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, considera esta Sala que no existe fundamento alguno para acceder a su



solicitud. Como ya se determinó, la debida interpretación y aplicación de dicha exigencia normativa consiste en entender que el trámite de adjudicación no inicia con el auto admisorio dictado por la Agencia Nacional de Tierras, sino con la sola radicación de la solicitud por parte de la comunidad que la presentó. Lo que conlleva que para cumplir con este requisito bastará con aportar el certificado de la ANT que de cuenta de que dicha petición de adjudicación esté en trámite. (...). [N]o advierte la Sala circunstancia que haga necesario inaplicar el contenido del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, pues será suficiente con obedecer el criterio de interpretación antes expuesto para no atentar contra los derechos de las comunidades que buscan hacer parte de los procesos electorarios que adelanta CORPOGUAJIRA. En conclusión, según las pruebas allegadas al plenario y las razones antes expuestas es lo cierto que los consejos comunitarios de i) Afropeña; iii) Juana Aragón; iii) Negros y Cimarrones de la Gran Vía de Los Remedios; iv) Comunidad Negra de Matitas Celinda Arévalo; v) La Cimarrona; vi) Las Palmas – Rafael María Gómez; vii) Ancestral de Cerro Peralta; viii) Comunidad Negra por la reivindicación de los afrodescendientes del corregimiento de Palomino -Coreafro ix) Los Santanas; x) Camino Hacia el Desarrollo; xi) La Punta de los Remedios – Laurenao Moscote y; xii) Comunidad Lourdes Muñiz, sí cumplieron con el requisito establecido en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, por lo que, por esta circunstancia, no debieron ser excluidos del proceso electoral, lo que conlleva anular la elección que se acusa de ilegal pues, claramente se trata de un yerro que tiene incidencia respecto del resultado de la votación que terminó con la designación de los demandados como representantes de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA. (...). Dicha situación bien pudo ser diferente con la participación de las comunidades indebidamente apartadas del certamen electoral, lo cual permite a este juez de lo electoral anular la elección de los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA. No obstante, como ya se precisó no encuentra la Sala que existan fundamentos suficientes para ordenar que CORPOGUAJIRA inaplique en sus procesos electorales la exigencia establecida en literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, si no que atienda la interpretación que debe darse al mismo en procura del goce real y efectivo de los derechos fundamentales de la comunidad afrodescendiente.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a que la actuación administrativa dirigida a la obtención del título sobre los territorios colectivos para las comunidades negras inicia con la solicitud escrita que haya radicado su representante legal ante la entidad correspondiente, que actualmente corresponde a la Agencia Nacional de Tierra, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de octubre de 2020, M.P: Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2019-00071-00. Acerca del concepto de lo que es un proceso administrativo, consultar: Corte Constitucional, sentencia T-552 de 1992.

CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – Votación de personas que no pertenecen a la comunidad / COMUNIDAD NEGRA – Diferencia conceptual con los consejos comunitarios

En criterio de esta Sala el reparo del demandante parte de que entiende que cuando el artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015 refiere a miembro de la comunidad, el mismo debe entenderse como perteneciente al consejo comunitario, sin embargo, esta interpretación resulta contraria al sentido de la norma. Para resolver su argumento conviene precisar las definiciones legales establecidas a





los conceptos de consejo comunitario y comunidad negra para lo cual debemos acudir al numeral del artículo 2º de la Ley 70 de 1993, según el cual: “5. Comunidad negra. Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbre dentro de la relación compo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos”. Por su parte, la misma ley en su artículo 5º señala que los consejos comunitarios son una “forma de administración interna” de la comunidad. A su vez, el artículo 3º del Decreto 1745 de 1995 precisa que el “...Consejo Comunitario (...) como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad”. En este orden de ideas, queda clara la diferencia conceptual existente entre comunidad negra (familias de ascendencia afrocolombiana) y consejo comunitario (forma de administración de las comunidades). Según lo expuesto, resulta evidente que cuando el artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015 refiere a miembro de la comunidad alude a una persona que haga parte de alguna de las familias de ascendencia afrocolombiana y no se limita, como lo entiende el demandante, a su pertenencia a la comunidad que integra, requisito que tiene como finalidad que quien representa a la comunidad negra sea uno de integrantes y no alguien ajeno no a su consejo comunitario sino a la población de la cual pretende ser su vocero en el consejo directivo de CORPOGUAJIRA. Para mayor claridad conviene precisar que se incurriría en desconocimiento de la exigencia al “...allegar original o copia del documento en el cual conste la designación del miembro de la comunidad postulado como candidato”, solo en el evento de que el aspirante no haga parte de la comunidad afrodescendiente, sin que implique irregularidad alguna que los consejos comunitarios postulen a personas que no integra la comunidad que representa, siempre y cuando, pertenezca a alguna de las familias de ascendencia afrocolombiana. (...). De acuerdo con lo expuesto y toda vez que los consejos comunitarios postularon como candidatos a la señora Yohanis Mejía Mendoza y Francisco Miranda, de los cuales no se predica que no hagan parte de la comunidad negra que reside en la jurisdicción de CORPOGUAJIRA sino que el reparo recae que pertenecen a otro consejo comunitario, resulta ser una censura que carece de vocación de prosperidad pues no infringe el contenido del literal c) del artículo 2 del Decreto 1523 de 2003, norma contenida en el artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015, en los términos ya precisados.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre un pronunciamiento en cuanto a si el candidato debe ser miembro del consejo comunitario que lo postula o ser miembro de una comunidad negra, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 16 de julio de 2020, M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2020-00053-00. Criterio reiterado en: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 3 de septiembre de 2020, M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2020-00057-00.

CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – La votación por parte del presidente del consejo comunitario no deriva en irregularidad que afecte la legalidad de la elección

Se debe recordar que los consejos comunitarios son una persona jurídica que ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las tierras de las comunidades negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que





lo rigen y los demás que le sean asignados por el sistema de derecho propio de cada comunidad. En reconocimiento de su autodeterminación, se les otorgó el atributo de la personería jurídica y con éste la figura de la representación legal, la cual les permite presentar ante la ANT la solicitud de titulación, de aprovechamiento de tierras, exploración y explotación de los recursos naturales en beneficio de la comunidad y, la de elegir al representante de la comunidad al interior de las corporaciones autónomas regionales. Concordante con lo anterior, el artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015 estableció en su literal a) la necesidad de aportar al proceso electoral, una certificación expedida por el alcalde municipal correspondiente, en la que conste la ubicación del Consejo Comunitario, la inscripción de la Junta y de su representante legal. (...). Visto ello, es claro que corresponde al representante legal ejercer el derecho de participación del consejo comunitario al que representa al interior de los entes medioambientales. (...). [E]sta sala no encuentra la configuración de yerro alguno por el hecho de que los consejos comunitarios de Río Tapias y de Los Palenques de Juan y Medio hayan ejercido su derecho al voto por conducto de sus presidentes y no de los representantes legales pues para este juez de lo electoral, esa actuación deriva de la autonomía constitucionalmente otorgada a estas comunidades que implican que cuentan con libertad de autorregulación. (...). En este orden de ideas, no se advierte que por el hecho de que el respectivo consejo comunitario disponga que a efectos de participar en la reunión en la cual se elegirán a los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA, designen a su presidente y no al representante legal derive en una irregularidad que afecte la legalidad de la elección, por el contrario se trata de la materialización de su garantía constitucional a la autonomía con la que cuentan para garantizar su participación en procesos electorales como el analizado en esta oportunidad. (...) [D]ebe reiterarse que quienes participaron en el procedimiento electoral fueron acreditados como miembros de cada uno de los consejos participantes de lo que se puede concluir que no se permitió la votación de personas ajenas a éstas o que se irrespetara su voluntad, dado que, de la misma acta se extrae que postularon a los candidatos que resultaron electos y, del acto enjuiciado se puede observar que éstos fueron elegidos por unanimidad. (...). [L]as consideraciones que anteceden demuestran que el acto electoral de los (...) representantes principal y suplente, (...), de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA debe ser anulado por no haber permitido la participación de los consejos comunitarios: i) Afropeña; iii) Juana Aragón; iii) Negros y Cimarrones de la Gran Vía de Los Remedios; iv) Comunidad Negra de Matitas Celinda Arévalo; v) La Cimarrona; vi) Las Palmas – Rafael María Gómez; vii) Ancestral de Cerro Peralta; viii) Comunidad Negra por la reivindicación de los afrodescendientes del corregimiento de Palomino -Coreafro ix) Los Santanas; x) Camino Hacia el Desarrollo; xi) La Punta de los Remedios – Laurenao Moscote y; xii) Comunidad Lourdes Muñiz,, los cuales sí cumplieron con el requisito establecido en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015. Así mismo, debe concluirse que el acto electoral demandado no incurre en los vicios alegados por el acto relacionados con i) permitir la votación de personas que no pertenecen a la comunidad, en desconocimiento del literal c) del artículo 2 del Decreto 1523 de 2003 y, ii) haber consentido el ejercicio del voto de los presidentes de los consejos comunitarios cuando esta facultad se encuentra radicada en sus representantes legales, de conformidad con la regla establecida en el artículo 2.5.1.3.4 del Decreto 1066 de 2015, conforme las razones señaladas.

NOTA DE RELATORÍA: En lo referente a la autonomía y autorregulación a la que tienen derecho las comunidades afrodescendientes, consultar: Corte





Constitucional, sentencia T-281 de 2019; Corte Constitucional, providencia T-315 de 2019 y T-063 de 2019.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 55 TRANSITORIO / DECRETO 1066 DE 2015 - ARTÍCULO 2.5.1.2.20 / DECRETO 1066 DE 2015 - ARTÍCULO 2.5.1.3.4 / DECRETO 1076 DE 2015. - ARTÍCULO 2.2.8.5.1.2 LITERAL A Y B / DECRETO 1523 DE 2003 - ARTÍCULO 2 LITERAL C / LEY 70 DE 1993 - ARTÍCULO 2 NUMERAL 5 / LEY 70 DE 1993 – ARTÍCULO 56 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 26 / DECRETO 1745 DE 1995 - ARTÍCULO 3 / DECRETO 1745 DE 1995 - ARTÍCULO 20 / DECRETO 1745 DE 1995 - ARTÍCULO 21

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., cinco (5) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00094-00

Actor: JORGE MARIO DELUQUE RIVADENEIRA

Demandado: JOHANIS MEJÍA MENDOZA Y FRANCISCO MIRANDA SERPA - REPRESENTANTES PRINCIPAL Y SUPLENTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE CORPOGUAJIRA, PERÍODO 2020-2023

Referencia: NULIDAD ELECTORAL - Debida interpretación del requisito del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, certificación sobre la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras. Votación de personas que no pertenecen a la comunidad afrodescendiente y del ejercicio del voto de los presidentes de los consejos comunitarios cuando esta facultad se encuentra radicada en sus representantes legales

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver la demanda de nulidad electoral interpuesta contra el acto de elección de los señores Johanis Mejía Mendoza y Francisco Miranda Serpa, como representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA, período 2020-2023.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda





1. El señor Jorge Mario Deluque Rivadeneira, demandó en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, la nulidad de la elección de los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA, período 2020-2023, contenida en el acta del 2 de octubre del 2020, para lo cual elevó las siguientes pretensiones:

“PRIMERO. Que se declare la NULIDAD del acta de fecha 2 de octubre del 2020, donde está consignada la elección del representante principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de Corpocesar (Sic) para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023, emitida por la corporación, donde se elige a los señores JOHANIS MEJÍA MENDOZA en calidad de representante principal y como suplente al señor FRANCISCO MIRANDA SERPA, de las comunidades negras del departamento de la Guajira ante la mesa directiva de Corpoguajira, por haberse elegidos (sic) violando las siguientes disposiciones y normas que regulan este espacio de participación, especialmente el artículo segundo requisitos del Decreto 1523 de 2003, por violar el artículo 2.5.1.3.2 del Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015, por violar el artículo 2.2.8.5.1.2. requisitos del Decreto 1076 de 26 de mayo de 2016.

