



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

CONSEJERA PONENTE: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

Expediente: 11001-03-28-000-2015-00028-00
Demandante: Alexy Espitia Martínez
Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL como representantes, principal y suplente, respectivamente, de las Comunidades Indígenas ante el Consejo Directivo de Corpourabá

Asunto: Fallo electoral de única instancia

Una vez agotados los trámites del proceso y no advirtiéndose la presencia de nulidad que impida abordar el fondo del asunto, corresponde a la Sala proferir fallo de única instancia dentro del proceso de nulidad electoral iniciado por **Alexy Espitia Martínez** contra la elección de **ABEL DOMICO DOMICO y NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL** como representantes principal y suplente, respectivamente, de las Comunidades Indígenas ante el Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (en lo sucesivo, Corpourabá).

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA

1. Pretensiones



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

Se anule el acto de elección de los señores **ABEL DOMICO DOMICO** y **NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL**, como representantes, principal y suplente, respectivamente, de las Comunidades Indígenas ante el Consejo Directivo de Corpourabá, contenido en el acta No. 100-01-04-38-0154-2015 de 7 de septiembre de 2015 de dicha entidad; especialmente en la parte que expresa que las comunidades de “...Nariquizabi, Antado, Karrazal, Karra [y] Doquerazabi votan en unanimidad...” (fl. 8) por los demandados. También pidió que se declarara la nulidad de la convocatoria.

2. Soporte fáctico

De lo consignado en el libelo, se extrae lo siguiente:

El literal f) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993¹ dispone que en los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales habrá “*un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias, tradicionalmente asentadas en el territorio de la jurisdicción de la corporación, elegido por ellas mismas*”.

Esta directriz fue reglamentada por la Resolución No. 128 de 2000 del entonces Ministerio del Medio Ambiente.

Corpourabá, sin exigir mayores requisitos para su concurrencia, convocó a las comunidades indígenas de su jurisdicción a una reunión que se llevaría a cabo el 7 de septiembre de 2015 a las 2:05 p.m. en el auditorio de la Corporación, en el municipio de Apartadó (Antioquia), para elegir al referido representante y a su suplente, durante el período comprendido entre el 1° de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019.

Dicha convocatoria fue publicada en dos oportunidades distintas en el periódico “El Mundo”, y el mismo número de veces en el programa “Voces Ambientales” de la emisora “Apartadó Stéreo”. Así mismo, en el sitio Web de Corpourabá.

¹ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.



Durante la audiencia de elección celebrada el 7 de septiembre de 2015, varias de las comunidades indígenas asistentes fueron excluidas de la votación por no haberse registrado previamente.

Finalmente, en la mencionada diligencia, con la participación de 5 comunidades –todas de Dabeiba–, resultó electo el señor **ABEL DOMICO DOMICO** y, como su suplente, el señor **NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL**. De ello quedó constancia en el acta No. 100-01-04-38-0154-2015 de 7 de septiembre de 2015.

3. Normas violadas y concepto de violación

El demandante considera que el mencionado acto de elección se encuentra viciado de nulidad por lo siguiente:

3.1. Violación de las normas constitucionales en las que debió fundarse

El proceso de convocatoria llevado a cabo por Corpourabá contravino los artículos 1°, 2°, 8° 10° y 40 de la Constitución Política y los artículos 2° y 6° del Convenio 169 de la OIT², por carecer de eficacia, al desconocer el “... *contexto social, cultural, económico y geográfico...*” (fl. 8) de las comunidades indígenas de su jurisdicción.

Dicha entidad no debió limitarse a dar cumplimiento formal al trámite prescrito en la norma reglamentaria de la elección, sino que debió acudir a fórmulas sustantivas que garantizaran la participación del mayor número de comunidades.

En términos de eficacia, las comunidades no fueron convocadas, si se tiene en cuenta que **(i)** la emisora en la que se publicó la invitación a la reunión de elección no puede ser escuchada por todas las comunidades, por razones de cobertura; **(ii)** los avisos en el diario “El Mundo” son pequeños e ilocalizables; **(iii)** la página Web de Corpourabá le resulta inalcanzable a muchos de sus miembros, bien porque no saben leer o porque no tienen acceso a ese tipo de fuentes, y **(iv)** las

² Organización Internacional del Trabajo.



comunidades indígenas de su jurisdicción están asentadas en zonas remotas y de difícil acceso.

En síntesis, “... las comunicaciones convencionales usadas por Corpourabá no [tenían] cómo llegar...” (fl. 4). Muestra de ello, es que a la reunión de elección solo asistieron 10 comunidades, de las muchas interesadas.

Por tanto, para garantizar su concurrencia, era necesario financiarlas y acudir a otros mecanismos; como llamadas, visitas, coordinación con líderes indígenas, reuniones en diferentes sedes y empleo de “interlocutores bilingües”.

