



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2018-00100-00, 11001-03-28-000-2018-00096-00 y 11001-0328-000-2018-00088-00 (ACUMULADO)
Demandante: GUSTAVO ADOLFO PRADO CARDONA Y OTROS
Demandados: JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ Y HERNÁN BANGUERO ANDRADE (REPRESENTANTES A LA CÁMARA POR LA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL DE AFRODESCENDIENTES - PERIODO 2018-2022)
Temas: Cumplimiento de requisitos para la inscripción y elección

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir, en única instancia, las demandas del proceso acumulado presentadas contra los actos que declararon la elección de los señores Jhon Arley Murillo Benítez y Hernán Banguero Andrade como representantes a la Cámara por la circunscripción especial de Afrodescendientes para el periodo constitucional 2018-2022.

I. ANTECEDENTES

1. Expediente 11001-03-28-000-2018-00100-00

1.1. La demanda

En nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el señor Gustavo Adolfo Prado Cardona presentó demanda mediante la cual solicitó la nulidad de la Resolución E-1513 de 15 de julio de 2018 y del formulario E-26 CAM de 19 de julio del mismo año, por medio de la cual se declaró la elección de los señores Jhon Arley Murillo Benítez y Hernán Banguero Andrade como representantes a la Cámara por la circunscripción especial de Afrodescendientes para el periodo 2018-2022.





1.2. Hechos

El actor relató que el once de diciembre de 2017 se cerraron las inscripciones para los candidatos a la elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción especial de afrodescendientes, periodo 2018-2022.

Afirmó que mediante Resolución 2883 de noviembre 22 de 2017, el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al partido “*Todos Somos Colombia*”, pero mediante Resolución 0239 de 2018 negó la revocatoria de la lista inscrita por dicha organización política para la elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción especial.

Adujo que el director de asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior certificó la no pertenencia a las comunidades negras que avalaron a los candidatos de Playa Renaciente, La Mamuncia, La Plata de Bahía Málaga, La Cuenca Río Yurumanguí, Mayor de Certegui y Alejandro Durán Díaz.

Mencionó que la Registraduría Nacional del Estado Civil aceptó el aval dado para la elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción otorgado por tres de esos consejos comunitarios, sin que la resolución mediante la cual se inscribieron ante la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior estuviera ejecutoriada y conforme a la ley.

Precisó que el Consejo Nacional Electoral negó la revocatoria de la inscripción de las listas de siete consejos comunales, entre los cuales figuran Playa Renaciente y La Mamuncia.

Indicó que el once de marzo de 2018 se llevaron a cabo las elecciones para el Congreso de la República y que el CNE adelantó el escrutinio de los votos para la Cámara por la circunscripción especial, dentro de los cuales se contabilizaron como válidos los depositados a favor de candidatos que no reunían los requisitos para su inscripción y posterior elección.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

El demandante señaló como vulneradas las siguientes normas: (i) Constitución Política: artículos 243 y 55 (transitorio); (ii) artículos 87, 89, 137 y 275 - numeral 5º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; (iii) artículos 1 y 2 - numeral 5º de la Ley 270 de 1993¹; artículo 3º de la Ley 649 de 2001²; y (iv) el artículo 2.5.1.1.29 del Decreto 1066 de 2015³.

¹ Estatutaria de la Administración de Justicia.

² “Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia”.





Sostuvo que los señores Murillo Benítez y Banguero Andrade no podían ser elegidos representantes a la Cámara por la circunscripción especial de afrodescendientes al considerar que no cumplieron los requisitos exigidos para su inscripción en la medida que se les otorgó el aval a pesar de que no se encontraban incluidos en los censos de los consejos comunitarios de Playa Renaciente y La Mamuncia de López de Micay (Cauca), respectivamente.

Advirtió que los mencionados consejos comunitarios no actualizaron dentro de los primeros tres meses del año 2017 el reglamento interno y el censo de su comunidad, al tenor de lo previsto en el artículo 2.5.1.1.29 del Decreto 1066 de 2015⁴.

2. Expediente 11001-03-28-000-2018-00096-00

2.1. La demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad electoral, el señor Luis Carlino Valencia Mendoza también solicitó que se declarara la nulidad de la Resolución E-1513 de 2018 y del formulario E-26 CAM del mismo año, mediante los cuales se declaró la elección de los señores Murillo Benítez y Banguero Andrade como representantes a la Cámara por la circunscripción especial Afrodescendiente para el periodo 2018-2022.

2.2. Hechos

Manifestó que antes de la celebración de los comicios, el Consejo Nacional Electoral revocó la inscripción de las listas presentadas por algunas asociaciones y fundaciones, al estimar que no tenían la capacidad legal para representar a las comunidades afrodescendientes⁵.

Advirtió que a pesar de que la inscripción de dichas listas fue revocada, aparecieron en el tarjetón electoral del once de marzo de 2018 de forma que, entre todas, alcanzaron un total de 42.686 votos.

³ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior".

⁴ Se describen los argumentos expuestos en la corrección de la demanda visible a folios 511 a 541 del cuaderno 3 del expediente principal.

⁵ La revocatoria involucró a catorce organizaciones y fue hecha por el Consejo Nacional Electoral mediante resoluciones 0241, 0235, 0319, 0219, 0240, 0242, 0218, 0229, 0753, 0233, 0237, 0236, 0752 y 0320 de 2018 que resolvieron solicitudes en este sentido respecto de la Asociación Colombiana Negras Huellas de Africa en Paz, Asociación Afrocolombiana de Asentamiento Ancestral Municipio de San Pedro, Fundación Afrodescendiente Profesional de Córdoba, Fundación Deportiva VIÁFARA, Asociación Afrocolombiana Sí se Puede, Fundación Laborar por Colombia, Fundación Étnica de Colombia Los Palenques, Asociación Centro de Auto Reconocimiento Afrocolombiano (CENAFRO), Fundación Renacer para Todos, Fundación Amor y Paz, Asociación de Afrocolombianos sin Ánimo de Lucro de San Cristóbal Sur, Fundación Esperanza Afro y la Agencia Afrocolombiana Empresa Asociativa de Trabajo.





Mencionó que el señor Banguero Andrade se inscribió como candidato con el aval expedido por el representante legal del consejo comunitario La Mamuncia, mientras el señor Murillo Benítez lo hizo como candidato avalado por el representante legal del consejo comunitario de comunidades negras Playa Renaciente.

Anotó que mediante Resolución E-1513 de 15 de julio de 2018, el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los citados señores como representantes a la Cámara por la circunscripción especial Afrodescendiente para el período constitucional 2018-2022.

Aclaró que en ese mismo acto se resolvieron algunas solicitudes y se decidió excluir de la votación aquellos obtenidos por las listas revocadas, bajo la figura de votos no marcados y sin ninguna eficacia electoral.

Comunicó que mediante formulario E-26 CAM del 19 de julio de 2018 se materializó la decisión anterior y se volvió a declarar la elección.

2.3. Normas violadas y concepto de la violación

A juicio del señor Valencia Mendoza, los actos de elección están viciados de nulidad al considerar que se materializaron las siguientes causales:

(i) Falsa motivación, falta de competencia y extralimitación de funciones, en la medida que el Consejo Nacional Electoral, sin tener facultad, decidió entender como votos no marcados los obtenidos por algunas de las listas que participaron en la circunscripción especial, pues lo único que podía hacer era revocar la inscripción sin desconocer la votación obtenida por la lista.

(ii) Infracción de norma superior, en especial de los artículos 1, 2, 7, 29, 40, 108, 176, 179 y 265.8 de la Constitución toda vez que el Consejo Nacional Electoral no revisó que la asamblea general como máxima autoridad de los consejos comunitarios fuera la que haya emitido la autorización para designar a sus representantes como candidatos inscritos, no solo respecto de los señores Murillo Benítez y Banguero Andrade sino de todas las listas inscritas en la circunscripción especial.

Explicó que el organismo dio cumplimiento a la sentencia T-161 de 2015 de la Corte Constitucional, por medio de la cual se ordenó verificar el cumplimiento de los requisitos de los candidatos que aspiraran a representar en el Congreso a las comunidades afrodescendientes, así como la comprobación de los requisitos a los que alude el artículo 2.5.1.1.14 del Decreto 1066 de 2015; situación con la que, a su juicio, se transgredió el artículo 108 constitucional, pues se aceptaron como





válidos unos avales que no fueron expedidos por la asamblea general del consejo comunitario respectivo.