SEGUNDO. Así mismo, solicitó (sic) se ordene a la accionada CORPOGUAJIRA, suspender el requisito impositivo de exigir certificación alguna por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER o de cualquier otra entidad con el fin de garantizar la participación libre y espontánea a elegir y ser elegido de los Consejos Comunitarios accionantes o en su defecto sean aceptadas las presentadas por las comunidades 1-Celinda Arévalo, 2-Lourdes muñís, 3-La cimarrona, 4-Afro peña, 5-Camino hacia el desarrollo, 6-Cerro peralta, 7-Los santanas, 8-Core afro, 9-Laureano Moscote Lindo”.

1.2. Hechos

2. Relató que CORPOGUAJIRA el 30 de diciembre de 2019 convocó para el 13 de febrero de 2020, a los consejos comunitarios que representan a las comunidades negras del departamento de La Guajira, para surtir el trámite de elección de sus representantes principal y suplente ante el consejo directivo de la entidad, para el período 2020–2023.

3. Narró que se inscribieron 19 consejos comunitarios para participar en la elección. Agregó que CORPOGUAJIRA mediante Resolución No. 0310 del 12 de febrero de 2020, suspendió el proceso electoral, con el fin de verificar el cumplimiento del requisito consagrado en el artículo 2.2.8.5.1.2. literal b) del Decreto 1076 de 2015¹ para lo cual solicitó formalmente a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), que certificara la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a favor de las comunidades negras del departamento de La Guajira.

¹ Los Consejos Comunitarios que aspiren a participar en la elección del representante y suplente, ante el Consejo Directivo, allegarán a la Corporación Autónoma Regional respectiva, con anterioridad mínima de quince (15) días a la fecha de la elección, los siguientes documentos:

a) Certificación expedida por el alcalde municipal correspondiente, en la que conste la ubicación del Consejo Comunitario, la inscripción de la Junta y de su representante legal;
b) Certificación expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, sobre la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras de la respectiva jurisdicción;
c) Allegar original o copia del documento en el cual conste la designación del miembro de la comunidad postulado como candidato.

4. Señaló que, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) manifestó que las certificaciones aportadas por los consejos comunitarios de las diferentes comunidades interesadas en participar eran auténticas y fidedignas. En razón de ello, mediante Resolución No. 01175 del 24 de agosto de 2020, CORPOGUAJIRA reanudó el proceso electoral y convocó a los 19 consejos comunitarios inscritos, para que el 11 de septiembre del año que cursaba, asistieran a las instalaciones del coliseo Eder Jhon Medina Toro, con miras a surtir el proceso de selección.

5. Manifestó que, el 11 de septiembre de 2020, CORPOGUAJIRA presentó el informe de verificación y revisión de los documentos aportados por los consejos comunitarios, en el que dispuso que siete (7) fueron los habilitados e hizo la numeración de los respectivos organismos, así como de los que no cumplieron con los requisitos legalmente instituidos.

6. Expuso que la reunión tuvo que ser aplazada porque los señores Albidis Ojeda Gómez, Jorge Mario Deluque Rivadeneira, Uldaris Rafael Palmezano Ortiz y Jaime David Contreras Nuñez, presentaron recursos de reposición y, en subsidio, de apelación contra el informe realizado por la comisión verificadora designada por CORPOGUAJIRA.

7. Precisó que, el recurso de reposición de la señora Albidis Ojeda Gómez, se sustentó en que se vulneró el derecho a participar de los consejos 1- Celina Arévalo, 2- Lourdes Muñis, 3- La Cimarrona, 4- Afro Peña, 5- Cerro Peralta, 6- Las Santanas, 7-Core Afro, 8- Laureano Moscote Lindo, 9- Negros y Cimarrones de la Gran Vía de los Remedios, 10- Rafael María Gómez, 11- Juana Aragón y 12- Camino Hacia el Desarrollo, porque para iniciar el trámite de titulación colectiva de tierras de las comunidades negras, éstas presentaron la solicitud respectiva ante la regional del Incodec correspondiente.

8. Sustentó su impugnación, en las sentencias del Consejo de Estado, Sección Quinta de 17 de mayo de 2018² y T-576 de 2014 de la Corte Constitucional, para asegurar que pretender que el derecho a la participación de las comunidades negras dependa de un título formal, es irrazonable, sobre todo si se tiene en cuenta la manera que estas comunidades han sido despojadas de sus territorios y lo complejo que resulta el trámite de titulación colectiva.

9. Aseveró el actor que el recurso de reposición que interpuso se fundó en que los consejos comunitarios de Cascajalito, Los Morenos de Morenero, Río Tapia, La Nueva Esperanza de los Negros, Los Palenques de Juan y Medio, Predio el Carmen, no designaron a ningún miembro de su comunidad sino a una persona distinta de la misma, lo cual es contrario a lo dispuesto en el literal c) del artículo 2 del Decreto 1523 de 2003 que reza: “...*allegar original o copia del documento en el cual conste la designación del miembro de la comunidad postulado como candidato*”.

10. Indicó que, el recurso de reposición del señor Jaime David Contreras Nuñez se sustentó en que el consejo comunitario Los Palenques de Juan y Medio, aportó una certificación, expedida por la correspondiente alcaldía del 26 de agosto de

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 17 de mayo de 2018. Radicación número 11001032800020170003100 acumulado 11001032800020170003800. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



2019, la cual fue proyectada y revisada por el señor Leonardo Ochoa, hijo de uno de los candidatos, por lo que concluyó que dicha entidad no podía certificar este consejo.

11. Narró que el 23 de septiembre de 2020, CORPOGUAJIRA avisó a los consejos comunitarios la reanudación del proceso electoral y añadió que mediante la Resolución No. 1410 del 2 de octubre de 2020, la entidad resolvió de manera desfavorable, sin conceder la alzada, los recursos contra el informe de revisión de cumplimiento de los requisitos legales.

12. Informó que los 7 consejos comunitarios habilitados, eligieron a la señora Johanis Mejía Mendoza como principal y al señor Francisco Miranda Serpa como suplente. Afirmó que, con el acto electoral, se vulneró el derecho al debido proceso porque el artículo 4 del Decreto 1523 de 2003, es claro en disponer que solo pueden participar con voz y voto los representantes legales mientras que, en los consejos comunitarios enlistados a continuación, quien votó fue el presidente:

El consejo comunitario de la comunidad negra de Cascajalito, no participó el señor Ronal Melo representante legal, sino la señora Astrid Oñate, quien funge como presidente.

El consejo comunitario de la comunidad Negra Río Tapia, no participó la señora Martha Melendre representante legal, sino el señor Alejandro Amaya, quien funge como presidente.

El consejo comunitario de la comunidad Los Palenques, participó la señora Johanis Mendoza Mejía, representante legal y el señor Cristian Prado Sierra, quien funge como presidente.

13. Finalmente, señaló que CORPOGUAJIRA, condicionó la participación de los consejos comunitarios: 1- Celinda Arévalo, 2- Lourdes Muñís, 3- La Cimarrona, 4- Afro Peña, 5- Cerro Peralta, 6- Los Santana, 7- Core Afro, 8- Laureano Moscote Lindo, 9- Negros y Cimarrones de la Gran Vía de los Remedios y 10- Rafael María Gómez y 11- Juana Aragón, a la fase de trámite de adjudicación, porque en criterio de la corporación autónoma, las certificaciones aportadas por estos consejos solo dan cuenta que se encontraban en proceso de la solicitud de titulación colectiva, lo cual desconoce las normas que regulan la materia de acreditación de las comunidades para participar en el proceso.

1.3. Concepto de la violación

14. La parte actora, invocó el desconocimiento de la Constitución Política, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, porque a su juicio, CORPOGUAJIRA vulneró el derecho a participar de los consejos comunitarios 1- Celinda Arévalo, 2- Lourdes Muñís, 3- La Cimarrona, 4- Afro Peña, 5- Cerro Peralta, 6- Los Santana, 7- Core Afro, 8- Laureano Moscote Lindo, 9- Negros y Cimarrones de la Gran Vía de los Remedios y 10- Rafael María Gómez y 11- Juana Aragón.

15. Sostuvo que, los mencionados consejos comunitarios aportaron sus respectivas certificaciones de la Agencia Nacional de Tierras en las que constaba



que “...se expedía de acuerdo a lo establecido en el artículo 2.5.1.2.20 del capítulo 2, título 1 parte 5 del Decreto 1066 de 2015”, dicho artículo dispone que para iniciar el trámite de titulación colectiva de tierras de las comunidades negras, debe presentarse por escrito la solicitud ante la autoridad competente, a través de su representante legal, previa autorización del consejo comunitario.

16. Con fundamento en un fallo del Consejo de Estado³ indicó que “..no se puede exigir un título colectivo para el ejercicio de los derechos fundamentales de participación de los consejos comunitarios”, y agregó que a la misma conclusión arribó la Corte Constitucional como da cuenta la sentencia T–576 de 2014, al sostener que la exigencia del Ministerio del Interior de requerir la posesión de un título colectivo de adjudicación para poder participar en la elección de los integrantes del espacio nacional de delegados, “...resulta a todas luces irrazonable, sobre todo, si se tiene en cuenta la manera en que las comunidades negras del país han sido despojadas de sus territorios y lo complejo que, en sí mismo, resulta el trámite de titulación colectiva...”.

17. Adujo que el requisito que se encuentra en el artículo 2.2.8.5.1.2. literal b) del Decreto 1076 de 2015, fue solicitado en la convocatoria de CORPOGUAJIRA, pese a que mediante acción de tutela del 24 de septiembre de 2015 del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Riohacha – La Guajira, fue suprimido debido a que resulta excluyente frente a los consejos comunitarios que solo tienen reconocimientos municipales respecto a los que cuentan con el certificado del Ministerio del Interior y no con territorios colectivos adjudicados o en trámite de adjudicación, por situaciones imputables a la Agencia Nacional de Tierras.

18. Agregó que existe otro fallo de tutela proferido por el Juzgado Tercero Penal Municipal para la Adolescencia con Funciones de Control de Garantías de Valledupar del 2 de diciembre de 2020, que también concluyó que el mentado requisito no es exigible. Sobre esta providencia judicial, indicó que el juez se fundamentó en la tesis expuesta en la sentencia T–681 de 2016.

19. Detalló que contra el informe rendido por la comisión verificadora designada por CORPOGUAJIRA, se interpuso recurso de reposición y, en subsidio, apelación porque los consejos comunitarios de Cascajalito, Los Morenos de Morenero, Río Tapia, La Nueva Esperanza de los Negros, Los Palenques de Juan y Medio y Predio el Carmen, no designaron a un miembro de la comunidad sino a una persona distinta de la misma, lo cual es contrario a lo dispuesto en el literal c) del artículo 2 del Decreto 1523 de 2003 que establece “*Allegar original o copia del documento en el cual conste la designación del miembro de la comunidad postulado como candidato*”.

20. Aseveró que, en este caso, se presentó una irregularidad consistente en la vulneración del literal a) del artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015, al permitir la inscripción del consejo comunitario Los Palenques de Juan y Medio, porque éste aportó una certificación expedida por la alcaldía, el 26 de agosto de 2019, la cual fue proyectada y revisada por el señor Leonardo Ochoa, quien es

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 17 de mayo de 2018, Rad. 11001-03-28-000-2017-00038-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



hijo de uno de los candidatos, por lo que la alcaldía no podía certificar este consejo.

21. Concluyó, que existe una flagrante violación al debido proceso por cuanto, adicional a todas las irregularidades reseñadas, se permitió la votación de personas diferentes a las consagradas por ley, lo cual es contrario al artículo 2.5.1.3.4 del Decreto 1066 de 2015, dado que solo pueden participar con voz y voto los representantes legales de los consejos comunitarios, mientras que, en la comunidad negra Cascajalito, Río Tapia y en Los Palenques de Juan y Medio, participó su presidente.

1.4. Contestación de los demandados Yohanis Beatriz Mejía Mendoza y Francisco Miranda Serpa

22. Su apoderado judicial, comenzó su defensa solicitando el levantamiento de la medida cautelar declarada por esta Sección mediante auto de 18 de febrero de 2021.