3.2. Violación de las normas reglamentarias en las que debió fundarse (Resolución No. 182 de 2000 del entonces Ministerio del Medio Ambiente)

El acto de convocatoria quebrantó lo dispuesto por el artículo 1° de la Resolución No. 182 de 2000, que señala que en la convocatoria pública se indicarán los requisitos para participar en la elección. Ello, por cuanto Corpourabá, en el mencionado documento, no especificó a las comunidades indígenas ninguna condición o requisito para concurrir a la reunión prevista para el 7 de septiembre de 2015, siendo su deber hacerlo.

Por el mismo motivo, sin preverse exigencias en la convocatoria, no podían excluirse de la correspondiente reunión de elección de representantes a las comunidades que no se hubieran registrado previamente para la misma, pues, en todo caso, de evidenciarse requisitos en el escrito de convocatoria, estos serían predicables de los candidatos, mas no de las comunidades.

B. CONTESTACIONES

Los demandados **ABEL DOMICO DOMICO y NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL**, al igual que Corpourabá, contestaron extemporáneamente la demanda, mediante escritos que, dicho sea de paso, guardan identidad tanto en su forma como en su contenido.

C. TRÁMITE DEL PROCESO



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

Previo a admitir la demanda, la Consejera Ponente, en auto de 27 de octubre de 2015, requirió al Director de Corpourabá para que remitiera copia auténtica, legible e íntegra del acta de reunión contentiva del acto de elección acusado, con las constancias de publicación, notificación o ejecución o, a falta de esto último, el informe respectivo (fl. 38).

Mediante auto de 5 de noviembre de 2015 se admitió la demanda y se dispuso la notificación de los demandados, de Corpourabá, del Ministerio Público y del demandante, y también que se informara a la comunidad en general de la existencia del proceso (fl. 60). Lo anterior, en los términos del art. 277 del CPACA.

D. AUDIENCIA INICIAL

Con auto de 9 de febrero de 2016 se fijó como fecha para la audiencia inicial el 19 de febrero de 2016.

Durante la misma, se respetaron las etapas previstas por el CPACA: se declaró saneado el trámite adelantado, no hubo excepciones previas que resolver, se fijó el litigio y se decretaron las pruebas pertinentes (fls. 219-229).

Cabe destacar que el litigio quedó fijado de la siguiente manera:

Determinar si el acto de elección de los señores **ABEL DOMICO DOMICO** y **NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL** como representantes de las Comunidades Indígenas, principal y suplente, respectivamente, ante el Consejo Directivo de Corpourabá, contenido en el acta No. 100-01-04-38-0154-2015 de 7 de septiembre de 2015 de dicha entidad es nulo por violación a las normas constitucionales y reglamentarias en las que debió fundarse, de acuerdo con el concepto de violación reseñado en la audiencia inicial, que coincide con lo reseñado en el capítulo “1.1.3.” de la presente sentencia.

E. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1. Concepto del Ministerio Público



El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado considera que los cargos de la demanda no están llamados a prosperar (fls. 331-342).

Frente a la violación de normas constitucionales, indicó que el actor no probó cuántas ni cuáles fueron las comunidades indígenas afectadas con el trámite de convocatoria, y tampoco que la cobertura del medio radial empleado fuera insuficiente.

Manifestó que de las 12 que manifestaron su interés en participar solo asistieron 5, lo cual demuestra “... la conducta desdeñosa de los postulados que al no asistir renuncian al derecho legítimo que les asistía de elegir a su representante...” (fl. 338). Igualmente, precisó que no se deben confundir “... los asentamientos indígenas con las comunidades propiamente...” (fl. 338).

En punto al incumplimiento de la Resolución No. 128 de 2000 del Ministerio de Ambiente por presuntamente no haberse precisado en la convocatoria los requisitos para participar de la elección, el Ministerio Público expuso que, contrario a lo dicho por el demandante, sí se especificaron las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que se llevaría a cabo la reunión de elección.

2. Alegatos de Corpourabá

Su apoderada pidió que se negaran las pretensiones de la parte actora porque la entidad agotó a cabalidad el procedimiento descrito en la Resolución No. 128 de 2000, apelando además a medios de difusión que no estaba obligada a emplear (radio y página web). Informó que las comunidades que no acreditaron los requisitos señalados en la convocatoria fueron excluidas, conforme devenía de dicha normativa, e insistió en que “... hubo inscripción de un número considerable de comunidades indígenas de la jurisdicción al proceso de elección...” (fl. 329).

3. Alegatos del demandante Alexy Espitia Martínez

Dentro del término del traslado de las pruebas, en escrito presentado de manera conjunta con su apoderado (fls. 282-285),



cuestionó el informe presentado por Corporuabá³ sobre las comunidades asentadas en los territorios de su jurisdicción. Para ello, se basó en una certificación de la Organización Indígena de Antioquia (OIA), **la cual pidieron tener como prueba**, y que difiere de aquella el número de comunidades y resguardos.