(iii) La prevista en el numeral 5° del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por ausencia de requisitos de elegibilidad debido a que los representantes electos no reúnen las exigencias que contempla el ordenamiento jurídico para desempeñarse como tales, comoquiera que no existe algún soporte que acredite que el aval que les fue concedido se originó en la designación realizada por la asamblea general del consejo comunitario correspondiente.

3. Expediente 11001-03-28-000-2018-00088-00

3.1. La demanda

El señor Mario Alfonso Serrato Valdés, en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del CPACA, demandó la elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción especial de Afrodescendientes para el periodo 2018-2022, contenida en el acta de escrutinio formulario E-26 CAM y la Resolución E-1513 de 2018.

3.2. Hechos

Sostuvo que el Consejo Nacional Electoral profirió la Resolución E-1513 el 15 de julio de 2018, por medio de la cual decidió sobre la elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción especial de Afrodescendientes para el periodo 2018-2022.

Añadió que en dicho acto ordenó la revocatoria de listas inscritas para los comicios del 11 de marzo de 2018 para la citada circunscripción por no contar con capacidad jurídica para postular candidatos y determinó que la votación obtenida por dichas listas debía reputarse como votos no marcados.

Adujo que excluida la votación, el CNE resolvió la adjudicación de las dos curules para la Cámara de Representantes y determinó los resultados de los escrutinios conforme a los formularios E-24 y E-26, estableciendo el cuociente electoral para proveer las curules.

Aseguró en que la mencionada resolución declaró electos a los señores Murillo Benítez y Banguero Andrade para la Cámara y ordenó expedir las respectivas credenciales.

Consideró que en el trámite de revocatoria de inscripción de las listas, el Consejo Nacional Electoral limitó su actuación a solicitar al Ministerio del Interior las constancias de inscripción en el Registro Único de los Consejos Comunitarios, sin





confirmar los soportes de cada una ni el cumplimiento de los protocolos que esas organizaciones y la institución imponen para tales efectos.

Indicó que la certificación 070 del 27 de octubre de 2017 constata que el Consejo Comunitario de La Mamuncia aparece inscrito, pero señaló que la última actualización se remonta al año 2012.

Calificó de *"inexplicable y enrarecido"* el reconocimiento que el director de asuntos de comunidades negras del Ministerio del Interior realizó en el oficio OFI18-23024-DCN-2300 al consejo comunitario de La Mamuncia, *"el cual nace en 1.995, consigue constancia de la Alcaldía de la existencia del Consejo Comunitario en el 2.011 y con esa constancia, sin el lleno de los requisitos exigidos por Ley, sin renovación de su Junta Directiva, sin actualización del Censo Interno que lo conforman, sin nombramiento de Representante Legal en más de una década y sin presentar Plan de Actividades, reaparece en la escena institucional sólo para otorgar un Aval electoral"*.

Cuestionó que el aval otorgado a la lista encabezada por el señor Banguero Andrade tenga por único emisor al representante legal del consejo comunitario y a su vez únicamente se apoye en la resolución de inscripción 000424 del Ministerio del Interior, sin actualización.

Agregó que en la solicitud de inscripción de candidatos del Consejo Comunitario Playa Renaciente se observan como únicos soportes ocho documentos: el aval, tres (3) cédulas de ciudadanía y el certificado de la organización afrodescendiente en las condiciones ya anotadas.

Aseveró que dicho formulario no fue llenado correctamente, toda vez que la aceptación de la designación nunca fue firmada por el ciudadano Mario David Gallego Ortega.

Resaltó que el aval otorgado a la lista encabezada por el señor Murillo Benítez tiene por único emisor al representante legal del consejo comunitario Playa Renaciente, quien no tenía soporte en una constancia de la reunión de asamblea general de la comunidad.

Afirmó que el aludido consejo comunitario actualizó el registro en el año 2014, sin que presente actuaciones como persona jurídica, haya renovado su junta directiva, escogido representante legal, adelantado censo interno de la comunidad, ni presentado el plan de actividades para cada año como lo exige la ley.

Concluyó que el señor Leonardo Márquez Mina fungió como representante legal y miembro de la junta directiva del consejo comunitario Playa Renaciente *"en el año 2.011 y en el 2.017 fecha en que otorga el Aval al hoy elegido"*, y continuó con esa





representación en contradicción con lo establecido por la ley, que prohíbe la reelección por más de dos períodos de tres años.

3.3. Normas violadas y concepto de la violación

Aseveró que los actos acusados se encuentran viciados de nulidad, en la medida que en el proceso electoral se permitió la participación de varios consejos comunitarios que no cumplían con el requisito de que trata el artículo 3º de la Ley 649 de 2001.

Puntualizó que se materializó la causal prevista en el artículo 5º del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues los consejos comunitarios que avalaron a los demandados no cumplieron con los requisitos para ser tenidos como tales.

Afirmó que el consejo comunitario La Mamuncia, que avaló al señor Hernán Banguero Andrade, no estaba vigente y no tenía personería jurídica como consejo, motivo por el cual debía concluirse que tampoco podía avalar candidatos.

En ese mismo sentido, señaló que el consejo comunitario Playa Renaciente que avaló al señor Murillo Benítez debió ser excluido del registro único de consejos comunitarios del Ministerio del Interior, toda vez que no cumplió el requisito de actualización previsto en los artículos 2.5.1.1.16 y 2.5.1.1.17 del Decreto 1066 de 2015 y su designación no se originó en la decisión de la asamblea general del consejo comunitario.

Expresó que los actos acusados se encuentran viciados de nulidad por falsa motivación e infracción de norma superior, toda vez que el Consejo Nacional Electoral de forma arbitraria decidió excluir los votos obtenidos por ciertos consejos comunitarios.

4. Admisión de las demandas

En providencia de septiembre tres de 2018, la demanda correspondiente al proceso 11001-03-28-000-2018-00100-00 fue inadmitida para que el actor Prado Cardona adecuara las pretensiones, ya que el medio de control estaba sustentado en causales subjetivas y no era procedente la inclusión de pretensiones ajenas a esta naturaleza (f. 506 cdno 3 exp. ppal).

Mediante auto de septiembre 24 del mismo año fue admitida la demanda, previa advertencia según la cual “[...] la presunta ausencia de requisitos por parte de los consejos para inscribir candidatos se estudiará como una irregularidad circunscrita a la elección de los señores Jhon Arley Murillo Benítez y Hernán Banguero Andrade por ser quienes resultaron elegidos a la Cámara [...]”. (ff. 543 y 544 cdno 3 ppal).





A través de providencia de octubre 18 de 2018 fue admitida la demanda radicada con el número 11001-03-28-000-2018-00096-00, actor Luis Carlino Valencia Mendoza. Además, fue negada la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados (ff. 112 y 113 cdno 1).

Por medio de proveído de 4 de octubre de 2018 fue admitida la demanda correspondiente al proceso 11001-03-28-000-2018-00088-00, actor Mario Alfonso Serrato Valdés, en el cual, además, también fue negada la medida cautelar solicitada por el actor (ff. 390 a 400 cdno 2).

Mediante providencia de 25 de enero de 2019 fue decretada la acumulación de los procesos, cuyo trámite correspondió al magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio (ff. 949 a 952 cdno ppal).

5. Contestación de la demanda

En la medida que las contestaciones de las demandas presentadas dentro de los expedientes acumulados 2018-00100, 2018-00096 y 2018-00088 son de contenido similar, se sintetizarán de la siguiente manera:

5.1. Hernán Banguero Andrade⁶

Por conducto de apoderado judicial, manifestó su oposición a las pretensiones al considerar que cumplió los requisitos normativos para inscribir su candidatura como representante a la Cámara por la circunscripción especial, pues fue reconocido como miembro de la comunidad mediante aval y se registró ante el Ministerio del Interior el Consejo Comunitario La Mamuncia.

Precisó que si bien dentro de los presupuestos para la inscripción de candidatos afrodescendientes no se exige la actualización de los registros de los consejos comunitarios, lo cierto es que ésta se realizó dentro del término contemplado en la ley por el presidente de la organización.