23. A efectos de pronunciarse sobre la demanda, refirió que las pretensiones de la parte actora “...*violentan la ley colombiana, al querer hacer incurrir en error al Honorable Consejo de Estado, al actuar de mala fe...*”, luego, se pronunció respecto de cada uno de los hechos en que se fundamenta y manifestó su oposición a que las súplicas fueran despachadas de manera favorable por considerar que la acción electoral deviene improcedente “...*porque a todas luces se ve, que no pudieron enmarcar dentro de la normatividad vigente la causal que supuestamente se alega*”.

24. Se refirió a cada uno de los reparos del actor, comenzando por el relativo a que presuntamente “...*se les excluyó pese haber cumplido con lo normado en la ley*”. En este sentido afirmó que la realidad demuestra que los demandantes nunca han cumplido los requisitos legalmente exigidos para ser representante de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA.

25. Destacó que la exigencia contenida en el literal b) del artículo 2º del Decreto 1523 de 2003 busca beneficiar a las personas con asentamiento y necesidad de apoyo de sostenibilidad ambiental y sostuvo que la certificación aportada en sede administrativa resulta escueta y no da cuenta de atender dicho requerimiento.

26. Lo anterior por considerar que las certificaciones aportadas dejan constar que la solicitud de titulación se encuentra “*en trámite*” y resaltó que no equivale a concluir que estemos ante el escenario de “*en trámite de adjudicación*”, la cual sí permitiría tener por acreditada la exigencia que impone el literal b) del artículo 2º del Decreto 1523 de 2003.

27. Manifestó que la parte demandante “*solicita de manera descarada no aplicar el cumplimiento de la ley*”. Afirmó que el medio de control de nulidad electoral no es el escenario procesal procedente para pedir que se “...*decrete la excepción de inconstitucionalidad de una norma específica, situación que ha sido ampliamente*

resuelta en las diferentes acciones de tutela que han presentado los grupos de personas que solo aparecen cada cuatro años a manifestar que son concejos comunitarios de comunidades negras, pero que no tienen territorio ancestral ambiental que cuidar”, como da cuenta la sentencia de 19 de noviembre de 2019 dictada por el Tribunal Administrativo de La Guajira, Rad. No. 44001334000120190027500.

28. Sostuvo que en la demanda se sostiene la supuesta “falta de calidad o inhabilidad de los delegados elegidos”, ante lo cual advirtió que los demandados “...son repitentes en la dignidad y para alegar una causal subjetiva de inelegibilidad, esta debe ser probada y no meramente expuesta, como lo hace la parte actora, por lo que a este argumento, no nos merece pronunciamiento alguno”.

1.5. Contestación de Corpoguajira

29. Mediante apoderado judicial, solicitó denegar las peticiones del actor por considerar que el acto electoral cuestionado está respaldado en la juridicidad de las actuaciones adelantadas en sede administrativa. Se pronunció de cada uno de los hechos de la demanda y requirió que se declararan probadas las siguientes excepciones:

30. “**Juridicidad de las actuaciones administrativas y del acto de elección**”. En este sentido, afirmó que según la demanda el requisito contenido en el literal d) del artículo 2.2.8.5.1.2., del Decreto 1076 de 2015 fue “suprimido” por una sentencia de tutela dictada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Riohacha⁴.

31. Expuso que dicho fallo de tutela se dictó en vigencia del proceso eleccionario de los representantes de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA, para el periodo 2016-2019, tiene efectos interpartes y carece de alcance jurídico para el caso que ocupa la atención de la Sala.

32. Agregó que los consejos comunitarios, a los que refiere el demandante, que no se les habilitó para ejercer su derecho al voto, no acreditaron alguna de las dos condiciones establecidas por el Consejo de Estado, Sección Quinta en fallo de 18 de octubre de 2007, Rad. 11001-03-28-000-2007-00019-00 pues, no demostraron: i) ser adjudicataria de la propiedad colectiva de la tierra que ocupaba o; que hayan recibido la adjudicación de la propiedad colectiva.

33. Precisó que la Agencia Nacional de Tierras ha concluido⁵ que en el curso del procedimiento de titulación de territorios colectivos requiere de la iniciación del trámite que se materializa con la expedición del auto de aceptación y que no basta con la mera presentación de la solicitud, como lo entiende la parte actora.

⁴ Que data de diciembre de 2015, Rad. 44001-41-05-001-2015-00159-01

⁵ Para tal efecto aludió al contenido del Rad. 20205000335591 de 7 de abril de 2020.



34. Al respecto, indicó que en realidad los consejos comunitarios se niegan a cumplir las exigencias establecidas para participar en procesos electorarios como el que ahora se pretende anular, a tal punto que en el caso de las solicitudes presentadas por los consejos de La Punta de los Remedios Laureano Mosquete Lindo, Rafael María Gómez y Celinda Arévalo se les declaró el desistimiento tácito, como dan cuenta los autos Nos. 1200, 1201 y 12202 de 8 de julio de 2019.

35. En este orden de ideas, concluyó que CORPOGUAJIRA aplicó la definición legal de “estado de trámite” aplicable a los procesos administrativos de titulación de territorios colectivos “...garantizando así la inalterabilidad de la presunción de legalidad de su actuación”.

36. Se refirió a lo que denominó “irrazonabilidad de exigir a cada consejo comunitario un candidato propio”, destacó que para el demandante algunos consejos comunitarios postularon como su candidato a una persona ajena a su comunidad y que con ello se vulneró el literal c) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015. Cargo que ya resolvió el Consejo de Estado, Sección Quinta en fallo de 11 de agosto de 2016⁶, en el sentido de negarlo porque determinó que la exigencia contenida en dicho literal “...es optativa para aquellos que solo quieran participar en el proceso de elección, pero que no deseen postular candidato alguno”.

37. Fallo que concluyó que “...quienes que no quieran postular candidatos deban aportar certificación en la que conste alguna designación al respecto, no solo tornaría inviable el proceso de elección al existir igual número de candidatos que de consejos comunitarios, sino que además despojaría el carácter democrático que permea dicho proceso ya que lo que se busca es, precisamente, que los consejos lleguen a un consenso y escojan a las personas que consideren que mejor representaran sus intereses en el consejo directivo de la corporación autónoma correspondiente y no que haya un postulado por cada organización”.

38. Para terminar, señaló que aceptar la tesis del demandante impondría que cada consejo comunitario postule su propio candidato y que a su vez el aspirante reciba el propio voto de su consejo, lo que conllevaría la imposibilidad de alcanzar la mayoría que requiere la declaratoria de la elección.

1.6. Del señor Juan David Orozco Molina (coadyuvante)

39. Manifestó que era su interés apoyar la postura de la parte actora, para lo cual enfatizó que, de conformidad con los artículos 2.5.1.6.1⁷. y 2.5.1.6.2⁸. del

⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 11 de agosto de 2016, Rad. No. 11001-03-28-000-2016-00042-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

⁷ “**Certificación de pertenencia étnica.** En el marco de los principios de autodeterminación y autonomía, los Consejos Comunitarios y expresiones y formas organizativas de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras expedirán certificación de pertenencia étnica de los miembros de su censo, para los efectos de la representación de dichas comunidades en los diferentes espacios de participación y elección contemplados en la Ley 70 de 1993 y en el ordenamiento jurídico”.

⁸ “**Avales.** Quienes aspiren a ejercer derechos étnicos de participación y representación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto, serán avalados por un Consejo Comunitario o forma o expresión organizativa de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, debidamente inscrita y actualizada en el Registro Público de instituciones de representativas, y deberá cumplir con los siguientes requisitos:





Decreto 1640 de 2020⁹, es lo cierto, que la demandada Johanis Mejía Mendoza “...no le es dable la interpretación inexacta de la ley, al postularse por varios consejos comunitarios cuando cada consejo representa una comunidad negra diferente de la otra con territorios en particular, con un censo interno diferente”.

1.7. Trámite procesal

40. Mediante auto de 18 de diciembre de 2020, se corrió traslado de la medida cautelar a los demandados, al consejo directivo de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira, CORPOGUAJIRA, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público.

41. Con providencia de 18 de febrero de 2021, se admitió la demanda y se declaró la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Acta de 2 de octubre de 2020, en la cual consta la elección de los señores Johanis Mejía Mendoza representante principal y como representante suplente Francisco Miranda Serpa, de las comunidades negras del departamento de La Guajira ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA, al concluir que durante el proceso eleccionario se excluyeron de irregular forma algunos consejos comunitarios por la indebida interpretación del literal d) del artículo 2.2.8.5.1.2., del Decreto 1076 de 2015.

42. Con auto de 6 de mayo de 2021, la Sala negó la solicitud de levantamiento de la medida cautelar de suspensión de los efectos jurídicos del acto de elección del representante principal y del suplente de las comunidades afrodescendientes al consejo directivo de CORPOGUAJIRA.

43. Luego de contestada la demanda, por auto de 23 de junio de 2021, en sala unitaria, se resolvió que era lo procedente dictar sentencia anticipada, en los términos señalados en el artículo 182 A de la Ley 2080 de 2021.

44. Asimismo, la magistrada ponente, como prueba de oficio, ordenó “...al consejo superior de CORPOGUAJIRA representado por su presidente allegar una certificación donde se indique que lo que se envía es el 100% de los antecedentes administrativos presentados en su momento y que no existen otros distintos a los que envía”. De igual manera, en la misma providencia fijó el litigio en los siguientes términos:

“Determinar si es nulo el acto de elección de la representante principal y su suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de CORPOGUAJIRA para el período 2020-2023, contenido en el acta del 2 de octubre de 2020 por:

1. Pertenecer al censo del respectivo Consejo Comunitario o ser integrante de la expresión o forma organizativa de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

2. Contar con la certificación de pertenencia étnica.

3. Ser o haber integrado alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras.

PARÁGRAFO. Los anteriores requisitos se aplicarán sin detrimento de la autonomía de los Consejos Comunitarios, expresiones y formas organizativas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.

⁹ “Por el cual se sustituye el Capítulo 1, relacionado con la conformación y reglamentación de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, prevista en el artículo 45 de la Ley 70 de 1993, se adiciona el Capítulo 5, relacionado con el Registro de instituciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y se adiciona el Capítulo 6, relacionado con la Participación de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, al Título 1, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.



i) La presunta exclusión de forma irregular de los miembros de los consejos comunitarios inscritos para el proceso de elección, por la errada interpretación de la exigencia contemplada en el artículo 2.2.8.5.1.2. literal b) del Decreto 1076 de 2015. En este caso, se analizará la petición de inaplicar el mencionado precepto por considerarlo excluyente de los derechos de las comunidades afro al exigírseles ostentar un título colectivo de adjudicación de tierras.

ii) Permitir la votación de personas que no pertenecen a la comunidad, en desconocimiento del literal c) del artículo 2 del Decreto 1523 de 2003 y,

iii) Haber consentido el ejercicio del voto de los presidentes de los consejos comunitarios cuando esta facultad se encuentra radicada en sus representantes legales, de conformidad con la regla establecida en el artículo 2.5.1.3.4 del Decreto 1066 de 2015”.

45. Además, dispuso que la secretaría de la Sección Quinta corriera traslado de las pruebas decretadas de oficio y, posteriormente, para alegar de conclusión por escrito, de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011.

46. Por lo anterior, se corrió traslado de las pruebas allegadas, del 6 al 8 de julio de 2021, oportunidad en la cual no hubo pronunciamiento alguno.

1.9. Alegatos de conclusión

47. Finalmente, se corrió traslado para alegar de conclusión del 9 al 23 de julio de 2021, plazo en donde intervinieron:

1.9.1. De la parte demandante

48. En sus alegaciones finales solicitó acceder a sus pretensiones. Reiteró que CORPOGUAJIRA excluyó 12 consejos comunitarios, por la errada interpretación del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2., y del artículo 20 del Decreto 1745 de 1995, normativa que, en su criterio, lo que realmente pretende es señalar que el trámite de titulación empieza con la radicación de la respectiva solicitud y agregó que se debe tener en consideración que las comunidades llevan varios años de estar realizando las diligencias respectivas ante la Agencia Nacional de Tierras.