También reparó la certificación enviada por la emisora Apartadó Stereo⁴ y la convocatoria efectuada a través de prensa escrita porque la difusión se hizo en castellano y no en lengua nativa, y porque no se acreditó que estos medios tuvieran cobertura en todos los territorios involucrados.

En la oportunidad para alegar de conclusión, su apoderado insistió en la prosperidad de la demanda.

Se refirió a los alegatos de conclusión presentados por Corpourabá, para manifestar que solo abarcan razones de legalidad y nada dicen sobre los motivos constitucionales que alentaron el ejercicio de la presente acción contenciosa y que, según dijo, atañen a la protección de las comunidades indígenas afectadas y sus territorios.

Lo propio hizo frente a la intervención del Ministerio Público, al afirmar que “... *toda la convocatoria fue un mero ritual formal...*” ya que los avisos en prensa escrita, en la página web de Corpourabá y en el medio radial fueron ineficaces para comunicar a las comunidades indígenas el proceso electoral en cuestión, bien sea por razones de lenguaje, cobertura o facilidad de acceso.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sección es competente para conocer de la acción electoral, de conformidad con lo previsto por el numeral 3° del artículo 149 del C.P.A.C.A y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999 de la Sala Plena del Consejo de Estado,

³ Acatando lo requerido en la audiencia inicial.

⁴ Ibídem.



modificado por el Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003 de la esta Corporación.

2. Problema jurídico a resolver

Como quedó plasmado en la fijación del litigio, el problema jurídico se contrae a determinar si el acto de elección de los señores **ABEL DOMICO DOMICO** y **NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL** como representantes de las Comunidades Indígenas, principal y suplente, respectivamente, ante el Consejo Directivo de Corpourabá, contenido en el acta No. 100-01-04-38-0154-2015 de 7 de septiembre de 2015 de dicha entidad, es nulo por violación a las normas constitucionales y reglamentarias en las que debió fundarse, reseñadas en acápite anterior.

3. Cuestión previa

La parte demandante, durante el traslado de las pruebas decretadas, allegó una certificación de la Organización Indígena de Antioquia (OIA), **que pidió tener como prueba.**

Tal solicitud será denegada, comoquiera que dicho documento no fue aportado de manera oportuna al plenario ya que, en principio, esa prueba debía presentarse junto con la demanda y, ahora tal aporte resulta extemporáneo.

Ahora bien, es cierto que con ella se busca controvertir el informe suministrado por Corpourabá, decretado de oficio en la audiencia inicial. No obstante, el artículo 213 del CPACA previene que “... [e]n todo caso, dentro del término de ejecutoria del auto que decreta pruebas de oficio las partes podrán aportar o solicitar, por una sola vez, nuevas pruebas, siempre que fueren indispensables para contraprobar aquellas decretadas de oficio”.

Por tanto, si el actor o su apoderado querían hacer valer la certificación de la OIA –o cualquier otro documento– por considerar que ilustra mejor el panorama de las comunidades indígenas en el territorio de jurisdicción de Corpourabá debían hacerlo en los términos de la precitada norma.



4. Caso concreto

En la audiencia inicial se relacionó primero el concepto de violación atinente al desconocimiento de las normas constitucionales en las que debía fundarse el acto de elección acusado, y en segundo lugar, la presunta infracción de la Resolución No. 182 de 2000, emanada del entonces Ministerio del Medio Ambiente. Por tal, en ese orden pasará a abordarlo la Sala, no sin antes precisar que aunque el acto definitivo es el que se concreta en el acta de reunión de 7 de septiembre de 2015, es posible examinar la convocatoria como parte del trámite dentro del cual se produjo.

4.1. Sobre la violación de las normas constitucionales en las que debió fundarse el acto demandado

De acuerdo con el planteamiento del actor, el proceso de convocatoria adelantado por Corpourabá no fue eficaz para enterar a las comunidades indígenas asentadas en los territorios de su jurisdicción de la reunión de elección que se celebraría el 7 de septiembre de 2015.

En este proceso informativo se emplearon 2 publicaciones en el diario “El Mundo” y en la emisora “Apartadó Stereo” el 24 de julio y el 10 de agosto de 2015, así como en la página web de Corpourabá. **Cabe decir que este aspecto no se encuentra en discusión, toda vez las partes coincidieron en él.**

La controversia estriba en la validez constitucional de tales medios y su alcance, teniendo en cuenta el contexto de las comunidades indígenas ubicadas en los territorios de la corporación autónoma en cuestión, que, según se acusa, disminuyeron sus posibilidades de participación efectiva.

Para el actor, Copourabá debió ir más allá de lo que le imponía la Resolución No. 128 de 2000, para asegurarse que la convocatoria llegara a todas y cada una de las comunidades involucradas en el proceso electoral.