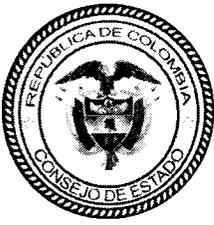
Resaltó que no le asiste la condición de miembro activo de alguna de las entidades públicas presuntamente responsables de las omisiones administrativas que plantea la parte demandante, ya que solo actuó en condición de persona natural avalado por una comunidad minoritaria.

5.2. Jhon Arley Murillo Benítez⁷

⁶ Folios 570 a 719 del cuaderno 3 del expediente principal.

⁷ Folios 720 a 862 del cuaderno 4 del expediente principal.





1350

Radicado: 11001-03-28-000-2018-00100-00 (Acumulado)
Demandante: Gustavo Adolfo Prado Cardona

Su apoderado recordó que el actor Prado Cardona acudió ante el Consejo Nacional Electoral con similares reparos a los que planteó en la demanda para solicitar la revocatoria de la inscripción de la lista de candidatos a la Cámara por la circunscripción especial, avalada por el Consejo Comunitario Ancestral de Playa Renaciente.

Expresó que la autoridad administrativa electoral previo análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, así como de las normas aplicables al asunto, mediante Resolución 0402 de 21 de febrero de 2018 no accedió a lo solicitado y se pronunció de fondo respecto de los reproches expuestos en torno a la inscripción de la lista, decisión contra la cual no interpuso recurso de reposición, razón por la que cobró ejecutoria y goza de presunción de legalidad.

Refirió que el director de asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior, por medio del oficio 18-5426-DCN-2300 de 19 de febrero de 2018, informó que no se encontraron documentos que contengan su nombre tras revisar la carpeta del consejo comunitario Playa Renaciente, pero advirtió que el censo poblacional no es un requisito para la inscripción de consejos comunitarios, acorde con lo señalado en el Decreto 1066 de 2015.

Concluyó que basta con corroborar la pertenencia de determinada persona a la comunidad negra, pues el censo interno de los consejos comunitarios no es una figura que se haya previsto como requisito para ser candidato afrodescendiente a la Cámara, sino para asuntos relativos a la conformación de la asamblea general y la elección de los miembros de la junta de la organización.

5.3. Consejo Nacional Electoral⁸

Señaló que las pretensiones no están llamadas a prosperar toda vez que ese organismo, en cumplimiento de las facultades constitucionales y legales que le fueron atribuidas, inició el trámite administrativo de las solicitudes de revocatoria elevadas contra las inscripciones de las listas de candidatos a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial, dentro del cual encontró que el Consejo Comunitario Ancestral de Comunidades Negras Playa Renaciente estaba facultado por la ley para inscribir y avalar candidatos por la circunscripción especial afrodescendiente, dado que mediante Resolución 179 de 2017 expedida por el Ministerio del Interior actualizó su registro.

Respecto al Consejo Comunitario La Mamuncia, aseveró que si bien es cierto que no reporta actualización de su registro único de consejos comunitarios desde el año 2012, también lo es que la autoridad responsable de aplicar los respectivos

⁸ Folios 865 a 880 del cuaderno 5 del expediente principal.





correctivos para garantizar el cumplimiento del artículo 2.5.1.1.29 del Decreto 2066 es el Ministerio del Interior.

5.4. Registraduría Nacional del Estado Civil⁹

Mediante apoderado judicial, alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva porque no tiene función constitucional y/o legal relacionada con la declaración de elección del cargo unipersonal de elección popular, la revisión de inhabilidades de los candidatos inscritos en los diferentes certámenes electorales, así como tampoco para negar la inscripción de participantes por causales distintas a los requisitos de forma contemplados en el proceso pre-electoral, por lo que mal haría en asumir alguna posición frente a las pretensiones de la demanda.

6. Intervención de terceros

En el trámite del expediente 11001-03-28-000-2018-00088-00, las señoras Vanessa Alexandra Mendoza Bustos y Nathalie Yuri Murillo Ayala, mediante escrito radicado el 29 de enero del año en curso, coadyuvaron la demanda del actor Serrato Valdés (ff. 596 a 599 cdno 3).

7. Audiencias del proceso

El 1º de marzo del año en curso se llevó a cabo la audiencia inicial, en la cual el magistrado conductor del proceso desarrolló las actividades propias de esta etapa procesal, entre ellas el saneamiento, pronunciamiento acerca de las excepciones, la fijación del litigio y el decreto de pruebas.

Encontró que no había aspectos por sanear y que no estaban llamadas a prosperar las excepciones propuestas por los demandantes, pero declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional, al encontrar que las demandas que integran el proceso acumulado contra la designación de los señores Murillo Benítez y Banguero Andrade, como representantes a la Cámara por la circunscripción especial de afrodescendientes, están sustentadas en una causal subjetiva de anulación, como es la posible inhabilidad por falta de las calidades constitucionales y legales de quienes resultaron elegidos, lo cual hace que no sea necesaria la intervención de dicha autoridad.

Seguidamente, fijó el litigio en los siguientes términos:

"(...) la controversia en este proceso estará circunscrita a determinar lo siguiente:

- 1. Si los actos que declararon la elección de los señores Banguero Andrade y Murillo Benítez son nulos debido a que no pertenecían a las comunidades negras de La Mamuncia y Playa Renaciente, respectivamente.*

⁹ Folios 882 a 930 del cuaderno 5 principal.





2. Si los actos acusados son nulos porque los avales para la inscripción de las candidaturas de los señores Banguero Andrade y Murillo Benítez a la Cámara de Representantes, por la circunscripción especial, no fueron otorgados por las asambleas generales de los consejos comunitarios de La Mamuncia y Playa Renaciente, respectivamente.

3. Si los actos acusados son nulos porque el Consejo Nacional Electoral presuntamente excedió sus facultades al excluir los votos depositados por las listas que fueron revocadas y omitió el cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente para la inscripción de los señores Banguero Andrade y Murillo Benítez como candidatos a la Cámara por la circunscripción especial, en particular respecto de la inscripción y actualización del registro y de las novedades en la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, la vigencia de dichos cambios y la permanencia de un miembro de la junta directiva del Consejo Comunitario Playa Renaciente en su cargo por un lapso superior al fijado legalmente para tales efectos.

4. Si los actos acusados fueron expedidos irregularmente, con desconocimiento de los derechos al debido proceso y a la participación política y la violación de las normas en que debían fundarse por la presunta omisión en que pudo haber incurrido el Consejo Nacional Electoral al no observar las exigencias previstas legalmente para la inscripción de los señores Banguero Andrade y Murillo Benítez como aspirantes a la Cámara, quienes luego fueron elegidos representantes por la circunscripción especial de afrodescendientes.”

Además, resolvió sobre las diferentes pruebas, dispuso tener como tales aquellas aportadas con las demandas y las contestaciones de las demandas; además, decretó el testimonio del señor Leonardo Márquez Mina y se ofició a la Alcaldía de Cali para que remitiera la documentación relacionada con el censo de familias que integraban el Consejo Comunitario de Playa Renaciente para el año 2017.

De otro lado, se negó por inconducente la prueba testimonial solicitada por el apoderado del señor Murillo Benítez dentro del expediente 2018-00088; en contra de esta disposición se interpuso recurso de súplica, el cual fue resuelto mediante auto de 14 de marzo de 2019, en el sentido de confirmar la decisión objeto de inconformidad.

Posteriormente, el 17 de mayo del año en curso fue llevada a cabo la audiencia de pruebas en la cual ordenó tener como elementos de juicio los documentos aportados por (i) el asesor y la secretaria del despacho del alcalde de Cali y la directora de asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior en respuesta al oficio 2019-106; (ii) el profesional especializado de la Oficina Jurídica y Defensa Judicial del Consejo Nacional Electoral en respuesta al oficio 2019-107; y (iii) la directora de asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior en respuesta al oficio 2019-108.

Procedió a interrogar al señor Leonardo Márquez Mina, prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento por considerarla innecesaria y ordenó el traslado





para alegatos finales.

8. Alegatos de conclusión

8.1. Jhon Arley Murillo Benítez

Su apoderado resaltó que su inscripción y posterior elección se ajustó a lo previsto en el artículo 3º de la Ley 649 de 2001, pues se demostró en el proceso que pertenece a una familia de ascendencia afrocolombiana y que recibió el aval de la asamblea general del consejo comunitario Playa Reciente en la sesión que se llevó a cabo el once de noviembre de 2017, el cual se encuentra debidamente inscrito en el registro único de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior.