49. Citó la sentencia de 2 de octubre de 2020¹⁰ del Consejo de Estado, Sección Quinta, por considerar que de su lectura es fácil advertir que, en este caso, los 12 consejos comunitarios, a los que refiere en la demanda, fueron excluidos arbitrariamente.

50. Insistió que en las sentencias T-576 de 2014 de la Corte Constitucional y del 17 de mayo de 2018 del Consejo de Estado, Sección Quinta¹¹, ya concluyeron que la participación electoral de los consejos comunitarios no depende de la tenencia de un título colectivo.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. 11001-03-28-000-2019-00071-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio

¹¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de mayo de 2018, Rad. 11001032800020170003100 acumulado 11001032800020170003800. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio

51. Refirió que permitir la votación de personas que no pertenecen a la comunidad claramente desconoce el literal c) del artículo 2 del Decreto 1523 de 2003 y con ello que su aplicación debe ser restrictiva, lo cual, sostiene, se ratifica en el contenido de los artículos 2.5.2.6.1. y 2.5.2.6.2., del Decreto 1640 de 2020, “...y le pone fin, a que no haya una interpretación diferente a lo que se viene manifestado en la demanda y coadyuvancias, teniendo como elemento fundamental el censo de cada comunidad para ratificar que debe avalar las personas que estén inscritas en el respectivo censo del consejo comunitario”.

52. En lo relacionado con el hecho de que algunos presidentes de consejos comunitarios¹² votaron de indebida forma, pues se trata de un derecho que recae en los representantes legales, advirtió que en el expediente no obra delegación alguna que justifique esta votación, con lo cual se incurre en desconocimiento del artículo 4º del Decreto 1523 de 2003.

1.9.2. De la demandada Johanis Mejía Mendoza

53. De entrada, solicitó negar los pedimentos de la parte demandante. Afirmó que el actor con el ejercicio del presente medio de control busca sustituir o modificar las Leyes 70 de 1993, 99 de 1993 y el Decreto 1523 de 2003, lo que escapa a la órbita de competencia del juez de lo electoral.

54. Expuso que, en su criterio, la demanda electoral carece de fundamento necesario para anular el Acta de 2 de octubre de 2020, contenida de la elección que se acusa de ilegal y con ello “... privar de representación a las comunidades negras en el Consejo Directivo CORPOGUAJIRA...”, lo que derivaría en “un abierto desconocimiento” de los artículos 2 de la Constitución Política y 3 y 56 de la Ley 70 de 1993.

55. Lo anterior porque entiende que declarar la nulidad de la elección “...más que afectar al principal y suplente deja a las comunidades negras del Departamento de la Guajira huérfanas de representación en el Consejo Directivo de CORPOGUAJIRA órgano que adopta decisiones susceptibles de afectarles en el contexto étnico, ambiental y territorial”.

1.10. Concepto del Ministerio Público

56. La señora agente del Ministerio Público solicitó acceder a las pretensiones del actor y, en consecuencia, declarar la nulidad del acto de elección de los señores Johanis Mejía Mendoza y Francisco Miranda Serpa, representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de CORPOGUAJIRA para el período 2020-2023.

57. Como fundamento de su petición, se refirió a los hechos y cargos de la demanda, la fijación del litigio, asimismo, aludió al procedimiento establecido para la elección de los consejeros principales y suplentes de las comunidades negras ante el consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales.

¹² De la Comunidad Negra de Cascajalito, Negra Río Tapia y de Los Palenques.

58. Precisó que el artículo 2.2.8.5.1.2., del Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015, señala los requisitos que deben cumplir los consejos comunitarios para participar en el proceso de selección de sus representantes ante el consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales, entre los cuales, resaltó la certificación expedida por el INCODER -ahora Agencia Nacional de Tierras- respecto a la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades de la respectiva jurisdicción.

59. Destacó que la mentada certificación debe dar cuenta de: **i)** la existencia de territorios colectivos legalmente titulados a la respectiva comunidad o consejo comunitario o, **ii)** que se está en trámite de adjudicación. Entonces, considera que *“...basta con que la Agencia Nacional de Tierras informe que la solicitud fue radicada, independientemente si fue aceptada y el proceso está en trámite, en tanto como lo reconoció la Sección en la providencia de 2 de octubre de 2020, ha de entenderse que con la solicitud debidamente radicada comienza el trámite de adjudicación”*.

60. Así las cosas, afirmó que el artículo 2.2.8.5.1.2., del Decreto 1076 de 2015 está vigente y no hay argumento alguno para sostener que el mismo debe ser inaplicable. Agregó que el fallo de tutela de 2 de marzo de 2020 del Juez Promiscuo de Becerril fue declarado nulo (porque no fueron notificados los sujetos con interés en la decisión), como lo señaló la Sección Quinta en auto de tres (3) de septiembre de 2020¹³.

61. En consideración de lo expuesto señaló que al expediente se aportaron certificaciones (que no fueron tachadas de falsas) de la Agencia Nacional de Tierras según las cuales los procesos de adjudicación estaban en trámite; por tanto, respecto de *“...esos consejos no podían ser excluidos del proceso de elección, como en efecto ocurrió, circunstancia suficiente para solicitar la nulidad del acto de elección de JOHANIS MEJÍA MENDOZA y FRANCISCO MIRANDA SERPA”*.

62. En lo referente a que un miembro de un consejo comunitario sea postulado por otro consejo al cual no pertenece sostuvo que es un cargo que carece de vocación de prosperidad, para lo cual aludió a los artículos 2.2.8.5.1.1., 2.2.8.5.1.2., 2.2.8.5.1.4., al 2.2.8.5.1.10., del Decreto 1076 de 2015 y concluyó que *“...que no es un requisito para la postulación o por lo menos así no lo entiende el Ministerio Público que, el “miembro de la comunidad postulado” necesariamente pertenezca a un consejo comunitario que se presente y haya sido aceptado para participar en la elección. Es claro que la disposición solo habla de ser integrante de la comunidad”*.

63. En este mismo sentido, precisó que se vulneraría el contenido del literal c) del artículo 2 del Decreto 1523 de 2003 solo en la hipótesis en la cual se designen ajenas a la comunidad negra, que no es lo acaecido en este preciso caso, además, indicó que *“...si se aceptara la interpretación que se hace en la demanda, cada consejo comunitario solo podría designar a uno de sus miembros y, como tal, votar sí o sí por aquel, sin tener en cuenta el derecho constitucional de elegir de forma libre a quien considere con mejor perfil en guarda de los derechos de la comunidad afrodescendiente”*.

¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de tres (3) de septiembre de 2020, Rad. No.: 11001-03-28-000-2020-000057-00, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



64. Recordó que los conceptos de “comunidad negra” y de “consejo comunitario” se definieron en la Ley 70 de 1993 y en el Decreto 1745 de 1995 y aclaró que “...si bien se pueden entender como sinónimos (...), el primer concepto es antropológico y, el segundo concepto, es jurídico, creado como una ficción –persona jurídica- con una finalidad clara: la administración de las tierras colectivas”.

65. Para finalizar, manifestó que el reconocimiento que hicieron los miembros de los consejos comunitarios a sus presidentes para asistir con voz y voto a la sesión en la cual se llevaría a cabo la elección que ahora se juzga, contrario a incurrir en irregularidad da cuenta de la expresión de la autonomía reconocida a las comunidades negras que les permite “...reconocer ese derecho a la voz y al voto a otro miembro, en el caso de la referencia, a sus presidentes”.

CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

66. Esta Corporación es competente para proferir la sentencia que le ponga fin al presente proceso electoral, en virtud de lo establecido en el artículo 149, numeral 3¹⁴, de la Ley 1437 de 2011, al igual que lo normado en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 –Reglamento del Consejo de Estado–, expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Problema jurídico

67. Conforme se estableció en la fijación de litigio, el problema jurídico se limita a determinar: “si es nulo el acto de elección de la representante principal y su suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de CORPOGUAJIRA para el período 2020-2023, contenido en el acta del 2 de octubre de 2020”.

68. Para la resolución del interrogante planteado se establecerá lo siguiente:

- a. “i) La presunta exclusión de forma irregular de los miembros de los consejos comunitarios inscritos para el proceso de elección, por la errada interpretación de la exigencia contemplada en el artículo 2.2.8.5.1.2. literal b) del Decreto 1076 de 2015. En este caso, se analizará la petición de inaplicar el mencionado precepto por considerarlo excluyente de los derechos de las comunidades afro al exigírseles ostentar un título colectivo de adjudicación de tierras.
- b. ii) Permitir la votación de personas que no pertenecen a la comunidad, en desconocimiento del literal c) del artículo 2 del Decreto 1523 de 2003 y,
- c. iii) Haber consentido el ejercicio del voto de los presidentes de los consejos comunitarios cuando esta facultad se encuentra radicada en sus

¹⁴ “ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) 3. De la nulidad del acto de elección /.../, de los miembros de la Junta Directiva o Consejo Directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las Comisiones de Regulación.”.(Subrayado fuera de texto).



representantes legales, de conformidad con la regla establecida en el artículo 2.5.1.3.4 del Decreto 1066 de 2015”.

69. Antes de abordar en el orden propuesto las cuestiones enunciadas, se realizarán algunas consideraciones sobre: i) el marco jurídico de la elección de los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de las corporaciones autónomas; ii) el proceso electoral adelantado para elegir a los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA y; finalmente, abordar los cargos en el caso concreto.

2.3. El marco jurídico de la elección de los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de las corporaciones autónomas

70. Con la creación del Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y la reordenación del sector público encargado de la gestión y conservación de los recursos naturales renovables ordenada por la Ley 99 de 1993, se fijó la política ambiental colombiana y se determinó la naturaleza jurídica y los órganos de dirección y administración de las corporaciones autónomas regionales.

71. El artículo 26¹⁵ de esta norma dispuso que el consejo directivo sería el órgano de administración de la corporación y estaría conformado, entre otros miembros, por (un) 1 representante de las comunidades étnicas tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la corporación, elegido por ellas mismas.

72. En garantía de los derechos fundamentales de las comunidades negras, el artículo 56 de la Ley 70 de 1993¹⁶, estableció que las corporaciones autónomas regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, tendrán un (1) representante en sus consejos directivos en los términos que defina el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

15 Artículo 26º.- Del Consejo Directivo. Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por:

a. El gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación Autónoma Regional, o su delegado o delegados. Corresponderá al gobernador o a su delegado presidir el Consejo Directivo. Si fuesen varios los gobernadores, los estatutos definirán lo relativo a la presidencia del Consejo Directivo;

b. Un representante del Presidente de la República;

c. Un representante del Ministro del Medio Ambiente;

d. Hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la Corporación. Si el territorio de la Corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional;

e. Dos (2) representantes del sector privado;

f. Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas;

g. Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

Parágrafo 1º.- Los representantes de los literales f y g, se elegirán de acuerdo a la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio del Medio Ambiente.

Parágrafo 2º.- En la conformación de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, se tendrán en cuenta las disposiciones de la Ley 70 de 1993.

¹⁶ Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política





73. Estos preceptos fueron reglamentados por los Decretos Nos. 1066¹⁷ y 1076¹⁸ de 2015, en donde se estableció el proceso de elección del representante de las comunidades negras ante el consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, el cual establece:

Convocatoria: El director general de la respectiva corporación formulará invitación pública a los respectivos consejos comunitarios, en la cual se indicarán los requisitos para participar en la elección, así como el lugar, fecha y hora para la celebración de la reunión en la cual se hará la elección.

La convocatoria se publicará en una sola oportunidad en un diario de amplia circulación regional o nacional con treinta (30) días de anterioridad a la fecha de realización de la elección, y se difundirá por una sola vez por medio radial o televisivo.