Esto lo sustentó en que **(i)** la emisora en la que se publicó la invitación a la reunión de elección no puede ser escuchada por



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

todas las comunidades, por razones de cobertura; **(ii)** los avisos en el diario “El Mundo” son pequeños e ilocalizables; **(iii)** la página web de Corpourabá le resulta inalcanzable a muchos de sus miembros, bien porque no saben leer o porque no tienen acceso a ese tipo de fuentes, y **(iv)** las comunidades indígenas de su jurisdicción están asentadas en zonas remotas y de difícil acceso.

(i) Las publicaciones en la emisora Apartadó Stereo

Sobre este punto, es menester recordarlo establecido en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993⁵ en torno a la representación indígena en los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales:

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

(...)

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

De ahí que no puede ser cualquier comunidad la que participe en defensa de tal interés, sino las tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de Corpourabá.

De acuerdo con el inciso 2° del artículo 40 de la misma ley:

“La jurisdicción de CORPOURABA comprende el territorio de los municipios de San Pedro de Urabá, San Juan de Urabá, Arboletes, Necoclí, Turbo, Vigía el Fuerte, Murindó, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Uramita, Dabeiba, Frontino, Peque, Cañasgordas, Abriaquí, Giraldo, y Urao en el Departamento de Antioquia. Tendrá su sede principal en el Municipio de Apartadó, pero podrá establecer las subsedes que considere necesarias”.

⁵ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

De acuerdo con la certificación remitida por la gerente de la emisora Apartadó Stereo (fls. 241 y 246), el alcance geográfico de cubrimiento de ese medio radial:

“... abarca todos los municipios de la región de Urabá con cada uno de sus corregimientos: sectores veredales del municipio de Mutatá, Cauchera, Pabarandocito, Belén de Bajirá, Chigorodó, Barranquillita, Carepa, Zungo, Apartadó, El Reposo, Nueva Colonia, Currulao, Turbo, Necoclí, El Totumo, al igual que en parte del Urabá Chocoacno, resaltando los municipio de Acandí, Ungía, Río Sucio, el Carmen del Darién y Murindó”.

Esta evidencia descarta el aserto ofrecido por el demandante, y merece plena credibilidad al no haber pruebas que la refuten, más allá del dicho de aquel durante la etapa procesal en la que la misma le fue trasladada, en la que reprocha que la convocatoria se haya hecho en castellano, sin una traducción a la lengua aborigen y que aparezcan solo 7 municipios con presencia indígena, quedando por fuera 8.

En relación con tales afirmaciones, la Sala precisa que la imperiosidad de una traducción en la difusión realizada en ese medio constituye un argumento que solo fue puesto de presente dentro del término del traslado probatorio, razón por la cual, en aras de garantizar el derecho de contradicción de las demás partes en contienda, no puede ser tenido en cuenta por la Sala, al no ser ofrecido de manera oportuna, esto es, al momento de la presentación de la demanda.

Cabe recordar que si bien el actor en su escrito iniciático se refiere a la necesidad de “interlocutores bilingües”, lo hizo refiriéndose a lo que consideró como una mejor opción de convocatoria, que en su sentir debía incluir llamadas, visitas, coordinación con líderes indígenas y reuniones en diferentes sedes, pero en ningún momento cuestionó el idioma en el que se publicó el aviso radial.

Por otro lado, sobre el hecho de que solo aparezcan 7 municipios con presencia indígena, es de resaltar, en primer lugar, que en la certificación mencionada figuran son las zonas veredales de los municipios que en ella se relacionan, pues,



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

previamente, la Gerente del referido medio expresa que cuenta con cobertura en todos los municipios del Urabá.

Empero, más allá de lo anterior, es lo cierto que la georreferenciación de las comunidades indígenas, tal y como lo pretende el accionante recae en el campo de la especulación, pues no se respalda en pruebas válidamente allegadas al proceso, toda vez que la confrontación que realiza parte de la certificación de la OIA que, según se analizó en el acápite de “cuestión previa”, no puede ser admitida.

En ese orden de ideas, la difusión por el medio radial, que, valga recordar, en los términos del reglamento de la convocatoria es facultativa, ha de entenderse, de acuerdo con las probanzas del proceso, que no vicia la convocatoria acusada.

No obstante lo anterior, la Sala considera importante detenerse en el tema del bilingüismo de las comunidades para efectuar algunas precisiones, tal y como se sigue.

En punto a las presuntas dificultades de lenguaje, es oportuno expresar que el artículo 10° de la Constitución Política consagra que “[e]l castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos **son también oficiales** en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será **bilingüe**”.

A su turno, el artículo 68 Superior prescribe que “... [l]as integrantes de los grupos étnicos **tendrán derecho** a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural”.

En perspectiva con esas y otras premisas constitucionales, el legislador expidió la Ley 115 de 1994⁶, en la que consagró principios fundantes de la etnoeducación; en lo concerniente a sus fines, en el artículo 56, estableció:

*“... la educación en los grupos étnicos estará orientada por los principios y fines generales de la educación establecidos en la presente Ley y tendrá en cuenta además los criterios de integridad, **interculturalidad, diversidad lingüística**, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad. Tendrá como finalidad afianzar los procesos de*

⁶ Por la cual se expide la Ley General de Educación.