8.2. Gustavo Adolfo Prado Cardona

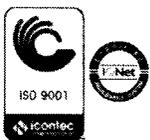
Resaltó que el Consejo Comunitario de Playa Renaciente no está debidamente inscrito porque no existe resolución de adjudicación del territorio colectivo, reiteró la no pertenencia de los demandados a los consejos comunitarios que los avalaron, insistió en que no estaban válidamente inscritas ante la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, lo cual a su juicio permite colegir que no podían ser elegidos como representantes a la Cámara, por cuanto dicha situación imposibilitaba otorgarles sus credenciales y reconocerles personería a tales consejos como partidos políticos en aplicación del artículo 108 Constitucional.

8.3. Hernán Banguero Andrade

Sostuvo que su inscripción a la Cámara de Representantes estuvo ajustada a derecho y así lo reconocieron la Registraduría Nacional y el Consejo Nacional Electoral mediante las decisiones que adoptaron, cuya legalidad no se controvertió en el término oportuno, y solicitó desestimar las pretensiones en atención a que no se demostró la configuración de las causales “*subjetivas u objetivas*” que se invocaron contra los candidatos electos.

8.4. Mario Alfonso Serrato Valdés

Consideró que está probado que la inscripción de la candidatura de los demandados se realizó con avales otorgados por los representantes legales de sus consejos comunales sin el cumplimiento de los requisitos contemplados en los artículos 3º y 6º de la Ley Estatutaria 649 de 2001, habida cuenta que no se realizó previamente la convocatoria de la reunión de las asambleas generales, ni existe constancia de recibido por las organizaciones electorales y de su registrado en el libro de actas de la alcaldía del municipio correspondiente.





8.5. Luis Carlino Valencia Mendoza

Insistió en que los consejos comunitarios La Mamuncia y Playa Renaciente no cumplieron los requisitos para estar registrados ante la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, en consecuencia no tenían la capacidad para avalar candidatos a la Cámara de Representantes, como lo exige el artículo 3º de la Ley 649 de 2001. Agregó que esta situación evidencia que el acto de elección de los demandados se expidió sin el cumplimiento de los requisitos legales, sumado a que el representante Murillo Benítez no tiene relación alguna con el consejo de la comunidad que lo avaló.

8.6. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante esta corporación solicitó negar las pretensiones por estimar que no fue desvirtuada la presunción de legalidad del acto que declaró la elección de los dos representantes a la Cámara por la circunscripción especial de afrodescendientes.

Precisó que ante las dificultades que surgen para la titulación de las tierras colectivas, los consejos comunitarios no tienen que contar necesariamente con dicho título para que puedan existir como tales y tener la capacidad para avalar candidatos.

Consideró que a partir del autoreconocimiento, los elegidos tienen vínculos con las comunidades Playa Renaciente y La Mamuncia, pese a que en el caso del señor Banguero Andrade no hay prueba de dicha circunstancia, lo cual, sin embargo, no resulta suficiente para desvirtuar la validez del acto de elección.

Subrayó que fueron cumplidos los requisitos establecidos en la Ley 649 de 2011 para el otorgamiento de los avales, indicó que la suspensión del registro único de consejos comunitarios para quienes incumplan la actualización de la información parece estar dirigida para las organizaciones de base y concluyó que la exclusión de los votos de las listas que fueron revocadas está ajustada a las competencias del Consejo Nacional Electoral.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sección Quinta es competente para resolver la demanda en única instancia, según lo dispuesto en el artículo 149 numeral 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, que contiene el reglamento del Consejo de Estado.





2. Actos demandados

Corresponden a la Resolución E-1513 de julio 15 de 2018 mediante la cual el Consejo Nacional Electoral decidió sobre la elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción especial de afrodescendientes y excluyó la votación obtenida por las catorce organizaciones afrodescendientes cuya inscripción fue revocada previamente a los comicios y al formulario E-26 CAM de julio 19 del mismo año, expedido por la misma corporación, que contiene el resultado del escrutinio para dicha circunscripción y declaró de los dos representantes demandados en este proceso acumulado.

3. Problema jurídico

Con fundamento en la fijación del litigio hecha en la audiencia inicial llevada a cabo el primero de marzo del presente año, corresponde a esta corporación decidir sobre la legalidad de los actos acusados a partir de los cargos relacionados con la pertenencia de los demandados a las comunidades, el otorgamiento de los avales, el cumplimiento de los requisitos para la inscripción de sus candidaturas, el posible exceso de facultades por parte del Consejo Nacional Electoral y la inscripción y actualización de las novedades en el registro de comunidades que lleva el Ministerio del Interior.

4. Análisis de los cargos

4.1. La falta de pertenencia de los demandados a las comunidades

El actor Prado Cardona consideró que el Consejo Nacional Electoral omitió el cumplimiento de la carga que el impuso la Corte Constitucional en la sentencia T-161 de 2015, referente a la verificación de la pertenencia de los candidatos a la comunidad negra.

Explicó que este factor se prueba con la inscripción previa que debe hacerse del censo de la comunidad ante la Dirección de Asuntos de Comunidades del Ministerio del Interior, según lo dispuesto en el artículo 2.5.1.1.29 del Decreto 1066 de 2015.

Señaló que no fue cumplida dicha exigencia porque los reglamentos y censos de Playa Renaciente y La Mamuncia no fueron actualizados dentro de los primeros tres meses de 2017 y aportó dos certificaciones en las que, a su juicio, consta que no pertenecen ni están registrados.

Genéricamente, el actor Serrato Valdés también hizo alusión a la pertenencia.

Como expresaron los actores, en la sentencia T-161 de 2015, al estudiar un caso relacionado con la participación política de miembros de la comunidad





afrodescendiente, la Corte Constitucional previno “[...] al Consejo Nacional Electoral para que, al momento de revisar los requisitos que deben cumplir los aspirantes a ser candidatos por las circunscripciones especiales, a las que se refiere el artículo 176 de la Constitución, verifique minuciosamente que estas circunscripciones aseguren la participación de las minorías a las que corresponden, y, si esta oportunidad ya ha pasado, realice tal verificación minuciosa antes de declarar la elección de algún candidato [...]”.

Observa la Sala que al reglamentar el artículo 176 de la Constitución, la Ley 649 de 2001 estableció, en el artículo tercero, que uno de los requisitos para la inscripción de candidatos a la Cámara por la circunscripción especial es ser miembro de la respectiva comunidad.

El artículo 2.5.1.1.29 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, invocado por el primero de los actores para sustentar el cargo, dispuso lo siguiente:

“Artículo 2.5.1.1.29. Actualización de documentos. A partir del año 2009, los Consejos Comunitarios deberán, dentro de los primeros tres (3) meses de cada año, actualizar el reglamento interno y el censo de su comunidad, de acuerdo con las novedades que se hayan presentado durante el año anterior, y reportar dicha información a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior. [...] En caso de no haber novedades, así deberán reportarlo dentro del precitado término”.

Sin embargo, advierte la Sala que el censo que debe reportarse ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de la cartera del Interior no constituye el único medio de prueba que demuestra la pertenencia a la comunidad.

El artículo 2.5.1.1.29 del Decreto 1066 de 2015 indicó que el censo debe actualizarse dentro del término fijado en la norma, pero no dispuso que sea el elemento que determine que una persona hace parte del grupo que es representado por el consejo comunitario.

Considera la Sala que la pertenencia a la comunidad también puede ser establecida a partir de otros factores sociales, culturales y de otra índole que lleven a concluir que tiene el vínculo que lo identifica como integrante de la comunidad.

En el caso del señor Murillo Benítez, destaca la Sala que en la declaración rendida en la audiencia de pruebas, el líder comunitario y representante legal del Consejo Comunitario de Playa Renaciente, señor Leonardo Márquez Mina, precisó que desde el año 2010 el citado demandado inició su trabajo en dicha comunidad ubicada en el Valle del Cauca.





Explicó que inicialmente lo hizo como funcionario del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y mediante acciones dirigidas a la implementación de las políticas de atención integral a la infancia y adolescencia y de alimentación saludable para la población.