Requisitos: Quienes aspiren a participar en la elección del representante y suplente, allegarán al ente medio ambiental con anterioridad mínima de 15 días a la fecha de la elección, los siguientes documentos:

- Certificación expedida por el alcalde municipal correspondiente, en la que conste la ubicación del Consejo Comunitario, la inscripción de la Junta y de su representante legal;
- Certificación expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, sobre la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras de la respectiva jurisdicción;
- Allegar original o copia del documento en el cual conste la designación del miembro de la comunidad postulado como candidato.

Informe de evaluación: La corporación autónoma regional revisará los documentos presentados y verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos. Posteriormente, elaborará un informe el cual es presentado el día de la reunión de elección.

Elección: La elección se realizará por los representantes legales de los consejos comunitarios y se llevará a cabo dentro de los primeros 15 días del mes de septiembre del año anterior a la iniciación del período respectivo.

Las comunidades negras, en la reunión pertinente, adoptarán la forma de elección de su representante y suplente ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales, la cual deberá respetar el orden de votación.

El correspondiente ente medio ambiental, una vez instalada la sesión de elección procederá a: i) dar lectura del informe de evaluación para decantar los representantes legales que tendrán voz y voto, ii) de los legitimados se escogerá el presidente y secretario de la reunión, iii) los candidatos podrán intervenir para exponer los aspectos que consideren pertinentes y, iv) se procederá a la elección.

¹⁷ CAPÍTULO 3 Procedimiento de elección del representante y suplente de las Comunidades Negras ante los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales.

¹⁸ CAPÍTULO 5 Procedimiento de elección del representante y suplente de las comunidades negras ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales



De la reunión se levantará un acta que será suscrita por el presidente y secretario designados por los representantes legales de los consejos comunitarios.

Periodo: Los representantes principal y suplente ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales tendrán un periodo de cuatro (4) años que comenzará el 1º de enero del año siguiente a su elección y terminará el 31 de diciembre del cuarto año de dicho periodo.

2.4. El proceso eleccionario adelantado para elegir a los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA

74. Narró el demandante y está probado en el proceso que el director general de CORPOGUAJIRA convocó a los consejos comunitarios de las comunidades negras del área de la jurisdicción de esa corporación autónoma a la reunión que se llevaría a cabo el 23 de septiembre de 2019 con la finalidad de elegir un (1) representante principal y un (1) suplente ante su consejo directivo, para el periodo 2020-2023.

75. En dicha convocatoria se precisó que los aspirantes deberían cumplir las exigencias contenidas en el artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015, para lo cual tenían que allegar las certificaciones del: i) alcalde municipal que diera cuenta de la ubicación del consejo comunitario, la inscripción de la junta y su representante legal; ii) del INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras) respecto de la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras y; iii) el documento donde conste la designación del miembro de la comunidad postulado como candidato.

76. Así mismo, se informó que CORPOGUAJIRA revisaría la anterior documentación y dictaría el informe respectivo que sería presentado el día de la reunión.

77. Según el acta de cierre de inscripción para el proceso de elección de los mencionados representantes, que data del 22 de enero de 2020, se inscribieron un total de 19 consejos comunitarios.

78. El 29 de enero de 2020 el comité de verificación y evaluación de la documentación aportada por los consejos comunitarios de las comunidades negras que aspiraron a participar en el proceso de elección del representante principal y suplente ante CORPOGUAJIRA, periodo 2020-2023 informó que de los 19 consejos comunitarios inscritos:

- La Comunidad Negra para la Reivindicación de los Afrodescendientes del corregimiento de Palomino, municipio de Dibulla **no fue habilitada** porque la certificación de la Alcaldía "...no consta la inscripción se la Junta Directiva del consejo comunitario".



- 6 consejos comunitarios, a saber: i) Comunidad Negra Cascajalito; ii) Los Morenos de Moreneros; iii) Los Palenques de Juan y Medio; iv) Predio el Carmen; v) La Nueva Esperanza de los Negros y; vi) Río Tapia, **cuentan con territorios colectivos legalmente titulados.**
- 12 consejos comunitarios: i) La Diáspora del Tablazo; ii) Afropeña; iii) Juana Aragón; iv) Negros y Cimarrones de la Gran Vía; v) Comunidad Negra de Matitas Celinda Arévalo; vi) La Cimarrona; vii) Las Palmas – Rafael María Gómez; viii) Ancestral de Cerro Peralta; ix) Los Santanas; x) Camino Hacia el Desarrollo; xi) La Punta de los Remedios – Laurenao Moscote y; Comunidad Lourdes Muñiz, **se encuentran en trámite de adjudicación.**

79. En virtud de lo anterior, mediante Resolución No. 0310 de 12 de febrero de 2020 CORPOGUAJIRA suspendió el proceso de elección hasta que “...*tenga claridad suficiente sobre el estado del proceso de titulación de territorios colectivos de cada uno de los consejos comunitarios inscritos*”.

80. Con posterioridad, a través de la Resolución No. 01175 de 24 de agosto de 2020 CORPOGUAJIRA, se reanudó el proceso de elección.

81. En virtud de ello, el 11 de septiembre de 2020, según consta en el Acta No. 002, se reunieron los representantes de los consejos comunitarios de las comunidades negras, el director y la secretaria general de CORPOGUAJIRA, el Procurador 12 Judicial II Ambiental – Agrario y un miembro del comité de evaluación y verificación, con la finalidad de llevar a cabo la elección de los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de dicha corporación autónoma.

82. A la reunión asistieron 16 consejos comunitarios, se refirió al trámite previsto en el artículo 2.2.8.5.1.6. del Decreto 1076 de 2015, para realizar la elección, se dio lectura al informe rendido por la comisión evaluación y verificación de la documentación aportada por los consejos comunitarios, a la certificación de la Agencia Nacional de Tierras y se concluyó que “...*los consejos que están habilitados para aspirar a la elección (...) según lo emitido por la ANT...*”, son: i) Comunidad Negra Cascajalito; ii) Los Morenos de Moreneros; iii) Los Palenques de Juan y Medio; iv) La Nueva Esperanza de los Negros; v) Río Tapia; vi) Predio el Carmen y; vii) La Diáspora del Tablazo.

83. Se dejó constancia que el señor Uldaris Rafael Palmezano interpuso recurso de reposición y, en subsidio de apelación contra el anterior informe de verificación, como también lo hicieron los señores Albeidis Ojeda Gómez de la comunidad Celinda Arévalo, Jaime David Contreras Núñez de la comunidad La Diáspora del Tablazo y Jorge Mario de Luque Rivadeneira de la comunidad La Cimarrona. Situación generó la suspensión de la reunión.

84. El 2 de octubre de 2020, se dio continuación a la reunión con la asistencia de 17 consejos comunitarios y de los candidatos Yohanis Mejía Mendoza, Francisco Miranda Serpa, Asleidis Ojeda Gómez y Uldaris Rafael Palmezano.



85. En su desarrollo se dio lectura del acta de sesión del 11 de septiembre de 2020 y de la Resolución 1410 de 2 de octubre de 2020, “*por medio de la cual se resuelven recursos de reposición contra el informe de revisión de cumplimiento de los requisitos legales exigidos a los consejos comunitarios para su participación en la reunión de elección del representante principal y suplente de las comunidades negras en el consejo directivo de CORPOGUAJIRA 2020-2023*”, en la cual se confirmó el informe recurrido y se rechazó por improcedente la apelación presentada.

86. Finalmente se mencionan los consejos comunitarios habilitados para votar¹⁹ y procede a la votación, en donde resultaron elegidos los señores Yohanis Mejía Mendoza y Francisco Miranda Serpa, como representantes principal y suplente respectivamente, con 6 votos a favor y 1 en blanco.

87. Teniendo claro lo anterior, se resolverán los cargos de la demanda, de conformidad con la fijación del litigio.

2.5. La presunta exclusión de forma irregular de los miembros de los consejos comunitarios inscritos para el proceso de elección, por la errada interpretación de la exigencia contemplada en el artículo 2.2.8.5.1.2. literal b) del Decreto 1076 de 2015. En este caso, se analizará la petición de inaplicar el mencionado precepto por considerarlo excluyente de los derechos de las comunidades afro al exigírseles ostentar un título colectivo de adjudicación de tierras.

88. Como ya se manifestó el demandante considera que los 12 consejos comunitarios²⁰ que fueron excluidos del proceso electoral obedece a una errada interpretación del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, disposición que establece:

- a. **“Requisitos.** Los Consejos Comunitarios que aspiren a participar en la elección del representante y suplente, ante el Consejo Directivo, allegarán a la Corporación Autónoma Regional respectiva, con anterioridad mínima de quince (15) días a la fecha de la elección, los siguientes documentos:
- b. (...)
- c. **b) Certificación expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, sobre la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras de la respectiva jurisdicción...”**

89. Como lo expuso la Sala en la providencia que admitió la demanda y declaró la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto de elección demandado, dicho precepto legal contempla dos eventos: **i)** que el territorio colectivo esté titulado o, **ii)** que el mismo se encuentre en trámite de adjudicación.

¹⁹ i) Comunidad Negra Cascajalito; ii) Los Morenos de Moreneros; iii) Los Palenques de Juan y Medio; iv) La Nueva Esperanza de los Negros; v) Río Tapia; vi) Predio El Carmen y; vii) La Diáspora del Tablazo.

²⁰ i) Afropeña; iii) Juana Aragón; iii) Negros y Cimarrones de la Gran Vía de Los Remedios; iv) Comunidad Negra de Matitas Celinda Arévalo; v) La Cimarrona; vi) Las Palmas – Rafael María Gómez; vii) Ancestral de Cerro Peralta; viii) Comunidad Negra por la reivindicación de los afrodescendientes del corregimiento de Palomino Coreafo ix) Los Santanas; x) Camino Hacia el Desarrollo; xi) La Punta de los Remedios – Laureano Moscote y; xii) Comunidad Lourdes Muñiz.



90. En este caso, se demostró que los doce (12) consejos comunitarios que fueron excluidos del proceso electoral, según certificación de la Agencia Nacional de Tierras, se encuentran en el segundo de los escenarios previstos en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, así:

Certificación de la Agencia Nacional de Tierras - Dirección de Asuntos Étnicos-		
REPRESENTANTE LEGAL	ESTADO	CONSEJO COMUNITARIO
Wilfredo Jiménez Arias	Trámite 18/12/19	Comunidad Negra de La Punta de los Remedios Dibulla
Nerys Beatriz Berty Rosado	Trámite 18/12/19	Comunidad Negra por la reivindicación de los afrodescendientes del corregimiento de Palomino -COREAFRO-
Martha Laura Mendoza Pacheco	Trámite 18/12/19	Comunidad Negra Afro-Peña
Edilver Mejía Pedroza	Trámite 18/12/19	Comunidad Negra Cerro Peralta
Luis Suárez Gómez	Trámite 18/12/19	Comunidad de Rafael María Gómez
Mercedes Brito Brito	Trámite 18/12/19	Comunidad Negra Camino hacia el Desarrollo
Evelis Córdoba Pacheco	Trámite 18/12/19	Comunidades de Cotopri Lourdes Muñiz
Juana Brito Moscote	Trámite 18/12/19	Comunidad Negra de Juana Aragón
Keiner Suárez Benjumea	Trámite 18/12/19	Comunidad Negra los Santanas del Corregimiento de los Comejenes
Asleides Alfonso Ojeda Gómez	Trámite 18/12/19	Comunidad Negra Matitas, Celina Arévalo
José Alfredo Suárez Rivadeneira	Trámite 18/12/19	Comunidad Negra la Cimarrona de Pelechua
Diego Luis Ortiz Luque	Trámite 17/01/2020	Ancestral afrodescendientes, negros y cimarrones de la gran vía de los remedios

94. Así las cosas, la discrepancia de criterios radica en si la exigencia del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, se cumple cuando se haya admitido formalmente la petición por parte de la Agencia Nacional de Tierras o con la mera radicación ante la correspondiente agencia pues, con ello se entiende la existencia del trámite en curso.

95. Al respecto, debemos tener presente que el artículo 20 del Decreto 1745 de 1995²¹ señala que "**Para iniciar el trámite de titulación colectiva de Tierras de las Comunidades Negras, la comunidad presentará por escrito la solicitud respectiva ante la regional del Incora correspondiente, a través de su representante legal, previa autorización de la Asamblea General del Consejo Comunitario**".