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura”.

De la lengua materna de los grupos étnicos –como lo son las comunidades indígenas–, en el artículo 57, señaló:

“Artículo 57º.- Lengua materna. En sus respectivos territorios, la enseñanza de los grupos étnicos con tradición lingüística, propia será bilingüe, tomado como fundamento escolar la lengua materna del respectivo grupo, sin detrimento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 21 de la presente Ley”.

De este marco normativo emerge la existencia de una regla general que consagra derechos en favor de las comunidades y obligaciones a cargo del Estado, que le imponen la implementación de procesos educativos, como derecho de aquellas, bajo el respeto de su lengua vernácula, pero al mismo la enseñanza del castellano.

Ahora, ello tampoco puede emplearse como una patente de curso para ignorar las realidades de nuestro país, ni para eludir el hecho de que, por diversos factores, existen casos en los que tales objetivos no se han alcanzado, y que el respeto por la Constitución Política y los compromisos internacionales adquiridos por Colombia, entre los que destaca el Convenio 169 de la OIT, la obligan a adoptar medidas tendientes a garantizar igualmente la identidad cultural de las comunidades indígenas y sus tradiciones ancestrales, incluyendo sus lenguas nativas.

Al respecto, esta Sala considera relevante resaltar que una de las obligaciones que adquirió el Estado colombiano al ratificar el Convenio 169 de la OIT fue la de adoptar *“disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas”*⁷. Una de las formas de materializar esta obligación general se encuentra establecida en el artículo 30 del mismo Convenio el cual establece que:

“Artículo 30. 1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de

⁷ Numeral 3 artículo 28 Convenio 169 de la OIT.



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos”.

Lo anterior implica que las autoridades estatales deben ejercer un enfoque diferenciado en la aplicación de las normas que le atañen a las comunidades indígenas o tribales, en el sentido que no es suficiente con que se aplique la norma de forma regular, sino que se debe tener en cuenta las particularidades de estos grupos para que la comunicación y el ejercicio de sus derechos sea posible.

En el caso particular de los mecanismos que se utilicen para comunicar a las comunidades indígenas o tribales sobre eventos o situaciones que les atañen, es importante que la autoridad tenga en cuenta no solo el idioma de la comunidad, sino también que el método empleado sea uno que sea acorde con los usos y costumbres de las mismas, pues de no ser así se corre el riesgo de que el mensaje o información que se desea transmitir no sea adecuada y efectivamente comunicado a la comunidad.

Ahora bien, es de advertir que, a pesar de que la Sala es consciente de las obligaciones descritas anteriormente, en el presente caso, vistos los documentos y pruebas que obran en el proceso, no existe certeza de tal afectación para los propósitos de la demanda de nulidad electoral, pues el libelista se limitó a plantear una serie de acusaciones, dándolas por verdades, pero sin el menor grado de concreción o documentación, dado que nunca señaló con oportuna claridad cuáles fueron las comunidades que se vieron excluidas de la convocatoria o cuyos derechos de participación fueron desconocidos.

Empero, más allá de tal aspecto, y tomando en consideración que los límites de la congruencia judicial impiden a la Sala derivar del lenguaje empleado en el aviso radial una razón de nulidad del acto de elección acusado y que su vocación para anular el acto de elección debe ser descartada, no puede



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

desconocerse la realidad de las comunidades y las garantías superiores que les asisten, razón por la cual, en aras de privilegiarlas, se **exhortará** a Corpourabá para que, en lo sucesivo, también difunda la convocatoria a los procesos electorarios que conciernen a las comunidades indígenas de su jurisdicción en las lenguas oficiales en sus territorios, empleando, además, canales de difusión que sean más acordes con las características propias de estos grupos, a efectos de potenciar su participación en tales espacios, considerando la posibilidad de coordinar previamente con ellas los mecanismos que les resulten de mayor idoneidad.

(ii) Las publicaciones en el diario El Mundo

El demandante califica las publicaciones en el diario El Mundo de “... *pequeños y casi ilocalizables avisos...*” (fl 4).

De esa censura, lo primero que se hace evidente es que el actor en ningún momento cuestiona la cobertura ni el alcance de ese medio de difusión. La inconformidad radica, al parecer, en el tamaño de las publicaciones.

Sobre el particular, hay que destacar que no existe normatividad o máxima jurídica alguna que imponga a Corpourabá disponer de unas dimensiones específicas en el diario que utilice para publicar el aviso.

Una discusión de esta índole no comporta ningún escenario de eventual quebrantamiento de garantías constitucionales, pues lo que se busca proteger con ello es el principio de publicidad como motor de garantía de acceso a la participación efectiva de las comunidades.