Aseguró que posteriormente, el señor Murillo Benítez mantuvo el nexo con la comunidad ya no como miembro del organismo estatal sino como particular en procura de las actividades tendientes a la atención de las necesidades de la comunidad, lo cual, sumado a otros aspectos como su ancestralidad derivada de su descendencia afro, llevó a otorgarle el aval para la inscripción a la Cámara de Representantes.

Aclaró que no ha vivido en la sede del consejo “[...] pero ha estado constante allí con los programas de Bienestar Familiar y ha estado visitando el territorio y cuando una persona hace un enlace, un programa y está allí con las personas, nosotros como consejo comunitario lo acogemos como miembro de nuestro territorio [...]”. (f. 1221 cdno 7 ppal).

Subraya la Sala que las manifestaciones hechas por el representante legal del Consejo Comunitario no fueron desvirtuadas en el curso del proceso, por lo cual se tiene por demostrado el vínculo del demandado con la comunidad de Playa Renaciente.

Adicionalmente, precisa la Sala que no es cierto, como lo expuso el actor, que en el oficio OF118-5426-DCN-2300 de febrero 19 de 2018, dirigido al Consejo Nacional Electoral, el director de asuntos para comunidades negras haya certificado que el señor Murillo Benítez no pertenece a la comunidad.

Lo que realmente expresó el funcionario fue que una vez revisada la carpeta correspondiente y el censo poblacional allegado para la actualización para el año 2018, no encontró documentos que contengan el nombre del señor Murillo Benítez (ff. 102 y 103 cdno 1 expediente 2018-00100-00).

En cuanto al señor Banguero Andrade, puede verse que mediante Resolución 0400 de febrero 21 de 2018, el Consejo Nacional Electoral negó la revocatoria de su inscripción como candidato por la circunscripción especial al concluir que La Mamuncia reúne los requisitos como consejo comunitario y está facultado legalmente para inscribir y avalar aspirantes (ff. 153 a 165 cdno 1 exp. ppal).

En dicho acto, el organismo sostuvo lo siguiente: “[...] con relación a la pertenencia a la comunidad afrodescendiente [...] tal y como lo estableció el Director de Asuntos para Comunidades Negras, es la misma comunidad quien lleva el registro de sus integrantes y quienes pertenecen a su asociación, de esta manera y en vista que el señor PAULINO RIASCOS RIASCOS como





1354

Radicado: 11001-03-28-000-2018-00100-00 (Acumulado)
Demandante: Gustavo Adolfo Prado Cardona

representante legal del CONSEJO COMUNITARIO LA MAMUNCIA, fue quien inscribió a los candidatos ANA MILENA CADENA SOLIS, LUZ MIRYAM MOSQUERA MOSQUERA y HERNÁN BANGUERO ANDRADE, para representar a su comunidad en las elecciones de 2018, esa actuación es un gesto inequívoco que los candidatos postulados cumplen con el requisito de pertenencia y filiación (sic) a la comunidad afro denominada CONSEJO COMUNITARIO LA MAMUNCIA, en tanto, conforme a criterio de Mininterior, las autoridades de los Consejos Comunitarios, son quienes pueden corroborar su vinculación o no con el consejo, de primera mano". (ff. 153 a 165 cdno 1 exp. ppal) (Mayúsculas del texto original).

Al contestar la demanda, a través de apoderado, el señor Banguero Andrade manifestó expresamente que actuó en condición de persona natural y miembro de una comunidad minoritaria por la cual fue avalado para la Cámara (ff. 571 a 600 cdno 3 exp. ppal).

Observa la Sala que salvo la referencia al aval, en la contestación de la demanda no incluyó un argumento concreto dirigido a defender su pertenencia a la comunidad de La Mamuncia, que tiene su sede en el municipio de López de Micay, Cauca.

Tampoco aportó elementos de juicio ni solicitó pruebas para respaldar dicha condición exigida por la Ley 649 de 2001 como requisito para su inscripción como candidato a la Cámara por la circunscripción especial, que echan de menos dos de los actores.

No obstante, advierte la Sala, como lo hizo la señora agente del Ministerio Público, que esta circunstancia por sí misma no resulta suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados que declararon su elección como representante a la Cámara.

Como quedó expuesto, el cargo relacionado con la falta de pertenencia a la comunidad que integra el consejo comunitario fue basado por el actor únicamente en el hecho de no haberse actualizado el censo ante la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior.

El posible incumplimiento del deber contemplado en el artículo 2.5.1.1.29 del Decreto 1066 de 2015 puede generar algunas consecuencias para el consejo comunitario, pero no implica el desconocimiento del vínculo que los miembros del grupo tienen con la comunidad.

Desde la perspectiva de la regulación especial contemplada en el Decreto 1066 de 2015, el efecto jurídico que tendría la falta de actualización sería la suspensión del registro por el término de seis meses y el posterior retiro definitivo del mismo en





caso de que la omisión persista después de dicho lapso, como lo señaló el artículo 2.5.1.1.19.

Reitera la Sala que la circunstancia de no aparecer en el censo por no haber sido reportada la novedad por parte del consejo comunitario no es un hecho que determine que el señor Banguero Andrade no hace parte de la comunidad de La Mamuncia.

Al igual que en el caso anterior, subraya la Sala que tampoco es cierto que en el oficio OFI18-5322-DCN-2300 de febrero 19 de 2018, el director de asuntos para comunidades negras de la cartera del Interior haya afirmado que este demandado no pertenece a la comunidad, ya que lo que informó al Consejo Nacional Electoral fue que “[...] revisada la carpeta del consejo comunitario, y verificados los archivos obrantes en el expediente, no se encontraron documentos que contengan los nombres de los señores ANA MILENA CADENA SOLIS, LUZ MIRYAM MOSQUERA MOSQUERA Y HERNAN BANGUERO ANDRADE”. (ff. 143 a 145 cdno 1 exp. 2018-00100-00).

En este sentido, insiste la Sala que dicha situación no es relevante como prueba de la alegada ausencia de pertenencia a la comunidad de La Mamuncia, dado que está referida al trámite de actualización de los documentos que sustentaron la inscripción del consejo comunitario, sin que la ausencia de reporte del censo pueda tenerse como única prueba de la falta de vínculo del demandado con la comunidad.

Si bien la compilación normativa hecha en el Decreto 1066 de 2016 reconoció al censo efectos importantes para aspectos como la integración de la asamblea general y las decisiones que puede adoptar este órgano rector, no indicó que el hecho de no estar incluido en el mismo signifique que la persona no pertenece al grupo poblacional.

Además, las diferentes pruebas aportadas por los actores, como son la petición de revocatoria de la inscripción hecha ante el Consejo Nacional Electoral, el auto 24-BFR-RI-2018 de 2018 que asumió el conocimiento de la solicitud, el oficio OFI18-5322-DCN2300 de 2018 suscrito por el director de para asuntos de comunidades negras, los formularios E-6 CA, E-8 CA, los soportes de la inscripción de la candidatura, la Resolución 0424 de 2012 que inscribió y actualizó el Consejo Comunitario La Mamuncia y la Resolución 0400 de 2018 que negó la revocatoria de la inscripción, no desvirtúan las manifestaciones hechas por el Consejo Nacional Electoral y el señor Banguero Andrade sobre su pertenencia a la comunidad que avaló su aspiración a la Cámara por la circunscripción especial.

Así, el cargo no prospera.

4.2. El otorgamiento de los avales a los demandados





El actor Valencia Mendoza señaló que el Consejo Nacional Electoral infringió los artículos 1, 2, 7, 29, 40, 108, 176, 179 y 265 de la Constitución porque no revisó que las asambleas generales de los consejos comunitarios, como máximas autoridades, hayan emitido las autorizaciones para la designación de los demandados como sus representantes mediante el otorgamiento de los respectivos avales.

Añadió que el organismo aceptó como válidos los avales sin tener en cuenta que la concesión de los mismos es una decisión que corresponde exclusivamente a la asamblea general, no a la junta directiva ni al representante legal de los consejos comunitarios.

Este cargo también fue incluido en términos similares por el actor Serrato Valdés, quien estimó que el aval debe ser autorizado por el consenso de la comunidad negra o incluso por la mitad más uno de los miembros que integran la asamblea general.