96. En sentencia del 2 de octubre de 2020²², esta Sección en relación con el artículo antes transcrito estableció que: "...es claro que la actuación administrativa dirigida a la obtención del título sobre los territorios colectivos para esos grupos **inicia con la solicitud escrita que haya radicado su representante legal ante la citada entidad,**

²¹ "Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones".

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 2 de octubre de 2020, M.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio, Radicado No. 11001-03-28-000-2019-00071-00

que actualmente corresponde a la Agencia Nacional de Tierras...". (Negrillas fuera de texto original).

97. En la misma sentencia, esta Sala Electoral, se refirió a la debida interpretación que debe darse al contenido del requisito establecido en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015:

"El hecho de que las constancias hagan referencia al curso del procedimiento, iniciado a partir de las solicitudes presentadas por los representantes legales, en nada desvirtúa la acreditación de dicho requisito legal ante la Corporación Autónoma Regional, por cuanto la norma permite que la certificación verse sobre el trámite de adjudicación de los territorios a las colectividades negras.

Subraya la Sala que el artículo 2º del Decreto 1523 de 2003²³ no requiere que la certificación exprese que la petición hecha por el representante legal del consejo comunitario haya sido aceptada, como lo entiende el actor, pues lo que debe acreditarse es el trámite de la adjudicación".

98. En este orden de ideas, es claro que la postura de este juez de lo contencioso es que el trámite de adjudicación **no inicia con el auto admisorio dictado por la Agencia Nacional de Tierras, sino con la sola radicación de la solicitud** por parte de la comunidad que la presentó.

99. Es precisamente, la situación que se presentó frente a los doce (12) consejos comunitarios que fueron excluidos del proceso electoral, enlistados en el numeral 93 de la presente providencia, los cuales según certificación de la Agencia Nacional de Tierras, incluso así lo informó la comisión de verificación y revisión "*12 de ellos se encuentran en trámite de adjudicación*", circunstancia que como ya fue concluida en el fallo dictado en octubre de 2020, tesis que se reitera en esta oportunidad, resulta suficiente para tener por acreditada la exigencia de que trata el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015.

100. Así las cosas, es necesario ratificar que los consejos comunitarios de i) Afropeña; iii) Juana Aragón; iii) Negros y Cimarrones de la Gran Vía de Los Remedios; iv) Comunidad Negra de Matitas Celinda Arévalo; v) La Cimarrona; vi) Las Palmas – Rafael María Gómez; vii) Ancestral de Cerro Peralta; viii) Comunidad Negra por la reivindicación de los afrodescendientes del corregimiento de Palomino -Coreafro ix) Los Santanas; x) Camino Hacia el Desarrollo; xi) La Punta de los Remedios – Laurenao Moscote y; xii) Comunidad Lourdes Muñoz, **sí cumplieron** con el requisito establecido en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, por lo que no debieron ser excluidos del proceso electoral.

101. No desconoce la Sala que CORPOGUAJIRA, en la Resolución 1410 de 2020 con la cual resolvió los recursos que se interpusieron contra el informe de verificación y revisión de documentos de los aspirantes que la ANT, en pronunciamiento de 7 de abril de 2020 señaló "*...con referencia a la solicitud sobre la certificación de los consejos comunitarios en trámite de titulación, de las comunidades relacionadas dentro del oficio de la referencia, es necesario aclarar que cuando se hace referencia a las solicitudes en trámite son aquellas que se cuentan con auto de apertura*

²³ Que contiene el mismo texto del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015.



emitido por esta entidad, una vez verificada que la documentación aportada por la comunidad cumple con la totalidad de requisitos establecidos para continuar con las actuaciones administrativas conforme a lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto 1745 de 1995 compilado en el Decreto 1066 de 2015”.

102. Al respecto se debe señalar, que no se comparte la interpretación normativa efectuada por el ente medio ambiental del Decreto 1745 de 1995, dado que desconoce que las normas objeto de análisis, son complementarias y regulan dos supuestos diferentes, esto es, el inicio del trámite de titulación (artículo 20) y el otro, es el de las diligencias administrativas (artículo 21).

103. El primero hace referencia al comenzar el trámite propiamente dicho, que se materializa con la radicación de la petición, escrito que bajo el amparo del artículo 23 de la Constitución Política, busca el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad para la resolución de una situación jurídica²⁴, mientras que el auto que ordena iniciar diligencias, es el segundo paso como consecuencia de la solicitud, con el que se empieza a la actuación administrativa y se dirige a que satisfechas todas las cargas de los solicitantes, se proceda a la siguiente etapa legalmente establecida para impulsar la petición y culminar con la declaración o no del derecho materializado en el título de las tierras.

104. Se debe recordar, que por proceso administrativo se ha entendido como²⁵: *“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal⁴⁴¹. El objeto de esta garantía superior es (i) procurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.*

105. Así las cosas, mientras el artículo 20 del Decreto 1745 de 1995²⁶, regula lo concerniente a la solicitud **para iniciar el trámite** de adjudicación colectiva de tierras, el artículo 21 *ídem*, señala el inicio de las **diligencias tendientes a la efectiva titulación**²⁷, las cuales son: i) publicación de la solicitud, ii) visita a la comunidad, iii) la expedición del informe técnico de la visita, iv) oposición al trámite de adjudicación, v) revisión previa del concepto de la comisión técnica, vi) evaluación de las solicitudes y determinación de los límites del territorio, vii) la expedición de la resolución constitutiva y, viii) la publicación y registro del territorio titulado.

106. Esto encuentra sustento en la Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolló el artículo 55 transitorio de la Constitución Política, normativa que en su capítulo III

²⁴ Inciso 2 del artículo 13 de la Ley estatutaria 1755 de 2015

²⁵ Ver sentencia T-552 de 1992. En esta providencia se indicó también que “El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general”.

²⁶ Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras”

²⁷ <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/04/ACCTI-P-007-TITULACION-COLECTIVA-A-COMUNIDADES-NEGRAS.pdf>



reguló el reconocimiento de derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras, prerrogativa que conforme lo enseña el artículo 8 *ídem*, para la adjudicación de tierras, *cada* "...comunidad **presentará** la respectiva solicitud al INCORA [hoy ANT]... Radicada la solicitud el gerente regional respectivo ordenará una visita a la comunidad negra interesada²⁸..."

107. De lo anterior se puede concluir, que el trámite de adjudicación de tierras, inicia con la solicitud de titulación, la cual permite poner en marcha el aparato administrativo y con esta se da comienzo a las actuaciones para lograr la entrega de las tierras a las comunidades negras, trámite que no puede tener decisión administrativa sin que se radique la debida petición, con la que se activan las competencias de la ANT para proceder a cumplir con el procedimiento, el cual debe ser atendido bajo los parámetros legalmente establecidos so pena de vulnerar derechos fundamentales.

108. La interpretación normativa, es confirmada por el director técnico de asuntos étnicos de la ANT, quien frente a los consejos comunitarios que se presentaron al proceso electoral objeto de análisis, certificó que se encuentran en **trámite** las solicitudes de titulación colectiva de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.5.1.2.20 del Decreto 1066 de 2015²⁹, precepto que tiene el mismo texto del artículo 20 del Decreto 1745 de 1995, por lo que es dable concluir que acepta la existencia del mismo y con éste la satisfacción del requisito que derivó en la exclusión de los 12 consejos ya enlistados.

109. En conclusión, entender para el proceso de elección del representante principal y suplente el requisito del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, se satisface solamente cuando la ANT admite formalmente la petición, no solo desconoce el debido proceso administrativo en cabeza de las comunidades negras de quienes se inscribieron al procedimiento eleccionario con una certificación de la autoridad competente en la que se da fe que el proceso de titulación se encuentra en trámite, además, haría nugatorio su derecho fundamental a elegir y ser elegido en tanto la efectividad de éstos, estaría supeditada al pronunciamiento de la administración, decisión que en algunos casos puede tardar años, barrera que se erige como desconocedora de los derechos de estas comunidades.

110. Sin perjuicio de lo anterior, resulta conviene reiterar que en el caso de la Comunidad Negra por la Reivindicación de los Afrodescendientes del corregimiento de Palomino, debe mantenerse la situación de excluido pero no por incumplir la exigencia del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, si no porque su participación fue rechazada por la falta de cumplimiento del requisito establecido en el literal a) del artículo 2.2.8.5.1.2. del mismo decreto, lo cual no es materia de debate de la presente controversia.

²⁸ Artículo 10 de la Ley 70 de 1993.

²⁹ Artículo 2.5.1.2.20 Solicitud de titulación. **Para iniciar el trámite de titulación colectiva de Tierras de las Comunidades Negras**, la comunidad presentará por escrito la solicitud respectiva ante la regional del Incoder correspondiente, a través de su representante legal, previa autorización de la Asamblea General del Consejo Comunitario.



111. Es necesario señalar que el demandante a título de pretensión solicitó que “...se ordene a la accionada CORPOGUAJIRA, suspender el requisito impositivo de exigir certificación alguna por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER o de cualquier otra entidad con el fin de garantizar la participación libre y espontánea a elegir y ser elegido de los Consejos Comunitarios”.

112. En este sentido, además, de manifestar que la parte actora omitió argumentar en debida forma su petición, pues no expuso las razones por las cuales se debe inaplicar el requisito contenido literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, considera esta Sala que no existe fundamento alguno para acceder a su solicitud.

113. Como ya se determinó, la debida interpretación y aplicación de dicha exigencia normativa consiste en entender que el trámite de adjudicación **no inicia con el auto admisorio dictado por la Agencia Nacional de Tierras, sino con la sola radicación de la solicitud** por parte de la comunidad que la presentó. Lo que conlleva que para cumplir con este requisito bastará con aportar el certificado de la ANT que de cuenta de que dicha petición de adjudicación esté en trámite.

114. Así las cosas, para dar cumplimiento a la exigencia de allegar la “...certificación expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, sobre la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras de la respectiva jurisdicción”, bien puede suceder que la comunidad aporte constancia de la adjudicación de su territorio o la certificación de que la petición en este sentido está en trámite (para lo cual bastará con la radicación de la petición en este sentido).

115. Teniendo claro lo anterior, no advierte la Sala circunstancia que haga necesario inaplicar el contenido del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, pues será suficiente con obedecer el criterio de interpretación antes expuesto para no atentar contra los derechos de las comunidades que buscan hacer parte de los procesos electorarios que adelanta CORPOGUAJIRA.

116. En conclusión, según las pruebas allegadas al plenario y las razones antes expuestas es lo cierto que los consejos comunitarios de i) Afropeña; iii) Juana Aragón; iii) Negros y Cimarrones de la Gran Vía de Los Remedios; iv) Comunidad Negra de Matitas Celinda Arévalo; v) La Cimarrona; vi) Las Palmas – Rafael María Gómez; vii) Ancestral de Cerro Peralta; viii) Comunidad Negra por la reivindicación de los afrodescendientes del corregimiento de Palomino -Coreafro ix) Los Santanas; x) Camino Hacia el Desarrollo; xi) La Punta de los Remedios – Laurenao Moscote y; xii) Comunidad Lourdes Muñiz, **sí cumplieron** con el requisito establecido en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, por lo que, por esta circunstancia, no debieron ser excluidos del proceso electoral, lo que conlleva anular la elección que se acusa de ilegal pues, claramente se trata de un yerro que tiene incidencia respecto del resultado de la votación que terminó con la designación de los demandados como representantes de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA.

117. De lo anterior da cuenta el acta de 2 de octubre de 2020 según la cual luego de la confirmatoria de la exclusión de los consejos comunitarios y de arribar a la conclusión que solo 7 de los inscritos resultaron aptos para votar, únicamente, se postularon como candidatos los señores Yohanis Mejía Mendoza y Francisco Miranda (demandados) y resultaron favorecidos con seis (6) votos a favor y uno (1) en blanco.

118. Dicha situación bien pudo ser diferente con la participación de las comunidades indebidamente apartadas del certamen electoral, lo cual permite a este juez de lo electoral anular la elección de los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA.