Luego, para la Sala es claro que el tamaño del aviso no es relevante, siempre que este documento cumpla con su propósito, cual es el de invitar a las comunidades indígenas o etnias habilitadas para participar de la elección de sus representantes ante la corporación autónoma.



Así, de una censura como la que se estudia, no es posible concluir que hubiese una violación de máximas superiores que lleve a la nulidad del acto de elección acusado.

(iii) La publicación en la página web de Corpourabá

En lo que toca a la efectividad de la publicación en la página web de Corpourabá, cuya existencia no ha sido entreverada, el actor afirma que se trata de un medio inalcanzable para las comunidades, “... *en parte porque ellas no leen ese tipo de fuentes, en gran medida porque no saben leer ya que son culturas ágrafas y en parte por falta física de acceso a ese tipo de fuentes...*” (fl. 4).

En torno a ello, hay que decir que la publicación por medios electrónicos tampoco se erige en un deber de estricto acatamiento oponible a la entidad convocante, lo cual, sumado a las consideraciones anteriores, demuestra, en contravía de lo señalado por la parte demandante, el interés por garantizar que la convocatoria se diera a conocer, pues a pesar de que la norma solo la obliga a dar aviso en diarios de circulación nacional o regional, acudió simultáneamente a otras fuentes para propagar la información sobre la reunión de elección y los requisitos del caso.

Es claro que la publicación en la página web de Corpourabá ni siquiera era obligatoria, pero, en todo caso es lo cierto que no existe certeza sobre cuáles habrían sido las comunidades que se vieron afectadas con la forma en la que se realizó la convocatoria por no enterarse de la misma, y mucho menos, en qué forma su participación hubiese variado el resultado de la elección.

El examen de la Sala no puede desembocar en la constitucionalidad en abstracto de una norma reglamentaria ni un procedimiento determinado, ya que, indefectiblemente, su objeto es la permanencia o no en el mundo jurídico del acto de elección demandado.

(iv) Ubicación remota, difícil acceso de las comunidades y procedimiento propuesto por el demandante



El último planteamiento a abordar tiene que ver con la propuestas del accionante para lo que consideró un proceso garantista y respetuoso de los derechos de las comunidades indígenas, que implicaba financiarlas y acudir a otros mecanismos; como llamadas, visitas, coordinación con líderes indígenas, reuniones en diferentes sedes y empleo de “interlocutores bilingües”.

El tema de la financiación lo hace surgir el actor de lo contemplado en los artículos 2° y 6° del Convenio 169 de la OIT, exigible en virtud del bloque de constitucionalidad, los cuales, en lo pertinente, prevén:

“Artículo 2o.

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.

(...)

Artículo 6o.

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

(...)

c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin...”

En lo que concierne al aspecto económico, fuerza destacar que la alusión a medios y recursos no necesariamente debe asociarse a



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

la entrega de sumas de dinero a las comunidades, comoquiera que esto también puede concretarse con la disposición de plataformas y escenarios que sirvan como vehículos para la materialización de sus derechos.

Así, por ejemplo, se garantiza la igualdad de derechos y oportunidades de las comunidades indígenas dándoles voz y voto en las corporaciones públicas que adelanten proyectos en los territorios donde se asientan; o también, disponiendo medidas que impidan la usurpación de tales espacios, como lo es la previa inscripción y acreditación de las comunidades electoras, tal y como ha ocurrido en este caso, ya que, de lo contrario, se correría el riesgo de que otras ajenas al proceso o, peor aún, personas que no tenga la calidad de indígenas, terminen asumiendo sus roles.

En el mismo sentido, se aviene a la noción de medio, la posibilidad, que en efecto tienen, de disponer la forma en la que se realiza la elección, toda vez que la única función atribuida para ello a Corpourabá es la de convocarlas.

Respecto de los métodos que el actor considera que dicha entidad debió emplear para la convocatoria, es preciso advertir que, de considerarse que existen mejores alternativas, no puede ser el proceso de nulidad electoral en el que se busquen escenarios para potenciar tales procesos, comoquiera que su finalidad es la de controlar la legalidad⁸ de los actos de elección y no definir qué modelo podría ser el más efectivo para un determinado trámite electoral.

Por último, cabe destacar que el libelista no comprobó que las comunidades no hubieran podido asistir a la reunión de elección por dificultades de transporte o por su posición geográfica, pues para que una circunstancia como esa pueda tenerse como razón de anulación de un acto de elección, es necesario contar con los medios de convicción suficientes, pues su inasistencia puede estar asociada a otro tipo de razones que no corresponde a la Sala suponer o presumir.

⁸ Entendida en sentido amplio, es decir, tomando como parámetro de confrontación toda la jerarquía de normas que integran el ordenamiento jurídico.



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

4.2. Sobre la violación de las normas reglamentarias en las que debió fundarse (Resolución No. 182 de 2000 del entonces Ministerio del Medio Ambiente) el acto demandado.