Observa la Sala que los requisitos que deben reunir las personas que busquen ser candidatos a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de afrodescendientes aparecen regulados en el artículo tercero de la Ley 649 de 2001, cuyo texto es el siguiente:

“ARTÍCULO 3º. Candidatos de las comunidades negras. Quienes aspiren a ser candidatos de las comunidades negras para ser elegidos a la Cámara de Representantes por esta circunscripción especial, deberán ser miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior”.

Según los precisos alcances de la norma, las dos exigencias que tiene que cumplir el aspirante están circunscritas a la pertenencia a la correspondiente comunidad y al aval que debe otorgar la respectiva organización inscrita ante el Ministerio del Interior.

Subraya la Sala que la citada disposición especial no contempló como condición que el aval dado a los candidatos, para su inscripción, tenga que ser sometido previamente a la aprobación de la asamblea general del respectivo consejo comunitario.

Además, advierte la Sala que el Decreto 1745 de 1995, que reglamentó el capítulo III de la Ley 70 de 1993, no dispuso que el otorgamiento del aval tenga que estar precedido necesariamente de la convocatoria de la máxima autoridad del consejo comunitario.

Al establecer las trece funciones específicas que corresponden a la asamblea general del consejo comunitario, el artículo sexto de dicho acto tampoco incluyó





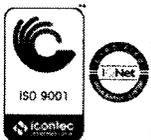
una que le atribuya la aprobación previa de los avales a sus candidatos a la corporación legislativa.

Como funciones, la norma señaló lo siguiente:

“Artículo 6º. Funciones de la Asamblea General:

1. *Nombrar las personas que la presidan, las cuales deberán ser diferentes a los miembros de la Junta del Consejo Comunitario.*
2. *Elegir los miembros de la Junta del Consejo Comunitario y revocar su mandato de acuerdo con el reglamento que establezca la Asamblea.*
3. *Determinar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y disciplinario de la Junta del Consejo Comunitario.*
4. *Aprobar el reglamento de usos y traspasos del usufructo de las tierras asignadas a los individuos o a las familias, cumpliendo las condiciones previstas en el artículo 7º de la Ley 70 de 1993 y de acuerdo con el sistema de derecho propio de la comunidad.*
5. *Aprobar o improbar los planes de desarrollo económico, social y cultural que formule la Junta del Consejo Comunitario.*
6. *Decidir sobre las temas que por mandato de este decreto y los reglamentos internos de la comunidad sean de su competencia.*
7. *Aprobar la delimitación de las Tierras de las Comunidades Negras que serán solicitadas en propiedad colectiva, con base en la propuesta formulada por la Junta del Consejo Comunitario.*
8. *Proponer mecanismos y estrategias de resolución de conflictos de acuerdo con las costumbres tradicionales de la comunidad.*
9. *Reglamentar y velar por la aplicación de normas del sistema de derecho propio de las comunidades negras.*
10. *Determinar mecanismos internos que fortalezcan la identidad étnico-cultural y que promuevan la organización comunitaria.*
11. *Velar por el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de conformidad con la legislación ambiental y las prácticas tradicionales de producción y demás que garanticen el manejo sustentable de los recursos naturales.*
12. *Elegir al representante legal de la comunidad, en cuanto persona jurídica.*
13. *Darse su propio reglamento”.*

Concluye la Sala que dicha circunstancia, que echan de menos los actores, no puede exigirse a los señores Murillo Benítez y Banguero Andrade para su aspiración, ya que no está prevista como requisito en la norma legal que regula la materia.





En consecuencia, el cargo tampoco prospera.

4.3. El cumplimiento de los requisitos para la inscripción de las candidaturas

En las demandas del proceso acumulado, los actores coincidieron en señalar que los demandados no reunían los requisitos para ser inscritos como candidatos porque los avales no fueron aprobados por las asambleas generales que debían llevar a cabo los consejos comunitarios.

Insistieron en que el Consejo Nacional Electoral no observó el cumplimiento del requisito de la inscripción del censo interno, como elemento esencial que demuestra la pertenencia de los aspirantes a las comunidades por las cuales fueron elegidos.

El actor Valencia Mendoza hizo énfasis en que fue aportado un certificado de inscripción que no estaba vigente en el caso de La Mamuncia, mientras el demandante Serrato Valdés sostuvo que no fueron cumplidas las exigencias del artículo 2.5.1.1.15 del Decreto 1066 de 2015 para la inscripción de los consejos comunitarios.

Advierte la Sala que el aspecto relacionado con el otorgamiento de los avales a los señores Murillo Benítez y Banguero Andrade ya fue resuelto al decidir el segundo cargo, en cuyo análisis quedó claro que el artículo tercero de la Ley 649 de 2001 no exige como requisito para tales efectos la aprobación previa por parte de la asamblea general del consejo comunitario y adicionalmente dicha posibilidad tampoco está contemplada en el Decreto 1745 de 1995 como función a cargo de dicho organismo, como máxima autoridad de la comunidad.

Lo mismo puede decirse del asunto ligado a la pertenencia de los demandados a las comunidades y a la actualización del censo ante el Ministerio del Interior, dado que esos tópicos igualmente fueron analizados al resolver el primer cargo donde quedó expuesto que la inclusión en el censo de las comunidades, que tanto reiteran los actores, no es la única prueba que permite determinar la pertenencia de una persona a los respectivos grupos poblacionales por los cuales acude en representación en el proceso electoral.

En cuanto al hecho de haberse aportado con la inscripción un certificado que no estaba vigente, precisa la Sala que lo que realmente está demostrado es que el Consejo Comunitario de La Mamuncia llevó a cabo la última actualización de su registro en el año 2012.

Según los antecedentes allegados por la Registraduría Nacional, la inscripción de la candidatura del señor Banguero Andrade estuvo acompañada de la fotocopia de la Resolución 000424 de agosto 1º de 2012, en la cual el director de asuntos para





comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras decidió registrar y actualizar los datos correspondientes al consejo de La Mamuncia en el Registro Único Nacional de dichas comunidades que lleva el Ministerio del Interior (904 vuelto y 905 cdno 5 exp. 2018-00100-00).

La situación coincide con lo expresado por el funcionario en el oficio OFI18-5322-DCN-2300 de febrero 19 de 2018 que atendió la solicitud hecha en este sentido por el Consejo Nacional Electoral, en que hizo constar que “[...] *revisada la Base de datos del Registro Único Nacional de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras [...] se pudo establecer que el CONSEJO COMUNITARIO DE LA MAMUNCIA se encuentra inscrito conforme al Decreto 1745 de 1995 sin resolución, y actualizado con Resolución 0424 del 01 de agosto de 2012 [...]*” (ff. 143 a 145 cdno 1 exp. ppal). (Negritas fuera del texto).

Es claro que el consejo comunitario que avaló al señor Banguero Andrade aparece inscrito en el registro que maneja el Ministerio del Interior, pero tiene pendiente la actualización de sus datos desde el año 2012 como lo muestra el oficio expedido por el director de comunidades, quien además en certificación 034 expedida el catorce de febrero del presente año reiteró que la última actualización hecha por la organización tuvo lugar mediante Resolución 0424 de 2012. (f. 1054 vuelto cdno 6 exp. ppal).

Sin embargo, advierte la Sala que en el concepto de la violación el actor Valencia Mendoza no explicó la consecuencia que dicha circunstancia podría tener en la validez del acto de elección, ya que señaló la función de registro que cumple el Ministerio del Interior y luego simplemente expresó que “*El CONSEJO NACIONAL ELECTORAL al aceptar como válido un Certificado de Inscripción no vigente, como en el caso del CONSEJO COMUNITARIO DE LA MAMUNCIA, xxxxxxxxx (sic)*”. (ff. 1 a 19 cdno 1 exp. 2018-00096-00). (Mayúsculas del texto original).

Esto hace que no pueda establecerse el efecto jurídico concreto que el demandante pretende atribuirle al hecho de haber allegado una certificación que a su juicio no estaba vigente para la inscripción de la candidatura del señor Banguero Andrade.

Sobre el incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 2.5.1.1.15 del Decreto 1066 de 2015, puede verse que esta norma regula las exigencias para la inscripción de los consejos comunitarios en el registro que lleva la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de la cartera del Interior.