119. No obstante, como ya se precisó no encuentra la Sala que existan fundamentos suficientes para ordenar que CORPOGUAJIRA inaplique en sus procesos electorales la exigencia establecida en literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, si no que atienda la interpretación que debe darse al mismo en procura del goce real y efectivo de los derechos fundamentales de la comunidad afrodescendiente.

2.6. Permitir la votación de personas que no pertenecen a la comunidad, en desconocimiento del literal c) del artículo 2 del Decreto 1523 de 2003

120. El demandante afirma que los consejos comunitarios de comunidad negra Cascajalito, Los Morenos de Morenero, Río Tapia, La Nueva Esperanza de los Negros, Los Palenques de Juan y Medio, Predio El Carmen, **no designaron a un miembro de la comunidad a la que pertenecen**, lo cual vulnera lo dispuesto en el literal c) del artículo 2 del Decreto 1523 de 2003, norma contenida en el artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015 que reza: “...*allegar original o copia del documento en el cual conste la designación del miembro de la comunidad postulado como candidato*”.

121. En criterio de esta Sala el reparo del demandante parte de que entiende que cuando el artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015 refiere a miembro de la comunidad, el mismo debe entenderse como perteneciente al consejo comunitario, sin embargo, esta interpretación resulta contraria al sentido de la norma.

122. Para resolver su argumento conviene precisar las definiciones legales establecidas a los conceptos de consejo comunitario y comunidad negra para lo cual debemos acudir al numeral del artículo 2º de la Ley 70 de 1993³⁰, según el cual:

*“5. **Comunidad negra.** Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbre dentro de la relación compo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos”* (Negritas fuera de texto).

³⁰ Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

123. Por su parte, la misma ley en su artículo 5º señala que los consejos comunitarios son una “*forma de administración interna*” de la comunidad. A su vez, el artículo 3º del Decreto 1745 de 1995³¹ precisa que el “...*Consejo Comunitario (...) como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad*”.

124. En este orden de ideas, queda clara la diferencia conceptual existente entre comunidad negra (familias de ascendencia afrocolombiana) y consejo comunitario (forma de administración de las comunidades).

125. Según lo expuesto, resulta evidente que cuando el artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015 refiere a miembro de la comunidad alude a una persona que haga parte de alguna de las familias de ascendencia afrocolombiana y no se limita, como lo entiende el demandante, a su pertenencia a la comunidad que integra, requisito que tiene como finalidad que quien representa a la comunidad negra sea uno de integrantes y no alguien ajeno no a su consejo comunitario sino a la población de la cual pretende ser su vocero en el consejo directivo de CORPOGUAJIRA.

126. Para mayor claridad conviene precisar que se incurriría en desconocimiento de la exigencia al “...*allegar original o copia del documento en el cual conste la designación del miembro de la comunidad postulado como candidato*”, solo en el evento de que el aspirante no haga parte de la comunidad afrodescendiente, sin que implique irregularidad alguna que los consejos comunitarios postulen a personas que no integra la comunidad que representa, siempre y cuando, pertenezca a alguna de las **familias de ascendencia afrocolombiana**. En un asunto similar, esta Sala Electoral, concluyó:

*“Entrando en materia, la Sala advierte que la censura cautelar tiene que ver con la interpretación de los requisitos contenidos en el artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015, norma base de la convocatoria, **ya que para el demandante el candidato postulado debe ser miembro del consejo comunitario que lo postula, mientras que, por su parte el demandado considera que la norma solo exige ser miembro de una comunidad negra, independientemente del consejo que lo postule. (...)***

*En este sentido, la Sala manifiesta que tanto el reparo del actor, según el cual dicho requisito debe interpretarse como que el miembro postulado tiene que pertenecer al consejo comunitario que lo postuló, como la defensa del demandado, quien considera que solo exige ser miembro de una comunidad negra, independientemente de si pertenece al consejo que lo postule, **deben analizarse de forma pormenorizada, con el encabezado del artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 26 de mayo de 2.015, y su literal c, pues de la lectura de la convocatoria que señala vulnerada, lo que se advierte es que refiere a la “comunidad” no al “consejo comunitario”, situación que en todo caso deberá ser objeto de mayor estudio y decisión en la sentencia que ponga fin a la controversia, pero que en***

³¹ "Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones"



esta instancia procesal no es posible acceder a la medida cautelar solicitada.³² (Negrilla y subrayas fuera de texto).

127. De acuerdo con lo expuesto y toda vez que los consejos comunitarios postularon como candidatos a la señora Yohanis Mejía Mendoza y Francisco Miranda, de los cuales no se predica que no hagan parte de la comunidad negra que reside en la jurisdicción de CORPOGUAJIRA sino que el reparo recae que pertenecen a otro consejo comunitario, resulta ser una censura que carece de vocación de prosperidad pues no infringe el contenido del literal c) del artículo 2 del Decreto 1523 de 2003, norma contenida en el artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015, en los términos ya precisados.

2.7. Haber consentido el ejercicio del voto de los presidentes de los consejos comunitarios cuando esta facultad se encuentra radicada en sus representantes legales, de conformidad con la regla establecida en el artículo 2.5.1.3.4 del Decreto 1066 de 2015

128. El accionante adujo, que tres (Cascajalito, Río Tapia y Los Palenques de Juan y Medio) de los siete (7) consejos comunitarios habilitados, que participaron en la elección de la señora Johanis Mejía Mendoza como principal y del señor Francisco Miranda Serpa, acudieron con voz y voto de quien los preside y no de los representantes legales, como lo ordena el artículo 4 del Decreto 1523 de 2003 que fue compilado en el artículo 2.5.1.3.4 del Decreto 1066 de 2015, según el cual:

“Plazo para la celebración de la reunión de elección. La elección del representante y suplente, de los Consejos Comunitarios ante los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, se realizará por los representantes legales de los Consejos Comunitarios y se llevará a cabo dentro de los primeros quince (15) días del mes de septiembre del año anterior a la iniciación del período respectivo” (Negrilla fuera de texto).

129. Se debe recordar que los consejos comunitarios son una persona jurídica que ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las tierras de las comunidades negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le sean asignados por el sistema de derecho propio de cada comunidad³³.

130. En reconocimiento de su autodeterminación, se les otorgó el atributo de la personería jurídica y con éste la figura de la representación legal, la cual les permite presentar ante la ANT la solicitud de titulación, de aprovechamiento de tierras, exploración y explotación de los recursos naturales en beneficio de la comunidad y, la de elegir al representante de la comunidad al interior de las corporaciones autónomas regionales.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 16 de julio de 2020, M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Radicado No. 11001-03-28-000-2020-00053-00. Criterio reiterado en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 3 de septiembre de 2020, M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Radicado No. 11001-03-28-000-2020-00057-00.

³³ Artículo 3 Decreto 1745 de 1995.



131. Concordante con lo anterior, el artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015 estableció en su literal a) la necesidad de aportar al proceso electoral, una certificación expedida por el alcalde municipal correspondiente³⁴, en la que conste la ubicación del Consejo Comunitario, la inscripción de la Junta **y de su representante legal**.

132. Visto ello, es claro que corresponde al representante legal ejercer el derecho de participación del consejo comunitario al que representa al interior de los entes medioambientales.

133. En este caso, se tiene que los consejos comunitarios que finalmente resultaron habilitados y ejercieron su derecho al voto en la reunión del 2 de octubre de 2020, como da cuenta el acta allegada al expediente fueron:

Consejo comunitario	Votante
Cascajalito	Astrid Oñate Mejía
El Río Tapia	Alejandro Amaya Quinto
Los Palenques de Juan y Medio	Cristián Prados Sierra

134. Ahora bien, con la finalidad de establecer el cargo desempeñado por los votantes al interior de sus consejos comunitarios, se acude a la certificación expedida por el director de Afrodescendientes de la alcaldía de Riohacha, que data del 15 de enero de 2020 y que fue remitida en su oportunidad al director de CORPOGUAJIRA, según la cual:

Consejo comunitario	Representante legal
Cascajalito	Astrid Oñate Mejía
El Río Tapia	Marta Melendres
Los Palenques de Juan y Medio	Yohanis Mejía Mendoza

135. En este orden de ideas, el presunto yerro el que refiere el demandante solo se presenta en los siguientes casos:

Consejo comunitario	Votante	Representante legal
El Río Tapia	Alejandro Amaya Quinto	Marta Melendres
Los Palenques de Juan y Medio	Cristian Prados Sierra	Yohanis Mejía Mendoza

136. Respecto lo anterior, de conformidad con las pruebas allegadas al expediente se advierte el señor presidente del consejo de Río Tapias con la inscripción para participar en el proceso de elección objeto de análisis allegó copia del acta de reunión *“por medio de la cual se hace la escogencia de representantes principal y suplente ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA”*, realizada el 14 de enero de 2020 por los miembros de dicha colectividad. En la cual se aprobó que:

³⁴ Conforme el artículo 9, parágrafo 1 del Decreto 1745 de 1995, se estableció que Parágrafo 1º. Las Actas de Elección de la Junta del Consejo Comunitario se presentarán ante el alcalde municipal donde se localice la mayor parte de su territorio, quien la firmará y registrará en un libro que llevará para tal efecto, en un término no mayor de cinco (5) días. Dicha acta constituirá documento suficiente para los efectos de representación legal.



*“7. Para el proceso de elección de dicho representante **estará designado con voz y voto para elegir** y ser elegido de acuerdo a la normativa vigente, **el presidente** o cualquier miembro del consejo si se llegare a presentar algún inconveniente para la asistencia”.*

137. En el caso del consejo comunitario de Los Palenques de Juan y Medio, con la comunicación de inscripción se anunció que el presidente contaba con la “*facultad de voz y voto, amplia y suficiente para ejercer el derecho de elegir y ser elegido*”. Al respecto, debe precisarse que al expediente no se allegó copia del acta en la que conste la delegación para votar que allí se menciona, muy a pesar que la secretaria general de CORPOGUAJIRA, por petición de la magistrada ponente, certificó que “*...lo enviado a la fecha corresponde al 100 % de los antecedentes administrativos encontrados en el archivo de la corporación y que no existen otros diferentes a los remitidos*”.

138. No obstante, esta sala no encuentra la configuración de yerro alguno por el hecho de que los consejos comunitarios de Río Tapias y de Los Palenques de Juan y Medio hayan ejercido su derecho al voto por conducto de sus presidentes y no de los representantes legales pues para este juez de lo electoral, esa actuación deriva de la autonomía constitucionalmente otorgada a estas comunidades que implican que cuentan con libertad de autorregulación.

139. En lo referente a la autonomía y autorregulación a la que tienen derecho las comunidades afrodescendientes resulta oportuno traer a colación las conclusiones a las que arribó la Corte Constitucional en la sentencia C-480 de 2019:

“4.2. Conjuntamente, la Sala advierte que los mandatos de reconocimiento de la identidad y diversidad cultural de los grupos étnicos se concretan en el derecho fundamental a la autonomía y autogestión de sus “asuntos culturales, espirituales, políticos y jurídicos, en consonancia con su cosmovisión, de modo que la colectividad y sus miembros, puedan preservar el derecho a la identidad étnica”³⁵. Se trata de que existan ámbitos en donde sea posible la supervivencia cultural de los pueblos étnicos.