A juicio de la parte accionante, el acto de convocatoria que culminó con la elección de **ABEL DOMICO DOMICO** y **NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL** como representantes, principal y suplente, respectivamente, de las Comunidades Indígenas ante el Consejo Directivo de Corpourabá, período 2016-2019, quebrantó lo dispuesto por el artículo 1° de la Resolución No. 182 de 2000, que señala que en la convocatoria pública se indicarán los requisitos para participar en la elección.

Pues bien, sea lo primero advertir que el artículo 26 de la Ley 99 de 1993⁹ determina la forma en la que se integran los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales, y en su literal f) precisa:

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

(...)

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

Mediante la Resolución No. 128 de 2000, el entonces Ministerio de Ambiente reglamentó dicho literal, y en el artículo 1° de esa norma consagró la forma en la que se debía adelantar la convocatoria para proveer dicho asiento:

*“Artículo 1. Convocatoria. Para la elección de los representantes y de los suplentes de las comunidades indígenas o etnias ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, el Director de la Corporación invitará a aquellas mediante convocatoria pública, en la cual **se indicarán los requisitos para participar en la elección**, así*

⁹ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

como el lugar, día, hora límites para la recepción de los documentos requeridos.

Igualmente, deberá indicarse el lugar, fecha y hora para la celebración de la reunión en la cual se hará la elección.

La convocatoria, se publicará en dos oportunidades en un diario de amplia circulación nacional o regional. La primera con treinta (30) días y la segunda con veinte (20) días de anterioridad a la fecha establecida para la celebración de la reunión de elección y en lo posible se difundirá por medio radial, televisivo o cualquier otro medio de comunicación”.

Es este último trámite el que, según el actor, no se surtió a cabalidad, pues, en su criterio, Corpourabá, en el documento de convocatoria, no especificó a las comunidades indígenas ninguna condición o requisito para concurrir a la reunión de elección prevista para el 7 de septiembre de 2015, siendo su deber hacerlo.

Nótese que no se cuestiona quién firmó el aviso, ni las condiciones de modo tiempo y lugar de dicha reunión, sino los requisitos exigidos a sus potenciales destinatarios, por tal motivo, la Sala habrá de referirse únicamente a ese aspecto, en acatamiento del deber de congruencia que emana de la protección al debido proceso que concierne a todos los sujetos procesales en disputa.

Al respecto, conviene ilustrar que en el expediente obra escrito de convocatoria, sin fecha, firmado por Gabriel Ceballos Echeverri, anterior Director General de Corpourabá (fls. 17-18), del siguiente tenor, que fue publicado en el periódico El Mundo los días 24 de julio y 10 de agosto de 2015 (fls 20-21):

“EL DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL URABÁ – CORPOURABÁ

CONVOCA

A las Comunidades Indígenas del área de jurisdicción de CORPOURABÁ a una reunión que se llevará a cabo el día lunes 07 de septiembre de 2015 a las 2:05 p.m. en el Auditorio de la Corporación ubicado en la calle 92 No. 98-39 Barrio Manzanares, del municipio de Apartadó, Antioquia, **para elegir un (1) representante principal y un**



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

(1) suplente al Consejo Directivo de CORPOURABÁ para el periodo comprendido entre el 1 de Enero de 2016 y el 31 de Diciembre de 2019.

Los candidatos deberán entregar en la Subdirección Jurídica Administrativa y Financiera de la Corporación, en la dirección arriba citada, con fecha límite martes 18 de agosto de 2015, hasta las 4:30 p.m. los siguientes documentos **de acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 128 de 2.000:**

a) Certificado expedido por la Dirección General de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior o de la entidad que haga sus veces, en el que conste: denominación, ubicación, representación legal y los demás aspectos necesarios para identificar la comunidad o etnia.

b) Copia del acta de reunión en la que conste la designación del miembro de la comunidad o etnia postulado como candidato. El candidato podrá ser el representante legal u otro miembro de la comunidad o etnia.

GABRIEL CEBALLOS ECHEVERRI

Director General” (negritas y subrayas propias).

En lo que interesa al *sub examine*, el artículo 1° de la Resolución en comento precisa textualmente que en el aviso de convocatoria “... **se indicarán los requisitos para participar en la elección...**”, pero no señala a quién se indicarán –que es lo que cuestiona el demandante–, esto es, si a **las comunidades o a los candidatos**.

Para responder ese interrogante, resulta imperioso acudir al artículo 2° de la norma *ejusdem*, que a la letra dice:

“Artículo 2. Requisitos. **Las comunidades indígenas o etnias** tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la corporación, **que aspiren a participar en la elección** de sus representantes al Consejo directivo, allegarán a la Corporación Autónoma Regional respectiva, con anterioridad mínima de quince (15) días a la fecha establecida para la reunión de elección, los siguientes documentos:

a) Certificado expedido por la Dirección General de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior o la entidad que haga sus veces, en el cual conste: denominación, ubicación, representación legal y los demás aspectos que sean necesarios para identificar la comunidad o etnia respectiva.

b) Copia del acta de la reunión en la cual conste la designación del miembro de la comunidad o etnia postulado como candidato. El candidato podrá ser el representante legal u otro miembro de la comunidad o etnia” (negritas y subrayas propias).