Concretamente dispuso lo siguiente:





1357

Radicado: 11001-03-28-000-2018-00100-00 (Acumulado)
Demandante: Gustavo Adolfo Prado Cardona

“Artículo 2.5.1.1.15. Registro de Consejos Comunitarios. Para la inscripción de los Consejos Comunitarios se requiere:

1. *Diligenciar el Formulario Único de Registro, el cual será suministrado por la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior.*
2. *Copia del acta de elección de la Junta del Consejo Comunitario, suscrita por el Alcalde, o certificación del registro de la misma en el libro que para tal efecto lleva la Alcaldía respectiva, de conformidad con el parágrafo 1º del artículo 2.5.1.2.9 del presente Decreto.*
3. *Copia de la Resolución de adjudicación del respectivo territorio colectivo o certificación en que conste que la solicitud de adjudicación del mismo se encuentra en trámite”.*

Subraya la Sala que contrariamente a la afirmación hecha por el actor Serrato Valdés, no aparece probado que los requisitos para la inscripción de los consejos comunitarios de Playa Renaciente y La Mamuncia hayan sido incumplidos en el trámite respectivo adelantado ante el Ministerio del Interior.

Como quedó expuesto, el trámite de inscripción de la candidatura del señor Banguero Andrade fue acompañado de la Resolución 000424 de agosto 1º de 2012, mediante la cual el director de asuntos para comunidades de la cartera del Interior inscribió y actualizó los datos del consejo comunitario que respaldó su aspiración (ff. 904 vuelto y 905 cdno 5 exp. 2018-00100-00).

En los antecedentes aportados por la Registraduría Nacional, también consta que para la inscripción del señor Murillo Benítez fue allegada la Resolución 197 de octubre 2 de 2017 a través de la cual el mismo funcionario actualizó el registro del Consejo Comunitario de Playa Renaciente que avaló su candidatura (f. 922 cdno 5 exp. 2018-00100-00)

Esos actos tienen el mérito suficiente para demostrar la observancia de los requisitos para la inscripción de los consejos que avalaron las aspiraciones de los demandados a la Cámara, dado que su contenido no fue desvirtuado por el demandante.

En esta materia, precisa la Sala que entre las condiciones exigidas en el artículo 2.5.1.1.15 del Decreto 1066 de 2015 para la inscripción de los consejos comunitarios no aparece el censo de la comunidad, pues la norma no lo incluyó como tal.

Así lo advirtió el director de la división de asuntos para comunidades del Ministerio del Interior en el oficio OFI18-5322-DCN2300 de febrero 19 de 2018 dirigido al Consejo Nacional Electoral, al cual fue hecha referencia en el primer cargo, al





afirmar que “[...] conforme a lo señalado en el Decreto 1066 de 2015, se tiene que dentro de los requisitos para inscripción de los Consejos Comunitarios no se requiere aportar el censo poblacional [...]”. (ff. 143 y 144 cdno 1 exp. 2018-00100-00 principal).

De otra parte, en los hechos de la demanda el actor Valencia Mendoza describió otras posibles irregularidades de la inscripción supuestamente originadas por la falta de aceptación del señor Mario David Gallego Ortega en la lista del consejo de Playa Renaciente y el hecho de no haberse exigido el aval a la señora Liliana Yesmín Zapata, quien reemplazo a otro aspirante en la misma lista.

Advierte la Sala que en el concepto de la violación, el demandante no desarrolló un cargo concreto que tenga relación con estos hechos, no señaló qué norma constitucional o legal pudo ser transgredida, ni explicó las consecuencias que esas situaciones podrían tener sobre la validez del acto de elección, por lo cual no puede asumirse su análisis.

Por consiguiente, el cargo no prospera.

4.4. Actualización de las novedades en el registro de consejos comunitarios

El actor Valencia Mendoza aseguró que la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral no observaron que el Ministerio del Interior, para el año 2017, emitió resolución de actualización del consejo ancestral Playa Renaciente sin verificar el cumplimiento de los requisitos.

Explicó que el señor Leonardo Márquez Mina aparece como miembro de la junta directiva desde el año 2011 y hasta 2017, sin tener en cuenta que la reelección de los integrantes de ese organismo por más de dos periodos está prohibida por la ley.

El actor Serrato Valdés cuestionó que los consejos de La Mamuncia y Playa Renaciente no actualizan sus inscripciones desde los años 2012 y 2014 respectivamente, al tiempo que reiteró la situación del señor Márquez Mina en la junta directiva y como representante legal desde 2011.

Destaca la Sala que respecto del Consejo Comunitario de Playa Renaciente no es cierto que haya incumplido el deber de actualización desde el año 2014, pues reitera la Sala que al trámite de la inscripción de la candidatura del señor Murillo Benítez fue aportada la Resolución 197 de octubre 2 de 2017, mediante la cual el director de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras actualizó el registro de la organización.

Además, en el expediente obra fotocopia de la certificación No. 186 de diciembre siete del mismo año en la cual el funcionario hizo constar “[...] Que de





conformidad con la base de datos que lleva esta dirección, el Consejo Comunitario denominado LA PLAYA RENACIENTE, Localizada (sic) en la Calle 85 No. 8 B-20 del Corregimiento de Navarro, del Municipio de Santiago de Cali – Departamento del Cauca (sic), se encuentra INSCRITA en el Registro Único Nacional de Organizaciones de Base y Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior con Resolución 197 del 02 de Octubre de 2017”, que corresponde a aquella que dispuso la actualización de su inscripción (f. 855 cdno 5 exp. 2018-00100-00). (Mayúsculas del texto original).

Insiste la Sala en que la Resolución 197 de 2017 es un acto administrativo de carácter particular que goza de la presunción de legalidad, cuyo examen no puede hacerse en el proceso electoral sino que corresponde al actor acudir al medio de control que estime pertinente para demostrar que no fueron cumplidos los requisitos para su expedición.

En cuanto al Consejo Comunitario de La Mamuncia no aparece prueba que acredite la actualización de su inscripción, por cuanto al trámite de inscripción de la candidatura del señor Banguero Andrade fue allegada la Resolución 000424 de agosto 1º de 2012.

En el oficio OF118-5322-DCN-2300 de febrero 19 de 2018 dirigido al Consejo Nacional Electoral, el director de asuntos para comunidades negras del Ministerio del Interior aseguró que “[...] Una vez revisada la Base de datos del Registro Único Nacional de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base [...] se pudo establecer que el CONSEJO COMUNITARIO DE LA MAMUNCIA se encuentra inscrito conforme al Decreto 1745 de 1995 sin resolución, y actualizado con Resolución 0424 del 01 de agosto de 2012 [...]”, lo que demuestra que desde esa época no ha gestionado la actualización. (ff. 143 a 145 cdno 1 exp. 2018-00100-00). (Mayúsculas del texto original).

Sobre el particular, observa la Sala que en lo correspondiente a la permanencia en el registro de consejos comunitarios que lleva la cartera del Interior, el artículo 2.5.1.1.16 del Decreto 1066 de 2015 dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.5.1.1.16. Requisitos de Ingreso y Permanencia en el Registro Único de Consejos Comunitarios y de Organizaciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales o Palenqueras. Para ingresar y permanecer en el Registro Único de Consejos Comunitarios y de Organizaciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales o Palenqueras, se deberá contar con la respectiva resolución expedida por la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y cumplir con lo establecido en el artículo 2.5.1.1.17”. (Negritas fuera del texto).

A su vez, el artículo 2.5.1.1.17 a que hace referencia la norma, señaló:





“Artículo 2.5.1.1.17. Actualización de documentos. Las organizaciones de base de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de que trata el presente capítulo, deberán actualizar anualmente su plan de actividades, la relación de sus miembros, y los datos relacionados con la dirección y representación legal de la respectiva organización, y reportar tal información a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, dentro de los tres (3) primeros meses de cada año”.

Posteriormente, el artículo 2.5.1.1.19 estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.5.1.1.19. Suspensión del registro. La Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, procederá a suspender, previo el procedimiento previsto en el ARTÍCULO 42 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, hasta por un término de seis (6) meses, mediante resolución motivada, a las organizaciones que incumplan lo establecido en el ARTÍCULO 2.5.1.1.17. Las organizaciones que, vencidos los seis (6) meses de suspensión que le fue impuesta, continúen sin reportar la actualización de su información, serán retiradas definitivamente del registro único, mediante resolución motivada”.