*En el precedente constitucional vigente, se ha precisado que el derecho a la autonomía tiene tres manifestaciones, a saber³⁶: i) la potestad a intervenir en las decisiones que las afecta como comunidad, ya sea en el estándar de participación, de consulta previa o de consentimiento previo libre e informado; ii) la representación política de los pueblos en el Congreso de la República; y iii) **la posibilidad de que se configuren, mantengan o modifiquen las formas de gobierno que permita autodeterminar y autogestionar sus dinámicas sociales**, entre ellos resolver sus disputas³⁷. Cabe resaltar que el Estado tiene vedado intervenir en esos espacios y en las decisiones que se derivan de los mismos, pues son barreras que garantizan la autonomía, la identidad y diversidad de los grupos étnicos.*

4.3. Ahora bien, la Constitución también prefigura derroteros para identificar a los titulares de esos derechos de reconocimiento a la identidad y diversidad cultural,

³⁵ Sentencia T-281 de 2019. En igual sentido, ver providencia T-315 de 2019 y T-063 de 2019. En esta última decisión se indicó que “*el núcleo esencial de la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas, según las jurisprudencia constitucional, recae en la potestad de gestionar y satisfacer sus intereses propios en el marco territorial que habitan (artículo 287 CP), por consiguiente, cualquier interferencia del Estado debe, primero, estar fundamentada en la Constitución y la ley; segundo, tratar de medidas útiles y necesarias para la protección de los derechos fundamentales o colectivos involucrados; y, tercero, ser las medidas menos gravosas para la autonomía política de dichas comunidades étnicas*”

³⁶ Sentencias T-973 de 2009, T-973 de 2014, T-650 de 2017 t T-576 de 2017.

³⁷ Sentencia T-315 de 2019

dado que, en su texto, enuncia algunas de esas colectividades, como sucede con: i) las comunidades indígenas, pues los artículos 329 y 330 de la Constitución prevén la conformación de entidades territoriales indígenas y la representación de sus territorios por medio del diseño de políticas y planes de desarrollo; ii) los grupos afrocolombianos (negros y palenqueros), dado que el artículo transitorio 55 de la Carta Política ordena al Congreso expedir una ley que reconozca a las comunidades negras que ocupan tierras baldías en las zonas rurales y ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico; y iii) el pueblo raizal, en razón de que el artículo 310 Superior establece medidas para proteger la identidad cultural de las colectividades nativas del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. /.../

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es un tratado vinculante para el Estado, de modo que es una fuente normativa relevante para precisar el alcance de los principios de reconocimiento y de protección de la identidad además de diversidad étnica y cultural de la Nación³⁸. Sobre el particular, prevé que los grupos indígenas y los pueblos tribales poseen una protección especial. Así mismo, entiende que la expresión “pueblos tribales” abarca a los grupos sociales que comparten una identidad cultural diferente de la que tiene la sociedad mayoritaria o dominante³⁹, es decir, se reconoce el derecho a la identidad cultural a colectivos distintos a los indígenas⁴⁰.

El mencionado instrumento entiende que la consulta y la participación es una oportunidad para que los grupos étnicos diversos tengan voz, se visibilicen, y con ello defiendan su cosmogonía, propongan y planteen alternativas de convivencia y pervivencia, todo ello con la finalidad de que guíen el proceso de desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades⁴¹. Aquí se defiende un modelo de progreso incluyente y de una gobernanza democrática. Este es el punto de partida para superar la discriminación que sufren tales colectivos y para desarrollar sus culturas, conocimientos, formas de producción y aprovechamiento de recursos naturales.

4.4. *La Corte Constitucional ha protegido en distintos momentos el principio de identidad y diversidad cultural, ya sea en control concreto o abstracto. En estos eventos, ha encontrado necesario prevenir o impedir toda acción que tenga la virtualidad de afectar, desconocer o anular la diversidad, la identidad e integridad cultural en cualquiera de sus manifestaciones históricas, artísticas, medicinales, sociales o de modos de vida de las comunidades étnicas diversas.*

A título de ejemplo, se ha garantizado un derecho al reconocimiento de la identidad y diversidad cultural en los siguientes ámbitos: i) la participación política de los miembros de una comunidad⁴²; ii) el acceso a la educación superior de un sujeto étnico diverso⁴³; iii) la exención de la obligación de prestar el

³⁸ Entre las providencias que le han reconocido el hacer parte del bloque de constitucionalidad *stricto sensu* pueden mencionarse las sentencias C-641 de 2012, C-915 de 2010, C-615 de 2009, C-461 de 2008 y C-208 de 2007.

³⁹ Sentencia SU-123 de 2018. En Sentencia C-359 de 2013, se precisaron los criterios fundamentales para la identificación de una comunidad tribal o grupo etno-cultural, a saber: “a. La autoidentificación y vínculo comunitario; b. Estilos tradicionales de vida; c. Cultura y modo de vida diferentes a los de los otros segmentos de la población nacional, p. ej. la forma de subsistencia, la lengua, los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales, etc.; d. Organización social y costumbres propias; y e. Normas tradicionales propias.”

⁴⁰ En la sentencia C-864 de 2008, al Corte hizo un recuento de la jurisprudencia constitucional sobre esta materia y se reafirmó que comunidades negras podían ser consideradas como grupos étnicos sujetos de especial protección constitucional: “(i) un elemento ‘objetivo’, a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien de los demás sectores sociales, y (ii) un elemento ‘subjetivo’, esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión.”

⁴¹ Sentencia SU-123 de 2018

⁴² Sentencia T-778 de 2005 estudio el caso de la participación política de una persona integrante de una comunidad indígena. En esa decisión, se dictaron órdenes para que facilitaran la participación política de la accionante que tenían la finalidad de inaplicar las normas de carácter legal que imponían barreras al ejercicio de ese derecho.

⁴³ En la Sentencia T-1105 de 2008, se favoreció a un aspirante para un cupo universitario, que ya se había agotado, con fundamento en una aplicación de un enfoque diferencial de derechos y una acción afirmativa en beneficio de una integrante de una comunidad indígena. Se argumentó que esa medida estaba promoviendo el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la comunidad étnica del caso particular.

*servicio militar⁴⁴, iv) la necesidad de respetar y garantizar la jurisdicción especial indígena⁴⁵; v) **la vigencia del autogobierno del colectivo étnico, ya sea para dirigir sus intereses o resolver sus conflictos internos⁴⁶**; vi) el diseño e implementación de las políticas y planes que benefician a las comunidades étnicas diversas⁴⁷; v) el uso y consumo de sustancias psicoactivas que tienen un significado cultural, ancestral y tradicional⁴⁸; vi) la recuperación de patrimonio cultural, arqueológico e histórico⁴⁹; y vii) el registro de marcas por parte de miembros de la sociedad dominante sobre los productos que hacen parte del saber cultural y tradicional de las comunidades étnicas diversas⁵⁰. (...)*”.

140. En este orden de ideas, no se advierte que por el hecho de que el respectivo consejo comunitario disponga que a efectos de participar en la reunión en la cual se elegirán a los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA, designen a su presidente y no al representante legal derive en una irregularidad que afecte la legalidad de la elección, por el contrario se trata de la materialización de su garantía constitucional a la autonomía con la que cuentan para garantizar su participación en procesos electorales como el analizado en esta oportunidad.

141. Para concluir, debe reiterarse que quienes participaron en el procedimiento electoral fueron acreditados como miembros de cada uno de los consejos participantes de lo que se puede concluir que no se permitió la votación de personas ajenas a éstas o que se irrespetara su voluntad, dado que, de la misma acta se extrae que postularon a los candidatos que resultaron electos y, del acto enjuiciado se puede observar que éstos fueron elegidos por unanimidad.

142. En conclusión, las consideraciones que anteceden demuestran que el acto electoral de los señores Johanis Beatríz Mejía Mendoza y Francisco Miranda

⁴⁴ Sentencia T-113 de 2009, reconoció que el colectivo indígena no tiene el deber prestar el servicio militar, en razón de su identidad étnica y cultural. Ese derecho operaba incluso cuando el ciudadano hubiese decidido aceptar el servicio militar y arrepentirse después.

⁴⁵ Sentencia T-903 de 2009

⁴⁶ Sentencias T-973 de 2009, T-201 de 2016, T-009 de 2018. En estos casos, se advirtió que la comunidad debe resolver los conflictos internos que surgen en la comunidad, de manera que el Estado no puede resolverlos en desarrollo de un paternalismo. Sin embargo, esa regla no impide que las autoridades tomen medidas para proteger los derechos fundamentales de la comunidad. En Sentencia T-103 de 2018, se advirtió que los traslados de los pacientes de una comunidad étnica a otra son un asunto de autogobierno, por eso deben ser objeto de consulta previa, situación no varía en un procedimiento de liquidación de la EPS respetiva.

⁴⁷ Sentencia T-069 de 2019. En esta ocasión se estudió la vulneración que produjo la ausencia de participación efectiva y activa en el proceso de elaboración del Programa Visión Amazonía. Se reiteró que “*El derecho a la diversidad e identidad étnica implica que el Estado debe (i) reconocer, respetar y proteger la diversidad étnica y cultural, lo cual incluye la economía de subsistencia de los pueblos indígenas; (ii) promover los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, respetando sus costumbres, tradiciones e instituciones; (iii) adoptar medidas especiales para garantizar a estas comunidades el disfrute de sus derechos y la igualdad, real y efectiva, para el ejercicio de los mismos; en concordancia deben ser protegidos ante la violación de sus derechos y asegurar que accedan a procedimientos legales efectivos*”

⁴⁸ La Sentencia C-882 de 2011 indicó que la prohibición de uso y consumo de sustancias psicoactivas y de estupefacientes no cobija a los territorios indígenas ni a sus miembros, debido a su diferencia cultural e identidad étnica. Inclusive, señaló que aplicar esa interdicción implicaría vaciar de contenido su espiritualidad y prácticas religiosas, así como desconocer los derechos de participación reconocidos a través de la consulta previa. En el mismo sentido, en Sentencia T-357 de 2018, se afirmó que el consumo y la producción de la hoja de coca en el territorio de las comunidades indígenas es un desarrollo de los principios de diversidad y autonomía étnica.

⁴⁹ En la Sentencia SU-649 de 2017, se indicó que “*indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas. Correlativamente, los Estados deben adoptar medidas para obtener la restitución de los bienes culturales indígenas que actualmente se encuentren en otro Estado.*”

⁵⁰ En Sentencia T-477 de 2012, la Sala Tercera de Revisión consideró que no puede ser objeto de registro marcario los conocimientos tradicionales indígenas, por ejemplo su simbología, mitos, vestimentas, cantos, en la comercialización de productos relacionados con la hoja de coca por personas ajenas a dicho colectivo social. Además señaló que el derecho a la identidad cultural es una garantía básica de las comunidades étnicas para que se respete su forma de ver el mundo. Y preciso que el conocimiento tradicional hace parte de la identidad cultural de las comunidades étnicas, pues es un patrimonio intangible.



Serpa, como representantes principal y suplente, respectivamente, de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA debe ser anulado por no haber permitido la participación de los consejos comunitarios: i) Afropeña; iii) Juana Aragón; iii) Negros y Cimarrones de la Gran Vía de Los Remedios; iv) Comunidad Negra de Matitas Celinda Arévalo; v) La Cimarrona; vi) Las Palmas – Rafael María Gómez; vii) Ancestral de Cerro Peralta; viii) Comunidad Negra por la reivindicación de los afrodescendientes del corregimiento de Palomino -Coreafro ix) Los Santanas; x) Camino Hacia el Desarrollo; xi) La Punta de los Remedios – Laurenao Moscote y; xii) Comunidad Lourdes Muñiz, los cuales sí cumplieron con el requisito establecido en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015.

143. Así mismo, debe concluirse que el acto electoral demandado no incurre en los vicios alegados por el acto relacionados con i) permitir la votación de personas que no pertenecen a la comunidad, en desconocimiento del literal c) del artículo 2 del Decreto 1523 de 2003 y, ii) haber consentido el ejercicio del voto de los presidentes de los consejos comunitarios cuando esta facultad se encuentra radicada en sus representantes legales, de conformidad con la regla establecida en el artículo 2.5.1.3.4 del Decreto 1066 de 2015, conforme las razones señaladas.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en uso de facultades constitucionales y legales,

RESUELVE:

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto de elección de los representantes principal **JOHANIS BEATRÍZ MEJÍA MENDOZA** y suplente **FRANCISCO MIRANDA SERPA**, de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA, decretada por esta corporación mediante auto de 18 de febrero de 2021.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad del acto de elección de los señores **JOHANIS BEATRÍZ MEJÍA MENDOZA** y **FRANCISCO MIRANDA SERPA**, como representantes principal y suplente, respectivamente, de las comunidades negras ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente





LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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