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

Así mismo, el artículo 3° ibídem plantea:

*“Artículo 3. Revisión de la documentación. La corporación revisará los **documentos presentados por las comunidades indígenas** o etnias con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo anterior. Realizada la revisión, la Corporación elaborará el respectivo informe, el cual será presentado el día de la reunión de la elección”.*

Como puede verse, la norma hace alusión a los requisitos que deben acreditar **las comunidades** para poder participar de la elección de sus representantes ante el Consejo Directivo de la corporación autónoma regional, en este caso Corpourabá.

Ahora, si se mira con detenimiento el aviso de convocatoria transcrito en líneas anteriores, se observa que aunque se convoca a las comunidades, se habla de los documentos que los **candidatos** deben presentar; empero, no cabe duda que estos son los mismos que la Resolución No. 128 de 2000 exige a las **comunidades**.

Se trata, entonces, de una imprecisión que en nada distorsiona el sentido de la orden emanada del artículo 1° de dicha preceptiva –que, como se evidenció, debe ser leído en conjunto con otros artículos–.

Y esto es así porque tal desavenencia, por sí sola, no tiene el potencial de viciar de nulidad el acto de elección acusado, pues, acorde con la jurisprudencia de esta Sección¹⁰, es necesario que ella tenga suficiente incidencia en su resultado.

Bajo esas premisas, es menester destacar que, de las pruebas arrojadas al plenario, no se advierte –y tampoco lo acusa el demandante– que alguna comunidad en específico se haya visto excluida del trámite eleccionario con motivo de falencias atribuibles a la convocatoria.

Lo más cercano a ello es la constancia dejada en acta de 18 de agosto de 2015 –fecha límite para acreditar requisitos–, en torno

¹⁰ Cfr. sentencia de 31 de julio de 2009, C. P. Mauricio Torres Cuervo, exp. 11001-03-28-000-2008-00019-00, demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

a que respecto del “Resguardo Arenera Doquerazabi” no se allegó la certificación del Ministerio exigida en la convocatoria y en la Resolución No. 128 de 2000.

Por otro lado, el hecho de que el día de la elección se haya optado por “... adoptar como procedimiento la votación por las comunidades registradas que se encuentren presentes...” (fl. 18) no constituye un acto de arbitrariedad ni de exclusión maliciosamente premeditada, pues, como se vio, es la misma preceptiva la que imponía la acreditación previa, a más tardar 15 días antes de la reunión de elección, según su artículo 2°.

Antes, lo que advierte la Sala, en coincidencia con lo expresado por el Ministerio Público, es el desinterés de las comunidades por el proceso en cuestión, pues, de las registradas previamente, solo un número inferior se hizo presente en la reunión de elección.

Así las cosas, del reparo efectuado en el libelo, no surge la existencia de un vicio en la convocatoria que conduzca a minar la legalidad del acto de elección enjuiciado, por ende, el motivo examinado en el presente acápite no está llamado a prosperar.

4.3. Conclusiones

Así las cosas, a juicio de la Sección, visto desde los cargos planteados por el demandante, la convocatoria para la elección de un representante principal y un suplente de las Comunidades Indígenas ante el Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá – Corpourabá para el período 2016-2019, se aviene a las normas constitucionales que gobiernan ese tipo de procesos, por tanto, este, al igual que el cargo por violación de la Resolución No. 128 de 2000, no está llamado a prosperar.

En ese orden de ideas, no hay lugar a declarar la nulidad del acto de elección de los señores **ABEL DOMICO DOMICO** y **NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL**, contenido en el acta No. 100-01-04-38-0154-2015 de 7 de septiembre de 2015 emanado de la mencionada entidad.



Electoral No. 11001-03-28-000-2015-00028-00

Actor: Alexy Espitia Martínez

Demandados: ABEL DOMICO DOMICO y

NACOR ESTEBAN TAPIA CARVAJAL

Fallo Electoral de única instancia

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

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda presentada por el señor **Alexy Espitia Martínez**.

SEGUNDO: EXHORTAR a Corpourabá para que, en lo sucesivo, también difunda la convocatoria a los procesos electorarios que conciernen a las comunidades indígenas de su jurisdicción en las lenguas oficiales en los territorios de estas, empleando, además, canales de difusión que sean más acordes con las características propias de estos grupos, a efectos de potenciar su participación en tales espacios, considerando la posibilidad de coordinar previamente con ellas los mecanismos que les resulten de mayor idoneidad.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes de conformidad con el artículo 289 del CPACA.

CUARTO: ARCHIVAR el expediente una vez quede en firme el fallo.

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente providencia no procede recurso alguno.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Presidenta

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

ALBERTO YEPES BARREIRO