Es claro para la Sala que a partir de la remisión expresa hecha por el artículo 2.5.1.1.16, los consejos comunitarios tienen el deber legal de reportar las novedades, para efectos de la actualización, dentro de los tres primeros meses de cada año.

No obstante, considera la Sala que el incumplimiento de la obligación de actualizar los datos que exige la norma, como aquel relativo al cambio del representante legal, no puede conducir a la invalidez de la elección de los representantes a la Cámara.

La omisión en que haya incurrido la organización en esta materia genera como consecuencia la apertura del procedimiento administrativo que está a cargo de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de la cartera del Interior, que puede llevar a la suspensión del consejo comunitario.

Incluso, en el evento de persistir la inobservancia del deber legal, después de cumplido el lapso de suspensión de seis meses, la entidad tiene la facultad de retirar definitivamente, mediante acto administrativo, al consejo comunitario del registro único.

Entonces, el efecto jurídico que tiene el incumplimiento de la actualización es la sanción de orden administrativo que puede imponer el Ministerio del Interior, por conducto de la respectiva dependencia a cargo del registro, sin que dicha circunstancia pueda tenerse como causal de anulación de los actos electorales





porque no está prevista así en las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La falta de actualización de la inscripción y de las novedades tendría incidencia en la legalidad del acto de elección en caso de que el consejo comunitario estuviera suspendido o excluido del registro de comunidades en el momento de la inscripción de sus candidatos.

En el expediente no obra prueba que demuestre que la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras haya iniciado actuación administrativa contra los consejos de Playa Renaciente y La Mamuncia por la inobservancia de la obligación de actualizar sus datos, ni impuesto las sanciones temporal y definitiva establecidas en el artículo 2.5.1.1.19 del Decreto 1066 de 2015.

Recuerda la Sala que según lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley 649 de 2001, uno de los requisitos para la inscripción de los candidatos a la Cámara de Representantes es estar avalado previamente por una organización inscrita ante la citada dependencia del Ministerio del Interior, lo cual fue cumplido en el caso de los señores Murillo Benítez y Banguero Andrade con base en las resoluciones expedidas por el titular de la dirección para comunidades, al margen de la actualización que tenían que hacer sobre las novedades registradas en el interior de las comunidades.

Entonces, el cargo tampoco prospera.

A pesar de lo anterior, la Sala no puede pasar inadvertida frente al hecho probado del transcurso de varios años sin que el Consejo Comunitario de La Mamuncia haya actualizado el registro y los demás documentos de la organización ante el Ministerio del Interior dentro de los tres primeros meses de cada año, como lo exige el artículo 2.5.1.1.17 del Decreto 1066 de 2015.

Por esta razón, conminará a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de la cartera del Interior para que lleve a cabo las acciones a que haya lugar para el cumplimiento de la obligación establecida en la norma por parte de los consejos comunitarios incluidos en el registro único que está a su cargo.

4.5. La competencia para la exclusión de los votos de las listas revocadas

A pesar de que este aspecto no tiene relación con la alegada inelegibilidad de los demandados como representantes por los concejos comunitarios de Playa Renaciente y La Mamuncia, la Sala procederá a su estudio por haber sido planteado en la demanda e incluido como parte de la fijación del litigio en el proceso acumulado.





El actor Valencia Mendoza estimó que al expedir la Resolución E-1513 de julio 15 de 2018, el Consejo Nacional Electoral incurrió en extralimitación de sus funciones al excluir la votación de las listas inicialmente inscritas para la Cámara, que luego fueron revocadas por el organismo.

Aseguró que la atribución que tiene el CNE para revocar la inscripción de candidatos que están inhabilitados previa valoración de plena prueba, no comporta la facultad de desconocer, anular o marcar como inexistente la votación de esas listas.

Observa la Sala que según las consideraciones hechas en la Resolución E-1513 de 2018, el Consejo Nacional Electoral, atendiendo la solicitud hecha por el actor Prado Cardona, a través de diferentes actos administrativos decidió revocar las listas correspondientes a catorce consejos comunitarios inscritos para los comicios para la Cámara por la circunscripción especial de afrodescendientes por considerar que no tenían capacidad jurídica para postular candidatos.

Posteriormente, mediante la citada Resolución E-1513 de 2018, al resolver otra petición del mismo ciudadano, determinó la exclusión de la votación obtenida por dichas listas debido a que, a raíz de la revocatoria, “[...] no tienen la entidad para producir eficacia electoral en ningún sentido, incluido el umbral”.

Precisa la Sala que la revocatoria de la inscripción de las listas de los catorce consejos comunitarios a que hace referencia la Resolución E-1513 de 2018 no obedeció a la posible existencia de inhabilidades por parte de los candidatos que las integraban.

Como consta en dicho acto, la decisión del Consejo Nacional Electoral tuvo como fundamento el hecho de que dichas organizaciones no tenían la capacidad jurídica para avalar y postular aspirantes a la corporación legislativa en el marco de la circunscripción especial.

La Sala no encuentra que el organismo haya excedido sus facultades puesto que la revocatoria de la inscripción de las listas hacía que la votación no produjera efectos, puesto que, según el criterio de la corporación, debían reputarse como votos no marcados.

Dado que las listas no subsistían en virtud de la revocatoria de a inscripción y que los votos tenían dicha condición que los asimilaba a aquellos no marcados, la consecuencia era la exclusión porque no podían producir efectos en el resultado de la elección.

Por tratarse de una votación que no podía calificarse como efectiva por las circunstancias particulares que la afectaron, tampoco podía ser tenida en cuenta





como válida para el cálculo de factores determinantes para el resultado como el cociente y el umbral, ya que los respectivos consejos comunitarios no tenían la posibilidad de inscribir candidatos.

En consecuencia, el cargo no prospera.

4.6. La falta de adjudicación del territorio al consejo de Playa Renaciente

Al alegar de conclusión, el actor Prado Cardona advirtió que no existe resolución que haya adjudicado el territorio colectivo al Consejo Comunitario de Playa Renaciente, por lo cual subrayó que no está debidamente inscrito ante la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior.

También en los alegatos finales, el demandante Valencia Mendoza aludió al incumplimiento de los requisitos para la actualización del registro de dicha organización por no poder continuar el procedimiento de titulación, según concepto técnico rendido por la oficina de planeación de Cali y de la Agencia Nacional de Tierras.

Advierte la Sala que el asunto relacionado con el trámite de adjudicación y titulación del territorio del Consejo Comunitario de Playa Renaciente no aparece en las demandas del proceso acumulado como argumento dirigido a cuestionar el acto de elección del señor Murillo Benítez, avalado por esa organización.

Esta circunstancia llevó a que dicho aspecto no fuera incluido como parte de la fijación del litigio hecha en la audiencia inicial, como puede constatarse en el acta respectiva cuya transcripción fue hecha al señalar el problema jurídico en el numeral 3º de esta providencia.

En realidad, el tema ligado al trámite de adjudicación y titulación del territorio colectivo de Playa Renaciente fue ventilado en el curso de la audiencia de pruebas con motivo de las preguntas hechas por los actores al representante legal del citado consejo comunitario, quien acudió como testigo.

Entonces por tratarse de un punto nuevo de la controversia que no fue expuesto como cargo en las demandas y que no hizo parte de la fijación del litigio hecha para el proceso acumulado, la Sala se abstendrá de pronunciarse sobre este aspecto.

Basada en las anteriores consideraciones, concluye la Sala que la presunción de legalidad de los actos que declararon la elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción especial de afrodescendientes no fue desvirtuada, por lo cual serán negadas las pretensiones de la demanda.





Radicado: 11001-03-28-000-2018-00100-00 (Acumulado)
Demandante: Gustavo Adolfo Prado Cardona

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

FALLA

PRIMERO: Niéganse las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Conminar a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior para que lleve a cabo las acciones a que haya lugar para el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 2.5.1.1.17 del Decreto 1066 de 2015 por parte de los consejos comunitarios incluidos en el registro único que se encuentra a su cargo.

TERCERO: En firme esta providencia archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Presidente


ROCIO ARAUJO OÑATE
Magistrada


LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada


NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Magistrada (E)

RECEIVED

Katharin R.

